

Programme FED de l'Union Européenne
Pour le Burundi

Evaluation des finances publiques selon la méthodologie PEFA (Public Expenditure and Financial Accountability)

Contrat 2008/0508
(Contrat cadre appui macro-économique Lot n° 1)

Rapport final

Février 2009

Elaboré par Ali ACHOUR, Gérard ROLLAND et Abderrahim OULD DIDI



Projet financé par
l'Union Européenne



Projet mis en œuvre par SOFRECO
(Membre du consortium mené par ECORYS)

Le contenu de la présente publication relève de la seule responsabilité du consortium avec ECORYS en tant que chef de file et ne peut en aucun cas être considéré comme reflétant l'avis de l'Union Européenne

TABLE DES MATIERES

LISTE DES ABREVIATIONS ET ACRONYMES	1
RESUME DE L'EVALUATION.....	3
1. INTRODUCTION.....	11
2. DONNEES GENERALES SUR LE PAYS	14
2.1 Description de la Situation Economique du Pays	14
2.1.1 <i>Le contexte national</i>	<i>14</i>
2.1.2 <i>Le Programme global de réforme.....</i>	<i>15</i>
2.1.3 <i>La logique des réformes du système de gestion des finances publiques ..</i>	<i>15</i>
2.2 Description des objectifs budgétaires	16
2.2.1 <i>Performances budgétaires (période 2005-2007).....</i>	<i>16</i>
2.2.2 <i>Allocation des ressources.....</i>	<i>17</i>
2.3 Description du cadre juridique et institutionnel de la gestion des finances publiques	18
2.3.1 <i>Le cadre juridique.....</i>	<i>18</i>
2.3.2 <i>Le cadre institutionnel.....</i>	<i>19</i>
2.3.3 <i>Les principales caractéristiques du système de gestion des finances publiques</i>	<i>22</i>
3. ÉVALUATION DES SYSTEMES, DES PROCESSUS ET DES INSTITUTIONS DES SYSTEMES DE GESTION DES FINANCES PUBLIQUES	23
3.1 Crédibilité du budget	23
3.1.1 <i>PI-1 Dépenses réelles totales par rapport au budget approuvé initialement</i>	<i>23</i>
3.1.2 <i>PI-2 Composition des dépenses réelles par rapport au budget approuvé initialement</i>	<i>23</i>
3.1.3 <i>PI-3 Recettes réelles totales par rapport au budget initialement approuvé.....</i>	<i>24</i>
3.1.4 <i>PI-4 Stock et suivi des arriérés de paiement sur les dépenses.....</i>	<i>25</i>
3.2 Exhaustivité et transparence	29
3.2.1 <i>PI-5 Classification du budget</i>	<i>29</i>
3.2.2 <i>PI-6 Exhaustivité des informations contenues dans la documentation budgétaire.....</i>	<i>30</i>
3.2.3 <i>PI-7 Importance des opérations non rapportées de l'administration centrale.....</i>	<i>31</i>
3.2.4 <i>PI-8 Transparence des relations budgétaires intergouvernementales</i>	<i>33</i>
3.2.5 <i>PI-9 Surveillance du risque budgétaire global imputable aux autres entités du secteur public.....</i>	<i>36</i>
3.2.6 <i>PI-10 Accès du public aux principales informations budgétaires</i>	<i>38</i>
3.3 Budgétisation fondée sur les politiques nationales	39
3.3.1 <i>PI-11 Caractère organisé et participatif du processus annuel de préparation du budget</i>	<i>39</i>
3.3.2 <i>PI-12 Perspective pluriannuelle dans la planification budgétaire et la politique des dépenses publiques.....</i>	<i>42</i>

3.4	Prévisibilité et Contrôle de l'exécution du Budget	44
3.4.1	<i>PI-13 Transparence de l'assujettissement et des obligations des contribuables</i>	44
3.4.2	<i>PI-14 Efficacité des mesures d'immatriculation des contribuables et de l'évaluation de l'impôt, des taxes et des droits de douane</i>	48
3.4.3	<i>PI-15 Efficacité du recouvrement des contributions fiscales et douanières</i>	50
3.4.4	<i>PI-16 Prévisibilité de la disponibilité des fonds pour l'engagement des dépenses</i>	52
3.4.5	<i>PI-17 Suivi et gestion de la trésorerie, des dettes et des garanties</i>	54
3.4.6	<i>PI-18 Efficacité des contrôles des états de paie</i>	57
3.4.7	<i>PI-19 Mise en concurrence, utilisation optimale des ressources et contrôles de la passation de marchés publics</i>	59
3.4.8	<i>PI-20 Efficacité des contrôles internes des dépenses non salariales</i>	61
3.4.9	<i>PI-21 Efficacité du système de vérification interne</i>	64
3.5	Comptabilité, Enregistrement de l'Information et Rapports Financiers	66
3.5.1	<i>PI-22 Régularité et respect des délais des opérations de rapprochement des comptes</i>	66
3.5.2	<i>PI-23 Disponibilité des informations sur les ressources reçues par les unités de prestation des services primaires</i>	67
3.5.3	<i>PI-24 Qualité et respect des délais des rapports d'exécution budgétaire produits en cours d'année</i>	69
3.5.4	<i>PI-25 Qualité et respect des délais des états financiers annuels</i>	70
3.6	Surveillance et Vérification Externes	72
3.6.1	<i>PI-26 Etendue, nature et suivi de la vérification externe</i>	72
3.6.2	<i>PI-27 Examen de la loi de finances annuelle par le pouvoir législatif</i>	74
3.6.3	<i>PI-28 Examen des rapports de vérification externe par le pouvoir législatif</i>	76
3.7	Pratiques des Bailleurs de Fonds	77
3.7.1	<i>D-1 Prévisibilité de l'appui budgétaire direct</i>	77
3.7.2	<i>D-2 Renseignements financiers fournis par les bailleurs de fonds pour la budgétisation de l'aide projet et de l'aide programme et l'établissement de rapports y afférents</i>	78
3.7.3	<i>D-3 Proportion de l'aide gérée sur la base des procédures nationales</i>	79
4.	LE PROCESSUS GOUVERNEMENTAL DE LA REFORME	80
4.1	Les réformes récentes et en cours	80
4.2	Facteurs Institutionnels Contribuant à la Planification et l'Exécution des Réformes	81
4.2.1	<i>Mobilisation des responsables et appropriation des réformes</i>	81
4.2.2	<i>Besoin de surmonter les faiblesses de capacité de mise en œuvre</i>	82
4.2.3	<i>Coordination et conduite des réformes</i>	82
	ANNEXE A – TABLEAU SYNTHETIQUE DES NOTES	83
	ANNEXE B – EXPLICATION DES NOTES	84
	ANNEXE C – PROGRAMME DES REUNIONS	99
	ANNEXE D LISTE DES PERSONNES RENCONTREES	101
	ANNEXE E - LISTE DES DOCUMENTS CONSULTES	104
	ANNEXE F - CALCUL DES RATIOS PI-1 ET PI-2	106

LISTE DES ABREVIATIONS ET ACRONYMES

AFD	Agence Française de Développement
AFROSAI	African Organisation of Supreme Audit Institutions
AIB	Association des Industriels du Burundi
ANRMP	Autorité Nationale de Régulation des Marchés Publics
APE	Administration personnalisée de l'Etat
BAD	Banque Africaine de Développement
BO	Budget Ordinaire (Fonctionnement)
BEI	Budget Extraordinaire d'Investissement
BPS	Bureau Provincial de Santé
BRB	Banque de la République du Burundi
CACP	Cellule d'Aide au Cadre de Partenariat
CBMT	Cadre Budgétaire à Moyen Terme
CCIAAB	Chambre de Commerce, d'Industrie d'Agriculture et d'Artisanat du Burundi
CC	Cour des Comptes
CCMP	Commission Centrale des Marchés Publics
CDMT	Cadre de Dépenses à Moyen Terme
CGD	Direction Générale des Douanes
CGIT	Code Général des Impôts et Taxes
CNMP	Commission Nationale des Marchés publics
CSLP	Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté
CNCA	Comité National de Coordination des Aides
CNI	Centre National de l'Informatique
COFOG	Classification des fonctions de l'administration
CT	Collectivité Territoriale
DGBCP	Direction Générale du Budget et de la Comptabilité Publique
DGCP	Direction Générale de Comptabilité Publique
DGR	Direction Générale des Recettes
DGMP	Direction Générale des Marchés Publics
DBCf	Direction du Budget et du Contrôle Financier
DI	Département des Impôts
DCP	Département de la Comptabilité Publique
DNMP	Direction Nationale des Marchés Publics
DPD	Direction des Programme de Développement
DT	Direction du Trésor
EPA	Entreprise Publique à caractère Administratif
FBU	Franc burundais

FMI	Fonds Monétaire International
FONIC	Fonds d'Investissement Communal
FRPC	Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance
GFP	Gestion des finances publiques
GFS	Statistiques des finances publiques
GTZ	Deutsche Gesellschaft Technische Zusammenarbeit
IADM	Initiative d'Allègement de la Dette Multilatérale
IGE	Inspection Générale d'Etat
IGF	Inspection Générale des Finances
INTOSAI	International Organisation of Supreme Audit Institutions
IPSAS	International Public Sector Accounting Standards
ISPIIA	International Standards for the Professional Practice of Internal Auditing
ISTEEBU	Institut Statistique et des Etudes Economiques du Burundi
LFP	Loi de Finances Publiques
LORLF	Loi organique relative aux les lois de finances
MDA	Ministères, départements et agences
MEFCD	Ministère de l'Economie, des Finances et de la Coopération au Développement
NIF	Numéro d'Identifiant Fiscal
OMC	Organisation mondiale du commerce
OTBU	Ordonnateur Trésorier du Burundi
OV	Ordre de virements
PAGE	Projet d'Appui à la Gestion Economique
PBCE	Plan budgétaire et comptable de l'Etat
PEFA	Public Expenditure and Financial Accountability
PIB	Produit Intérieur Brut
PIP	Programme des Investissements Publics
PLFI	Projet de Loi de Finances Initiale
PNG	Position Nette du Gouvernement
PPTE	Pays Pauvres Très Endettés
PTF	Partenaire technique et financier
RGCP	Règlement Général de Comptabilité Publique
SCEP	Service chargé des Entreprises Publiques
SIGEFI	Système Intégré de Gestion des Finances Publiques
SP/REFES	Secrétariat Permanent pour les Réformes Economiques et Sociales
SPP	Société à Participation Publique
TOFE	Tableau des opérations financières de l'Etat

RESUME DE L'EVALUATION

(i) *Evaluation intégrée de la performance de la GFP*

1. L'annexe A de ce rapport présente les notes attribuées aux 31 indicateurs du système d'évaluation PEFA. L'examen de la situation actuelle du système GFP, à la lumière des six dimensions essentielles du PEFA, aboutit aux principales conclusions suivantes :

I. **Crédibilité du Budget**

2. Les objectifs en matière de recettes sont réalisés de manière satisfaisante et, globalement, le gouvernement parvient à contenir les dépenses dans les limites imposées par le Budget. Toutefois, des modifications budgétaires significatives peuvent intervenir en cours d'année dans le cadre de lois de finances rectificatives. L'indicateur sur le respect de la répartition initiale des crédits par ministère et institution montre que cette répartition est généralement respectée sauf pour l'année 2006 en raison de l'adoption tardive de la Loi de Finances rectificative, prise pour intégrer dans le budget les dépenses induites par l'allègement intérimaire de l'initiative PPTE.

3. Le Burundi ne dispose pas d'un système de suivi des arriérés fondé sur une mesure des délais passés entre la liquidation et/ou l'ordonnancement et le paiement des mandats. Ne sont considérées comme arriérés que les dépenses liquidées et non ordonnancées au dernier jour ouvrable de l'exercice. En cours d'exercice les dépenses liquidées non payées ne sont pas traitées comme arriérés quels que soient les délais de paiement. Cependant, le Burundi a fait un effort en matière de réduction des arriérés antérieurs à 2005 pour lesquels un plan d'apurement a été exécuté à partir de 2006.

4. En l'absence d'un système de suivi, nous avons fait une estimation des arriérés sur la base des instances de paiements apparaissant dans les comptes de l'Etat. Cette estimation montre que le montant des arriérés est relativement faible, 3,3 % des dépenses totales.

5. Ces indications montrent que le budget est crédible. Cette crédibilité peut être entamée par l'absence de suivi des arriérés au sens généralement admis (dépenses liquidées non payées au-delà d'une période de 30 à 60 jours). Le système devrait aussi être renforcé par un meilleur suivi et un contrôle des dépenses salariales permettant d'éviter des modifications dans la répartition de la structure des dépenses, voire même dans la modification des plafonds de dépenses.

II. **Couverture et Transparence du Budget**

6. Le Burundi a révisé ses classifications budgétaires en 2004 et les utilise depuis l'exercice 2005. Elles sont en totale correspondance avec les normes GFS 2001. Le système permet de décrire l'affectation des ressources de manière claire et détaillée. Les trois classifications (administrative, économique et fonctionnelle) sont utilisées tant dans la présentation du budget que dans son exécution. Des codes spécifiques sont aussi ajoutés (code géographique, dépenses PPTE et dépenses pro pauvres).

7. La documentation qui accompagne les projets de budget ne comporte pas toutes les données permettant une analyse du budget en rapport avec des données macroéconomiques suffisamment étayées. La situation financière (niveau d'endettement, disponibilités de trésorerie et plans mensualisés de trésorerie) n'est pas fournie.

8. Enfin, les exonérations fiscales et douanières ne sont pas inscrites dans les budgets. La comptabilité les enregistre en recettes et en dépenses à régulariser.

9. Les projets de budget ne sont pas accompagnés de la présentation de toutes les ressources et dépenses publiques exécutées par les administrations autres que l'administration centrale.

10. Au Burundi, hors administration centrale, il existe des administrations personnalisées, des entités publiques autonomes à caractère administratif ou économique, et des collectivités territoriales (communes).

11. Ces dernières disposent de ressources autonomes principalement constituées par la fiscalité qu'elles prélèvent elles-mêmes. Il n'y a pas de répartition par l'Etat de ressources entre les communes, exception faite de certaines taxes redistribuées selon des règles bien établies par l'intermédiaire du FONIC, et destinées au financement des dépenses d'investissement des communes. Il y a donc une relative transparence dans ce domaine.

12. Les entreprises à caractère économique font l'objet d'un suivi des risques financiers par l'intermédiaire du SCEP, service rattaché au ministère de la Bonne Gouvernance. Les autres entités publiques ne font pas l'objet d'un encadrement suffisant par les ministères de tutelle, le ministère de l'administration territoriale (risques budgétaires des communes) et le ministère des Finances (risque financier de tous les établissements publics). Il n'existe pas de rapports de synthèse sur les ressources et dépenses de ces organismes ni de rapports de synthèse sur le risque financier (trésorerie, niveau d'endettement, etc.).

13. Les capacités de production et de diffusion de l'information budgétaire sont limitées. La plupart des critères en la matière définis par le PEFA ne sont pas respectés.

III.1 Budgétisation basée sur les politiques publiques

14. Un effort a été accompli en 2008, avec l'adoption d'un décret précisant le calendrier budgétaire et le contenu des circulaires budgétaires. Cependant, des circonstances particulières n'ont pas permis d'améliorer la situation. Le budget 2009, comme celui des exercices précédents, a été préparé avec beaucoup de retard et peu de temps a été laissé aux ministères dépensiers pour établir des propositions en conformité avec leur politique sectorielle, et dans le respect des plafonds de dépenses qui, pour la première fois en 2008, leur ont été notifiés.

15. De même, les propositions budgétaires ne sont pas fondées sur des perspectives pluriannuelles explicites. Il n'y a pas non plus de relation dûment établie entre les budgets de fonctionnement et les budgets d'investissement.

III.2 Prévisibilité et contrôle de l'exécution du Budget

16. En ce qui concerne la fiscalité, un effort a été réalisé après 2005 pour rassembler la documentation fiscale et publier, depuis 2006, les textes en vigueur (code général des impôts actualisé et code des douanes). La diffusion des textes reste cependant très insuffisante.

17. Ces textes comportent encore de nombreuses dispositions manquant de clarté. D'autres dispositions sont peu comprises, du moins par les contribuables. Ces derniers n'usent pas suffisamment des dispositifs de recours administratifs existants en raison des insuffisances dans les processus d'enregistrement et de traitement des recours qui entraînent des retards importants dans l'instruction des dossiers.

18. L'amélioration des outils de maîtrise de l'assiette fiscale a pris beaucoup de retard. Le NIF (Numéro d'identification fiscale) adopté en 2004 n'est pas totalement opérationnel. L'Administration des impôts est en cours d'informatisation. Seul SYDONIA ++ a été développé pour le suivi des transactions douanières. L'absence d'un fichier informatisé et fiable des contribuables limite la capacité de l'administration dans sa connaissance du champ et du potentiel fiscal. Pour pallier à cette insuffisance, l'administration fiscale a instauré des procédures de retenues à la source qui permettent effectivement d'améliorer le rendement fiscal, mais qui contribuent à rendre le système encore plus complexe.

19. Pour toutes ces raisons, le système d'imposition et de recouvrement comporte des risques de manque de transparence et peut laisser des pouvoirs discrétionnaires aux administrations.

20. Les recouvrements et reversements au Trésor public souffrent du manque de rapprochement entre les receveurs et les services centraux de la comptabilité.

21. Le manque de maîtrise de l'assiette fiscale rend difficile la prévisibilité en matière de recouvrement sur des périodes infra annuelles. Les plans de trésorerie ne sont pas faits (plans mensuels de trésorerie) ou ne sont pas actualisés (plans trimestriels de trésorerie basés sur les TOFE trimestriels). Pour les dépenses courantes hors salaires, des plafonds d'engagements mensuels ou trimestriels sont définis, mais sans rapport avec des prévisions actualisées des ressources budgétaires attendues ou des flux de trésorerie à venir. Les tranches mensuelles correspondent généralement au 1/12^e de la dotation annuelle. Il n'y a pas encore de gestion prévisionnelle de l'exécution de la dépense.

22. Le suivi et la gestion de la dette intérieure et extérieure sont assurés par la Direction de la Trésorerie. Les outils utilisés permettent de produire une information relativement fiable concernant la situation d'endettement. Toutefois, les informations concernant les décaissements des projets sur financements extérieurs sont transmises avec retard.

23. Les dépenses salariales sont exécutées sous la responsabilité du Ministère de la fonction publique, le Ministère des finances n'assure pas le contrôle financier a priori de ces dépenses. Le système existant en matière de gestion et de contrôle des éléments relatifs à la paie souffre d'insuffisances en rapport avec celles de la gestion du fichier des agents de l'Etat :

- Le fichier nominatif du personnel tenu par le ministère de la Fonction publique est un registre manuel, non relié au système de calcul de la solde qui est sous traité à un prestataire informatique externe.
- Les modifications apportées au fichier du personnel, relatives aux changements de situation, sont effectuées par les services de la Fonction publique sans être entourées de procédures suffisamment sécurisées (autorizations et contrôles).

24. Un recensement des fonctionnaires civils a été effectué en 2008 (celui des fonctionnaires militaires et de sécurité est en cours). Des réformes importantes sont en voie d'être réalisées, qui portent notamment sur l'acquisition d'un système intégré de gestion de la paie, le transfert du calcul de la solde au ministère des Finances et la refonte du système d'immatriculation des fonctionnaires.

25. Un nouveau Code des marchés publics est entré en vigueur en octobre 2008, mais ne sera pas totalement opérationnel avant 2009 (finalisation de la mise en place des cellules sectorielles et de l'Autorité de régulation). Les procédures de passation de marchés régies par l'ancien Code de 1990 souffrent d'un manque de transparence, et pouvaient faciliter le recours à des pratiques non concurrentielles, telles que le gré à gré. Les statistiques des marchés par appels d'offres communiquées à la mission, dans la mesure où elles ne recouvrent pas tous les marchés publics, ne permettent pas d'évaluer la part relative des différentes procédures utilisées.

26. Par ailleurs, le Code de 1990 ne prévoyait pas de publicité des attributions de marchés, ni d'instance de recours indépendante.

27. Les procédures en matière de dépenses non salariales comportent de nombreux points de contrôle, mais ils sont souvent redondants et n'induisent pas nécessairement une meilleure efficacité de la dépense. Il n'y a pas de manuel du contrôleur ni d'outils fiables permettant de faciliter le contrôle financier. Le système SIGEFI n'intègre pas de fonctionnalités automatiques de contrôle.

28. De manière générale, les procédures dérogatoires (dépenses sans ordonnancement préalable) ont été limitées en 2008, mais restent importantes dans certains secteurs.

29. Le dispositif de vérification interne a fait l'objet d'une réorganisation récente. Le service d'inspection et de contrôle interne, qui a été mis en place en juin 2008, se limite dans ses contrôles aux services relevant du ministère en charge des Finances. L'Inspection Générale de l'Etat (IGE), qui a hérité des prérogatives de l'ancienne Inspection Générale des Finances (IGF) a démarré ses travaux en juillet 2007. Elle vient de se doter d'un manuel du vérificateur qui intègre des normes internationales en matière d'audit.

30. Les rapports émis par ces structures sont diffusés de façon restreinte. Ils ne sont pas transmis à la Cour des Comptes. Les rapports de l'IGE ne sont pas transmis systématiquement au ministre en charge des Finances.

III.3 Comptabilité, enregistrement de l'information et rapports financiers

31. Des lacunes en matière d'enregistrement des informations budgétaires existent pour ce qui concerne les dépenses salariales et les dépenses de projets sur financements extérieurs.

32. Les enregistrements budgétaires et comptables sont intégrés dans le système informatisé SIGEFI. Le module comptable de ce système est en cours de révision. Le SIGEFI doit intégrer à terme tout le processus de gestion budgétaire depuis l'engagement jusqu'au paiement. Actuellement les supports de décision (bons d'engagement, titres de créances, ordres de paiement) sont établis manuellement.

33. Les paiements ordonnés par l'OTBU sont exécutés par le Caissier de l'Etat, qui est un service de la BRB. Ce service est à la fois banquier et caissier de l'Etat : son contrôle ne se limite pas à la vérification de l'authenticité des ordres de paiement et de la disponibilité des fonds, mais s'étend à la vérification de la régularité de la dépense (pièces justificatives). Le système ne permet pas de discerner clairement les responsabilités de l'ordonnateur, du comptable et du caissier.

34. Les rapprochements bancaires effectués par les services du Département de la comptabilité publique portent uniquement sur le compte général du Trésor et le compte spécial PPTTE ouverts à la BRB. Ces rapprochements ne sont effectués qu'une fois l'an après la fin de l'exercice. Les comptes ainsi vérifiés sont transmis à la Cour des comptes avant le 31 mars. Les autres comptes de l'administration centrale, tels que les comptes bancaires par lesquels transitent les recettes fiscales et douanières, les comptes gérés par les ministères qui bénéficient de transferts, ne font pas l'objet de rapprochements. Les services de la comptabilité publique ne disposent pas des relevés bancaires de ces comptes.

35. Le système SIGEFI permet en principe de produire en temps réel des données pour l'ensemble des dépenses hors celles financées sur des ressources extérieures. Même si les dépenses salariales sont enregistrées avec quelque retard, il permet d'établir, au moins par trimestre, des situations d'exécution relativement fiables. Cette possibilité n'est pas exploitée pour produire des rapports infra-annuels pour le suivi de l'exécution du budget.

III.4 Surveillance et vérification externes

36. La Cour des Comptes (CC), prévue par la Constitution dans la section consacrée au pouvoir législatif, est investie de prérogatives étendues en matière de contrôle du budget et des comptes des comptables publics. Elle produit et publie les rapports prévus par les textes qui la constituent (Rapport public général, rapport de contrôle de régularité de l'exécution du budget de l'Etat accompagné de la déclaration de conformité). Son action reste cependant limitée en raison des difficultés qu'elle rencontre pour le recrutement des auditeurs. Par ailleurs, le statut de ses magistrats est devenu moins attractif que celui offert par d'autres structures de contrôle.

37. Les conditions d'exercice de ses activités de contrôle sont limitées par les insuffisances de la tenue des comptes et par le non-respect des délais pour leur reddition. La notion de comptable public, bien que claire dans les textes, notamment celui relatif à la CC, ne semble pas être suffisamment comprise par l'ensemble des comptables des entités publiques.

38. L'examen du Projet de budget par le Parlement n'est pas complet. Celui-ci a, ces dernières années, disposé de peu de temps pour cet examen. Par ailleurs, le règlement intérieur de l'Assemblée ne prévoit pas une organisation spécifique pour l'examen des lois de finances. Depuis 2004 les lois de règlement (LR) sont transmises au Parlement, mais ne sont pas votées.

IV. Pratiques des bailleurs de fonds

39. La mission n'a pu obtenir de la part des bailleurs de fonds ou de structures nationales, les informations lui permettant d'évaluer avec précision les modalités de programmation, de décaissement et de suivi des appuis financiers.

Cependant au cours des discussions les déclarations tant de représentants des PTFs que des responsables nationaux permettent de conclure que :

- les appuis budgétaires ne sont pas totalement connus avant le début de l'exercice et les calendriers de décaissements, lorsqu'ils existent, ne sont pas toujours respectés,
- les données relatives à l'exécution des projets, en particulier ceux financés sur dons, ne sont pas exhaustives. Un système de centralisation de ces informations est en cours de mise en place au CNCA.

- la totalité de l'aide budgétaire est exécutée conformément aux procédures nationales. S'agissant de l'aide Projet, il existe certains cas où les projets sont exécutés conformément aux procédures nationales, mais seulement en ce qui concerne la passation des marchés publics.

(ii) Evaluation de l'incidence des faiblesses de la gestion des finances publiques

40. L'impact des qualités et faiblesses constatées au niveau du système de la GFP sur les objectifs d'une bonne gestion des finances publiques (discipline budgétaire, allocation stratégique, et efficience) est résumé dans le tableau qui suit :

Effets des insuffisances sur les trois objectifs d'une bonne gestion des finances publiques.

	Discipline budgétaire	Allocation stratégique des ressources	Mise à disposition efficiente des services
Crédibilité du budget	Le Budget présente un bon degré de crédibilité. Les dépenses divergent peu par rapport aux autorisations budgétaires tant au niveau global, qu'au niveau de la répartition sectorielle. Les recettes intérieures sont conformes aux prévisions. Cependant, la crédibilité peut être affectée par les faiblesses du système de suivi des instances de paiement.	La crédibilité du budget, notamment le respect des répartitions sectorielles, favorise une bonne allocation des ressources. Les faiblesses du système de suivi des instances de paiement risquent d'aboutir à l'accumulation d'arriérés de paiements se traduisant par des surcoûts (intégration des risques dans la détermination des prix par les fournisseurs de l'Etat) et des modifications de la structure réelle des dépenses.	Les retards des paiements des fournisseurs de l'Etat peuvent entraîner des retards dans les livraisons et perturber le fonctionnement des services ou la réalisation des objectifs.
Exhaustivité et transparence	Le budget est présenté selon des classifications conformes aux standards internationaux. Mais il n'est pas accompagné d'informations détaillées pour faciliter la compréhension et le contrôle parlementaire. Il y a un manque notamment des données sur les perspectives économiques et budgétaires à moyen terme, sur les disponibilités du Trésor et sur les ressources et dépenses des entités autonomes. Les informations sur les budgets sont peu accessibles ou peu diffusées au grand public.	La faiblesse de la documentation budgétaire ne facilite pas le contrôle parlementaire et ne favorise pas l'allocation stratégique des ressources. L'absence de données complètes et fiables sur les entités autonomes (EPA et APE) et les Collectivités Territoriales se traduit par une insuffisante prise en compte des complémentarités entre les interventions des administrations centrales, locales et les EPA. Le manque de diffusion de l'information réduit la transparence ainsi que la capacité de la société civile à contribuer à la détermination et à l'utilisation des ressources conformément aux priorités.	L'absence de mise en cohérence des actions des administrations centrales avec celles des EPA, APE et des CT peut conduire à des gaspillages de ressources. Le manque de transparence affaiblit la capacité de la société civile à optimiser l'utilisation des ressources et à appuyer sur le terrain les politiques engagées. Le manque de transparence ne permet pas non plus aux CT de contribuer à la mise à disposition effective des moyens au niveau des services primaires

	Discipline budgétaire	Allocation stratégique des ressources	Mise à disposition efficiente des services
Budgétisation fondée sur des politiques nationales	L'absence de Cadre Budgétaire à Moyen Terme (CBMT) limite la prévisibilité et la traduction, dans les budgets, des choix stratégiques du CSLP. La préparation du budget se fait dans des délais insuffisants pour les processus de concertation et d'arbitrage. Ces processus sont aussi limités par l'absence de stratégies sectorielles, la faiblesse des instruments et capacités de prévisions, et le manque de prévisibilité de l'aide extérieure.	Le respect des stratégies et politiques définies dans le cadre des CSLP favorise l'allocation stratégique des ressources. Mais, à l'inverse, l'absence de CDMT, traduisant en termes budgétaires sur un moyen terme des stratégies sectorielles cohérentes avec le CSLP, peut affecter l'allocation stratégique des ressources et conduire à des modifications importantes dans la composition des dépenses.	L'absence de stratégies sectorielles et des CDMT ne permet pas d'optimiser l'articulation des actions sur le moyen terme et de prévoir la disponibilité des ressources au moment opportun.
Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget	Il n'existe pas de système formel de gestion prévisionnelle de la trésorerie, ce qui limite les capacités de contrôle de l'exécution du budget. Les règles et procédures de contrôle de la dépense sont insuffisamment établies. Elles sont très insuffisantes pour les dépenses salariales, et relativement peu efficaces, pour les dépenses non salariales. Les moyens des services de contrôle interne ne sont pas en rapport avec l'étendue de leurs missions.	L'absence de gestion prévisionnelle de la trésorerie peut affecter l'allocation stratégique des ressources en contraignant à des modifications non planifiées des dotations budgétaires. La faiblesse des capacités d'intervention des services de contrôles internes et des procédures d'attributions des marchés peut aussi se traduire par des surcoûts, et des actes frauduleux qui modifient la structure réelle des dépenses.	Le manque de prévisibilité des flux de ressources alourdit les charges par le recours fréquent aux emprunts de trésorerie, et peut accroître les risques d'accumulation d'arriérés. La faiblesse des contrôles internes peut aussi entraîner l'émergence de pratiques de corruption et de détournements de ressources
Comptabilité, enregistrement des informations et rapports financiers	Les rapprochements des comptes ne se font pas régulièrement, ou dans des délais relativement corrects. Le suivi de l'exécution du budget en cours d'exercice est difficile en raison de l'absence de production et de diffusion des données complètes et fiables dans des délais suffisants. Les données nécessaires au suivi des dotations des services primaires ne sont pas non plus suffisantes. La consolidation des états financiers annuels ne se fait actuellement pas.	Les insuffisances de la comptabilité rendent difficiles la détermination et la maîtrise des coûts des programmes, ce qui limite les capacités d'allocations optimales des ressources. Le manque d'informations sur le suivi de l'exécution du budget peut aussi entraîner des restructurations non planifiées de la répartition des dépenses en fin d'exercice.	Le manque d'information sur l'exécution des budgets ne permet pas la prise de décisions pour des actions correctives au moment opportun. Elle ne permet pas non plus la surveillance et le contrôle de l'utilisation des fonds.

	Discipline budgétaire	Allocation stratégique des ressources	Mise à disposition efficiente des services
Surveillance et vérification externe	<p>La Cour des Comptes dispose des moyens juridiques pour assurer toutes ses fonctions de vérification et de contrôle. Mais ses moyens en ressources humaines sont limités en nombre. Ses missions sont aussi rendues difficiles en raison du non-respect par les comptables publics de leurs obligations en matière de transmissions dans les délais de leurs documents de gestion.</p> <p>Le Parlement ne dispose pas d'organisation spécifique pour l'examen des budgets et lois de finances. Il ne dispose pas non plus de moyens et des capacités nécessaires pour assurer ses missions de contrôle sur l'exécution du budget.</p>	<p>La faiblesse des contrôles externes peut conduire à la déresponsabilisation dans l'exécution des politiques arrêtées.</p>	<p>La déresponsabilisation des gestionnaires peut entraîner l'inefficacité des actions et l'échec des politiques.</p>

(iii) Perspectives de planification et de mise en œuvre des réformes

41. Le Burundi vit depuis quelques années une situation de sortie de crise, pendant laquelle il a engagé un processus approfondi de réforme de ses systèmes de gestion. Ces derniers avaient souffert durant la période conflictuelle d'absence de progrès, voire de régression dans certains cas.

42. Au cours des dernières années, des efforts soutenus ont été déployés pour reconstruire et moderniser les systèmes. Des résultats positifs sont enregistrés dans plusieurs domaines, notamment pour ce qui concerne le cadre légal et réglementaire, les outils de gestion (classifications, comptabilité), les systèmes informatiques, la mise en place d'institutions de contrôle.

43. Ces progrès, qui restent à consolider et approfondir, n'ont pas encore produit tous leurs effets en matière d'amélioration globale de la qualité de la GFP. Le système GFP reste fragile, mais pourrait connaître très rapidement des avancées significatives grâce notamment à l'adoption en 2008 et leur mise en œuvre en 2009 de deux lois fondamentales (Code des marchés publics et Loi sur les Finances publiques).

44. Pour accélérer le processus de réformes, les autorités ont préparé et approuveront en 2009 une stratégie de réformes de la GFP et des plans pluriannuels d'actions pour sa mise en œuvre. Le projet initial sera finalisé par la prise en compte des constats de l'évaluation PEFA ainsi que l'utilisation des indicateurs PEFA pour la fixation des objectifs et la mesure des progrès futurs en matière d'amélioration de la GFP.

1. INTRODUCTION

1. Après de longues années de conflits internes, le Burundi vit depuis 2001 une situation post conflit au cours de laquelle il consolide la sécurité et la paix civile, il réhabilite et modernise ses institutions, et relance le processus de développement économique et social.

2. La réforme de la Gestion des Finances Publiques (GFP) fait partie des grandes priorités des autorités nationales. Le Burundi y consacre de gros efforts notamment depuis 2004 dans le cadre de ses stratégies pour la croissance et la lutte contre la pauvreté. Dans ce cadre, des avancées significatives ont été réalisées grâce notamment aux réformes institutionnelles concernant les organes de vérification (Cour des comptes, Inspection Générale de l'Etat), et au développement d'outils pour améliorer l'efficacité et la transparence de la GFP, tels que les classifications budgétaires et comptables, les systèmes informatiques. Les avancées majeures seront sans conteste l'adoption très récente de la Loi sur les Finances publiques et la révision du Code des marchés publics. Ces deux textes fondamentaux permettent de disposer des instruments juridiques, jusqu'à présent manquants, pour fonder les règles de transparence et d'efficience de la GFP.

3. Les autorités burundaises ont marqué leur volonté de poursuivre et d'approfondir les réformes à travers la préparation et l'adoption d'une Stratégie nationale de réforme de la GFP. Elles ont exprimé au début de l'année 2008 le besoin de compléter les diagnostics de la GFP effectués au cours des années précédentes, par une évaluation des performances du système de GFP selon l'approche PEFA.

4. Le présent rapport constitue un état des lieux du système de Gestion des Finances Publiques (GFP) Burundais élaboré sur la base des indicateurs de haut niveau du «Cadre de Mesure de Performance de la Gestion des Finances Publiques» (PEFA). Cet état des lieux intervient à la veille de la mise en œuvre effective des nouveaux cadres législatifs. Il permet une mesure des performances des systèmes encore en cours, déterminés par la base juridique ancienne (loi du 19 mars 1964 sur le règlement général sur la comptabilité publique). Ces performances, encore faibles malgré les progrès enregistrés depuis 2004, sont amenées à évoluer très vite dès 2009. En effet, la stratégie de réformes de la GFP en cours de préparation et qui sera adoptée en 2009, de même que les plans d'actions qui en découleront, tiendront comptes des constats établis dans le cadre de cette évaluation pour préciser les objectifs, priorités et actions de réforme. Les indicateurs du PEFA serviront aussi utilement à la mesure des progrès attendus.

5. L'évaluation PEFA a été réalisée en plusieurs étapes. La première a consisté en une mission des évaluateurs à Bujumbura (Burundi) du 10 novembre au 04 décembre 2008, mission au cours de laquelle des séances de travail ont été organisées avec les services et acteurs de la GFP représentant diverses institutions (Finances, Plan, Gouvernance, Administration territoriale, Parlement, Communes, Inspections, Cour des comptes, Associations patronales...). Une liste détaillée des personnes, services et institutions rencontrés est annexée à ce rapport. La mission a recueilli une série de documents dont la liste est donnée en annexe E. L'analyse du contenu de ces documents lui a permis d'approfondir le champ d'investigation et de fonder l'évaluation des indicateurs sur des éléments objectifs et vérifiables.

6. Au cours de cette étape, un atelier de formation d'un jour sur l'approche PEFA a été organisé. La méthode, le contenu du rapport sur la performance du système de gestion des finances publiques - PFM-PR et les indicateurs (28 indicateurs de haut niveau et 3 indicateurs sur les pratiques des bailleurs de fonds), ont été présentés aux représentants des différents ministères, institutions et PTF en lien avec les finances publiques. Un aide-mémoire contenant les toutes premières conclusions a été préparé et remis aux autorités à l'issue de cette première étape.

7. La seconde étape a consisté en l'élaboration d'un rapport préliminaire transmis aux autorités et aux PTFs le 22 décembre 2008. Il a fait l'objet d'un examen détaillé au cours de séances de travail qui ont réuni, en janvier 2009, ses rédacteurs, les responsables du Ministère des Finances et des représentants de PTFs. Ces séances visaient l'appropriation de l'évaluation par la partie nationale, qui devait apporter, le cas échéant des informations complémentaires permettant de justifier et/ou d'amender les analyses et cotations du rapport issu de la première étape (rapport préliminaire).

8. La troisième étape a consisté à soumettre le rapport provisoire une nouvelle fois à l'examen de la Partie nationale (y compris des services non dépendants du Ministère en charge des Finances), des représentants des Bailleurs de fonds au Burundi et au Secrétariat du PEFA (analyse de la conformité du rapport à la méthode PEFA).

9. Le présent rapport final tient compte des observations et propositions de modification faites par les différentes parties à l'issue de la troisième étape. Une note complémentaire à ce rapport reprend les commentaires et recommandations transmis aux évaluateurs ainsi que les réponses et explications faites par ces derniers.

10. Ainsi, le processus d'élaboration a connu la participation active de nombreux responsables nationaux. Les partenaires techniques et financiers ont aussi contribué significativement à l'évaluation. En plus du financement de la mission et de l'atelier de formation, ils ont fourni des informations utiles lors d'une réunion organisée avec les consultants, même si la plupart d'entre eux n'ont pu répondre à un questionnaire qui leur avait été remis pour recueillir des données chiffrées en rapport avec les indicateurs D1, D2 et D3. Certains ont aussi aidé en formulant des commentaires et suggestions à partir du rapport provisoire qui leur avait été remis.

11. L'évaluation est centrée sur les pratiques en matière de gestion des finances publiques de l'année en cours (2008) et, pour l'analyse des données, sur les trois exercices précédents (2005 à 2007). Elle se traduit par une notation des indicateurs selon la méthodologie et les barèmes décrits dans le manuel diffusé par le secrétariat du PEFA en juin 2005. Le présent rapport résume les résultats et analyses des notations données aux indicateurs présentés dans les annexes A et B.

12. L'évaluation de la GFP a concerné toutes les ressources et dépenses du gouvernement central et des institutions chargées de leur gestion. Sont donc concernés par l'étude : les administrations centrales des ministères et institutions et leurs services déconcentrés au niveau provincial. Pour certains indicateurs, l'étude a été élargie aux collectivités territoriales et aux établissements à caractère administratif et aux entreprises publiques.

13. La mission remercie l'ensemble des autorités du Burundi, particulièrement Madame la Ministre de l'Economie, des Finances et de la Coopération au Développement, et ses principaux collaborateurs et responsables de structures, pour les facilités accordées dans l'organisation de l'évaluation, la collecte et l'analyse des informations.

14. Elle remercie aussi les autorités et les responsables d'institutions qu'elle a rencontrés, pour l'accueil et la disponibilité qu'ils ont manifestés à son égard.

15. La Mission remercie enfin les représentants des partenaires techniques et financiers qui ont apporté leur soutien. En particulier, elle exprime sa gratitude à l'adresse de Monsieur le Conseiller économique de la Délégation de la Commission Européenne, qui a reçu les consultants pendant le déroulement de leur mission, et les a utilement appuyés.

2. DONNEES GENERALES SUR LE PAYS

2.1 Description de la Situation Economique du Pays

2.1.1 *Le contexte national¹*

16. Pays situé à l'Est de l'Afrique centrale, le Burundi s'étend sur une superficie de 27.834 km² pour une population estimée en 2006 à 7,8 millions d'habitants² soit une densité parmi les plus élevées au monde de presque 294 habitants par Km² avec une forte concentration dans le milieu rural (qui abrite 90% de la population).

17. Le Burundi fait partie des pays à très faible revenu. Le Produit Intérieur Brut (PIB) nominal par habitant reste faible, mais en amélioration par rapport aux niveaux des années de conflit pendant lesquelles cet indicateur a connu un net recul (avec 139 US\$ en 2007 contre 83 US\$ en 2004). La croissance en termes réels du revenu par habitant, facteur fondamental dans l'amélioration du bien-être des populations, a été contrecarrée par un rythme de croissance de la population de 3,6% l'an au moment où la croissance réelle a été limitée et volatile. En effet, après 2005 où le PIB réel n'a augmenté qu'à un taux de 0,9%, ce rythme s'est fortement accru en 2006 (+5,1) avant de ralentir en 2007 (+3,6%)³, en raison de la mauvaise performance du secteur café, principal produit d'exportation du pays. Sur la même période, l'inflation (mesurée en glissement annuel) a connu une forte hausse pour se situer à 14,7% en 2007 contre seulement 1% en 2005 en raison de la poussée sur les marchés internationaux des prix des produits de base et du pétrole.

18. La structure du PIB, telle que présentée en 2005⁴, montre une prépondérance du secteur primaire qui a participé à hauteur de 46% à la valeur ajoutée créée cette année, suivi du secteur tertiaire avec 38% alors que la contribution du secteur secondaire n'a été que de 16%. Par type de production, les données révèlent que la production vivrière contribue au PIB pour 38% contre 2,5% pour l'agriculture d'exportation.

19. Les indicateurs sociaux demeurent à des niveaux faibles. Sur un plan général, le Burundi se caractérise par la faiblesse de l'Indicateur de Développement Humain⁵ qui le classe parmi les neuf pays les moins développés du monde et par une forte incidence de la pauvreté dont le niveau est estimé à 66,8% en 2006 avec une concentration dans le milieu rural (68,8% contre 34% au milieu urbain). Cette situation se caractérise aussi par des performances faibles dans les domaines de la santé, de l'éducation, de la sécurité alimentaire et de l'emploi. En effet, pour l'année 2006, le taux de mortalité infantile est de 114 pour mille et le taux brut de scolarisation primaire se situe à presque 80% (contre respectivement 96,3% pour mille et 92% en Afrique Subsaharienne). De même, la majorité écrasante de la population du Burundi (82%) vit en deçà des normes internationales de sécurité alimentaire et 84% des personnes exerçant un emploi travaillent dans le secteur agricole⁶ qui se caractérise par une forte volatilité de la production.

¹ Sauf indications contraires, les données utilisées dans cette partie proviennent du rapport de la Banque mondiale sur les Indicateurs dans le Monde pour l'année 2006.

² Les résultats préliminaires du dernier Recensement Général de la Population publiés au début 2009 indiquent une population totale de huit millions trente-neuf mille habitants en 2008.

³ Source : Rapport du FMI, août 2008.

⁴ Burundi, les chiffres-clés de l'économie.

⁵ Indicateur élaboré chaque année par le PNUD qui prend en compte une série de variables

⁶ Burundi, les chiffres-clés de l'économie.

20. Le Burundi a atteint le point de décision de l'initiative Pays pauvres très endettés (PPTTE) en août 2005, et de l'Initiative d'Allègement de la Dette Multilatérale (IADM) en janvier 2006. Les points d'achèvement seront probablement atteints en janvier 2009⁷. Les ressources issues de ces allègements sont affectées en priorité aux secteurs sociaux et aux infrastructures.

21. Le Burundi met en œuvre des programmes pluriannuels de Facilité pour la réduction de la Pauvreté et la Croissance (FRPC). Le premier, qui a porté sur la période 2004-2008, a été achevé de manière conforme aux objectifs du gouvernement. Un deuxième programme, couvrant la période d'avril 2008 à mars 2011, a été engagé. Il vise à poursuivre et renforcer les réformes entreprises par le Gouvernement dans les domaines macroéconomiques et structurels et de la gouvernance. Dans ce cadre l'appui du FMI sera de 46,20 millions DTS pour la période 2008-2011.

2.1.2 *Le Programme global de réforme*

22. Le Burundi a élaboré en septembre 2006 un Cadre Stratégique de Croissance et de Lutte contre la Pauvreté (CSLP)⁸ qui retrace les objectifs de développement du pays pour la période en conformité avec les objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD). Ce CSLP s'articule autour de quatre priorités : (i) l'amélioration de la gouvernance et de la sécurité, (ii) la promotion d'une croissance économique durable et équitable, (iii) le développement du capital humain et (iv) la lutte contre le VIH Sida.

23. Les PTFs du pays se sont fortement mobilisés pour accompagner le Gouvernement dans la mise en œuvre des réformes qu'il entreprend notamment dans le cadre des priorités fixées dans le CSLP et parmi lesquelles la gestion des finances publiques occupe une bonne place (Axes 1 et 2 du CSLP).

2.1.3 *La logique des réformes du système de gestion des finances publiques*

24. Le Gouvernement considère que l'atteinte des objectifs que le pays s'est fixés dans sa stratégie de réduction de la pauvreté est fortement conditionnée par les progrès dans le domaine de l'efficacité et de la transparence de la gestion des finances publiques.

25. Le Gouvernement a signé avec ses principaux PTFs un accord de partenariat en mai 2005 destiné à améliorer l'efficacité des appuis budgétaires. L'accord a été accompagné de la mise en place d'un dispositif institutionnel d'impulsion, de suivi et de coordination des réformes de la GFP. Ce dispositif est composé d'un Comité de Coordination des Partenaires et d'un Comité technique pour le suivi des mesures et programmes de réformes.

26. Dans le cadre de ce partenariat, une série d'études sur le fonctionnement du système GFP ont été conduites, qui ont permis d'identifier un ensemble de recommandations et des propositions de réformes dont certaines ont déjà été mises en application. En 2008, une assistance technique du FMI a été mise en place pour aider à la préparation d'une stratégie sectorielle et des plans d'actions pluriannuels de réforme de la GFP. La stratégie et le premier plan seront finalisés, adoptés et mis en œuvre en 2009.

⁷ Le point d'achèvement a effectivement été atteint en janvier 2009. Le Burundi a bénéficié des initiatives PPTTE et MDRI.

⁸ Celui-ci a été précédé d'un CSLP intérimaire qui a été mis en œuvre en 2004 pour la période 2004-2006.

2.2 Description des objectifs budgétaires

2.2.1 Performances budgétaires (période 2005-2007)

27. Les recettes (sans les Dons) en pourcentage de PIB ont eu tendance à baisser passant de 20% en 2005 à 18,7% en 2007 avec une moyenne annuelle sur la période de 19,2%. Sur la même période, les dépenses totales y compris les prêts nets ont suivi une évolution inverse pour se situer à 38,5% en 2007 contre 36,8% en 2005 (avec 37,8% en moyenne l'an). L'accélération de la croissance des dépenses en 2006 résulte de l'affectation des ressources provenant de l'allègement de la dette aux dépenses des secteurs sociaux.

28. Sur la période 2005-2007, le solde global (total recettes budgétaires – total dépenses et prêts nets) hors dons s'est situé en moyenne annuelle à -18,6% du PIB avec une hausse sensible depuis 2006 s'expliquant par les allègements PPTTE (comptés ici dans les dons) affectés à des dépenses supplémentaires. En incluant les dons, le solde budgétaire global s'améliore nettement passant de -5,1% du PIB en 2005 à +1,1% en 2007. Cette évolution résulte à la fois des allègements de dette précédemment cités, et de l'accroissement des appuis financiers des PTFs en soutien au CSLP.

29. Le besoin de financement a évolué en rapport avec le solde budgétaire hors dons. De 9,0% du PIB en 2005, il ne représentait plus que 3,9% en 2007. Le Financement extérieur net (Emprunt + rééchelonnement – amortissement) a été négatif en 2007, après avoir représenté 6,4% du PIB en 2005. Cette évolution est significative de la baisse des dépenses de projets financés sur prêts et de la hausse de celle des projets financés sur dons. Elle est aussi significative de la politique de désendettement.

Table 2.1: Budget de l'Administration centrale (En % du PIB)⁹

	En milliards de Fbu			En % du PIB		
	2005	2006	2007	2005	2006	2007
Recettes Totales	272,9	347,8	419,0	31,7%	36,8%	39,5%
Recettes Budgétaires (fiscales et non fiscales)	172,0	178,8	197,6	20,0%	18,9%	18,6%
Dons (Projets, aides budgétaires et allègements PPTTE)	100,9	169,0	221,4	11,7%	17,9%	20,9%
Dépenses et prêts nets	316,5	361,1	408,0	36,8%	38,2%	38,5%
Hors charges d'intérêts	284,5	336,7	378,1	33,0%	35,6%	35,7%
Intérêts	32,0	24,4	29,9	3,7%	2,6%	2,8%
Soldes Budgétaire Globale	-43,6	-13,3	11,0	-5,1%	-1,4%	1,0%
Soldes Budgétaire Globale (hors dons)	-144,5	-182,3	-210,4	-16,8%	-19,3%	-19,8%
Dépenses Primaires (dépenses hors intérêts, investissements sur ressources extérieurs et prêts nets)	221,3	256,0	272,5	25,7%	27,1%	25,7%
Solde Primaire	-49,3	-77,2	-74,9	-5,7%	-8,2%	-7,1%
Dépense prêts nets et amortissements	350,5	401,9	460,3	40,7%	42,5%	43,4%
Besoin de financements	-77,6	-54,1	-41,3	-9,0%	-5,7%	-3,9%
Financement extérieur	55,5	6,4	-9,2	6,4%	0,7%	-0,9%
PIB	860,9	946	1060			

⁹ Source : Mémorandum de politique Economique – novembre 2008.

2.2.2 Allocation des ressources

30. Le tableau ci-dessous donne les dépenses effectives (dépenses engagées) selon les grandes rubriques de la classification économique (hors principal et intérêts de la dette et hors dépenses d'investissements financés sur dons et prêts extérieurs). Ces données montrent une des principales difficultés qu'affrontent les autorités. Malgré des salaires nominaux relativement bas (les salaires de la fonction publique sont moins élevés que ceux des autres secteurs de l'économie) la masse salariale est très élevée. Elle représente en moyenne sur les trois exercices considérés plus de 45% du total des dépenses¹⁰.

31. L'importance de la masse salariale impacte celle des investissements sur ressources propres qui représentent en moyenne moins de 8% des dépenses.

Tableau 2.2 Dépenses effectives (engagements) selon la classification hors dette et hors investissements sur ressources extérieurs
(En pourcentage du PIB)

	2005	2006	2007
Dépense de fonctionnement	95,6%	91,2%	90,4%
Salaires	46,9%	43,6%	45,0%
Biens & Services	25,5%	26,0%	24,9%
Transferts	19,5%	18,3%	18,5%
Autres (Imprévu)	3,8%	3,3%	2,0%
Investissements sur ressources propres (hors contreparties fiscales des projets financés sur ressources extérieures)	4,4%	8,8%	9,6%
Total	100,0%	100,0%	100,0%

Source : Données SIGEFI.

32. Concernant l'allocation des dépenses des secteurs prioritaires, le tableau ci-dessous montre que les secteurs sociaux (Santé, Education, Protection sociale...) et économiques (agriculture, élevage, développement rural et infrastructures) ont connu une progression significative entre 2005 et 2007, en relation avec les allègements PPTTE de la période intérimaire. Leur part est passée de 37,5% à 44,4%. Elle apparaît encore faible, comparativement aux dépenses des secteurs de souveraineté, mais cela résulte de l'importance de dépenses affectées aux services de défenses et de sécurité dans la cadre de la politique de démobilisation des groupes armés et de la sécurisation du pays.

Tableau 2.3 Evolution des dépenses publiques par secteurs
(En pourcentage du PIB)

Secteurs	2005	2006	2007
Secteurs de Souveraineté	62,5%	57,6%	55,6%
Secteurs sociaux	32,7%	37,0%	38,2%
Secteurs économiques	4,8%	5,4%	6,2%
Total	100,0%	100,0%	100,0%

Source : SIGEFI

¹⁰ Le taux de 35% est considéré, pour de nombreux pays d'Afrique sub-saharienne, comme taux maximum acceptable (critère de convergence de l'UEMOA par exemple).

2.3 DESCRIPTION DU CADRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL DE LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES

2.3.1 *Le cadre juridique*

33. Les finances publiques du Burundi sont régies par un ensemble de textes d'ordres constitutionnel, légal et réglementaire dont les principaux éléments sont présentés ci-dessous.

34. **La Constitution** : adoptée en février 2005¹¹, la constitution du Burundi établit la séparation des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire, fixe le cadre juridique et institutionnel du budget et les prérogatives en matière budgétaire du Gouvernement et de l'Assemblée Nationale, définit les matières relevant du domaine de la loi et détermine les principes généraux relatifs au pouvoir d'amendement des députés et sénateurs (articles 188 à 191), au contenu, au délai de dépôt et à la procédure de vote du projet de loi de finances (articles 176 à 178). Elle institue la Cour des comptes (article 178).

35. **Les lois :**

- La loi portant règlement général de la comptabilité publique de l'Etat (Loi du 19 mars 1964 modifiée en 1969 et en 1971) : fixe les règles et l'organisation de la préparation et de l'exécution des recettes et des dépenses du budget de l'Etat ainsi que les prérogatives des différents intervenants. Elle consacre les principes d'unité, d'universalité, d'annualité et de spécialité budgétaire.
- La loi n°1/002 du 31 mars 2004 portant création, missions organisation et fonctionnement de la Cour des Comptes.
- loi n°1/01 du 4 février 2008 portant Code des marchés publics.
- Le Code Général des Impôts et le Code général des Douanes.

36. **Les décrets.**

- Le décret n°1/171 du 10 décembre 1971 introduit le contrôle budgétaire.
- Le décret n°1/039 du 30 décembre 1989 élargit le champ du budget général en y incluant les opérations hors budget, les budgets annexes, les budgets autonomes et les comptes spéciaux.
- Le décret n°100/168 du 31 décembre 2004 portant approbation du nouveau Plan budgétaire et Comptable de l'Etat.
- Le décret n°100/100 du 03 juin 2008 portant contenu de la lettre de cadrage et du calendrier de préparation des projets de loi de finances.

37. **Les ordonnances ministérielles**

- Ordonnance portant mesures d'exécution de la loi sur la comptabilité publique (ordonnance n°030/89 du 23 juin 1969) arrête le détail des règles d'exécution du budget au niveau du comptable pour les entrées et les sorties de fonds, du gestionnaire de crédits, de l'Ordonnateur-Trésorier du Burundi et du Caissier du Burundi.
- Ordonnance portant modification du plan budgétaire et comptable de l'Etat (ordonnance n°540/757 du 21 juillet 2008) qui vise à normaliser les procédures comptables.

¹¹ Elle a été précédée d'une constitution intérimaire mise en place le 28 octobre 2001 qui a mis en place le cadre juridique et institutionnel du budget.

38. **Les circulaires.** Il s'agit des diverses instructions et circulaires concernant la préparation, l'exécution et le contrôle des lois de finances et du budget général de l'Etat, et comportant des dispositions de portée réglementaire. Il en est ainsi de la circulaire du Ministre en charge des finances portant lettre de cadrage budgétaire qui invite les Ministres à entreprendre les travaux de préparation du budget et rappelle i) le contexte dans lequel intervient la loi de finances (réformes de gestion des finances publiques en cours ou prévues et hypothèses et perspectives macroéconomiques), ii) la démarche utilisée dans la répartition sectorielle des crédits, iii) les dispositions relatives à la préparation des projets de budget et iv) le calendrier de préparation du budget.

39. Les nombreuses études conduites ces dernières années (CFAA, PEMFAR) et les rapports de missions d'assistance technique dont a bénéficié le Burundi dans le domaine de la gestion des finances publiques (AFRITAC, FMI, UE, etc.), ont souligné, qu'en général, l'application de ce cadre juridique n'a pas été faite de manière satisfaisante. Elle s'est accompagnée de plusieurs entorses dont les plus importantes portent sur i) la non-application rigoureuse des règles et l'utilisation de procédures dérogatoires ii) le recours à des procédures exceptionnelles dans l'exécution des dépenses et la prolifération des exonérations fiscales et douanières.

40. Pour pallier à ces insuffisances, le Gouvernement a engagé plusieurs actions de réforme de son système de gestion des finances publiques. Ces efforts ont abouti à l'adoption très récente d'un nouveau cadre organique : la Loi n° 1/35 du 04 décembre 2008 Relative aux Finances Publiques (LFP). La LFP définit les trois catégories de loi de finances¹² ainsi que leurs contenus (articles 14-16) et fixe les principes budgétaires ainsi que les règles relatives i) à la détermination des charges et des ressources des collectivités publiques (articles 2-4), ii) à la présentation et à la portée des crédits inscrits dans les lois de finances (articles 17-24), iii) au vote des projets de loi de finances (articles 32-37), iv) aux mesures réglementaires d'exécution des lois de finances (article 38-47), v) à la comptabilisation des charges et des ressources (articles 48-49) et vi) aux contrôles des lois de finances (articles 52-58).

41. Les efforts du Gouvernement ont aussi permis la réorganisation des institutions de vérification et d'audit (Loi n°1/002 du 31 mars 2004 sur la Cour des Comptes et décret n°100/277 du 27 septembre 2006 sur l'IGE) et la révision et la modernisation de son système de passation des marchés publics (loi n°1/01 du 4 février 2008).

2.3.2 Le cadre institutionnel

42. La Constitution du Burundi consacre le principe de la séparation des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire en matière de gestion des finances. C'est ainsi que i) le Gouvernement prépare et exécute la loi de finances et le budget général de l'Etat, ii) le Parlement vote les lois de finances et contrôle l'action du Gouvernement, iii) la Cour des comptes juge les comptes des comptables et assiste le Parlement dans le contrôle de l'exécution de la loi de finances.

43. La séparation des responsabilités des fonctions de l'ordonnateur, du comptable et du contrôleur financier et les prérogatives qui en découlent sont ci-dessous présentées.

¹² Il s'agit de la loi de finances initiale, des lois de finances rectificatives et de la loi de règlement.

44. L'ordonnateur

- En ce qui concerne l'ordonnancement du budget de l'Etat,
 - Le ministre chargé des finances est ordonnateur principal unique des recettes et des dépenses du budget de l'Etat, des budgets annexes et des comptes d'affectation spéciale. Le Ministre délègue cette responsabilité à l'Ordonnateur Trésorier du Burundi (OTBU), qui est responsable des ordres de paiement et de la tenue des livres relatifs à l'exécution du budget.
 - Les Ministres sont administrateurs des crédits qui sont affectés à leurs Départements.
- En ce qui concerne les Etablissements publics, les Directeurs de cette catégorie d'organismes publics sont ordonnateurs principaux des recettes et des dépenses de leur établissement.
- Il en est de même en ce qui concerne les administrations personnalisées (l'ordonnateur est le Directeur ou le Directeur Général).
- En ce qui concerne les Collectivités territoriales décentralisées, les administrateurs communaux sont les ordonnateurs principaux des communes. Ces derniers ont la faculté de désigner des ordonnateurs délégués.

45. Le comptable public : au Burundi, la notion de comptable public n'est pas comprise de la même manière par tous les acteurs publics intervenant dans la gestion des finances publiques. C'est ainsi que pour certains (conformément à l'article 35 du règlement de la comptabilité publique ou à l'article 7 de la loi portant création de la Cour des Comptes), est comptable public tout agent qui manie des deniers publics. Mais pour de nombreux cadres rencontrés, cette notion ne couvre que les agents « commissionnés » par le Directeur de la Comptabilité publique.

46. Dans la pratique et en dépit des textes, ne sont considérés comme comptables publics que l'Ordonnateur-Trésorier du Burundi, les Receveurs des Impôts et des Douanes, les comptables spécialisés nommés auprès de certains ministères et les comptables nommés en province auprès d'unités déconcentrées. L'OTBU est comptable principal de l'Etat et doit rendre compte de sa gestion à la Cour des Comptes. Les Receveurs des Impôts et des Douanes sont habilités à la fonction de recouvrement des titres de perception émis par les services de leurs réseaux respectifs et sont commissionnés par l'OTBU mais ne sont pas toujours désignés par lui. Les comptables des Etablissements publics et ceux des Administrations personnalisées ne sont pas nécessairement désignés par le Directeur de la Comptabilité publique, ni commissionnés par lui. De ce fait, ils ne perçoivent pas toujours l'obligation de rendre compte au Directeur de la Comptabilité publique, ni même à la Cour des comptes.

47. Le dispositif décrit se caractérise aussi par une absence de délimitation claire entre les fonctions d'ordonnateur et de payeur ; entre l'ordonnateur et le comptable. Il se caractérise aussi par le fait que la Direction de la comptabilité, en charge de la réglementation et de l'encadrement des comptables, est aussi en charge de la comptabilité de l'Etat, alors que ces deux fonctions doivent être séparées et assurées par des services distincts.

48. Le Contrôle financier est chargé (au titre de l'arrêté ci-dessus mentionné introduisant le contrôle budgétaire) du contrôle a priori de la régularité des engagements de dépenses et de la préparation d'avis motivés sur les projets de textes à incidence financière. Au Burundi, le contrôle s'exerce sur les plans administratif, parlementaire et juridictionnel.

- *Sur le plan administratif*, le contrôle est assuré ex ante par le Contrôle budgétaire de la Direction du Budget et du Contrôle financier sur la régularité des engagements de dépenses et ex post par l'Inspection Générale de l'Etat.
- *Sur le plan parlementaire*, la constitution de la République du Burundi pose, comme mentionné précédemment, les modalités de contrôle parlementaire sur le budget de l'Etat à travers l'examen et le vote du Projet de loi de règlement définitif du budget général de l'Etat. Mais aucun des projets de lois de règlement préparés (2004 à 2007) n'a été adopté par l'Assemblée nationale.
- *Sur le plan juridictionnel*, le contrôle est du ressort de la Cour des Comptes qui a été créée par la loi n°1/002 du 31 mars 2004 avec comme mission d'effectuer le contrôle des comptes des comptables et des budgets des organismes publics (Etat, Collectivités locales et Etablissements publics et Administrations personnalisées). La Cour des Comptes est également chargée de délivrer la Déclaration générale de conformité ou de non-conformité destinée à éclairer l'Assemblée Nationale à l'occasion de l'examen et du vote du projet de loi de règlement. Ces prérogatives de la Cour des comptes en matière de contrôle juridictionnel ont été limitées par l'arrêt de la Cour constitutionnelle n°285/06 du 2 mars 2006, qui ne reconnaît pas aux magistrats de la Cour le droit de juger les comptables publics et de prononcer des condamnations. Par contre, les prérogatives de la Cour en matière de jugement des comptes ont bien été réaffirmées par la récente Loi sur les Finances Publiques.

49. Le secteur public regroupe les administrations centrales et leurs services déconcentrés, les collectivités et les entités publiques autonomes (Etablissements publics et les Administrations personnalisées).

50. *Les Collectivités locales* sont régies par la loi n°1/016 du 20 avril 2005 portant organisation de l'administration communale et l'arrêté-royal n°1/570 du 18 décembre 1964 portant organisation de la comptabilité communale. Ce texte sépare la fiscalité des communes de celle de l'Etat.

51. *Les Etablissements publics* sont régis par le décret-loi n°1/23 du 26 juillet 1988 portant cadre organique des établissements publics burundais qui détermine les règles générales régissant les diverses catégories d'établissements publics ainsi que les règles propres à certaines de ces catégories non encore réglementées par les dispositions organiques. Les Etablissements publics administratifs sont au nombre de 18 (source : Cour des comptes).

52. *Les Entreprises publiques* sont régies par la loi n°1/002 du 06 mars 1996 portant Code des Sociétés privées et publiques. Les Entreprises publiques sont au nombre de 19 (source : Cour des comptes).

53. *Les Administrations personnalisées* sont régies par le décret-loi n°1/9024 du 13 juillet 1989 portant cadre organique des Administrations Personnalisées de l'Etat qui détermine les règles régissant ces administrations. Les Administrations Personnalisées sont au nombre de 56 (source : Cour des comptes).

54. Il n'a pas été possible à la mission d'évaluer les poids relatifs de chaque secteur juridique dans la dépense publique. Excepté les données sur le budget général de l'Etat, il est difficile d'obtenir des données exhaustives, fiables et à jour sur les budgets des établissements publics autonomes et sur ceux des collectivités territoriales.

2.3.3 Les principales caractéristiques du système de gestion des finances publiques

La préparation de la loi de finances et du budget de l'Etat

55. Le processus de la préparation de la loi de finances est essentiellement de la responsabilité du Ministre en charge des finances (Art 18 de l'ordonnance ministérielle modifiant le RGCP). Cette disposition a été reprise par la loi organique qui dispose (Article 29) que le Ministre chargé des Finances sous l'autorité du Président de la République est chargé de la préparation des projets de lois de finances et de leur présentation au Parlement.

56. Le processus de préparation du budget peut être schématisé comme suit :

- Le Ministre en charge du Budget transmet aux Départements ministériels une lettre de cadrage budgétaire qui fixe les plafonds par Département et rappelle l'environnement macroéconomique dans lequel s'inscrit celui-ci ;
- Chaque Ministre prépare un projet de budget qu'il transmet à son tour au Ministre chargé des finances ;
- Le Ministre en charge du budget lance un processus interactif (dans le cadre des conférences budgétaires) autour des projets de budgets des Ministères et des contraintes budgétaires (lesquelles sont fixées dans le TOFE) avant d'aboutir à un projet de loi de finances final ;
- Le Ministre en charge du Budget soumet ce Projet de loi de finances au Conseil des Ministres pour examen et adoption ;
- Le Ministre en charge du Budget dépose le Projet tel qu'adopté par le Conseil des Ministres à l'Assemblée Nationale au plus tard à l'ouverture de la session d'octobre, date prévue par la Constitution dans son article 176.

57. Le Parlement dispose d'une période de 3 mois (durée de la session parlementaire) pour examiner et adopter ou amender le PLFI. Pour ce faire, le Parlement dispose d'une commission des finances, des affaires économiques et de la planification qui utilise pour cela diverses modalités (travaux internes, travaux de recherche d'informations dans les ministères sectoriels). Les aspects proprement budgétaires sont examinés avec le Ministre en charge du Budget entouré de ses principaux collaborateurs (DGCP et DGR). La commission prépare des rapports qui sont soumis à la plénière de l'Assemblée Nationale qui procède à l'examen final et au vote du projet de la loi de finances suivant les dispositions de la Constitution, du RGCP, de son règlement intérieur et désormais de la loi organique relative aux lois de finances. La loi ainsi votée est promulguée par le Président de la République.

58. En dépit des progrès réalisés dans ce domaine, la fonction de préparation du budget fait encore face à une forte contrainte en termes de capacités tant en ce qui concerne le MEFCD qu'en ce qui concerne les ministères sectoriels. Le MEFCD reste peu outillé dans les domaines de la préparation du budget et de la prévision macroéconomique et budgétaire et les ministères sectoriels ne sont généralement pas dotés de services dédiés à la fonction de préparation du budget.

L'exécution de la loi de finances et du budget

59. Au Burundi, l'exécution des lois de finances est de la responsabilité du Ministre en charge du budget. Celui-ci, après la promulgation de la loi de finances et après avoir pris les prédispositions requises (saisie des données budgétaires dans le SIGEFI), procède à une ouverture mensuelle ou trimestrielle de crédits pour l'ensemble des bénéficiaires. La loi organique prévoit dans son article 38 que les ouvertures des crédits se feront par ordonnance ministérielle tenant compte du rythme d'exécution des dépenses et des encaissements de recettes.

3. ÉVALUATION DES SYSTEMES, DES PROCESSUS ET DES INSTITUTIONS DES SYSTEMES DE GESTION DES FINANCES PUBLIQUES

3.1 Crédibilité du budget

60. La crédibilité, au sens des bonnes pratiques de la gestion des finances publiques (GFP), est évaluée par les écarts entre les prévisions budgétaires telles que fixées par la loi de finances initiale et les réalisations effectives, ainsi que par la capacité de suivi et de maîtrise des instances de paiement des dépenses pour éviter l'accumulation d'arriérés.

3.1.1 PI-1 Dépenses réelles totales par rapport au budget approuvé initialement

61. Le tableau 3.1 ci-dessous montre que les autorités arrivent à maintenir les dépenses en dessous des plafonds autorisés par les lois de finances. Les écarts de réalisations par rapport aux prévisions initiales, ont toutefois été importants au cours des deux derniers exercices (2006 et 2007). Ceci peut s'expliquer par le fait que c'est à partir de 2006 que le Burundi a commencé à bénéficier d'allègements substantiels de sa dette dans le cadre de la période intérimaire de l'Initiative PPTE. Les allègements obtenus avaient été effectivement réaffectés à des dépenses en faveur des secteurs sociaux, mais les procédures y afférentes n'étaient pas encore totalement en place, ce qui avait entraîné des retards dans l'utilisation des crédits.

Tableau 3.1: Comparaison entre les Dépenses prévues par les lois de finances et les Dépenses réelles des exercices 2005 à 2007
Montants en milliards de francs burundais

	2005	2006	2007
Dépenses primaires approuvées ¹ (Loi de finances initiale)	160,0	234,9	278,4
Dépenses primaires réelles (projets de Lois de Règlement)	155,0	215,4	252,9
Différence entre montants approuvés et réels	- 5,0	- 19,5	-25,4
Différence absolue entre montants approuvés et réels (en %)	3,1%	8,3%	9,1%
(1) : Dépenses totales hors service de la dette et hors investissements financés sur ressources extérieures.			
Sources : Budgets votés et exploitation des données SIGEFI.			

62. La note pour cet indicateur est « B » (au cours des trois dernières années, les dépenses effectives n'ont jamais dépassé les 10%, mais ont été par deux fois supérieures à 5%).

3.1.2 PI-2 Composition des dépenses réelles par rapport au budget approuvé initialement

63. Cet indicateur est une mesure synthétique des écarts observés entre les prévisions et les réalisations de chacune des 19 institutions les plus importantes (les autres sont regroupées dans la rubrique autres institutions). Il ne s'agit pas d'une mesure de dispersion de la répartition des crédits entre les institutions, mais d'une mesure de distorsion entre la répartition initialement prévue des dépenses, et la répartition effective.

64. Le tableau 3.2 ci-dessous montre que pour les deux années 2005 et 2007, la répartition initiale des crédits est quasiment respectée. Mais en 2006, une loi de finances rectificative avait été prise pour introduire dans le budget les dépenses supplémentaires liées à l'initiative PPTTE. Même si toutes les dépenses PPTTE n'ont pas été exécutées dans les délais prévus, l'écart des réalisations par rapport à la prévision budgétaire initiale est important. L'écart s'explique en grande partie par les retards dans le démarrage d'un important programme de constructions scolaires (7,4 milliards en réalisation pour une prévision de 16,7 milliards), et dans les programmes d'approvisionnement des services de soins (2,6 milliards réalisés pour une prévision de 9,3 milliards). L'écart de réalisation pour ces deux catégories de dépenses représente à lui seul 6,7% du total des dépenses primaires. La note pour cet indicateur est « B » (la variation de la composition des dépenses n'a été qu'une seule année supérieure à 5%).

Tableau 3.2: Ecarts entre budgets initiaux et dépenses réelles pour les 20 lignes budgétaires les plus importantes au cours des exercices budgétaires 2005 à 2007(*)

	Écart des dépenses totales (PI-1)	Variation des dépenses totales (**)	Variation dépassant l'écart total (PI-2)
2005	3,1%	5,2%	2,0%
2006	8,3%	19,9%	11,6%
2007	9,1%	9,1%	0,0%

(*) Les données et les calculs sont détaillés dans l'annexe F.
(**) moyenne des écarts absolus entre les prévisions et réalisations pour chaque institution.
Sources : Budgets votés et exploitation des données SIGEFI.

3.1.3 PI-3 Recettes réelles totales par rapport au budget initialement approuvé

Tableau 3.3 : Liste des 10 principales recettes budgétaires par ordre d'importance décroissant.

Les montants sont en milliards de FBu et portent sur le budget 2007.

	Prévisions	Réalisations
Impôts généraux sur les biens et services	59,4	59,0
Droits d'accises	36,9	30,3
Droits de douane & autres droits d'importation	33,1	24,2
Impôts sur les revenus des sociétés	25,4	26,5
Impôts sur les revenus des personnes physiques	13,8	18,7
Dividendes	9,5	9,0
Impôts non ventilables	6,3	8,0
Autres produits non fiscaux	5,6	2,8
Droits administratifs	4,9	2,7
Autres recettes fiscales	4,0	2,6
Autres recettes intérieures	10,1	12,7
Total	209,0	196,4

Sources : Rapports annuels sur la reddition des comptes

Tableau 3.4 : Comparaisons entre prévisions et réalisations des recettes budgétaires intérieures pour les exercices 2005 à 2007*
(en millions de Fbu)

Année	Prévisions loi de finances initiale	Réalisation	Taux de réalisation
2005	155 734,0	169 743,6	109,0%
2006	184 330,4	183 029,0	99,3%
2007	209 009,1	196 410,8	94,0%

Sources : Rapports annuels sur la reddition des comptes

65. Les données sur les prévisions et réalisations de recettes intérieures telles qu'elles ressortent des rapports annuels sur la reddition des comptes montrent que les réalisations sont dans les limites permettant une note « A » pour l'indicateur.

3.1.4 PI-4 Stock et suivi des arriérés de paiement sur les dépenses

66. L'indicateur porte sur les arriérés de dépenses de fonctionnement et d'investissement, y inclus les dépenses de personnel et les intérêts des emprunts. Il exclut en revanche :

- Les éventuelles échéances impayées du principal des emprunts (amortissement),
- Les retards ou réductions du montant des transferts (subsides) aux administrations personnalisées, EPA ou autres niveaux d'administration, dans la mesure où ces transferts ne résultent pas d'une obligation contractuelle.

67. En résumé, sont donc visés ici les arriérés vis-à-vis des fournisseurs de biens et services, du personnel (salaires, pensions), des organismes sociaux, et des organismes de financement au titre des intérêts des emprunts. Il est mentionné, à titre d'information, que la dette contractuelle relative aux emprunts est gérée par la Direction de la Trésorerie à l'aide du logiciel SYGADE. Il n'est pas constaté d'arriérés (en principal ou en intérêts) au titre de cette dette.

Composante 1. Stock et suivi des arriérés de paiement sur les dépenses

68. Le stock d'arriérés a été fortement réduit au cours des deux dernières années. Un audit des arriérés de l'Etat au 31 décembre 2004 a été réalisé en fin d'année 2005, d'où il ressort des créances validées pour un montant total de 20,07 Mrd FBu. Un plan d'apurement a été établi. Les arriérés ont été pris en charge dans les budgets des exercices 2006 et 2007. A ce jour, ils sont résorbés.

69. Concernant les dépenses des exercices 2005 à 2007 et de l'exercice courant (2008) la mission s'est fondée sur les pratiques commerciales admises au plan international en vertu desquelles les dépenses non payées deviennent des arriérés au-delà de 30 jours suivants la réception des factures des fournisseurs pour les livraisons/services faits. S'agissant des salaires et des intérêts de la dette, le non-paiement d'une échéance constitue immédiatement un arriéré. La mission n'a pas pris en considération la pratique locale consistant à considérer comme arriérés la totalité des dépenses liquidées et non payées en fin d'exercice. Elle a estimé en effet que cette définition n'était pas conforme aux pratiques généralement admises.

70. Le système SIGEFI enregistre comptablement la créance des fournisseurs au moment de la liquidation de leur facture, ou de la réception des listings de salaires à payer transmis par le ministère de la Fonction Publique. Cette écriture fait intervenir les comptes de tiers 40 (401 et 402 pour les fournisseurs respectivement des dépenses de fonctionnement et des dépenses d'investissement) et 42 (pour les charges salariales). Les enregistrements comptables ne permettent cependant pas d'identifier le stock des instances de paiement en fonction de leur ancienneté.

71. L'évaluation du stock d'arriérés, tel que visé par cette composante, ne peut donc être effectuée que de façon estimative. Pour ce faire, la mission a procédé à une estimation au 30/09/08, sur la base du calcul de la dépense mensuelle moyenne (soit le montant des dépenses totales de la période 01/01/08-30/09/08 divisé par 9), puis de la détermination de la correspondance en nombre de mois de dépenses, des « instances de paiements » inscrites dans les comptes de tiers 40 et 42. La mission a négligé les dépenses engagées exécutées et en cours de liquidation. Elle a en effet considéré, sur la base de l'examen des données mensuelles de l'exécution du budget, que leur montant est stable et relativement faible. Les résultats sont décrits dans le tableau suivant :

Tableau 3.5 : Estimation des arriérés de paiement
(en milliards de Fbu)

	Instances de paiement 30/09/08 (soldes comptes 40 et 42) (1)	Dépenses cumulées au 30/09/08 (2)	Dépenses mensuelles moyennes (01/01/08 – 30/09/08) (3)=(2)/9	Arriérés estimés(*) (4)	Ratio Arriérés rapportés aux dépenses (5)=(4)/(2)
Salaires	1,7	99,3	11,0	1,7	1,7%
Hors salaires	15,0	95,5	10,6	4,4	4,6%

(*) Pour les salaires c'est le montant des instances (colonne 1). Pour les autres dépenses, c'est l'écart entre les colonnes 1 et 3)

Les arriérés sont ainsi estimés à 6,1 milliards (1,7 milliard pour les salaires et 4,4 milliards pour dépenses). Ils représentent 3,1% du total des dépenses (194,8 milliards).

72. Selon la définition exposée plus haut, les arriérés de salaires correspondent à la totalité des instances de paiement, soit 1,7 Mrd FBU tels qu'ils ressortent de la comptabilité (il n'est pas tenu compte ici des retards de paiement des salaires des personnes nouvellement recrutées dans la fonction publique). Pour les autres dépenses, le calcul se fonde sur l'écart entre le montant des instances de paiement et celui de la dépense mensuelle moyenne, afin de faire ressortir les instances excédant 30 jours. Soit une estimation du montant des arriérés de 4,4 Mrd FBU (15,0 – 10,6) au 30/09/08. Le total des arriérés est ainsi estimé à 6,1 Mrd FBU, soit 3,3 % du total des dépenses à fin septembre 2008.

73. En conséquence, la note « B » est attribuée à cette composante (« le stock d'arriérés constitue 2 à 10 % des dépenses totales ; des données attestent que le stock a été considérablement réduit (c'est-à-dire de plus de 25 %) au cours des deux dernières années »).

Composante 2. Disponibilité de données pour le suivi du stock d'arriérés de paiement sur les dépenses.

74. Le système comptable ne permet pas de disposer de données fiables concernant le stock d'arriérés généré chaque année¹³ :

- Comme indiqué plus haut, le système ne permet pas d'identifier les retards de paiement (ancienneté, montants) relatifs aux instances qui sont comptabilisés au moment de la liquidation / ordonnancement (opérations concomitantes au Burundi).
- La dette dite arriérée, inventoriée en fin d'exercice et réengagée l'année suivante sur deux lignes budgétaires « arriérés sur exercices antérieurs (BO) et « impayés sur exercices antérieurs » (BEI), peut inclure aussi bien des arriérés « réels » (c'est-à-dire au-delà de 30 jours) qu'une dette courante (inférieure à 30 jours). En outre, ces données ne sont pas générées par le système, mais résultent d'un inventaire des ordres de paiement en instance, qui ne présente pas de garanties d'exhaustivité.

75. Le dernier recensement effectué remonte désormais à plus de deux ans (recensement et audit du stock au 31 décembre 2004).

76. La note « D » est attribuée à cette deuxième composante (« il n'existe pas de système permettant de suivre des données sur le stock d'arriérés et aucune action n'a été menée au cours des deux dernières années en vue de générer des données exhaustives et ponctuelles sur les arriérés »).

77. Un résumé des indicateurs couvrant la crédibilité du budget est présenté dans la matrice suivante. Globalement, le budget est crédible dans la mesure où le gouvernement s'efforce, et réussit le plus souvent, à maintenir des recettes et des dépenses globales au niveau des prévisions de la loi de finances. Cette crédibilité risque cependant d'être compromise par l'absence de capacités de veille en matière d'accumulation d'arriérés de paiements intérieurs.

Indicateur	Note	Explication Résumée				
A. CREDIBILITE DU BUDGET						
PI-1. Dépenses réelles totales par rapport au budget initialement approuvé	B	Année	Ecart Total dépense		Au cours des trois derniers exercices, l'écart entre les dépenses réelles et les prévisions initiales du budget a été par deux fois supérieur à 5%.	
		2005	3,1%			
		2006	8,3%			
		2007	9,1%			
PI-2. Composition des dépenses réelles par rapport au budget initialement approuvé	B	Année	Pour PI-1	Pour PI-2		Au cours des trois dernières années, la variation de la composition des dépenses mesurée par la méthode PEFA n'a été qu'une seule fois supérieure à 5%.
			Ecart Total dépense	total . Variation	Ecart en excès de la variation	
		2005	3,1%	5,2%	2,0%	
		2006	8,3%	19,9%	11,6%	
2007	9,1%	9,1%	0,0%			

¹³ Raison pour laquelle la mission a dû procéder par estimation (voir composante 1)

Indicateur	Note	Explication Résumée			
		Année	Prévisions loi de finances initiale	Réalisation	Taux de réalisation
PI-3. Recettes réelles totales par rapport au budget initialement approuvé	A	2005	155 734,0	169 743,6	109,0%
		2006	184 330,4	183 029,0	99,3%
		2007	209 009,1	196 410,8	94,0%
		Au cours des trois dernières années, les recettes n'ont été qu'une seule fois inférieures à 97% des prévisions initiales			
PI-4. Stock et suivi des arriérés de paiement sur les dépenses	D+				
(i) Stock des arriérés de paiement sur les dépenses et toute variation récente du stock	B	<p>Le stock d'arriérés de paiement inventorié fin 2004 à plus de 20 milliards de Fbu, a été résorbé.</p> <p>Pour évaluer les nouveaux stocks, la mission s'est fondée sur les pratiques commerciales admises au plan international en vertu desquelles les dépenses non payées deviennent des arriérés au-delà de 30 jours suivants la réception des factures des fournisseurs pour les livraisons / services faits. S'agissant des salaires et des intérêts de la dette, le non-paiement d'une échéance constitue immédiatement un arriéré.</p> <p>En considérant ces critères, et compte tenu de l'absence d'un système de suivi du stock d'arriérés, la mission a procédé à une estimation au 30/09/08 sur la base du calcul de la dépense mensuelle moyenne, puis de la détermination de la correspondance, en nombre de mois de dépenses, des montants inscrits dans les comptes enregistrant les dépenses liquidées¹⁴ non payées.</p> <p>Le total des arriérés estimé est à 6,1 Mrd, soit 3,3 % du total des dépenses à fin septembre 2008.</p>			
(ii) Disponibilité de données pour le suivi du stock d'arriérés de paiement sur les dépenses	D	<p>Il n'existe pas de suivi du stock d'arriérés dans la mesure où :</p> <ul style="list-style-type: none"> Le système ne permet pas d'identifier les retards de paiement (ancienneté, montants) relatifs à la dette qui est comptabilisée au moment de la liquidation/ordonnancement. Cette dette constitue les « instances de paiement » (comptes 40 et 42). La dette dite arriérée, inventoriée en fin d'exercice et réengagée l'année suivante sur 2 lignes budgétaires « arriérés sur exercices antérieurs » (BO) et « impayés sur exercices antérieurs » (BEI), peut inclure aussi bien des arriérés « réels » (au-delà de 30 jours) qu'une dette courante (inférieure à 30 jours). En outre, ces données ne sont pas générées par le système, mais résultent d'un inventaire des ordres de paiement en instance, qui ne présente pas de garanties d'exhaustivité. Il peut également exister un stock d'arriérés non recensés relatifs à des liquidations en instance (factures reçues, livraison/service fait, mais liquidation non effectuée). <p>Une étude sur les arriérés a été réalisée en 2004, qui a permis d'inventorier la totalité des arriérés de l'Etat. Après un processus de validation, achevé en 2005, le montant des arriérés a été établi à 19,5 Mrd FBu. Le plan d'apurement a été pris en charge dans les budgets 2006 et 2007. A ce jour, ces arriérés ont été résorbés.</p>			

¹⁴ Au Burundi, la prise en charge comptable intervient au moment de la liquidation.

3.2 Exhaustivité et transparence

3.2.1 PI-5 Classification du budget

Composante unique : système de classification utilisé pour l'établissement, l'exécution du budget et l'établissement des rapports sur le budget de l'administration centrale.

78. Le Plan Budgétaire et Comptable de l'Etat (PBCE) a été approuvé par le décret n° 100/168 du 31 décembre 2004 et est utilisé pour les budgets annuels depuis l'exercice 2005. Quelques modifications portant sur les procédures et la classification comptables lui ont récemment été apportées (ordonnances ministérielles n° 540/2/2/2008 et 540/757 du 21/07/08).

79. Les classifications sont définies en conformité à la norme internationale GFS 2001. Elles portent sur les classifications administrative, économique et fonctionnelle. La classification fonctionnelle utilisée (norme COFOG appliquée dans le système GFS) comporte, outre les 10 fonctions principales (« divisions »), les fonctions de second niveau (« groupes »), elles-mêmes éventuellement subdivisées en une ou plusieurs « classes ».

80. La nomenclature utilisée en comptabilité publique est harmonisée avec la classification économique des comptes budgétaires (unification des imputations budgétaires et comptables des dépenses - recettes).

81. Le système de programmation et de suivi de l'exécution du budget est fondé sur une codification à 21 positions qui retracent la source de financement (BO, BEI), les classifications administrative, économique et fonctionnelle, le code géographique et un code sectoriel. Ce dernier en pratique n'est pas utilisé pour distinguer les secteurs mais sert plutôt à l'identification des dépenses PPTTE ou des dépenses en faveur des pauvres telles que définies dans le CSLP. Les documents budgétaires présentés à l'Assemblée (projet de budget et de loi de règlement) reprennent la même codification.

82. La note « A » est attribuée à cet indicateur (« la préparation et l'exécution du budget reposent sur la classification administrative, économique et sous fonctionnelle, en utilisant les normes GFS/COFOG »).

Indicateur	Explication Résumée
PI-5. Classification du budget	<p>Le Plan Budgétaire et Comptable de l'Etat (PBCE) a été approuvé par le décret n° 100/168 du 31 décembre 2004 et est utilisé pour les budgets annuels depuis l'exercice 2005. Quelques modifications portant sur les procédures et la classification comptables lui ont récemment été apportés (ordonnances ministérielles n° 540/2/2/2008 et 540/757 du 21/07/08).</p> <p>Les classifications sont définies conformément au GFS 2001. Elles portent sur les classifications administrative, économique et fonctionnelle. La classification comptable est conforme à la classification économique.</p> <p>Le système de programmation et de suivi de l'exécution du budget est fondé sur un identifiant à 21 positions qui retracent la source de financement, les classifications administrative, économique et fonctionnelle, le code géographique et un code sectoriel. Ce dernier, en pratique, n'est pas utilisé pour distinguer les secteurs mais sert à l'identification des dépenses PPTTE ou des dépenses en faveur des pauvres telles que définies dans le CSLP. Les documents budgétaires présentés à l'Assemblée (projet de budget et de loi de règlement) reprennent la même codification.</p>

3.2.2 PI-6 Exhaustivité des informations contenues dans la documentation budgétaire

Composante unique : part des informations citées (cf. liste) dans la documentation budgétaire la plus récemment émise par l'administration centrale

83. La récente Loi sur les finances publiques promulguée en novembre 2008 a défini explicitement (art. 25, 26, 27 et 28), (i) les informations devant être contenues dans le projet de loi de finances, le projet de loi de finances rectificative et le projet de loi de règlement, (ii) les documents annexes et les documents devant accompagner les projets de loi soumis aux parlementaires. Les informations prévues recouvrent l'ensemble des 9 catégories énoncées dans le PEFA, qui permettent de qualifier de complète la documentation budgétaire soumise au Parlement.

84. Ces dispositions n'ont toutefois pas été intégralement appliquées pour la présentation du projet de loi de finances 2009. Par rapport aux 9 critères d'information spécifiés par le PEFA, le projet de loi de finances 2009 et le projet de loi de règlement 2007 qui l'accompagne en satisfont 4, comme décrit dans le tableau ci-dessous :

Informations nécessaires selon les critères PEFA	
1. Les hypothèses macroéconomiques, comprenant au moins les estimations de croissance totale, et les taux d'inflation et de change	Oui Les hypothèses sont présentées dans l'exposé des motifs. Elles correspondent à celles contenues dans les mémorandums de politique économique du programme FRPC et portent sur les prévisions de croissance, les évolutions de prix, les équilibres financiers intérieurs et extérieurs, les aides extérieures attendues, le niveau d'endettement.
2. Le déficit budgétaire, défini selon les normes GFS ou toute autre norme internationalement reconnue	Oui Le déficit budgétaire présenté est conforme à la norme GFS 1986
3. Le financement du déficit, y inclus la description de la composition prévue	Oui Un tableau de synthèse prévoit les sources de financement du déficit pour chacune des catégories suivantes : dons extérieurs pour projets, dons extérieurs pour programmes, prêts extérieurs pour projets et prêts extérieurs pour programmes, financements bancaires intérieurs, autres financements intérieurs.
4. Le stock de la dette, y compris des informations détaillées au moins pour le début de l'exercice en cours	Non Le projet de budget et les documents l'accompagnant ne comportent pas d'informations concernant le stock de la dette. C'est seulement dans le projet de loi de règlement que figure un tableau montrant l'encours de la dette et son évolution, mais jusqu'à l'année sur laquelle porte la loi de règlement.
5. Les avoirs financiers, y compris des informations détaillées au moins pour le début de l'année en cours	Non Il n'est pas présenté de situation consolidée des disponibilités des comptes du réseau Trésor (soldes des comptes dans les institutions bancaires, encaisses, etc.), ni de situation consolidée des avoirs des comptes publics.
6. L'état d'exécution du budget au titre de l'exercice précédent, présenté selon le même format que la proposition de budget	Oui Pour le projet de loi de finances 2009, déposé au quatrième trimestre 2008, les informations sur l'exécution du budget de l'exercice précédent sont fournies dans le projet de loi de règlement 2007, selon le même format que le projet de budget.
7. Le budget de l'exercice en cours (soit la loi de finances rectificative ou le résultat estimé), présenté sous le même format que la proposition de budget.	Non les données comparatives (budget en cours et budget proposé) sont présentées, mais à un niveau très consolidé.
8. Le résumé des données sur le budget pour les recettes publiques et les dépenses selon les principales rubriques des classifications utilisées (se reporter à l'indicateur PI-5), y compris des données pour l'exercice en cours et l'exercice précédent	Non Les documents budgétaires ne contiennent pas de tableau résumé sur les recettes et dépenses pour 3 années consécutives, mais seulement pour le budget en cours et celui projeté.
9. L'explication des conséquences des nouvelles initiatives des pouvoirs publics sur le budget, assorties des estimations de l'impact budgétaire des principales modifications de la politique fiscale et douanière et/ou de certaines modifications majeures des programmes de dépense	Non L'exposé des motifs du projet de loi de finances ne contient que les orientations générales du budget, avec des indications globales sur les nouvelles mesures. Il n'y a pas de document précisant le détail des mesures nouvelles et les incidences financières pour chacune d'elles.

85. La note « C » est attribuée à cet indicateur (« *les documents récents du budget satisfont 3 à 4 des 9 critères d'informations* »).

Indicateur	Note	Explication Résumée
PI-6. Exhaustivité des informations contenues dans la documentation budgétaire	C	Quatre des neuf critères exigés sont vérifiés.

3.2.3 PI-7 Importance des opérations non rapportées de l'administration centrale

Composante 1. Le niveau des dépenses extrabudgétaires (autres que les projets financés par les bailleurs de fonds) qui ne sont pas incluses dans les rapports budgétaires

86. Les dépenses « extrabudgétaires », au sens du PEFA, s'entendent des dépenses exécutées par les entités autonomes, qui bénéficient de transferts en provenance du budget de l'Etat, de recettes affectées et/ou de ressources propres. Ces entités concourent à la politique publique et leurs activités, qui sont gérées en dehors du système comptable de l'administration centrale, peuvent être significatives. Ces activités devraient dès lors être retracées dans les rapports budgétaires de l'administration.

87. Au Burundi, les entités administratives autonomes sont les Administrations Personnalisées de l'Etat (APE), les Etablissements Publics à caractère administratif (EPA).

88. Les Administrations Personnalisées de l'Etat (APE) sont régies par le Décret-loi n°1/024 du 13 juillet 1989. Ces entités sont des services publics dotés « *de la personnalité juridique, d'un patrimoine et d'une autonomie de gestion, mais dont l'organe responsable est placé sous l'autorité directe d'un ministre* ». Elles sont soumises aux règles de la comptabilité publique.

89. Les Etablissements Publics à Caractère Administratif (EPA) sont régis par le Décret-loi n° 1/23 du 26 juillet 1988 portant cadre organique des établissements publics. Ce texte juridique concerne aussi les établissements à caractère économique, mais il contient des dispositions spécifiques aux établissements administratifs, notamment celles relatives aux soumissions aux règlements de la comptabilité publique, aux règles des marchés publics et aux règles relatives à l'exécution de leur budget (engagements et liquidations). Mais l'article 47 du Décret-loi stipule aussi que l'acte de création de l'EPA peut déroger à ces obligations. L'objet principal des EPA doit avoir « *un caractère pédagogique, scientifique, culturel, social ou toute mission de service public spécialisé* ».

90. Les APE et les EPA constituent donc des entités autonomes dont les ressources sont des fonds publics et dont les missions concourent à la politique publique. Leurs fonds sont, au sens du PEFA, des fonds extra budgétaires qui doivent être retracés dans les rapports budgétaires. Ce n'est pas encore le cas. Le Budget général de l'Etat ne rapporte que les dépenses de l'administration centrale (y compris les transferts et subsides aux APE et aux EPA), les budgets annexes et les comptes spéciaux (Fonds routier). Cette situation sera corrigée en application de l'article 27 de la Loi sur les Finances publique qui stipule que « *les comptes consolidés de l'ensemble des administrations publiques pour le dernier exercice clos, faisant apparaître notamment les comptes des organismes publics autonomes* » doivent accompagner les projets de lois de finances.

91. Selon une liste fournie par la Cour des comptes, les établissements publics sont au nombre de 57 pour les administrations personnalisées et une vingtaine pour les EPA. La Cour des comptes a également recensé 13 fonds spéciaux. A cela s'ajoute 5 services à autonomie de gestion (tels que la BRB ou le SP/REFES) et 13 comptes et fonds extra budgétaires. Toutes ces entités concourent à la politique de l'Etat, et disposent d'une autonomie de gestion budgétaire et financière. Les subsides que leur accorde l'Etat sont inscrits au budget, mais la documentation budgétaire ne fait pas état de leurs autres ressources, ni de l'exécution de leur budget (y compris l'utilisation des subsides accordés). Il est difficile d'établir de manière précise ce que représentent ces établissements publics en termes financiers. La mission n'a pas pu disposer des budgets de ces entités. Néanmoins, au vu de leur importance, (hôpitaux, Caisse de sécurité sociale, etc.) leur budget global dépasse les 10% (50 milliards) du budget de l'Etat.

92. La note « D » est attribuée à cette composante (« *le niveau des dépenses extrabudgétaires non rapportées (autres que les projets financés par les bailleurs de fonds) constitue plus de 10 % des dépenses totales* »).

Composante 2. Les informations sur les recettes / dépenses liées aux projets financés par les bailleurs de fonds qui sont incluses dans les rapports budgétaires

93. Concernant les projets financés sur prêts, le projet de budget retrace ceux pour lesquels les financements sont acquis. De nouveaux projets peuvent être retenus en cours d'année sur la base de conventions de financement dûment agréées par le Ministre des Finances, et rapportés dans les lois de règlement. Le suivi des réalisations en termes financiers est assuré par la Direction de la Trésorerie, service en charge de la gestion de la dette. Ce service centralise, avec quelques retards, les informations sur les décaissements des fonds en rapport avec l'exécution des projets. L'information est totalement rapportée, tant en prévisions qu'en réalisations, dans la loi de règlement.

94. Par contre, concernant les projets financés sur dons, le budget prévisionnel de l'Etat n'inclut pas les financements de tous les bailleurs de fonds, notamment ceux des institutions relevant du système des Nations Unies. Le suivi de l'exécution est mal assuré pour l'ensemble des projets, y compris ceux inclus dans le budget. Les services en charge de la centralisation de ces informations (ministères en charge des finances ou de la planification) ne disposent que d'informations partielles. En se fondant sur les données enregistrées dans la balance du Trésor à fin septembre 2008, comparées aux prévisions budgétaires, on peut considérer que l'essentiel des décaissements relatifs aux projets financés sur dons est peu suivi ou mal connu. En 2008 (selon la Loi de Finances révisée), ils représentent un peu plus de 80% des dépenses de projets sur financements extérieurs. Des dispositifs de suivis de ces projets sont en cours de mise en place à la CNCA (mise en place d'une base de données reliée aux services des PTFs) et au ministère en charge de la Planification qui a récemment bénéficié d'un appui pour la constitution d'un fichier de suivi des projets. Ces systèmes ne sont pas encore opérationnels.

95. La note « C » est attribuée à cette composante (« *des informations complètes portant sur les recettes/dépenses concernant tous les projets financés grâce à des emprunts sont incluses dans les rapports budgétaires* »).

Indicateur	Note	Explication Résumée
PI-7. Importance des opérations non rapportées de l'administration centrale	D+	
(i) Le niveau des dépenses extrabudgétaires	D	Le budget général de l'Etat comprend les dépenses de l'administration centrale et les dépenses du Fonds Routier. Les fonds extrabudgétaires concernent d'autres institutions publiques à caractère administratif et divers fonds spéciaux. Les établissements publics à caractère administratif sont régis par les textes (décret-loi n° 1/23 du 26 juillet 1988 ; décret-loi n°1/9024 du 13 juillet 1989) et sont, selon une liste fournie par la cour des comptes, au nombre de 57 pour les administrations personnalisées et une vingtaine pour les EPA. La cour des comptes avait aussi recensé 13 fonds spéciaux. Toutes ces entités concourent à la politique de l'Etat, et disposent d'une autonomie de gestion budgétaire et financière. Mais leur budget et leur comptabilité ne font pas l'objet d'une consolidation, et les informations les concernant ne sont pas rapportées dans la documentation budgétaire. Il est difficile d'établir de manière précise ce qu'elles représentent en termes financiers. Mais au vu de leur importance, il est certain que le montant total de leurs dépenses représente plus de 10% des dépenses total de l'Etat.
(ii) les informations sur les recettes / dépenses liées aux projets financées par les bailleurs de fonds	C	Concernant les projets financés sur prêts, le projet de budget retrace ceux pour lesquels les financements sont acquis. De nouveaux projets peuvent être retenus en cours d'année sur la base de conventions de financement dûment agréées par le ministre des Finances, et rapportés dans les lois de règlement. Le suivi des réalisations en termes financiers est assuré par la Direction de la Trésorerie, service en charge de la gestion de la dette. Ce service centralise, avec quelques retards, les informations sur les décaissements des fonds en rapport avec l'exécution des projets. L'information est totalement rapportée, tant en prévisions qu'en réalisations, dans la loi de règlement. Par contre, concernant les projets financés sur dons, le budget prévisionnel de l'Etat n'inclut pas les financements de tous les bailleurs de fonds, notamment ceux des institutions relevant du système des Nations Unies. Le suivi de l'exécution est mal assuré pour l'ensemble des projets, y compris ceux inclus dans le budget. Les services en charge de la centralisation de ces informations (ministères en charge des finances ou de la planification) ne disposent que d'informations partielles. En se fondant sur les données enregistrées dans la balance du Trésor à fin septembre 2008, on peut considérer que plus de 50 % des décaissements relatifs aux projets financés sur dons ne sont pas connus.

3.2.4 PI-8 Transparence des relations budgétaires intergouvernementales

Composante 1. Systèmes transparents et basés sur des règles pour l'affectation horizontale entre les administrations décentralisées des transferts inconditionnels et conditionnels en provenance de l'administration centrale (affectation prévue dans le budget et affectation réelle)

96. Les administrations décentralisées au Burundi sont constituées des communes (les provinces n'ont pas le statut de collectivités territoriales décentralisées). Dans des agglomérations déterminées par la loi, la mairie peut être constituée de plusieurs communes urbaines.

97. Sur le plan légal, les textes constitutifs des communes sont récents. Il s'agit de :

- La Constitution de la République du Burundi (Loi n° 1/010 du 18 mars 2005), qui consacre la commune en tant « *qu'entité administrative décentralisée* » (art. 263) ;
- La Loi n°1/016 du 20 avril 2005 portant organisation de l'administration communale.

98. Quant aux textes organisant les finances communales, le corpus est ancien, depuis le règlement général de la comptabilité communale qui date de 1964, en passant par les différents textes régissant les ressources fiscales et non fiscales - instituées au profit des communes ou transférées par l'Etat - qui s'échelonnent de 1964 à 1997. Le plan comptable communal est en cours d'élaboration.

99. Hormis les dons qui peuvent leur être fournis par des instances non gouvernementales, les ressources actuelles des communes sont exclusivement constituées de recettes propres, fiscales et non fiscales, directement collectées par leurs agents, sur leur propre territoire communal. La règle établie est que les recettes prélevées sur une commune lui sont exclusivement affectées. Il n'y a pas de taxes partagées entre l'Etat et les communes, de transferts de taxes collectées par l'Etat pour compte des communes, ou encore de mécanismes de répartition de ressources entre les communes.

100. Une exception à cette règle est celle appliquée par le Ministère en charge de collectivités territoriales. Il collecte annuellement auprès de certaines entreprises des taxes sur certains produits (café, thé, riz...). Une partie de ces taxes est reversée aux communes abritant les sièges de ces entreprises. La partie restante est remise au fonds d'investissement pour le développement communal FONIC, qui la répartit entre les communes selon des règles dûment établies par voie réglementaire (critères de répartition fondés sur le nombre d'habitants).

101. Il est prévu, pour les exercices à venir, que l'Etat contribue aux investissements des collectivités territoriales à travers le FONIC. La répartition des subventions de l'Etat sera déterminée sur la base des projets retenus dans les plans communaux de développement communautaire en cours d'élaboration.

102. En conséquence, la note « A » peut être attribuée à cette composante (*« l'affectation horizontale de la quasi-totalité des transferts (au moins 90 % en valeur) provenant de l'administration centrale est déterminée par des mécanismes transparents et basés sur des règles »*).

Composante 2. Communication en temps voulu d'informations fiables par l'administration centrale aux administrations décentralisées sur leurs dotations budgétaires pour l'exercice à venir

103. Le projet de budget de la commune est préparé par l'Administrateur communal, et doit être approuvé par le Conseil communal avant le 30 septembre de l'année précédente. Il est ensuite soumis à l'approbation du Gouverneur de la province (commune rurale) ou du Maire (commune urbaine), au plus tard le 31 octobre. Mais la loi n° 1/016 du 20 avril 2005 ne précise pas de délai pour l'acte d'approbation par le Gouverneur ou le Maire.

104. Les ressources transférées aux communes au titre des subventions d'investissement effectuées à travers le FONIC sont déterminées en cours d'exercice budgétaire, après l'adoption de leur budget.

105. Pour la prévision des autres ressources (recettes propres, fiscales ou non fiscales), les communes ne reçoivent pas d'informations de la part des administrations économiques ou de l'administration fiscale leur permettant d'établir ces prévisions avec une fiabilité suffisante (nombre de contribuables potentiels, évolution de l'assiette fiscale, des valeurs locatives etc.). Nombre de communes procèdent à une estimation de leurs recettes prévisionnelles sur base des réalisations du dernier exercice clos (c'est-à-dire base N-2 pour le budget de l'année N).

106. La note « D » est attribuée à cette composante (« des estimations fiables sur les transferts sont communiquées après que les budgets des administrations décentralisées ont été finalisés ou les estimations publiées auparavant ne sont pas fiables »).

Composante 3. Mesure dans laquelle les informations budgétaires consolidées (concernant au moins les recettes et les dépenses) sont collectées au niveau de l'administration générale selon les catégories sectorielles

107. La Direction des finances communales (instituée par le Décret n°100/104 du 21/11/2005 portant réorganisation du Ministère de l'intérieur et de la sécurité publique) dispose de prérogatives en matière d'encadrement et de suivi de la préparation et de l'exécution des budgets communaux, d'élaboration de statistiques sur les finances communales, et d'inspection des finances. Ce service ne centralise pas encore toutes les données budgétaires des communes. Un système de suivi des budgets communaux est en cours d'élaboration dans le cadre du Programme National de Bonne Gouvernance. Les services de l'administration centrale n'établissent pas de rapports sur les prévisions et les réalisations du budget des collectivités territoriales, ni en cours d'année ni en fin d'exercice.

108. Ils n'établissent pas non plus de rapports financiers consolidés. Le Ministère des finances n'est d'ailleurs pas destinataire des états financiers annuels établis par les communes, uniquement adressés au Ministère de l'intérieur, qui est l'organe de tutelle au second degré. Ce dernier ne fait pas de consolidation des rapports des communes, et n'élabore pas de rapports périodiques sur les risques budgétaires ou financiers.

109. La note « D » est attribuée à cette composante (« des informations budgétaires (au moins ex-post) concordant avec les rapports budgétaires de l'administration centrale sont collectées et consolidées pour moins de 60 % (en valeur) des dépenses des administrations décentralisées »).

Indicateur	Note	Explication Résumée
PI-8. Transparence des relations budgétaires intergouvernementales	C	
(i) Transparence et objectivité dans la répartition horizontale des affectations entre les administrations décentralisées	A	<p>Les collectivités territoriales au Burundi ne sont constituées que des communes. Dans les agglomérations urbaines, les mairies peuvent être constituées de plusieurs communes. Hormis les dons qui peuvent leur être fournis par des instances non gouvernementales, les ressources actuelles des communes sont exclusivement constituées de recettes propres, directement collectées par leurs agents, sur leur propre territoire communal. Il n'y a pas de taxes partagées entre l'Etat et les collectivités territoriales. La règle établie est que les recettes prélevées sur une commune lui sont exclusivement affectées.</p> <p>Le Ministère de l'Intérieur collecte annuellement auprès de certaines entreprises des taxes sur certains produits (café, thé, riz...). Une partie de ces taxes est reversée aux communes abritant les sièges de ces entreprises. La partie restante est remise au fonds d'investissement pour le développement communal FONIC, qui la répartit entre les communes selon des règles dûment établies (critères fondés sur la population).</p> <p>Il est prévu, pour les exercices à venir, que l'Etat contribue aux investissements des collectivités territoriales à travers le FONIC. La répartition des subventions de l'Etat sera déterminée sur la base des projets retenus dans les plans communaux de développement communautaire en cours d'élaboration.</p>

Indicateur	Note	Explication Résumée
(ii) Communication en temps voulu d'informations fiables aux administrations décentralisées sur leurs allocations	D	<p>Les budgets des communes sont préparés et approuvés par le conseil communal avant le début de l'exercice.</p> <p>Les ressources transférées aux communes au titre des subventions d'investissement effectuées à travers le FONIC sont déterminées en cours d'exercice budgétaire, après l'adoption de leur budget.</p> <p>Pour la prévision des autres ressources (recettes fiscales propres), les communes ne reçoivent pas d'informations de la part des administrations économiques ou de l'administration fiscale leur permettant d'établir ces prévisions avec une fiabilité suffisante.</p>
(iii) Degré de consolidation des données budgétaires de l'administration générale selon les catégories sectorielles	D	<p>Les services de l'administration centrale n'établissent pas de rapports sur les prévisions et les réalisations des budgets des collectivités territoriales, ni en cours d'année ni en fin d'exercice. Ils n'établissent pas non plus de rapports financiers consolidés.</p>

3.2.5 *PI-9 Surveillance du risque budgétaire global imputable aux autres entités du secteur public*

Composante 1. Etendue de la surveillance exercée par l'administration centrale sur les agences publiques autonomes et les entreprises publiques

110. Un service rattaché au Ministère de la Bonne Gouvernance, le SCEP, était en charge du suivi et de l'assistance-conseil à toutes les entités publiques autonomes. Ce service a été restructuré en 2002, pour être désormais centré sur le suivi des sociétés à participation publique (SPP) et le conseil à l'Etat actionnaire. Il joue également un rôle important en matière de gestion des dossiers de privatisation (études préalables, lancement des appels d'offres, propositions d'attribution, gestion et suivi des contrats de cessions).

111. Le SCEP élabore un rapport annuel sur les activités des entreprises dont il assure le suivi. Ce rapport est transmis au Ministère de la bonne gouvernance et au ministère de tutelle de l'Entreprise, mais pas au Ministère des finances. La mission n'a pu en disposer.

112. La Direction des recettes administratives du MEFCD doit en principe (selon le décret de 2005 portant organisation du Ministère des finances) assurer un suivi financier des entreprises publiques (analyse des résultats et des bilans). Ce service n'est pas entièrement opérationnel. Il n'assure qu'un suivi partiel en rapport avec les recouvrements de dividendes et des recettes de privatisation.

113. Les décrets-lois portant cadre organique des établissements publics et des administrations personnalisées de l'Etat confient à un conseil d'administration la responsabilité de l'élaboration et de l'exécution du budget. Pour les administrations personnalisées, le budget n'est exécutoire qu'après approbation du ministre exerçant l'autorité sur l'entité, et aux termes de l'article 20 du décret-loi n° 1/024 du 13 juillet 1989. Il n'en est pas de même pour les EPA. Les textes ne prévoient pas explicitement l'approbation de leur budget par la tutelle ou par le Ministre en charge des finances.

114. En dehors d'un éventuel suivi de l'exécution budgétaire qui pourrait être effectué au niveau sectoriel, il n'existe pas, au niveau du ministère des Finances ou d'une autre institution, un service en charge de la centralisation et de la consolidation des données budgétaires (dépenses, recettes, position financière) et de l'élaboration d'un rapport sur les risques budgétaires des établissements publics et administrations personnalisées.

115. Les comptes de ces établissements sont par ailleurs soumis au contrôle de commissaires aux comptes désignés par le ministre des Finances. Les commissaires aux comptes établissent un rapport annuel, transmis au ministre exerçant l'autorité directe (APE) ou la tutelle (EPA) ainsi qu'au Ministre des Finances. Le suivi de cette obligation n'est cependant pas assuré au niveau du Ministère des Finances. Celui-ci n'élabore pas de rapport d'analyse globale du risque financier imputable à ces entités.

116. La note « D » est attribuée à cette composante (« *les agences publiques autonomes et les entreprises publiques ne font pas l'objet d'un suivi annuel ou le suivi assuré est largement incomplet* »).

Composante 2. Etendue du contrôle de l'administration centrale sur la situation budgétaire des administrations décentralisées

117. Il n'est pas établi, au niveau national, de rapport annuel consolidé sur les risques budgétaires et financiers encourus par les administrations décentralisées (communes). Le Ministère des finances n'est pas destinataire des états financiers annuels établis par les communes, qui sont adressés uniquement au Ministère de l'intérieur (voir également l'indicateur PI-8, composante n° 3).

118. La note « D » est attribuée à cette composante (« *la situation budgétaire des administrations décentralisées ne fait l'objet d'aucun suivi annuel ou le suivi assuré est largement incomplet* »).

Indicateur	Note	Explication Résumée
PI-9. Surveillance du risque budgétaire global imputable aux autres entités du secteur public	D	
(i) Étendue de la surveillance exercée par l'administration centrale sur les agences publiques autonomes et les entreprises publiques	D	<p>Il existe un service rattaché au Ministère de la Bonne Gouvernance, le SCEP, qui était en charge du suivi et de l'assistance-conseil à toutes les entités publiques autonomes. Il a été restructuré en 2002, en tant qu'organisme spécialisé pour le suivi des entreprises à participation publique et le conseil à l'Etat actionnaire. Le SCEP élabore un rapport annuel sur les activités des entreprises dont il assure le suivi.</p> <p>Les décrets-lois portant cadre organique des établissements publics et des administrations personnalisées de l'Etat confient à un conseil d'administration la responsabilité de l'élaboration et de l'exécution du budget. Pour les administrations personnalisées, le budget n'est exécutoire qu'après approbation du Ministre en charge de la tutelle. Il n'y a pas de suivi de l'exécution des budgets de ces établissements, ni en infra annuel, ni à la fin de l'exercice budgétaire. Il n'existe pas, au niveau du Ministère des Finances, un service en charge de la centralisation et de la consolidation des recettes et des dépenses des établissements publics autonomes.</p> <p>Les comptes des établissements publics sont soumis au contrôle de commissaires aux comptes désignés par le Ministre des Finances. Les commissaires aux comptes établissent un rapport annuel, transmis au ministère des Finances. Le suivi de cette obligation n'est pas assuré au niveau du ministère des Finances. Celui-ci n'élabore pas de rapport d'analyse globale du risque financier imputable à ces entités.</p>
(ii) Étendue du contrôle de l'administration centrale sur la situation budgétaire des administrations décentralisées	D	Il n'existe pas, au niveau national, de rapports annuels consolidés sur les risques budgétaires et financiers encourus par les administrations décentralisées (communes).

3.2.6 PI-10 Accès du public aux principales informations budgétaires

Composante unique : Nombre des critères (cf. liste) relatifs à l'accès du public aux informations qui sont remplis

119. Il n'existe pas de limitations ou de restrictions formelles pour empêcher la diffusion de l'information à caractère économique et financier. Dans la pratique, la diffusion est très limitée, car peu organisée. Elle ne fait généralement pas partie des priorités des services en charge de la gestion et du suivi des actions. Il n'y a pas de budgets spécifiques pour la diffusion. La plupart des services ne disposent pas de sites internet servant à la diffusion d'informations sur les finances publiques.

120. La méthodologie PEFA énumère 6 éléments d'informations auxquels l'accès du public est jugé essentiel, afin de garantir la transparence de l'information sur la prévision et l'exécution du budget. Chacun de ces critères doit être entièrement satisfait pour pouvoir être pris en compte dans l'évaluation.

121. Un seul des critères est satisfait, parmi les 6 mentionnés (voir tableau ci-dessous). En conséquence, la note « C » est attribuée à cet indicateur (« l'administration met à la disposition du public 1 à 2 des 6 éléments d'information cités »).

Eléments d'information PEFA	Présence	Commentaires
1. Les documents de budget annuel : le public peut obtenir un jeu complet de documents par des moyens appropriés au moment de leur présentation au Parlement	Non	Le jeu complet des documents budgétaires s'entend des informations disponibles citées à l'indicateur PI-6. Le public n'a pas accès à l'ensemble de cette documentation, qui n'est pas publiée ni diffusée (site internet ou autres médias).
2. Les rapports intra annuels sur l'exécution du budget : les rapports sont régulièrement mis à la disposition du public par des moyens appropriés dans un délai d'un mois après leur finalisation	Non	Il n'est pas établi de rapports intra annuels sur l'exécution du budget. Des notes existent, basées sur des données du système SIGEFI (données non exhaustives) mais élaborées uniquement pour des besoins internes au ministère des finances.
3. Les états financiers de fin d'exercice : les états financiers sont mis à la disposition du public par des moyens appropriés dans les six mois qui suivent l'achèvement de la vérification des comptes.	Non	Il n'y a pas de publication ni de diffusion des états financiers de fin d'exercice, ni de site internet où seraient publiées ces données.
4. Les rapports de vérification externe : tous les rapports sur les opérations consolidées de l'Etat sont mis à la disposition du public par des moyens appropriés dans les six mois qui suivent l'achèvement de la vérification.	Oui	La Cour des Comptes publie son rapport général annuel. Les rapports des exercices 2004-2005 et 2006 sont disponibles. Le rapport relatif à l'exercice 2007 n'est pas encore publié, car les opérations de vérification viennent de s'achever ¹⁵ .
5. L'attribution des marchés : l'attribution de tous les marchés d'une valeur supérieure à l'équivalent de 100 000 dollars environ fait l'objet de publication au moins tous les trimestres par des moyens appropriés.	Non	Il n'y a pas de publicité des attributions de marchés publics, quels qu'en soient les montants (le nouveau code des marchés publics prévoit la publication des avis d'attribution définitive).

¹⁵ Il a été produit en janvier 2009.

Eléments d'information PEFA	Présence	Commentaires
6. Les ressources mises à la disposition des unités chargées de la prestation des services de base : les informations sont rendues publiques par des moyens appropriés au moins tous les ans ou fournies sur demande, en ce qui concerne les unités chargées de la prestation des services essentiels ayant une couverture nationale dans au moins deux secteurs (comme les écoles primaires ou les centres de santé primaires).	Non	Ces informations ne sont pas rendues accessibles au public, ni pour ce qui concerne les prévisions, ni pour ce qui concerne les réalisations.

Indicateur	Note	Explication Résumée
PI-10. Accès du public aux principales informations budgétaires	C	Sur les six critères exigés, un seul est satisfait

3.3 Budgétisation fondée sur les politiques nationales

3.3.1 PI-11 Caractère organisé et participatif du processus annuel de préparation du budget

Composante 1. Existence d'un calendrier budgétaire fixe et respect du calendrier

122. Pour les budgets antérieurs à l'exercice 2009, la préparation budgétaire s'effectuait sans calendrier véritablement précis, imposé et respecté chaque année. La seule règle en la matière était la disposition constitutionnelle (art. 176) relative à l'obligation de dépôt du projet de loi de finances à l'Assemblée nationale dès l'ouverture de la session parlementaire d'octobre. La lettre de cadrage pour l'exercice 2008 n'avait été transmise qu'en septembre 2007 et les ministères sectoriels n'avaient disposé que de 10 jours pour préparer leur budget.

123. Pour l'exercice 2009, la procédure a été améliorée tant en ce qui concerne la définition d'un calendrier de préparation du budget qu'en ce qui concerne le contenu de la circulaire budgétaire (définition des orientations et plafond des dépenses par MDA). Un décret a été signé (décret n° 100/100 du 3 juin 2008), qui fixe les dates des principales étapes du calendrier budgétaire : transmission de la circulaire budgétaire aux ministères sectoriels ; transmission des projets de budget au MEFCD ; préparation et adoption par le gouvernement du projet de budget de l'Etat ; transmission à l'Assemblée nationale.

124. Cependant, les conditions économiques particulières qui ont marqué l'année 2008 (fort impact de la crise économique et très forte inflation) ont contraint le Gouvernement à proposer une loi de finances rectificative, adoptée par l'Assemblée nationale en août 2008. La préparation de cette loi de finances rectificative a perturbé la préparation du budget 2009. Le décret qui avait été préparé en début d'année pour la fixation du calendrier budgétaire n'a finalement été adopté qu'en juin 2008, et la circulaire budgétaire (ou lettre de cadrage) n'a pu être diffusée qu'en juillet 2008.

Cette lettre de cadrage, transmise le 25 juillet, fixait aux MDA le délai du 20 août pour établir leurs propositions budgétaires, soit moins de 4 semaines, alors que le décret de juin 2008 prévoit de leur accorder un délai de 6 semaines minimum.

125. Le projet de loi de finances 2009, en raison des difficultés mentionnées ci-dessus, n'a pu être déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale avant le début de la session parlementaire d'octobre. Mais l'Assemblée a autorisé le Gouvernement, à sa demande, à en différer le dépôt, qui a été effectué à fin novembre.

126. En résumé, il n'existe donc un calendrier budgétaire précis que depuis 2008, fixé par voie réglementaire, mais non encore respecté. Le délai effectivement accordé aux MDA pour la préparation budgétaire 2009, bien que marquant une nette amélioration par rapport à l'année antérieure, s'est encore avéré insuffisant.

127. La note « D » est attribuée à cette composante (« *le délai accordé aux MDA pour établir leur budget est manifestement insuffisant pour qu'ils puissent préparer des propositions adéquates* »).

Composante 2. Clarté/exhaustivité des directives et participation des responsables politiques au processus de préparation des propositions budgétaires (circulaire budgétaire ou autre document)

128. Le contenu de la circulaire 2008 a été sensiblement amélioré au regard des exercices précédents, en ce qui concerne en particulier :

- Les indications sur le contexte macro-économique attendu pour l'exercice considéré ;
- La notification de plafonds de dépenses pour les ministères (ce qui n'était pas le cas lors des années précédentes) ;
- Les instructions données aux ministères pour la préparation de leurs budgets (référence aux stratégies sectorielles, au CSLP...).

129. Cependant, les plafonds inscrits dans la circulaire ne sont pas préalablement discutés avec les MDA et n'ont pas fait l'objet d'une approbation en Conseil des ministres, avant l'établissement des propositions de budgets par les MDA (la loi organique relative aux finances publiques adoptée en 2008 prévoit cette disposition dans son article 30).

130. Les propositions des MDA font l'objet de discussions dans le cadre des réunions organisées au Ministère des Finances (conférences budgétaires). L'avant-projet de budget de l'Etat est examiné par le Conseil des ministres qui formule des amendements ou des modifications, portés dans le projet final déposé à l'Assemblée nationale.

131. La note « C » est attribuée à cette 2^e composante (« *une circulaire budgétaire est émise à l'intention des ministères, départements et agences, qui fixe notamment des plafonds applicables à chaque unité administrative ou domaine fonctionnel. Les estimations budgétaires ne sont examinées et approuvées par le Conseil des ministres qu'après que les MDA en ont rigoureusement examiné tous les détails, ce qui limite sérieusement la capacité du Conseil des ministres d'y apporter des ajustements* »).

Composante 3. Approbation du budget par les autorités législatives ou tout organe assumant une fonction analogue (dans les trois dernières années)

132. Les lois de finances des quatre dernières années ont été approuvées par le Parlement avant le 31 décembre de l'année précédant l'exercice considéré.

133. La note « A » est donc attribuée à cette 3^e composante (« les autorités législatives ont, au cours des trois dernières années, approuvé le budget avant le début de l'exercice budgétaire »).

Indicateur	Note	Explication Résumée
PI-11. Caractère organisé et participatif du processus annuel de préparation du budget	C +	
(i) Existence d'un calendrier budgétaire fixe et respect du calendrier	D	<p>Pour les budgets d'avant l'exercice 2009, la préparation budgétaire s'effectuait sans calendrier précis. La seule règle en la matière était la disposition constitutionnelle relative à l'obligation de dépôt du projet de loi de finances à l'Assemblée nationale avant le début de la session parlementaire d'octobre. La lettre de cadrage pour l'exercice 2008 n'a été transmise qu'en septembre 2007 et les ministères sectoriels n'avaient disposé que de 10 jours pour préparer leur budget.</p> <p>Pour l'exercice 2009, la procédure a été améliorée tant en ce qui concerne la définition d'un calendrier de préparation du budget qu'en ce qui concerne le contenu de la circulaire budgétaire (définition des orientations et plafond des dépenses par MDA).</p> <p>Cependant, les conditions économiques particulières (fort impact de la crise économique et très forte inflation) ont contraint le Gouvernement à proposer une loi de finances rectificative, adoptée par l'Assemblée nationale en août 2008. Le décret qui avait été préparé en début d'année pour la fixation du calendrier budgétaire n'a été adopté qu'en juin 2008 (décret n° 100/100 du 3 juin 2008), et le lancement de la lettre de cadrage a été retardé jusqu'en juillet 2008.</p> <p>Le décret relatif au calendrier budgétaire accorde aux MDA un délai de 6 semaines minimum pour la préparation de leur budget. La lettre de cadrage transmise le 25 juillet 2008 a fixé le délai du 20 août pour les propositions du MDA, soit moins de 4 semaines.</p> <p>Il n'existe donc un calendrier budgétaire précis que depuis 2008, fixé par voie réglementaire, mais non encore respecté. Le délai effectivement accordé aux MDA est insuffisant.</p>
(ii) Directives concernant la préparation des propositions budgétaires	C	<p>Le contenu de la circulaire 2008 a été sensiblement amélioré par rapport à celui des exercices précédents, en ce qui concerne en particulier :</p> <ul style="list-style-type: none"> • La notification de plafonds de dépenses pour les ministères (ce qui n'était pas le cas lors des années précédentes) • Les instructions données aux ministères pour la préparation de leurs budgets (référence aux stratégies sectorielles, au CSLP...) • Les indications sur le contexte macro-économique attendu pour l'exercice considéré. <p>Les plafonds inscrits dans la circulaire n'ont pas été préalablement discutés avec les ministères et n'ont pas l'objet d'une approbation par les autorités supérieures de l'Etat (conseil des ministres) avant l'établissement des propositions des budgets des ministères.</p> <p>Les propositions des MDA font l'objet de discussions dans le cadre des réunions organisées au Ministère des Finances (conférences budgétaires). L'avant-projet de budget de l'Etat est examiné par le conseil des ministres qui formule des amendements ou des modifications portées dans le projet final déposé à l'Assemblée nationale.</p>

Indicateur	Note	Explication Résumée
(iii) Approbation du budget par les autorités législatives dans les délais prévus	A	Les lois de finances des quatre dernières années ont été approuvées avant le 31 décembre de l'année précédant l'exercice considéré.

3.3.2 *PI-12 Perspective pluriannuelle dans la planification budgétaire et la politique des dépenses publiques*

Composante 1. Préparation des prévisions budgétaires pluriannuelles et allocations fonctionnelles des fonds publics

134. Il n'existe pas de procédure établie pour le cadrage budgétaire à moyen terme. Une esquisse de cadrage financier est réalisée au travers du TOFE prévisionnel élaboré dans le cadre de la FRPC, sur une période triennale. Le budget proposé est fondé sur ces perspectives pluriannuelles, renouvelées chaque année. Le TOFE prévisionnel sur 3 ans détaille les recettes ainsi que les dépenses selon les principales catégories économiques (mais pas fonctionnelles).

135. Pour 2009, les plafonds de dépenses inscrits dans la lettre de cadrage ont été établis en lien direct avec le TOFE prévisionnel 2009-2011. Ceci marque un net progrès par rapport à la pratique antérieure. Il reste à formaliser un cadre budgétaire à moyen terme (CBMT), comportant des prévisions réalistes de recettes et de dépenses pour chaque entité budgétaire, et allouant les ressources en fonction des priorités stratégiques à moyen terme définies par le Gouvernement.

136. La note « C » est attribuée à cette composante (« *des prévisions budgétaires globales glissantes (basées sur une ventilation selon les principales catégories de la classification économique) sont établies pour des cycles renouvelables d'au moins deux ans* »).

Composante 2. Portée et fréquence de l'analyse de la soutenabilité de la dette

137. Il n'est pas établi chaque année une analyse de la soutenabilité de la dette extérieure et intérieure. Mais une analyse de la viabilité de la dette (intérieure et extérieure) a été réalisée en 2008 (sur base des données de 2007) avec l'appui de DRI (Debt Relief International).

138. En conséquence, la note « B » est attribuée à cette composante (« *une analyse de soutenabilité de la dette extérieure et intérieure a été effectuée au moins une fois au cours des trois dernières années* »).

Composante 3. Existence de stratégies sectorielles, assorties d'états pluriannuels des coûts des dépenses de fonctionnement et d'investissement

139. Trois secteurs ont élaboré des stratégies : l'éducation, la santé et l'agriculture / élevage. Mais ces stratégies sectorielles ne sont pas encore traduites dans des cadres de dépenses à moyen terme, ni a fortiori dans les budgets annuels, compte tenu des difficultés éprouvées pour, (i) d'une part planifier et coordonner les financements de ces secteurs (ressources PPTTE, bailleurs de fonds, ONG), (ii) d'autre part traduire les programmes et projets en coûts budgétaires. La mission a cependant été informée que des CDMT sont, soit prévus, soit en cours d'élaboration dans les secteurs de l'éducation et de la santé.

140. La note « D » est attribuée à cette composante (« *des stratégies sectorielles ont peut-être été préparées pour certains secteurs, mais aucune d'elles n'établit un état suffisamment précis des coûts liés aux investissements et aux dépenses de fonctionnement* »).

Composante 4. Liens entre les budgets d'investissement et les prévisions de dépenses à moyen terme

141. Le programme d'investissements publics (PIP) est préparé par le vice ministère du Plan, en liaison avec les ministères sectoriels. Pour la première fois en 2008, le projet de budget d'investissement pour 2009 a été élaboré par référence au PIP préparé par le Plan. Les projets effectivement retenus dans la loi de finances sont, par ordre de priorité, (i) les projets en cours d'exécution et, (ii) les nouveaux projets dont le financement est considéré acquis (conventions signées).

142. Cependant, ce processus a été mené en parallèle avec la préparation du budget de fonctionnement et surtout de façon distincte de celui-ci. Il n'y a pas de lien explicite entre les propositions de budget de fonctionnement et les propositions de budget d'investissement. Les charges récurrentes induites par les nouveaux investissements ne sont pas identifiées (ou ne le sont pas de façon explicite) dans les propositions de budget de fonctionnement.

143. En conséquence, la note « D » est attribuée à cette composante (« *la budgétisation des dépenses d'investissement et de fonctionnement sont des processus distincts et ne donnent pas lieu à l'échange des estimations relatives aux charges récurrentes* »).

Indicateur	Note	Explication Résumée
PI-12.Perspective pluriannuelle dans la planification budgétaire et de la politique des dépenses publiques	D +	
(i) Prévisions budgétaires et allocations fonctionnelles pluriannuelles	C	Il n'existe pas de procédure établie pour le cadrage budgétaire à moyen terme. Une esquisse de cadrage est réalisée au travers du TOFE prévisionnel élaboré dans le cadre de la FRPC, sur une période triennale. Le budget proposé est fondé sur ces perspectives pluriannuelles, renouvelées chaque année. Le TOFE prévisionnel sur 3 ans détaille les recettes ainsi que les dépenses selon les principales catégories économiques (mais pas fonctionnelles). Pour 2009, les plafonds de dépenses inscrits dans la lettre de cadrage ont été établis en lien direct avec le TOFE prévisionnel 2009-2011.
(ii) Portée et fréquence de l'analyse de la soutenabilité de la dette	B	Il n'y a pas de rapport de soutenabilité de la dette établi chaque année, mais une analyse de la viabilité de la dette (intérieure et extérieure) a été réalisée en 2008 (chiffres 2007) avec l'appui de DRI (Debt Relief International).
(iii) Existence de stratégies sectorielles assorties d'états de coût	D	Trois secteurs ont élaboré des stratégies : l'éducation, la santé et l'agriculture / élevage. Des CDMT sont en cours de préparation dans les secteurs de l'éducation et de la santé. Pour la plupart des secteurs, y compris ces 3 derniers, il n'y a pas de méthode établie pour valoriser les programmes annuels et pluri annuels et pour les traduire dans les budgets annuels.
(iv) Relations entre les budgets d'investissement et les estimations des dépenses à moyen terme	D	Le programme d'investissements publics (PIP) est préparé par le vice ministère du Plan, en liaison avec les ministères sectoriels. Pour la première fois en 2008, le projet de budget d'investissement pour 2009 est élaboré par référence au PIP préparé par le Plan. Cependant, ce processus de préparation a été mené en parallèle avec la préparation du budget de fonctionnement. Il n'y a pas de lien explicite entre les propositions de budget de fonctionnement et les propositions de budget d'investissement. Il n'y a pas non plus, dans les propositions de budget de fonctionnement, d'identification explicite des charges récurrentes liées à la mise en œuvre des nouveaux investissements.

3.4 Prévisibilité et Contrôle de l'exécution du Budget

3.4.1 PI-13 Transparence de l'assujettissement et des obligations des contribuables

Composante 1: caractère exhaustif des obligations fiscales et douanières

144. L'article 159 de la Constitution stipule que la « *définition de l'assiette et du taux des impôts et taxes* » relève de la loi. Il existe cependant de nombreux impôts et taxes pour lesquels les taux et mode de prélèvement sont fixés par voie réglementaire (ordonnances ministérielles). C'est le cas par exemple de l'ordonnance ministérielle n° 540/1188/2000 portant sur la taxe sur les transactions immobilières, l'ordonnance ministérielle n°540/044/2005 portant sur le calcul de l'impôt sur les rémunérations, l'ordonnance ministérielle n°540/084/1993 portant sur les taux d'amortissement, ou encore l'ordonnance 530-540/059/1997 portant fixation et mode de perception des taxes communales. La détermination par voie réglementaire des taux et modes de prélèvement peut entraîner des risques en matière de transparence pour les obligations légales des contribuables. Cette situation sera probablement corrigée dans le cadre de la révision en cours du Code des impôts, et en application de la Loi sur les Finances publiques (loi de décembre 2008) qui réaffirme, en son article 14, le principe de la définition par les lois de finances des « *règles relatives à l'assiette, au taux et aux conditions de recouvrement des impositions de toute nature* ».

145. Au Burundi les contribuables sont assujettis aux droits et taxes relevant du budget général de l'Etat, et aux droits et taxes perçus au profit des collectivités territoriales (Communes). La loi n°1/016 du 20/04/2005 portant organisation de l'administration communale établit clairement la répartition entre les taxes relevant de l'Etat et celles relevant des communes (articles 66 à 69). Des droits administratifs, ou des taxes (taxe foncière et impôts sur les revenus fonciers) ont été transférés aux communes (décret-loi n°1/026 du 21/07/1989 et loi n°1/009 du 04/07/2003). Les droits et taxes communales sont prélevés en totalité par des agents relevant des communes.

146. Les recettes de l'Etat relèvent de la Direction générale des recettes du MEFCD qui comprend la Direction des douanes (droits de porte, taxes sur biens et services et redevances douanières), la Direction des impôts (impôts sur les revenus et taxes sur biens et services) et la Direction des recettes administratives (revenus du patrimoine de l'Etat et redevances administratives).

147. Dans un souci de clarification des droits et obligations fiscaux, la Direction des impôts a élaboré et édité au 1^{er} janvier 2006 un document intitulé Code général des impôts et taxes. Ce recueil consolide l'ensemble des textes relatifs à (i) l'impôt réel (impôt foncier et impôt sur les véhicules) (ii) l'impôt sur le revenu (impôt mobilier et impôt professionnel) (iii) l'impôt sur le gros bétail et (iv) les taxes sur les transactions. Il actualise et, par là même, clarifie pour de nombreuses catégories de droits et taxes, l'assiette et le mode de calcul, le mode de recouvrement et les procédures de recours.

148. Il existe cependant des dispositions fiscales concernant des catégories importantes d'imposition, qui présentent un caractère complexe et sont sujettes à interprétation. C'est le cas par exemple des critères de détermination du régime fiscal pour l'impôt sur le revenu (distinction entre régime simplifié, régime réel et forfait), ou encore du régime des immunités concernant les plus values (art. 33 et 34 du Livre II). C'est le cas aussi du régime d'imposition forfaitaire, en ce qui concerne le mécanisme de prélèvement. Enfin, la complexité des barèmes d'imposition, tel celui sur le revenu des ménages qui se détermine en fonction des sources de revenus, contribue également à rendre le système plus complexe et donc plus difficile d'application. La cellule mise en place au sein de la Direction générale des recettes chargée des études et réformes fiscales a recensé les dispositions de l'impôt sur le revenu qui nécessitent une clarification.

149. Les droits de douanes sont fondés sur un code actualisé et clair promulgué en janvier 2007 et qui intègre les dispositions récentes des conventions internationales (valeurs OMC, Kyoto). Cependant, de nombreux régimes suspensifs et/ou d'exonérations sont accordées en fonction des destinations des produits ou de la qualité des importateurs. Ces exonérations sont accordées par une commission qui se réunit périodiquement au Ministère en charge des finances, et sur des bases sujettes à interprétation (pas de référence au tarif douanier pour les produits, ambiguïtés quant à certaines destinations finales).

150. Il apparaît donc que, malgré les efforts de clarification déployés depuis 2005 par les administrations fiscales et douanières, la législation actuelle comporte des insuffisances relatives à des catégories importantes de droits et taxes (impôts sur le revenu, taxe de transaction, prélèvement forfaitaire) en raison du recours à la voie réglementaire pour la définition de dispositions relevant de la loi, de la complexité des systèmes de taxation et de prélèvement, du manque de précision quant aux dispositions relatives à l'octroi des exonérations. Ces insuffisances autorisent des pouvoirs d'appréciation aux administrations concernées.

151. La note de la composante 1 de l'indicateur PI-13 est donc actuellement à « C ». Cette cotation pourrait être significativement améliorée grâce à la révision du Code des impôts qui intégrera la stricte application des dispositions de la nouvelle LFP, en particulier celle relative à la fixation par la loi des taux de prélèvement, à la modernisation du système de taxation par l'introduction en 2009 de la TVA (suppression de la taxe de transaction et de toutes les dispositions complexes y afférentes), et à la révision prévue pour 2009 des systèmes d'exonérations.

Composante 2 : Accès des contribuables aux informations relatives aux obligations fiscales et douanières, et aux procédures administratives y afférentes

152. Le recueil de textes actualisés intitulé Code général des impôts édité en janvier 2006 est disponible à la vente auprès des services de la Direction des impôts. Le Code des douanes édité en 2007 en seulement 200 exemplaires n'est plus disponible à la vente. Excepté ces deux textes, les administrations fiscales et douanières ne publient que très peu et très rarement les informations relatives aux dispositions fiscales et douanières. Elles ne disposent pas encore de site internet utilisable à cette fin. Elles n'organisent pas non plus des réunions d'information régulières à destination de catégories de contribuables et des associations professionnelles.

153. Cette situation est corroborée par les responsables rencontrés d'associations (chambre de commerce, association des industriels burundais). Ces derniers soulignent le fait que nombres d'opérateurs et de commerçants ne découvrent leurs obligations fiscales qu'une fois leurs activités démarrées. Mais il est à noter que ces associations ou organisations sont aussi dispersées, en grand nombre et ne disposent pas elles-mêmes de capacités suffisantes pour relayer les administrations fiscales et douanières dans la diffusion de l'information. La création, en 2008, d'une fédération de ces associations ainsi qu'un cadre de dialogue avec le Gouvernement pourrait contribuer à améliorer dès 2009 les échanges et la circulation de l'information sur la législation fiscale et douanière.

154. Pour le moment, l'accès des contribuables aux textes est possible (publication des codes) mais ceux-ci restent peu informés de leurs droits et obligations. La cotation, de la composante 2 est donc « C ».

Composante 3 : Existence et fonctionnement d'un mécanisme de recours à l'encontre des décisions des administrations fiscale et douanière

155. Des dispositions en matière de recours administratifs existent telles celles prévues par le titre VII (articles 78 à 81) du livre I (Impôt Réel) du CGIT et du chapitre IV (articles 139 à 146) du Livre II qui concerne l'impôt sur les revenus mais dont les règles sont aussi applicables aux taxes sur les transactions conformément à l'article 40 du livre IV du CGIT. Ces recours doivent être introduits par le contribuable directement auprès du Ministre en charge des finances.

La procédure d'instruction relève exclusivement de l'administration des finances, et les textes ci-dessus cités ne précisent ni les modalités d'enregistrement des recours introduits par les contribuables, ni les délais pour l'examen des dossiers. En pratique la procédure s'avère extrêmement longue pouvant s'étaler sur plusieurs années. Selon les services de l'administration des impôts, 85 recours contentieux ont été introduits en 2007 pour lesquels aucune décision n'est encore rendue à ce jour (novembre 2008).

156. Pour ce qui est de l'administration des douanes et selon les responsables rencontrés, les recours administratifs peuvent être portés auprès des trois échelons successifs à savoir la Direction des douanes, la Direction générale des recettes et le Ministre en charge des finances. Une réponse doit en principe être donnée dans un délai de 30 jours à défaut de laquelle le recours est supposé être accepté. Mais nous n'avons pas pu disposer de statistiques sur le nombre de recours et les réponses qui leur sont faites. Les services de Douanes ne disposent pas d'un système d'enregistrement et de suivi des recours.

157. Les contribuables ont aussi la possibilité d'introduire des recours auprès d'une commission paritaire de conciliation prévue par l'article 111 du livre II du CGIT. La composition et le fonctionnement de la commission sont précisés par voie réglementaire. La dernière ordonnance ministérielle portant composition et fonctionnement de la commission date du 21 août 2008. Les contribuables y sont représentés par des membres désignés de la CCIAAB et doivent en principe (article 111 de la loi n°1/008 du 30/4/2004) obtenir une notification de décision dans les trois mois qui suivent la saisine de la commission. Les frais de fonctionnement de la commission sont à la charge des contribuables qui introduisent les recours et sont déterminés en fonction de « l'importance des litiges » ce qui est de nature à réduire l'efficacité de cette commission. Les données recueillies font état de 34 recours en conciliation introduits en 2007 et de 25 décisions rendues la même année (représentant les recours 2007 et années antérieures). L'ordonnance ministérielle d'août 2008 a renforcé le dispositif en augmentant le nombre des membres de la commission, en autorisant la constitution de sous-commissions et en précisant les modalités de fonctionnement, en particulier pour ce qui concerne le secrétariat, la tenue des dossiers de réclamation et les rapports d'activité qui doivent être mensuels.

158. Il est établi que des mécanismes de recours existent mais doivent être profondément révisés notamment pour ce qui concerne leur enregistrement, les délais de traitement et les obligations de réponse. Les déclarations qui nous ont été faites par les responsables de la CCIAAB et de l'AIB confirment cette nécessité. La cotation de la composante 3 est donc « C ».

Indicateur	Note	Explication Résumée
PI-13. Transparence de l'assujettissement et des obligations des contribuables	C	
(i) Caractère clair et exhaustif des obligations fiscales et douanières	C	<p>Le département des Impôts a édité au 1^{er} janvier 2006 un document intitulé Code général des impôts et taxes, qui consolide l'ensemble des textes relatifs à (i) l'impôt réel (impôt foncier et impôt sur les véhicules) (ii) l'impôt sur le revenu (impôt mobilier et impôt professionnel) (iii) l'impôt sur le gros bétail et (iv) les taxes sur les transactions. Ces textes actualisent pour chaque catégorie d'impôt l'assiette et le mode de calcul, le mode de recouvrement et les procédures de recours.</p> <p>Il existe cependant des dispositions fiscales concernant des catégories importantes d'imposition, qui présentent un caractère complexe et sont sujettes à interprétation. Une cellule chargée des études et réformes fiscales a recensé les dispositions de l'impôt sur le revenu qui nécessitent une clarification.</p> <p>Le Département des douanes dispose d'un code actualisé, promulgué en janvier 2007, qui intègre les dispositions récentes des conventions internationales. Cependant, il existe une procédure pour l'octroi d'exonérations douanières, qui accorde des pouvoirs discrétionnaires à la Commission établie à cet effet.</p> <p>On peut donc établir qu'en matière fiscale et douanière les textes ainsi que certaines pratiques relatives à leur application comportent des insuffisances (en particulier pour le Code des impôts) et laissent un pouvoir d'appréciation substantiel aux administrations concernées.</p>
(ii) Accès des contribuables aux informations relatives aux obligations fiscales et douanières, et aux procédures administratives y afférentes	C	<p>Les codes des impôts et des douanes sont édités et disponibles à la vente, mais les administrations fiscales et douanières publient rarement les informations relatives aux dispositions fiscales et douanières et ne disposent pas d'autres outils de diffusion tel qu'un site internet utilisable à cette fin. Cette lacune est renforcée par l'irrégularité des réunions d'information à destination des catégories de contribuables et des associations professionnelles concernées. Cette situation est corroborée par les responsables rencontrés d'associations (chambre de commerce, association des industriels burundais). Ces derniers soulignent le fait que les opérateurs et les commerçants ne découvrent leurs obligations fiscales qu'une fois leurs activités démarrées. L'accès des contribuables aux textes est possible (publication des codes) mais ceux-ci restent peu informés sur leurs de leurs droits et obligations.</p>
(iii) Existence et fonctionnement d'un mécanisme de recours à l'encontre des décisions des administrations fiscale et douanière	C	<p>Des mécanismes de recours administratifs existent au niveau des administrations fiscales et douanières. Ils sont inscrits dans les textes législatifs et réglementaires. Ils consistent soit en des recours administratifs (le contribuable porte des recours auprès du ministre en charge des finances) soit des recours en conciliation portés devant une commission paritaire de conciliation.</p> <p>Les données recueillies font état de 34 recours en conciliation introduits en 2007 et de 25 décisions rendues la même année (représentant les recours 2007 et années antérieures). Les textes ne précisent pas les délais d'instruction des dossiers de recours administratifs, ni la part des frais de fonctionnement des commissions devant être supportés par l'auteur du recours à l'amiable ; ce qui est de nature à réduire l'efficacité de la commission paritaire.</p> <p>Selon les services de l'administration des impôts, 85 recours contentieux ont été introduits en 2007 pour lesquels aucune décision n'est encore rendue à ce jour (novembre 2008).</p> <p>Les mécanismes de recours existent, mais doivent être profondément révisés notamment en ce qui concerne l'enregistrement des recours (pas de système d'enregistrement spécifique au niveau des douanes), les délais de traitement (impôts) et les obligations de réponse. Les déclarations des responsables de la CCIAAB et de l'AIB confirment cette nécessité.</p>

3.4.2 *PI-14 Efficacité des mesures d'immatriculation des contribuables et de l'évaluation de l'impôt, des taxes et des droits de douane*

Composante 1 : Contrôle du système d'immatriculation des contribuables

159. Un système d'identification unique pour toutes les personnes physiques ou morales redevables d'impôts a été institué par la loi n°1/004 du 30/04/2004 (articles 1 à 7). L'immatriculation est obligatoire auprès de l'administration fiscale pour « *l'accomplissement de toutes les formalités à caractère économique* » (article 6) sous peine de sanctions définies à l'article 7. La carte attribuée au contribuable conformément à l'ordonnance ministérielle du 21/05/2004 mentionne le numéro d'identifiant fiscal (NIF) et le numéro du registre de commerce ; ce qui pourrait permettre d'établir un lien entre le fichier des impôts et celui du Registre de commerce. L'administration des douanes exige, depuis 2005, le NIF pour l'identification des importateurs et exportateurs.

160. L'utilisation du NIF n'est pas encore généralisée en raison du fait que l'administration des impôts n'a pas encore mis en place les systèmes informatiques lui permettant de disposer d'un fichier unique pour tous les contribuables répertoriés. Le Département des impôts dispose d'une base de données des contribuables déclarés, mais il n'y a pas encore eu d'enquête permettant d'évaluer la couverture de ce fichier, ni la qualité des données qui y sont enregistrées. Un projet d'informatisation est en cours à la Direction des impôts. Il devrait permettre, après le recensement des contribuables prévu pour 2009, de disposer des outils nécessaires pour rendre entièrement opérationnel le NIF et maîtriser l'exhaustivité des fichiers. Les liens avec les autres fonctions d'immatriculation (Registre de commerce, Sécurité Sociale, Statistique..) seraient rendus possibles, de même que l'utilisation par l'administration des finances (Services de la dépense, Contrôle financier, Direction nationale des marchés publics ...) des informations de l'administration des impôts pour les contrôles administratifs. Pour l'heure, ces liens ne sont pas encore réalisables.

161. La faiblesse des outils dont dispose l'administration fiscale ne lui permet pas encore d'organiser des contrôles effectifs sur l'immatriculation des contribuables. La Direction des impôts continue à utiliser son ancien système de « Compte Courant Fiscal » pour le suivi des contribuables. Selon les responsables de l'AIB, le NIF est exigible mais non encore exigé.

162. Il est établi que le système d'identification des contribuables, défini de manière relativement récente, n'est pas encore opérationnel en raison des retards dans la mise en place de l'informatisation de l'administration des impôts. La note de la composante 1 est « D ».

Composante 2 : Efficacité des pénalités prévues pour les cas de non-respect des obligations d'immatriculation et de déclaration fiscales

163. Les sanctions prévues pour défaut d'immatriculation (article 7 de la loi n°1/004 du 30/04/2004) sont relativement faibles et pas systématiquement appliquées pour les raisons évoquées ci-dessus.

164. Pour les déclarations fiscales, les dispositions relatives aux pénalités en matière de retards, d'absence de déclaration ou de paiement, de fraude, sont complètes et contenues dans le CGIT (chapitre 5 du Livre II et chapitre 5 du Livre IV). Le mécanisme de pénalisation de l'absence de déclaration est cependant plus avantageux pour le contribuable que celui sanctionnant les retards de déclarations et de paiement (art. 39 Livre IV). Ce système, qui inciterait, selon les personnes rencontrées à la Direction des impôts, à la non-déclaration, est en voie de révision.

165. Le Département des douanes dispose d'un système de sanction des sous déclarations et des fraudes, dispositif qui prévoit des sanctions, allant de 100 % à 300 % des droits compromis. Cependant, la lourdeur des sanctions n'est pas nécessairement gage d'efficacité. En pratique, selon les opérateurs économiques rencontrés, le dispositif offre une marge transactionnelle relativement large, conférant un pouvoir discrétionnaire à l'administration.

166. Pour l'ensemble des obligations de déclaration (immatriculation et obligations fiscales et douanières), les textes prévoient des systèmes de sanctions. Ceux-ci ne sont pas encore rigoureusement appliqués pour les défauts d'immatriculation, ou nécessitent de profonds réaménagements pour ce qui concerne les déclarations fiscales et douanières. La cotation pour la composante 2 est donc « C ».

Composante 3 : Planification et suivi des programmes de contrôle fiscal

167. Des services d'inspection et de contrôle existent au sein des administrations fiscales et douanières. Ces services sont en cours d'organisation à l'exemple du service des contrôles externes de la Direction des impôts qui a réalisé en 2008 l'harmonisation des supports d'informations pour le suivi des vérifications par les différentes unités d'enquête. Un système de suivi et de contrôle des enquêtes a été proposé et serait opérationnel en 2009. A fin 2008, il n'y a pas de planification et de programmes des contrôles préparés selon des critères de risque clairement établis et approuvés par les autorités ou responsables centraux de ces administrations. Les contrôles sont effectués au coup par coup. Ces services ne produisent pas non plus de rapport sur les fraudes, ni de rapports de synthèse pour l'analyse des contrôles (nombre de contrôles effectués, redressements opérés, catégories d'irrégularités relevées, etc.). La cotation de la composante 3 est donc « D ».

Indicateur	Note	Explication Résumée
PI-14. Efficacité des mesures d'immatriculation des contribuables et de l'évaluation de l'impôt, des taxes et des droits de douane	D +	
(i) Contrôle du système d'immatriculation des contribuables	D	Le système d'identification fiscal était basé sur l'attribution d'un « compte courant fiscal », géré manuellement. Ce système subsiste encore, malgré l'adoption en 2004 d'un texte réglementaire instituant un n° d'identifiant fiscal. Le NIF est attribué par l'administration fiscale, mais son utilisation n'est pas généralisée à l'ensemble des transactions entre les contribuables et les autres administrations. Le Département des impôts dispose d'une base de données des contribuables déclarés, mais il n'y a pas encore eu d'enquête permettant d'évaluer la couverture de ce fichier, ni la qualité des données qui y sont enregistrées. Le DI prévoit d'effectuer un recensement des contribuables. Les services de la Douane utilisent également le NIF depuis 2005.
(ii) Efficacité des pénalités prévues pour les cas de non-respect des obligations d'immatriculation et de déclaration fiscale	C	Pour les impôts, les dispositions relatives aux pénalités en matière de retards, d'absence de déclaration ou de paiement, de fraude, sont complètes et contenues dans le CGIT (chapitre 5 du Livre II et chapitre 5 du Livre IV). Le mécanisme de pénalisation de l'absence de déclaration est cependant plus avantageux pour le contribuable que celui sanctionnant les retards de déclarations et de paiement (art. 39 Livre IV). Le système inciterait, selon les personnes rencontrées au DI, à la non-déclaration. Le Département des douanes dispose d'un système de sanction des sous déclarations et des fraudes, dispositif qui prévoit des sanctions, allant de 100 % à 300 % des droits compromis. Cependant, la lourdeur des sanctions n'est pas nécessairement gage d'efficacité. En pratique, selon les opérateurs économiques rencontrés, le dispositif offre une marge transactionnelle relativement large, conférant un pouvoir discrétionnaire à l'administration.

Indicateur	Note	Explication Résumée
(iii) Planification et suivi des programmes de contrôle fiscal	D	Des services d'inspection et de contrôle existent au sein des Départements des Impôts et des Douanes. Il n'y a pas de planification des contrôles fiscaux selon des critères de risques, les contrôles sont effectués au coup par coup. Il n'est pas produit de rapports de synthèse pour l'analyse des contrôles (nombre de contrôles effectués, redressements opérés, catégories d'irrégularités relevées). Des travaux ont été menés en 2008 et permettront, à partir de 2009 un suivi statistique et des rapports de synthèse sur les contrôles effectués.

3.4.3 PI-15 Efficacité du recouvrement des contributions fiscales et douanières

Composante 1 : Recouvrement des arriérés de droits fiscaux et douaniers

168. Pour ce qui concerne la Direction des douanes (DGD), il n'ya pas d'arriérés de recouvrement. Ces derniers se font presque exclusivement avant les enlèvements. Les exceptions concernent les grandes entreprises (compagnies pétrolières, brasseries) qui en raison des fréquences de transactions, peuvent bénéficier de crédits d'enlèvement, mais pour de courtes périodes. Elles font l'objet d'un suivi particulier.

169. Pour les recettes fiscales, la Direction des impôts suit les arriérés de recouvrement par contribuable, mais n'établit pas de statistiques consolidées sur le total des montants restant à recouvrer. Nous avons pu reconstituer ces restes à recouvrer à partir des listes qui nous ont été remises pour les années 2005 à 2007 et qui portent sur les créances détenues sur les contribuables. Il ressort de ces listes que les arriérés de recouvrement sont significatifs (entre 18 et 22% du total des recettes fiscales de l'année), mais que les taux de recouvrement des arriérés d'impôts sont de l'ordre de 80%. La note de cette composante est donc « B ».

Evolution et taux de recouvrement des arriérés d'impôts (en milliards de BIF)

	2005	2006	2007
Arriérés début d'exercice	30,8	29,9	35,2
Arriérés recouverts sur exercices antérieurs	25,5	23,9	27,8
Arriérés restants des exercices antérieurs	5,3	6,0	7,4
Arriérés sur émissions de l'exercice courant	24,7	29,2	-
Taux de recouvrement d'arriérés d'exercices antérieurs	82,8%	79,9%	79,0%
Total Recettes fiscales	159,0	163,0	183,0
Arriérés début d'exercice sur recette exercice antérieur	-	18,8%	21,6%

Source : Direction des Impôts.

Composante 2 : Efficacité du transfert sur le compte du Trésor des montants d'impôts, taxes et droits de douanes recouverts par les administrations fiscales et douanières

170. Les recettes fiscales et douanières sont pour l'essentiel versées sur les comptes bancaires des receveurs douanes ou d'impôts (chèques certifiés, cartes bancaires, espèces). Les receveurs d'impôt ne perçoivent en espèces que la taxe sur les véhicules. Les receveurs des douanes peuvent recevoir des paiements en espèces pour des petits montants. Ils déposent ensuite leurs encaisses sur les comptes bancaires, mais ils n'ont pas d'obligations de plafonds d'encaisse ou de délais de reversements.

171. Avant 2008, les ordres de reversement au compte général du Trésor étaient donnés chaque mois par les receveurs. Depuis 2008 et sur instruction du Ministre en charge des finances, les reversements des comptes bancaires au compte général du Trésor doivent s'effectuer au moins toutes les 72 heures. Cette instruction est effectivement appliquée pour toutes les recettes, à l'exception de celles payées par cartes bancaires ou en espèces et qui continuent à n'être reversées au compte du Trésor qu'une fois par mois.

172. La totalité des recouvrements n'est donc versée au compte du Trésor à la BRB qu'au moins tous les mois. La cotation de la composante est donc « C ».

Composante 3 : Fréquence du rapprochement complet de comptes d'évaluation, des recouvrements, des fichiers des arriérés et des montants reçus par le Trésor

173. Les difficultés rencontrées par le Service de la reddition des comptes, en charge de la centralisation et de la consolidation des comptes des comptables publics du réseau Trésor, n'ont pas permis jusqu'à présent d'asseoir des procédures de vérification et de rapprochement entre les données de la comptabilité et celles des services de recouvrement des administrations fiscale et douanière. Cela ne sera possible qu'à partir de 2009 grâce aux efforts déployés en 2007 et 2008 pour la révision du plan comptable, la rationalisation des procédures d'enregistrement et la formation des agents.

174. Par ailleurs, le rôle attribué au Caissier du Burundi (service de la BRB) pour le contrôle et l'exécution des ordres de paiement a, en pratique, conduit ce dernier à jouer un rôle prépondérant dans la gestion des comptes du Trésor et par là même, à une déresponsabilisation de la Direction de la comptabilité du MEFCD en matière de suivi et de vérification des mouvements de ces comptes. La responsabilité du rapprochement entre les reversements des receveurs et les encaissements sur le compte général du Trésor d'une part, entre ces encaissements et les enregistrements comptables d'autre part, ne semble plus clairement établie, du moins au niveau des responsables rencontrés dans ces services.

175. Enfin, les retards dans la modernisation des systèmes informatiques de la Direction des impôts rendent difficiles le suivi et la gestion efficace des écarts entre les droits constatés et les droits effectivement recouverts.

176. Pour les raisons ci-dessus citées, Il n'y a pas encore de rapprochements périodiques systématiques en cours d'année entre les services de recouvrement et les services de la comptabilité. A l'issue de l'exercice, il n'y a pas de rapprochement des évaluations de l'impôt (droits constatés) avec le recouvrement effectif, ni de rapprochement systématique et complet entre les recouvrements et les transferts effectifs au Trésor. Il n'existe pas dans les services, d'états de rapprochements dûment validés par les responsables de services. Cette insuffisance est accentuée par le fait que les receveurs effectuent parfois des paiements de dépenses budgétaires sur ordre de l'OTBU qui leur transfère des fonds à cet effet. La note de la composante 3 est donc « D ».

Indicateur	Note	Explication Résumée
PI-15. Efficacité du recouvrement des contributions fiscales et douanières	D +	
(i) Taux de recouvrement des arriérés d'impôt/taxes bruts, calculés en pourcentage des arriérés d'impôt au cours de l'exercice donné	B	<p>Le système de recouvrement au niveau des Douanes n'implique généralement pas de retards de paiement.</p> <p>Le DI suit les arriérés de recouvrement des contribuables, mais n'établit pas de statistiques consolidées sur le total des montants restant à recouvrer. Les données qui nous ont été remises pour les années 2005 à 2007, portant sur les créances détenues sur les contribuables, font ressortir que les arriérés dépassent 3,5 % du montant des recettes recouvrées dans l'année. Elles montrent aussi que l'évolution du stock des arriérés de recouvrement est en augmentation chaque année. Le taux moyen de recouvrement des créances pour les années 2006 et 2007 ressort à 79,5 %.</p>
(ii) Efficacité du transfert sur le compte du Trésor des montants d'impôt, taxes et droits de douanes recouverts par les administrations fiscale et douanière	C	<p>Les recettes fiscales et douanières sont pour l'essentiel versées (chèques certifiés, cartes bancaires, espèces) sur les comptes bancaires des receveurs. Les receveurs d'impôt ne perçoivent en espèces que la taxe sur les véhicules. Les receveurs des douanes peuvent recevoir des paiements en espèces pour des petits montants, qui sont déposés en banque. Avant 2008 les ordres de reversement au compte général du Trésor étaient donnés chaque mois par les receveurs. Depuis 2008 et sur instruction du Ministre en charge des finances, les versements des comptes bancaires au compte général du Trésor doivent s'effectuer toutes les 72 heures.</p> <p>Pour les douanes, il n'existe pas de délai imposé pour le reversement de leurs encaisses dans le compte du Trésor.</p> <p>En pratique les versements au Trésor s'effectuent tous les 3 à 4 jours, sauf pour les paiements par cartes bancaires et espèces, reversés en fin de mois.</p> <p>En conclusion, la plus grande partie des recettes est reversée au Trésor dans la semaine, la totalité n'étant reversée que dans le mois.</p>
(iii) Fréquence du rapprochement complet des comptes d'évaluation, des recouvrements, des fichiers des arriérés et des montants reçus par le Trésor	D	<p>Il n'y a pas de rapprochement périodique systématique en cours d'année entre les services de recouvrement et les services de la comptabilité. A l'issue de l'exercice, il n'y a pas de rapprochement des évaluations de l'impôt (droits constatés) avec le recouvrement effectif ni de rapprochement systématique et complet entre les recouvrements et les transferts effectifs au Trésor.</p> <p>Cette insuffisance est accentuée par le fait que les receveurs effectuent parfois des paiements de dépenses budgétaires sur ordre de l'OTBU qui leur transfère des fonds à cet effet.</p>

3.4.4. PI-16 Prévisibilité de la disponibilité des fonds pour l'engagement des dépenses

Composante 1 : Degré de prévisibilité et de suivi des flux de trésorerie.

177. Jusqu'en 2008, le MEFCD ne dispose pas de plan de trésorerie mensualisé. Avant le début de l'exercice budgétaire, un plan indicatif de trésorerie trimestriel est préparé sur la base d'un TOFE prévisionnel. Il donne une estimation des ressources (recettes fiscales, non fiscales, emprunts, décaissement des appuis budgétaires et des appuis projets) et des dépenses. Ce plan ne fait pas l'objet d'actualisation en raison, d'une part, des difficultés de suivi des recouvrements liées aux faiblesses précédemment citées (informatisation des services de recettes, comptabilité et gestion des comptes du Trésor à la BRB) ; et d'autre part, du degré élevé des incertitudes portant sur les décaissements effectifs des appuis budgétaires qui constituent une part importante des financements.

178. La situation pourrait être améliorée à partir de 2009 avec l'application de la nouvelle Loi relative aux finances publiques qui prévoit d'annexer au budget de l'Etat « *un tableau de financement prévisionnel, accompagné d'un plan de trésorerie mensuel, faisant apparaître notamment la décomposition de l'endettement financier brut de l'Etat* » (article 26). La mise en œuvre de plans de trésorerie actualisés sur la base de l'actualisation des prévisions de recettes et des plafonds d'engagement de dépenses contribuerait aussi à cette amélioration. Des études en ce sens ont été engagées depuis 2008. Il resterait à améliorer la prévisibilité des décaissements des aides budgétaires.

179. Actuellement, la situation se caractérise donc par l'inexistence de plans de trésorerie permettant le plafonnement des engagements de dépenses sur des périodes infra annuelles, sur la base de procédures fondées sur une estimation des disponibilités réellement attendues ou de l'actualisation des prévisions de trésorerie. Le Ministre en charge des finances ne dispose pas d'outils d'ajustement des engagements bien que les lois de finances lui accordent la capacité de moduler les rythmes d'engagement ou de limiter ces derniers. En pratique, il n'y a pas encore de planification et de suivi des flux de trésorerie. La cotation de la composante 1 est donc « D ».

Composante 2 : Fiabilité et fréquence des informations périodiques fournies en cours d'exercice aux MDA sur les plafonds d'engagements de dépenses

180. Pour les salaires, il n'existe aucune procédure de limitation d'ouverture de crédits par tranche infra annuelle.

181. Pour les dépenses qui seront exécutées par recours à des marchés publics, un dispositif de programmation annuelle des marchés sera mis en place, mais ne l'est pas encore.

182. En l'absence de plans de trésorerie effectifs et de procédures d'actualisation des données sur les flux de trésorerie, le plafonnement des engagements des dépenses courantes hors salaires se fait par tranches mensuelles (1/12 de la prévision annuelle) ou trimestrielles (1/4 de la prévision annuelle). Cette procédure, appliquée systématiquement chaque année, permet aux gestionnaires de crédits de connaître dès le début de l'année les montants de dépenses qui leur seront autorisés pour les périodes infra annuelles.

183. En matière de plafonnement des engagements, les gestionnaires de crédit peuvent donc prévoir les limites qui leur seront imposées en cours d'exercice. Leurs prévisions comportent cependant un degré d'incertitude résultant de la capacité accordée au ministre en charge des finances à ajuster les plafonds de dépenses aux ressources réellement disponibles. La cotation de la composante 2 est donc « B » (les MDA disposent d'informations fiables sur les plafonds d'engagements au moins un trimestre à l'avance, mais ne peuvent planifier et engager des dépenses pour une période d'au moins six mois à l'avance).

Composante 3 : Fréquence et transparence des ajustements des dotations budgétaires dont la décision est prise à un niveau hiérarchique supérieur à la direction des MDA

184. Des ajustements significatifs peuvent être opérés par la voie des lois de finances rectificatives. Ce fut le cas en 2006 et en 2008. Les ajustements opérés étaient rendus nécessaires par l'augmentation des dépenses financées sur les allègements PPTTE de la période intérimaire (année 2006) et en raison de l'évolution non anticipée de la conjoncture économique (année 2008).

185. Les ajustements budgétaires en cours d'année opérés par décisions ministérielles sont peu nombreux et ne modifient pas significativement la répartition initiale des crédits. Ils sont rapportés dans les projets de loi de règlement, mais pas de manière détaillée. La cotation de la composante 3 est donc « B ».

Indicateur	Note	Explication Résumée
PI-16. Prévisibilité de la disponibilité des fonds pour l'engagement des dépenses	D +	
(i) Degré de prévisibilité et de suivi des flux de trésorerie	D	<p>Avant le début de l'exercice budgétaire, un plan indicatif de trésorerie trimestriel est préparé sur la base d'un TOFE prévisionnel. Il donne une estimation des ressources (recettes fiscales, non fiscales, emprunts, décaissement des appuis budgétaires et des appuis projets) et des dépenses. Ce plan ne fait pas l'objet d'actualisation.</p> <p>L'ouverture des crédits ne se fait pas en rapport avec ce plan de trésorerie. Elle se fait généralement sur la base de tranches mensuelles ou trimestrielles pour les dépenses de fonctionnement. Il n'existe pas de procédure de plafonnement des engagements de dépenses sur des périodes infra annuelles fondé sur une estimation des disponibilités réellement attendues ou de l'actualisation des prévisions de trésorerie.</p>
(ii) Fiabilité et fréquence des informations périodiques fournies en cours d'exercice aux MDA sur les plafonds d'engagement de dépenses	B	Le système d'ouverture des crédits fondé uniquement sur la dotation budgétaire permet en principe aux MDA de connaître à l'avance les niveaux d'engagements qui leur seront autorisés. Une incertitude peut cependant survenir en fin d'exercice : en fin de période d'engagement, le Ministre des finances est habilité à geler les engagements lorsque les ressources budgétaires se révèlent insuffisantes.
(iii) Fréquence et transparence des ajustements des dotations budgétaires, dont la décision est prise à un niveau hiérarchique supérieur à la direction des MDA	B	<p>Les ajustements budgétaires en cours d'année opérés par décisions ministérielles sont peu nombreux et ne modifient pas significativement la répartition initiale des crédits. Ils sont rapportés dans les projets de loi de règlement, mais pas de manière détaillée.</p> <p>Des ajustements significatifs peuvent être opérés par la voie des lois de finances rectificatives.. Les ajustements opérés étaient nécessaires en raison de la mise en œuvre de l'initiative PPTE (année 2006) et l'évolution non anticipée de la conjoncture économique (année 2008).</p>

3.4.5 PI-17 Suivi et gestion de la trésorerie, des dettes et des garanties

Composante 1 : Qualité de l'enregistrement des données sur la dette et des rapports s'y rapportant

186. La gestion de la dette publique contractuelle extérieure est assurée par la DT (Direction de la Trésorerie) du MEFCD. Celle-ci est équipée du système de gestion informatisé SYGADE qui peut lui permettre d'assurer un suivi fiable de l'encours et la gestion du service de la dette. Dans le cadre des initiatives PPTE et IADM des rapprochements annuels ont été effectués au cours des trois dernières années avec les principaux créanciers et ont permis, nonobstant certaines dettes en cours de renégociation avec des créanciers non-membres du Club de Paris, de disposer de situations complètes et actualisées de l'encours à la fin de chaque année.

187. Pour la dette intérieure contractuelle, les études d'évaluation menée dans le cadre de l'initiative PPTE ont aussi permis de recenser et d'actualiser la base de données de la DT. Celle-ci gère aussi l'encours et le service de la dette intérieure hors titres et obligations du Trésor. Pour ces derniers, elle n'assure que le suivi.

C'est la BRB qui, en application de la convention de 1964 entre l'Etat et la Banque Centrale, est chargée des opérations « *d'émission, de conversion et de remboursement des effets publics nationaux* ». Bien qu'en pratique, l'Etat ne donne plus d'aval ou de garanties, la DT doit en assurer, le cas échéant, le suivi.

188. Pour le suivi de l'encours sur les périodes infra annuelles, la DT rencontre des difficultés pour collecter, dans des délais suffisants, les données sur les décaissements des prêts projets. Les initiatives prises au niveau de la CNCA ou des services du Ministère en charge de la planification pour la constitution de banques de données sur les projets sur financements extérieurs, n'ont pas encore prévu de liens avec le système SYGADE de la DT.

189. La DT a entrepris depuis 2008, la production de rapports, trimestriels et annuels sur l'encours et le service de la dette intérieure et extérieure. Ces rapports sont pour le moment incomplets : ils ne contiennent pas d'analyse de risque, leur production est irrégulière, et les informations trimestrielles ne sont pas complètes (insuffisances des données sur les décaissements de projets).

190. Il ressort de ces constats que la cotation de la composante 1 est « C » (données sur la dette complètes, actualisées et faisant l'objet de rapprochement une fois l'an au moins. Mais les rapports sur le stock et le service de la dette sont incomplets).

Composante 2 : Etat de consolidation des soldes de trésorerie de l'administration centrale

191. Suite à la multiplication des comptes publics à la Banque centrale et dans les banques commerciales, l'Etat a engagé depuis 2006 un processus de rationalisation et de fermeture progressive de ces comptes. Une commission spéciale avait été mise en place à cet effet en décembre 2005. Les résultats atteints en 2008 consistent en la fermeture de plus de 90 comptes de comptables du réseau Trésor, la consolidation des comptes BEI (Budget d'investissement) et BO (Budget ordinaire), le maintien d'un seul compte PPTE à la BRB. Le processus n'est pas achevé dans la mesure où il subsiste dans les banques commerciales des comptes d'entités administratives, parfois d'administrations centrales, qui captent de la trésorerie de l'Etat. Ces comptes ne sont pas encore totalement inventoriés.

192. Le Service du Caissier de l'Etat (service de la BRB) transmet journalièrement aux services de l'OTBU un état des encaissements-décaissements du compte-courant du Trésor à la BRB. Mais il n'a pas connaissance des mouvements des autres comptes des comptables publics. La situation monétaire, produite mensuellement par la BRB ne donne pas les soldes des comptes ni les encaisses des comptables du réseau Trésor.

193. L'OTBU ne consolide pas périodiquement, ni en infra annuel, ni en annuel, les soldes du compte courant et des autres comptes des postes comptables. Il ne suit pas non plus les comptes de projets sur financements extérieurs. Des travaux sont en cours depuis 2007, avec l'appui d'une assistance technique du FMI, en vue d'améliorer les procédures comptables et d'assurer la production mensuelle de balances du Trésor. Les travaux sont avancés et permettront probablement de disposer en 2009, de balances comptables fiables et exhaustives.

194. En l'absence de système de calcul des soldes de trésorerie et de consolidation des comptes bancaires, la note de la composante 2 est « D ».

Composante 3 : Mécanisme de contraction des prêts et d'octroi de garanties

195. Actuellement, et en matière de contraction de dette, seul le Ministre en charge des finances peut engager l'Etat burundais. Cette règle est respectée : toutes les conventions d'emprunts sont préalablement visées par le Ministre en charge des finances. Ce principe s'applique aussi pour l'octroi des garanties et avals par l'Etat, bien que cela n'ait pas été pratiqué depuis 1980.

196. Il n'existe pas encore de comité ou commission en charge du suivi de l'endettement et de l'instruction des projets de convention. Actuellement les dossiers sont traités au MEFCD selon des procédures non établies, qui peuvent impliquer la Direction de la trésorerie, mais pas toujours. Il n'y a pas non plus de critères clairement établis tels que les plafonnements d'endettement. Seul le respect de l'engagement du gouvernement quant au degré de concessionnalité est vérifié. Cette situation correspond à la note « C » de la composante 3.

Indicateur	Note	Explication Résumée
PI-17 Suivi et gestion de la trésorerie, des dettes et des garanties	D +	
(i) Qualité de l'enregistrement des données sur la dette et des rapports afférents	C	<p>Les dettes ne peuvent être contractées que par une procédure qui implique le Ministre en charge des finances. La dette est gérée par la Direction de la trésorerie. Celle-ci est équipée du système de gestion informatisé SYGADE. Les travaux récents, en rapport avec l'initiative PPTE, relatifs aux évaluations de la dette de l'Etat, tant intérieure qu'extérieure, et les mécanismes de suivi permettent de connaître la situation d'endettement de manière relativement fiable. Les incertitudes ne portent que sur les décaissements des projets financés par l'extérieur, et pour lesquels les informations sont transmises avec retard.</p> <p>La Direction de la trésorerie produit depuis 2008, mais de manière non régulière, un rapport statistique sur l'encours et le service de la dette intérieure et extérieure.</p>
(ii) Degré de consolidation des soldes de trésorerie de l'administration centrale	D	<p>La BRB assure les fonctions de caissier de l'Etat à travers un service dénommé comme tel. Ce service transmet journallement aux services de l'OTBU un état des encaissements-décaissements du compte-courant du Trésor à la BRB.</p> <p>Cependant, il n'y a pas de système permettant de consolider au moins une fois l'an les soldes et les encaisses de tous les comptes du réseau Trésor, ni de suivi des autres comptes détenus par des services de l'administration centrale.</p> <p>La situation monétaire fournie par la BRB ne détaille pas les disponibilités des dépôts des administrations à la banque centrale et dans les banques commerciales. Elle ignore les encaisses des postes comptables.</p>
(iii) Mécanisme de contraction des prêts et d'octroi des garanties	C	<p>L'Etat n'octroie plus de garanties depuis les années 80.</p> <p>Toutes les conventions d'emprunts sont visées par le ministre en charge des finances. Les emprunts financent le déficit budgétaire ou les projets prévus dans le cadre des lois de finances, ou des projets non initialement prévus, mais intégrés dans le PIP.</p> <p>Il n'y avait pas de règles établies pour le plafonnement des emprunts relatifs aux projets sur financements extérieurs avant l'adoption de la nouvelle loi organique sur les lois de finances.</p>

3.4.6 *PI-18 Efficacité des contrôles des états de paie*

197. La gestion administrative des agents de l'Etat relève du Ministère de la fonction publique. Ce ministère ne dispose pas de fichier informatisé centralisant toutes les données relatives aux agents et à leur carrière. Les registres et fichiers sont manuels. Les services de la Fonction publique gèrent séparément trois catégories d'agents : les fonctionnaires enseignants, les fonctionnaires non enseignants et les agents contractuels. Les procédures de recrutement sont spécifiques à chacune de ces catégories. Les enseignants sont recrutés directement par le Ministère de l'éducation, les autres agents sont présélectionnés sur concours de la Fonction publique puis mis à disposition des services des autres ministères en vue de leur recrutement.

198. Les états de paie sont établis et édités par une entreprise informatique prestataire de services sous la seule responsabilité du Ministère de la fonction publique. C'est donc cette dernière qui gère le fichier de la solde. Une fois les états de paie édités, les listings correspondants sont transmis directement au Caissier du Burundi (BRB) pour les virements, et à la Direction du budget du MEFCD pour enregistrement dans SIGEFI. En pratique, la dépense salariale n'est pas soumise au contrôle financier préalable.

199. L'absence de fichier informatisé ou de base de données sur les agents de l'Etat, ne permet pas à la Fonction publique d'assurer un contrôle efficace des états de paie. Elle ne dispose pas non plus de moyens lui permettant de limiter les recrutements et ou les avancements statutaires en fonction des dotations budgétaires des ministères ; les prévisions budgétaires sont établies sur la base d'estimations des masses salariales globales et non sur la base de postes budgétaires disponibles et à pourvoir.

200. Cette situation a conduit les autorités à engager une profonde réforme de la gestion des agents de l'Etat et des salaires, réformes fondées sur le renforcement des capacités de la FP (informatisation du fichier et de la gestion des carrières, création d'un système efficace d'identification des agents de l'Etat, amélioration des procédures de recrutement, de suivi et de contrôle), le rétablissement des responsabilités du Ministère en charge des finances en matière de gestion du fichier de la solde, le rétablissement du contrôle financier pour les dépenses salariales. Toutes ces opérations sont en cours et seront opérationnelles après l'achèvement du recensement des agents de l'Etat (y compris les personnels des services de sécurité et de défense). Elles permettront aussi la pleine application de la loi sur les finances publiques qui prévoit qu'un « état des effectifs d'agents publics, civils et militaires, rémunérés par l'Etat » doit être annexé à la loi de finances (article 26).

Composante 1 : Degré d'intégration et de rapprochement des données relatives à l'état de paie et au fichier nominatif

201. L'absence de fichier unique informatisé des agents de l'Etat ne permet pas d'assurer la fiabilité et l'intégrité des états de paie. La cotation de cette composante est « D ».

Composante 2 : Modification apportée en temps opportun au fichier nominatif et à l'état de paie

202. L'inscription dans le registre de la Fonction publique des personnels recrutés prend plusieurs mois après l'établissement de l'attestation de prise de fonction, y compris lorsque les recrues ont été préalablement sélectionnées et affectées par la Fonction publique. Le recrutement proprement dit s'effectue par décision du Ministre de la fonction publique et se traduit par l'attribution d'un identifiant au fonctionnaire. Les délais courant entre l'immatriculation et le paiement du 1er salaire sont inférieurs au mois, mais les délais courant entre la prise de fonction et l'attribution de l'identifiant dépassaient fréquemment 6 mois. Les services de la fonction publique travaillent à réduire ce délai à 3 mois. La cotation de la composante 2 est donc « D ».

Composante 3 : Contrôles internes et modifications apportées au fichier nominatif et à l'état de paie

203. Les modifications dans la situation du personnel sont traitées par le MFP (Direction de la gestion des carrières) par annotation des listings de paie, et adressées au CNI pour saisie des modifications. Il n'y a pas de procédure d'habilitation établie pour les agents portant ces modifications. Par ailleurs, les états de solde ne sont pas préalablement vérifiés par la Direction du budget (pas de contrôle financier préalable à l'engagement des dépenses de salaires). Pour ces raisons, l'intégrité des états de solde ne peut être garantie. La cotation de la composante 3 est donc « D ».

Composante 4 : Existence de mesures de vérification de l'état de paie pour déceler les failles du système de contrôle interne et/ou des employés fantômes

204. Il n'existe pas de système de vérification des états de paie. Mais dans le cadre des réformes en cours de la gestion des fonctionnaires et de la solde, un recensement des fonctionnaires civils a été effectué. Les recensements des personnels des Services de Sécurité et ceux de la Défense sont en cours et seront achevés à fin 2008. La cotation de la composante 4 est « C ».

Indicateur	Note	Explication Résumée
PI-18. Efficacité des contrôles des états de paie	D +	
(i) Degré d'intégration et de rapprochement des données relatives à l'état de paie et au fichier nominatif	D	Le Ministère de la fonction publique ne dispose pas encore d'un système informatisé pour la gestion des personnels et des carrières. Il tient un registre manuel des matricules et tient un dossier individuel pour chaque agent. Les éditions des états de paie sont informatisées. Un organisme externe (CNI) assure cette prestation.
(ii) Modifications apportées en temps opportun au fichier nominatif et à l'état de paie	D	L'inscription dans le registre de la Fonction publique des personnels recrutés prend plusieurs mois après l'établissement de l'attestation de prise de fonction, y compris lorsque les recrues ont été préalablement sélectionnées et affectées par la Fonction publique. Le recrutement proprement dit s'effectue par décision du Ministre de la fonction publique et se traduit par l'attribution d'un identifiant au fonctionnaire. Les délais courant entre l'immatriculation et le paiement du 1 ^{er} salaire sont inférieurs au mois, mais les délais courant entre la prise de fonction et l'attribution de l'identifiant dépassaient fréquemment 6 mois. Les services de la fonction publique travaillent à réduire ce délai à 3 mois.

Indicateur	Note	Explication Résumée
(iii) Contrôles internes des modifications apportées au fichier nominatif et à l'état de paie	D	Les modifications dans la situation du personnel sont traitées par le MFP (Direction de la gestion des carrières) par annotation des listings de paie, et adressées au CNI pour saisie des modifications. Il n'y a cependant pas de procédure d'habilitation établie pour les agents portant ces modifications. L'intégrité des états de solde ne peut ainsi être garantie. Les états de solde ne sont pas préalablement vérifiés par la Direction du budget (pas de contrôle financier préalable à l'engagement des dépenses de salaires).
(iv) Existence de mesures de vérification de l'état de paie pour déceler les failles du système de contrôle interne et/ou des employés fantômes	C	Il n'existe pas de système de vérification des états de paie. Dans le cadre de la réforme en cours de la gestion des fonctionnaires et de la solde, un recensement des fonctionnaires civils a été effectué. Les recensements des personnels des services de Sécurité et ceux de la Défense sont en cours.

3.4.7 PI-19 Mise en concurrence, utilisation optimale des ressources et contrôles de la passation de marchés publics

205. La présente évaluation est effectuée au moment où le Burundi amorce une étape charnière dans la réforme de son système de passation des marchés publics. Jusqu'à octobre 2008, en effet, les marchés publics étaient régis par le Décret-loi n°1/015 du 19 mai 1990 portant dispositions organiques des marchés publics et ses textes réglementaires d'application. Le gouvernement avait entrepris depuis 2003, avec la mise en place d'un comité de réforme, la révision de ce dispositif jugé obsolète et inopérant par les différentes études menées depuis lors. Le processus de réforme, appuyé par les PTFs, a abouti à l'adoption d'un nouveau code des marchés publics (loi n°1/01 du 4 février 2008) entré en vigueur le 4 octobre 2008. Les textes réglementaires d'application ont tous été pris. Il s'agit du décret portant création, organisation et fonctionnement de l'autorité de régulation des marchés publics (décret n°100/119 du 07 juillet 2008), du décret portant création, organisation et fonctionnement de la Direction nationale de contrôle des marchés publics (décret n°100/120 du 08 juillet 2008), du décret n°100/123 du 11 juillet 2008) portant création, organisation et fonctionnement des cellules de gestion des marchés publics, et de l'ordonnance n°540/1035 du 6 octobre 2008 portant seuils de passation, de contrôle et de publication des marchés publics. Avec cet ensemble de textes, le Burundi dispose aujourd'hui des capacités juridiques et réglementaires pour parachever la réforme de marchés publics et la mise en place d'un système comportant les mécanismes modernes permettant la transparence, l'efficacité et le contrôle des passations de marchés. Ces mécanismes concernent notamment la séparation des fonctions d'exécution et de régulation, la publication, la limitation des recours aux modes non concurrentiels, la programmation et le suivi et contrôle de l'exécution des marchés.

206. Bien qu'officiellement mis en vigueur en octobre 2008, le nouveau dispositif ne peut encore être considéré comme opérationnel. La mise en place de l'autorité de régulation n'est pas encore faite, de même que les cellules de gestion des marchés publics. Ces opérations prendront du temps en raison des faibles capacités dont disposent actuellement les administrations. Des actions de formation ont été menées en 2008 et se poursuivront en 2009. De même les capacités opérationnelles de la Direction nationale de contrôle des marchés publics (effectifs des personnels, bureaux, capacités de publication et de diffusion, site internet), sont très limitées et devront faire l'objet d'efforts conséquents. L'évaluation ci-dessous porte donc sur le système régi par les textes de 1990 et ne tient pas compte des progrès résultant du nouveau Code et qui ne seront concrétisés qu'à partir de 2009. Les cotations des composantes de l'indicateur PI-19 sont encore basses, mais connaîtront très vite des améliorations significatives dans les prochains mois.

Composante 1 : Utilisation d'une méthode compétitive pour la passation des marchés publics dont le montant excède le seuil national établi pour les achats de faible valeur

207. Il n'a pas été possible d'établir avec une fiabilité suffisante les statistiques sur les modes de passation utilisés. Les données fournies par la Direction nationale de contrôle des marchés publics ne portent que sur les marchés soumis à la Commission centrale des marchés publics (CCMP). Les responsables de la DNCMP ne sont pas en mesure d'estimer la part de ces derniers par rapport à l'ensemble des marchés publics. La note de la composante 1 est « D » (« peu de données existent pour permettre d'évaluer la procédure utilisée pour passer les marchés publics »).

Composante 2 : Etendue de la justification du recours des modes de passation moins concurrentiels

208. Le code de 1990 autorisait le recours à des modes de passation non concurrentiels, mais à titre exceptionnel (art. 7). Il précisait les conditions autorisant ces modes de passation (gré à gré, adjudications restreintes). Les critères (art. 14) sont suffisamment étendus et généraux pour laisser place à un pouvoir discrétionnaire en matière d'octroi de l'autorisation du gré à gré. Ce d'autant qu'il n'y a pas d'obligation de publication ou de notification des motifs de l'octroi du gré à gré. La note de la composante 2 est « C » (« la justification de méthodes non concurrentielles fait défaut »).

Composante 3 : Existence et fonctionnement d'un mécanisme d'enregistrement et de traitement des réclamations

209. Le code de 1990 prévoyait des dispositions concernant les recours amiables auprès de la DGMP. Ces dispositions stipulent qu'en cas de non-aboutissement, les recours devaient être transmis par la DGMP à une commission des litiges (art. 106). Les informations recueillies permettent de conclure à l'absence, en pratique, d'instance de recours non juridictionnel indépendante. La cotation de la composante 3 est « C » (le mécanisme d'enregistrement et de traitement des réclamations existe, mais est insuffisant et ne fonctionne pas correctement au sens du PEFA).

Indicateur	Note	Explication Résumée
PI-19. Mise en concurrence, utilisation optimale des ressources et contrôles de la passation des marchés publics	D +	
(i) Utilisation d'une méthode compétitive pour la passation des marchés publics dont le montant excède le seuil national établi pour les achats de faible valeur	D	<p>Un nouveau Code des marchés publics est entré en vigueur en octobre 2008 (décrets d'application), qui restructure totalement et modernise l'ensemble du dispositif de passation des marchés publics. Ce dispositif ne sera totalement opérationnel qu'en 2009 (achèvement de l'installation des cellules sectorielles, installation de l'autorité de régulation).</p> <p>Le système en cours est fondé sur le Code des marchés publics de 1990 (décret-loi n° 1/015 du 19/05/90). Il repose sur une Commission centrale chargée de l'attribution des marchés de tous les ministères et établissements publics, à l'exception de ceux en charge de la Défense et de la Sécurité.</p> <p>Il n'a pas été possible d'établir avec une fiabilité suffisante les statistiques sur les modes de passation utilisés. Les données fournies par la Direction nationale de contrôle des marchés publics ne portent que sur les marchés soumis à la CCMP. Les responsables de la DNCMP ne sont pas en mesure d'estimer la part de ces derniers par rapport à l'ensemble des marchés publics.</p>

Indicateur	Note	Explication Résumée
(ii) Etendue de la justification du recours des modes de passation moins concurrentiels	C	Le code de 1990 autorisait le recours à des modes de passation non concurrentiels, mais à titre exceptionnel (art. 7). Il précisait les conditions autorisant ces modes de passation (gré à gré, adjudications restreintes). Les critères (art. 14) sont suffisamment étendus et généraux pour laisser place à un pouvoir discrétionnaire en matière d'octroi de l'autorisation du gré à gré. Ce d'autant qu'il n'y a pas d'obligation de publication des motifs de l'octroi du gré à gré.
(iii) Existence et fonctionnement d'un mécanisme d'enregistrement et de traitement des réclamations	C	Le code de 1990 contenait des dispositions concernant les recours amiables auprès de la DGMP. En cas de non-aboutissement, les recours devaient être transmis par la DGMP à une commission des litiges (art. 106). Mais en pratique, il n'y a pas d'instance de recours non juridictionnel indépendante.

3.4.8 PI-20 Efficacité des contrôles internes des dépenses non salariales

210. Au Burundi, le Ministre en charge des finances est l'ordonnateur unique des recettes et des dépenses. Les Premiers responsables des MDA (ou Secrétaire Général pour la Présidence) sont gestionnaires des crédits de leur institution.

211. Le circuit de la dépense comprend les phases engagement, liquidation, ordonnancement et paiement. Toutes ces phases sont retracées dans le système informatisé SIGEFI qui intègre la phase budgétaire (depuis l'engagement jusqu'à l'ordonnancement) et la phase comptable (enregistrement des mouvements des comptes financiers depuis la prise en charge comptable jusqu'au paiement).

212. Le contrôle budgétaire ou contrôle financier (contrôle a priori des engagements) relève de la DGBC (Direction Générale du Budget et de la Comptabilité) du MEFCD. La DGBC délègue auprès des ministères et institutions des « comptables des dépenses engagées » qui appuient les gestionnaires de crédit dans la préparation des dossiers d'engagement ou de liquidation des dépenses et/ou assurent les vérifications de premier niveau (disponibilité de crédit, imputation budgétaire...). Ils ne procèdent pas à l'engagement de la dépense. Celui-ci se fait à la Direction du budget du MEFCD (pour les dépenses inférieures à 4 millions de FBu pour le fonctionnement et 5 millions de Fbu pour l'investissement) et par le Cabinet du Ministre pour les autres dépenses.

213. La liquidation des dépenses se fait également avec l'appui des comptables des dépenses engagées détachés auprès des MDA et est faite dans les services de la Direction du budget. Ce sont ces mêmes services qui valident un « Titre de Créance » qu'ils transmettent à l'Ordonnateur Trésorier (OTBU) pour paiement. L'OTBU est en principe ordonnateur délégué de la dépense, et aussi comptable payeur. Mais en pratique, la liquidation (vérification du service fait), l'ordonnancement (établissement du titre de créance) et la prise en charge comptable (mouvement des comptes de charges et des comptes de tiers) se font en même temps au niveau de la Direction du budget.

214. Après réception des titres de créances, l'OTBU procède à l'émission des ordres de virements (OV) qu'il transmet au Caissier de l'Etat (BRB) pour exécution. En principe, selon les termes de la convention de 1964 qui lie l'Etat et la BRB, les prérogatives du Caissier de l'Etat se limitent à la vérification de la disponibilité des fonds et de la validité de l'OV. Mais selon l'usage établi, il exige, en vue de vérification, tous les documents relatifs à la dépense (engagement, facture, contrat ...).

215. Le circuit de la dépense implique donc de nombreux responsables et agents qui exécutent des vérifications et contrôles, mais avec des chevauchements de responsabilité. Il y a des insuffisances dans la délimitation des étapes et des responsabilités y afférentes. C'est le cas de la séparation entre :

- les gestionnaires de crédits (assistés d'agents du contrôle budgétaire) et le contrôle budgétaire ;
- le contrôle budgétaire (qui est aussi en pratique ordonnateur) et l'OTBU qui est ordonnateur délégué, mais qui n'assure pas ce rôle en pratique ;
- l'OTBU qui est comptable de la dépense alors que la prise en charge comptable se fait par les services de la Direction du budget en même temps que l'émission du titre de créance ;
- le Caissier de l'Etat qui en pratique, est payeur alors que ce rôle revient à l'OTBU.

Composante 1 : Efficacité des mesures de contrôle des engagements de dépenses

216. Les autres dépenses budgétaires hors salaires et projets sur financements extérieurs sont engagés sur la base des vérifications :

- de la disponibilité de crédits tel que définis par la loi de finances et ouverts par le MEFCD ;
- de l'habilitation des demandeurs de l'engagement (gestionnaire de crédit) ;
- de l'application des règles en matière de concurrence pour le choix des fournisseurs (marchés publics ou factures pro forma) et de prix ;
- de la vérification de la qualité des fournisseurs et de leur situation vis-à-vis de l'administration fiscale.

Ces règles sont établies et notifiées aux agents intervenant dans le circuit de la dépense. Elles permettent, pour les dépenses concernées, de limiter les engagements aux dotations budgétaires, mais pas aux ressources effectivement disponibles. Les ouvertures ne sont en effet pas établies en rapport avec une actualisation des prévisions de ressources.

217. Les dépenses de projets sur financements extérieurs ne font pas l'objet d'engagement et ne sont soumis à aucun contrôle financier.

218. La note de la composante 1 est « C » par défaut (« *les mesures de contrôle de l'engagement sont en place, limitent les engagements aux dotations budgétaires, mais pas aux ressources effectivement disponibles* »).

Composante 2 : Exhaustivité, pertinence et clarté des autres règles / procédures de contrôle interne

219. Les règles relatives à la liquidation et aux contrôles des services faits ne sont pas établies de façon formelle et claire. Il n'y a pas, pour les engagements et les liquidations, de manuel du contrôle financier, de liste réglementaire des pièces justificatives par type d'engagement. Les agents des services du contrôle financier ne disposent pas non plus d'outils fiables pour les contrôles des fournisseurs (identification par l'administration fiscale ...) et des prix (table de références ou mercuriale ou autres instruments de vérification du niveau de prix). Ces outils seront développés dans le cadre de l'amélioration des fonctionnalités de SIGEFI. Il en sera de même pour le contrôle des OV, lorsque ceux-ci seront en totalité édités par le système SIGEFI.

220. La note de la composante 2 est « D » par défaut (« *les règles et procédures de contrôle claires et exhaustives font défaut pour les domaines autres que l'engagement* »).

Composante 3 : Degré de respect des règles de traitement et d'enregistrement des transactions

221. Hors projets sur financements extérieurs, des procédures dérogatoires à l'engagement préalable existaient avant 2008. Une ordonnance ministérielle les limite, depuis 2008, aux dépenses relatives aux frais bancaires et à certains frais de mission.

222. Par ailleurs, et bien que l'Etat ait commencé à en limiter l'importance depuis 2008, il existe des crédits mis à disposition de services d'administrations centrales, donc ne détenant pas d'autonomie financière. Ces crédits, engagés par tranche mensuelle d'un douzième, ne sont pas soumis aux contrôles et vérifications préalables. Ils concernent les dépenses des secteurs de souveraineté et certaines dépenses des secteurs sociaux. Les dépenses de projets sur financements extérieurs ne font pas l'objet d'engagement et ne sont soumis à aucun contrôle financier.

223. Pour les autres dépenses (hors projets sur financement extérieur, frais bancaires, frais de mission et dépenses engagées par tranche mensuelle), les règles définies sont effectivement appliquées. La note de la composante 3 est « C » par défaut (« *les règles et procédures sont observées, mais pas à un degré élevé* »).

Indicateur	Note	Explication Résumée
PI-20. Efficacité des contrôles internes des dépenses non salariales	D +	
(i) Efficacité des mesures de contrôle des engagements de dépenses	C	Hors salaires et dettes, les dépenses sont généralement engagées après contrôle préalable par la Direction du budget du MEFCD de la disponibilité des crédits tels que définis par le budget. Les dépenses sans engagement préalable sont limitées (frais bancaires, frais de mission, cf. ordonnance ministérielle de 2008). Toutefois, il n'y a pas de système de régulation des engagements en fonction des ressources réellement disponibles.
(ii) Exhaustivité, pertinence et clarté des autres règles/ procédures de contrôle interne	D	Le système SIGEFI n'intègre pas encore de fonctionnalités automatiques de contrôle aux différentes étapes de la dépense. Il existe à ces différentes étapes (engagements, liquidation), des contrôles exercés à différents niveaux d'intervenants, nombreux et souvent redondants. Il n'y a pas de manuel du contrôle financier, de liste réglementée des pièces justificatives par type d'engagement ni d'outils fiables pour les contrôles des fournisseurs (identification par l'administration fiscale...) et des prix (table de références ou mercuriale ou autres instruments de vérification du niveau de prix).
(iii) Degré de respect des règles de traitement et d'enregistrement des transactions	C	Des procédures dérogatoires à l'engagement préalable de la dépense ont existé par le passé. De même, les dépenses sans ordonnancement préalable étaient aussi autorisées sur la base d'engagement provisionnel et mise à disposition de fonds dans des comptes bancaires ouverts au profit de certains services de l'administration centrale ne disposant pas d'une autonomie financière. Ces procédures ont été limitées en 2008 mais restent importantes pour certains secteurs (souveraineté, santé et éducation).

3.4.9 PI-21 Efficacité du système de vérification interne

Composante 1 : Couverture et qualité de la vérification interne.

224. Le Burundi a entrepris depuis 2004 la réhabilitation de ses systèmes de vérification (contrôles a posteriori) interne et externe des finances publiques. Nous examinerons plus loin (indicateur PI-26) la réforme de la Cour des comptes (vérifications externes). Pour les vérifications internes, une nouvelle Inspection générale de l'Etat a été créée par le décret n° 100/277 du 27 septembre 2006, et un service d'inspection mis en place en 2008 au sein du MEFCD.

225. L'inspection générale de l'Etat (IGE) a débuté ses activités en juillet 2007. Ses vérifications portent sur l'organisation des systèmes, le respect des normes et règlements, la régularité de la gestion. Elle a compétence sur toutes les structures bénéficiant de ressources publiques. Elle a été dotée d'un siège et d'un organigramme comprenant cinq divisions (Contrôle des recettes, contrôle des dépenses publiques, contrôle des sociétés publiques et des projets, administration, formation méthode et documentation). Ses effectifs comporte 70 inspecteurs recrutés sur concours et ayant bénéficié de stage de formation. Leur rémunération est plus attractive que celle d'autres institutions. Il n'existe pas de corps d'inspecteurs des finances à la Fonction publique, mais le Décret n°100/338/ du 11 novembre 2006 définit le statut des inspecteurs de l'Etat, leurs droits et obligations spécifiques, et comporte des dispositions relatives à leur indépendance (articles 11 et 12).

226. L'efficacité des interventions de l'IGE reste limitée par le fait que cette structure n'est pas encore dotée d'outils et de procédures de contrôle conformes aux normes internationales (Normes de ISPPA) tant en ce qui concerne la programmation des audits que les méthodes de vérification, le contenu des rapports et leur diffusion. Elle dispose depuis peu d'un manuel du vérificateur élaboré avec l'appui d'un PTF.

227. C'est l'IGE qui représente le pays aux organisations internationales des institutions supérieures de contrôle (INTOSAI et AFROSAI). Mais elle n'assure pas encore la coordination de ses activités avec celles des autres institutions de vérification (Cour des comptes et service d'inspection des finances), notamment pour ce qui concerne la programmation des activités d'inspection et d'audit.

228. Le service d'inspection des finances et du contrôle interne a été créé en juin 2008 au sein du MEFCD et rattaché au Cabinet du Ministre. Ce service, qui couvre uniquement les services du Ministère, a entamé la mise en place d'une série d'outils et de procédures (programmation d'activités, manuel du vérificateur, format des rapports, etc.) devant lui permettre de réaliser de manière efficace ses travaux d'inspection. Ses agents ne disposent pas du même statut que celui défini pour les inspecteurs de l'IGE. A ce jour (novembre 2008), il a réalisé 3 rapports d'inspection.

229. La note de la composante 1 est « C » par défaut (« la fonction est opérationnelle pour les entités les plus importantes, mais pas pour la plupart des entités de l'administration centrale »).

Composante 2 : Fréquence et diffusion des rapports

230. La diffusion des rapports des services d'inspection interne est très limitée. Ceux du Service d'inspection du MEFCD n'ont été diffusés ni à l'IGE ni à la Cour des comptes (CC). Ceux de l'IGE ne sont transmis qu'à la Présidence, à la deuxième Vice-présidence, au Ministère de tutelle de l'entité contrôlée et quelquefois, mais pas systématiquement au Ministre en charge des finances. La Cour des comptes, qui est l'institution supérieure de contrôle ne reçoit pas les rapports de l'IGE.

L'article 94 de la Loi sur la Cour des comptes précise bien que « La Cour est destinataire, par le biais du greffier en chef ou d'un greffier, des rapports généraux établis par les institutions ou corps de contrôle et de conseil en gestion des entreprises publiques ».

231. La note de la composante 2 est « D » (les rapports ne sont pas régulièrement établis pour la majorité des entités de l'administration centrale et ne sont pas systématiquement adressés au Ministère des finances et à l'institution supérieure de contrôle).

Composante 3 : Mesure de la suite donnée par les autorités responsables aux conclusions de la vérification interne

232. La section 5 du décret portant création de l'IGE est consacrée aux obligations en matière de suivi des rapports de vérification de l'IGE. Les responsables concernés disposent d'un délai d'un mois après réception des rapports pour faire connaître à l'IGE les suites données aux recommandations et instructions. L'IGE doit aussi organiser, au début de chaque année, une « campagne de contrôle d'application des directives (...) recommandations et propositions ... ». L'IGE produit et publie à l'issue de cette campagne, un « rapport circonstancié » (article 84).

233. L'IGE et le service d'inspection du MEFCD n'ont pas encore mis en place les procédures pour vérifier de manière systématique le suivi de la mise en œuvre des recommandations contenues dans les rapports de vérification. Les responsables de l'IGE ont déclaré à la mission leur intention de préparer en 2009 le premier rapport annuel prévu par les textes (cf. paragraphe ci-dessus). La mission n'a pas pu constater les rapports ou notes sur le suivi des recommandations des rapports déjà établis. En l'absence de ces documents, il ne nous a pas été possible d'établir de manière relativement précise, le degré de suivi des recommandations.

234. L'absence de document peut aussi être considérée comme significative de l'insuffisance de suivi. La note de la composante 3 est « D ».

Indicateur	Note	Explication Résumée
PI-21. Efficacité du système de vérification interne	D +	
(i) Couverture et qualité de la vérification interne	C	Un service d'inspection des finances et du contrôle interne a été mis en place en juin 2008 et rattaché au Cabinet du MEFCD. Le champ des interventions du service est limité aux services relevant du Ministère. Ses procédures (programmation d'activités, manuel du vérificateur, format des rapports, etc.) sont en cours d'élaboration. En 2008 ce service a réalisé 3 rapports d'inspection. L'inspection Générale de l'Etat (IGE) a été créée en décembre 2006 et a débuté ses activités en juillet 2007. Elle a compétence pour la vérification externe pour toutes les structures bénéficiant de ressources publiques. Cependant, l'IGE n'a pas encore élaboré des outils et procédures de contrôle conformes aux normes internationales (Normes de ISPPA) tant en ce qui concerne la programmation des audits que les méthodes de vérification, le contenu des rapports et leur diffusion. L'IGE vient d'être doté d'un manuel du vérificateur dans le cadre d'un appui de la BAD.
(ii) Fréquence et diffusion des rapports	D	Les rapports du service d'inspection des finances n'ont été diffusés ni à l'IGE ni à la Cour des comptes (CC). L'IGE transmet ses rapports à la Présidence, à la deuxième Vice-présidence, au Ministère de tutelle de l'entité contrôlée, mais pas de manière systématique au Ministre en charge des finances. Le rapport n'est jamais transmis à la Cour des comptes.

Indicateur	Note	Explication Résumée
(iii) Mesure de la suite donnée par les autorités responsables aux conclusions de la vérification interne	D	Les services ne sont pas encore organisés pour le suivi des recommandations faites par les entités de contrôle. Des procédures sont prévues dans le texte portant création de l'IGE.

3.5 Comptabilité, Enregistrement de l'Information et Rapports Financiers

3.5.1 PI-22 Régularité et respect des délais des opérations de rapprochement des comptes

Composante 1 Régularité du rapprochement bancaire

235. Les rapprochements périodiques infra annuels que réalise le Département de la comptabilité publique de la DGBCP avec le Caissier de l'Etat ne portent que sur le compte général du Trésor et le compte spécial PPTTE ouvert à la Banque de la République du Burundi (BRB).

236. De nombreux autres comptes existent tels que les comptes bancaires par lesquels transitent les recettes fiscales et douanières, les comptes gérés par les services administratifs non autonomes, les comptes spéciaux ou les comptes de projets financés sur ressources extérieures. Ils ne font pas l'objet de rapprochements et de vérifications périodiques avec les comptes tenus par les services de la comptabilité publique. Ces derniers respectent néanmoins l'échéance du 31 mars de l'année n+1 pour la transmission à la Cour des comptes de la comptabilité de l'Etat de l'année n.

237. La note « D » correspond à cette situation (« *le rapprochement de tous les comptes bancaires gérés par le Trésor se fait moins souvent que par trimestre* »).

Composante 2 : Régularité du rapprochement et de l'ajustement des comptes d'attente et d'avances

238. Le Plan comptable de l'Etat défini en 2004 a fait l'objet de réaménagement en 2008. La réorganisation des services et des procédures d'enregistrement comptables est en cours. Depuis juin 2008, les services sont en mesure de produire des balances comptables mensuelles. Celles-ci restent encore à parfaire, mais leur édition à partir du système SIGEFI constitue un progrès significatif par rapport aux situations antérieures. Ces progrès restent à consolider par la mise en place des systèmes de contrôles automatiques de SIGEFI et par le respect des nouvelles procédures sur lesquelles les agents des services comptables ont été formés.

239. Les comptes actuels comportent encore de nombreux comptes d'attente, d'imputation provisoire et de liaisons entre comptes non soldés en fin d'exercice. La note pour cette composante est « D ».

Indicateur	Note	Explication Résumée
PI-22. Régularité et respect des délais pour les opérations de rapprochement des comptes	D	
(i) Régularité du rapprochement bancaire	D	Les rapprochements bancaires effectués par les services du Département de la comptabilité publique portent uniquement sur le compte général du Trésor et le compte spécial PPTTE ouverts à la BRB. Les autres comptes de l'administration centrale, tels que les comptes bancaires par lesquels transitent les recettes fiscales et douanières, les comptes gérés par les ministères qui bénéficient de transferts, ne font pas l'objet de rapprochements. Les services de la comptabilité publique ne disposent pas des relevés bancaires de ces comptes.

Indicateur	Note	Explication Résumée
(ii) Régularité du rapprochement et de l'ajustement des comptes d'attente et d'avances	D	Les comptes d'attente et d'avances ne font pas l'objet d'analyse ni d'apurement périodique au moins une fois l'an. Les services de la comptabilité publique procèdent actuellement à la réorganisation des procédures et à l'amélioration du système d'enregistrement.

3.5.2 PI-23 Disponibilité des informations sur les ressources reçues par les unités de prestation des services primaires

Composante unique : Collecte et traitement des informations fournissant la preuve que les ressources sont effectivement perçues (en espèces et en nature) par la plupart des unités de prestation de services de première ligne (axées sur les écoles primaires et les centres de soins de santé primaires) par rapport à l'ensemble des ressources affectées au(x) secteur(s), quel que soit le niveau d'administration chargée de la gestion et du financement de ces unités

240. Dans le secteur Education, la gratuité de l'enseignement primaire est en vigueur depuis la rentrée scolaire 2005-2006. L'Etat alloue en compensation une enveloppe financière calibrée en fonction des effectifs d'écoliers attendus lors de la rentrée scolaire. L'enveloppe globale est calculée sur la base d'un taux unitaire de 1 500 FBU par écolier (années 2006, 2007, 2008). Ce budget de compensation est destiné non seulement au fonctionnement des établissements scolaires, mais également au fonctionnement des structures déconcentrées (Directions provinciales de l'enseignement, Inspections provinciales et communales de l'enseignement de base), au fonctionnement de la Régie des productions pédagogiques, et à celui de la Direction générale de l'enseignement de base (qui est une direction centrale du ministère). Au total, la quote-part destinée aux établissements scolaires ne s'élève qu'à 350 FBU par écolier, budget largement insuffisant pour faire face aux dépenses courantes de fonctionnement des écoles, et inférieur aux ressources représentées par les frais de scolarité autrefois supportés par les parents. Selon les informations reçues du Ministère de l'éducation, la quote-part des établissements scolaires devrait cependant être portée à 1.500 FBU par écolier.

241. Une circulaire sur les « normes et procédures de gestion » du budget de compensation est émise chaque année par le Ministère de l'éducation, qui détermine de façon très précise et pour chaque type de structure bénéficiaire, les lignes budgétaires et les montants (globaux) éligibles, couverts par cette allocation.

242. Le budget est débloqué par le Trésor par tranches trimestrielles, versées sur les comptes bancaires des structures bénéficiaires. Les Directions provinciales reçoivent également les fonds destinés aux écoles, dont elles assurent ensuite la répartition (la plupart des écoles disposent de comptes bancaires ou postaux).

243. Une enquête sur le suivi des dépenses publiques et le niveau de satisfaction des bénéficiaires a été menée en 2007 dans le secteur de l'éducation. Les problèmes identifiés sont nombreux et concernent, entre autres :

- Une information préalable insuffisante des gestionnaires sur le montant de leurs ressources budgétaires ;
- Le versement tardif des subsides aux établissements scolaires (retards incombant au Trésor) ;
- De façon générale, un budget de fonctionnement et d'entretien courant très insuffisant, l'insuffisance et la vétusté des infrastructures, l'insuffisance des équipements et du matériel didactique etc.

244. En ce qui concerne la collecte et la remontée des informations vers le niveau central, les Directions provinciales doivent établir des rapports trimestriels centralisant pour la province les ressources et dépenses des écoles primaires. Ces rapports doivent être adressés au Ministère de l'éducation, mais cette transmission n'est pas régulière ou se fait avec retard. Il n'est pas effectué de centralisation de ces données au niveau national.

245. Dans le secteur santé, les ressources des centres de santé sont représentées par les recettes du recouvrement des coûts, hormis pour certains services qui sont gratuits depuis 2006 (accouchements et soins dispensés aux enfants de moins de 5 ans) et qui sont refacturés au Ministère, via les Bureaux provinciaux de santé (BPS). Le département du Budget du Ministère de la santé vérifie ces factures avant mise en paiement par les services de l'OTBU, paiement effectué directement sur les comptes bancaires des centres de santé. En 2008 toutefois, la ligne budgétaire réservée à ces subventions s'est avérée très insuffisante, la dotation de 4,25 Mrd FBU étant épuisée dès le mois d'avril 2008.

246. Une enquête sur le suivi des dépenses publiques et le niveau de satisfaction des bénéficiaires a également été menée en 2007 dans le secteur santé. Parmi les principales conclusions du rapport :

- La plupart des responsables des structures déconcentrées et des formations sanitaires ne sont pas associés à la préparation du budget et n'ont pas une connaissance préalable sur le montant de leurs ressources (à l'exception notable des hôpitaux de 3e référence qui négocient eux-mêmes leurs dotations) ;
- La majorité des formations sanitaires éprouvent de grandes difficultés pour le recouvrement de leurs factures de prestations adressées aux services centraux de l'administration qui jouent le rôle de « tiers payants » (soins gratuits aux fonctionnaires et gratuité des soins pour accouchements / enfants de moins de 5 ans) ;
- Le volume global des ressources est insuffisant, et a entre autres pour conséquences des ruptures de stocks de médicaments, particulièrement dans les centres de santé, ainsi qu'une insuffisance des équipements ;

247. Il n'est pas effectué, au niveau national, de centralisation des ressources et des dépenses des centres de santé. Toutefois, une cellule de comptabilité vient d'être créée à la Direction générale des ressources, qui aura pour mission de centraliser ces données et de consolider les différentes sources de financement (fonds nationaux, financements des bailleurs, recouvrement des coûts).

248. La note « C » est attribuée à cet indicateur (*« des enquêtes spéciales de suivi réalisées au cours des 3 dernières années ont permis de constater le niveau des ressources perçues en espèces et en nature par les écoles primaires ou les centres de santé primaires dans une bonne partie du pays »*).

Indicateur	Note	Explication Résumée
PI-23. Disponibilité des informations sur les ressources reçues par les unités de prestation de services primaires	C	
(i) Collecte et traitement des informations fournissant la preuve que les ressources sont effectivement perçues par la plupart des unités de prestations de services de première ligne (santé, éducation)	C	<p>Dans le secteur Education, les Directions provinciales doivent établir des rapports trimestriels centralisant pour la province les dépenses des écoles primaires. Ces rapports doivent être adressés au Ministère de l'éducation, mais cette transmission n'est pas régulière ou se fait avec retard. Il n'est pas effectué de centralisation de ces données au niveau national.</p> <p>De même, dans le secteur santé, il n'est pas effectué de centralisation des ressources et des dépenses des centres de soins. Toutefois, une cellule de comptabilité vient d'être créée, qui aura pour mission de centraliser ces données et de les agréger avec les autres sources de financement.</p> <p>Dans ces deux secteurs, des enquêtes PETS ont été menées en 2007.</p>

3.5.3 PI-24 Qualité et respect des délais des rapports d'exécution budgétaire produits en cours d'année

Composante 1. Portée des rapports en termes de couverture et de compatibilité avec les prévisions budgétaires

249. Le système SIGEFI opérationnel depuis le budget 2005, utilise les classifications détaillées de la nomenclature budgétaire de 2004 qui est conforme au COFOG 2001 (Cf. indicateur PI-5 ci-dessus). Le système peut éditer à tout moment les données, à différents niveaux de détail, sur l'exécution du budget, depuis le stade de l'engagement jusqu'au paiement puisqu'il intègre aussi la comptabilité de l'Etat. Les comparaisons avec les prévisions budgétaires peuvent aussi être effectuées. Depuis 2008, et en application de l'ordonnance ministérielle limitant les dépenses sans engagements préalables aux seuls frais bancaires et certains frais de mission, les données SIGEFI retracent correctement les dépenses au stade de l'engagement. Les données sur les ordonnancements et les paiements sont enregistrées avec retard en raison du fait que les salaires sont payés sans ordonnancement préalable, et du fait que les ordres de virements (OV) sont établis manuellement. Le système d'édition automatique des OV à partir de SIGEFI n'est pas encore opérationnel. Il ne le sera qu'en 2009.

250. Par ailleurs, le système n'enregistre que partiellement les dépenses de projets sur financements extérieurs. Il n'enregistre pas non plus les dépenses résultant des pertes de change. Les dépenses d'exonérations fiscales sont enregistrées comme dépenses à régulariser, mais ne peuvent être régularisées, car le budget ne prévoit les exonérations qu'en recettes. Ces deux dernières insuffisances seront corrigées à partir de 2009.

251. La note « C » correspond à cette situation (pour les informations produites en cours d'années « *les dépenses sont couvertes au stade de l'engagement, mais pas au paiement* »).

Composante 2. Emission dans les délais des rapports

252. La loi sur la Cour des comptes prévoit (article 89) qu'« à la fin de chaque trimestre, les ordonnateurs et les liquidateurs transmettent à la Cour des comptes la situation des recettes perçues et des dépenses engagées. Pour ces dernières, les situations comportent, par imputation budgétaire, le montant des crédits ouverts, celui des engagements, les crédits restants disponibles et, le cas échéant, les dépassements avec justification de l'acte qui les a autorisées... ». Ces dispositions ne sont pas appliquées. Il n'existe pas encore de procédure de production et de diffusion régulière (au moins trimestrielle) des données sur l'exécution du budget de l'Etat et des autres institutions administratives. Les programmes d'action du MEFCD, prévoient de mettre en place à partir de 2009, des procédures de production et de diffusion (yc sur sites internet) les situations d'exécution du budget de l'Etat.

253. La note « D » est attribuée à cette 2ème composante (« *les rapports trimestriels ne sont pas préparés ou sont émis avec plus de 8 semaines de retard* »).

Composante 3. Qualité de l'information

La note « D » est attribuée par défaut à cette 3ème composante.

Indicateur	Note	Explication Résumée
PI-24. Qualité et respect des délais des rapports d'exécution budgétaire produits en cours d'année	D+	
(i) Portée des rapports en termes de couverture et de compatibilité avec les prévisions budgétaires	C	Dans SIGEFI les dépenses sont couvertes au stade de l'engagement, mais pas au paiement.
(ii) Emission dans les délais des rapports	D	Inexistence des rapports
(iii) Qualité de l'information	D	Inexistence des rapports

3.5.4 PI-25 Qualité et respect des délais des états financiers annuels

Composante 1. Etat complet des états financiers

254. La loi de règlement présentée chaque année comporte des informations sur l'exécution du budget général de l'Etat en recettes et en dépenses. Ces dernières y sont présentées selon les mêmes classifications que dans les projets de loi de finances. La loi de règlement comporte également des notes explicatives contenant des informations sur le stock de la dette intérieure et extérieure et son évolution.

255. Les tableaux de synthèses établis montrent cependant que les données présentées ne sont pas exhaustives, en ce qui concerne en particulier la consolidation des opérations réalisées par les entités publiques autonomes et celles relatives à l'exécution des projets financés sur dons. Ceux-ci représentent plus de 50 % des ressources du budget général (voir également l'indicateur PI-7).

256. Les difficultés rencontrées par les services de la comptabilité (cf. commentaires sur l'indicateur PI-22) n'ont pas permis de produire des comptes consolidés de l'Etat ou des balances comptables pour les exercices d'avant 2008. Pour l'exercice en cours (2008) des balances pourront être produites, mais comporteront encore des insuffisances. Les réformes et améliorations de l'organisation entreprises depuis 2007 n'impacteront la qualité de la comptabilité qu'en 2009.

257. La note « D » est attribuée à cette composante (« *des informations essentielles ne figurent pas dans les états financiers* »).

Composante 2. Soumission dans les délais des états financiers

258. Le projet de loi de règlement est transmis à la Cour des comptes dans les 7 mois qui suivent la fin de l'exercice concerné. Cependant, les comptes des comptables publics ne sont pas tous communiqués à la Cour, et le comptable principal de l'Etat ne transmet pas un compte général centralisé et consolidé. La Cour des comptes travaille sur des données partielles, qu'elle s'efforce de collecter et de compléter, non sans difficultés, pour l'établissement de la déclaration de conformité.

259. La note « D » est attribuée par défaut à cette composante (les conditions requises pour l'obtention d'une note supérieure ne sont pas remplies, dans la mesure où les états comptables annuels transmis à la Cour sont incomplets).

Composante 3. Les normes comptables utilisées

260. Les états financiers communiqués à la Cour des comptes sont incomplets. La réorganisation en cours des systèmes et procédures comptables devra permettre, entre autres améliorations, de combler ces lacunes et de s'assurer que les principes et méthodes comptables de présentation et d'évaluation des états financiers sont conformes aux normes internationales définies par l'IPSAS. Les normes effectivement utilisées devront faire l'objet d'une information adéquate, dans une note explicative accompagnant les états financiers.

261. La note « D » est également attribuée par défaut à cette 3ème composante.

Indicateur	Note	Explication Résumée
PI-25. Qualité et respect des délais des états financiers annuels	D	
(i) État complet des états financiers	D	La loi de règlement présentée chaque année comporte des informations sur l'exécution du budget général de l'Etat en recettes et en dépenses. Elle comporte également des informations sur le stock de la dette intérieure et extérieure et son évolution. Les recettes et les dépenses y sont présentées selon les mêmes classifications que les projets de loi de finances. Les tableaux de synthèses présentés montrent que les données ne sont pas exhaustives.
(ii) Soumission dans les délais des états financiers	D	La loi de règlement (LR) est transmise à la Cour des Comptes (CC) dans les 7 mois qui suivent la fin de l'exercice concerné. Les comptes des comptables ne sont pas en totalité transmis à la CC. Les comptes consolidés du comptable principal de l'Etat n'est pas transmis non plus. La CC travaille sur des données partielles qu'elle s'efforce de collecter pour l'établissement de la déclaration de conformité.
(iii) Les normes comptables utilisées	D	Les états financiers remis à la cour des comptes sont incomplets. Le système de comptabilité est en cours de réorganisation.

3.6 Surveillance et Vérification Externes

3.6.1 *PI-26 Etendue, nature et suivi de la vérification externe*

Composante 1. Etendue de la vérification effectuée (y compris le respect des normes d'audit)

262. La vérification externe est du ressort de la Cour des comptes, créée au Burundi par la loi n° 1/002 du 31 mars 2004. L'article 178 de la Constitution du 18 mars 2005 stipule que la Cour des comptes est « chargée d'examiner et de certifier les comptes de tous les services publics » et qu'elle « assiste le Parlement dans le contrôle de l'exécution de la loi de finances ». L'étendue de sa mission est également précisée par la loi organique relative aux finances publiques (art. 52 à 54).

263. La Cour des comptes est ainsi investie d'une mission large de contrôle des comptes publics (conformité, légalité, exactitude, exhaustivité, bon emploi de deniers publics, etc.), mission qui s'applique à l'administration centrale (y compris les projets sur financements extérieurs), aux administrations personnalisées, aux EPA, aux communes, aux sociétés à participation publique. Elle a également pour mission d'informer le Parlement, au travers de ses rapports sur le projet de loi de finances (commentaires sur le projet de budget) et sur le projet de loi de règlement (déclaration générale de conformité et rapport de contrôle de régularité de l'exécution du budget de l'Etat).

264. Aux termes de la loi n° 1/002 du 31 mars 2004, la Cour des comptes était investie d'une mission juridictionnelle à l'égard des comptables publics (jugement des comptes et, le cas échéant, constat et apurement des gestions de fait, condamnations à l'amende). Un arrêt de la Cour constitutionnelle du 2 mars 2006 invalide partiellement ces dispositions, en ce qu'il ne reconnaît pas aux magistrats de la Cour des comptes le droit de juger les comptables publics et de prononcer des condamnations. La Cour des comptes conserve en revanche ses prérogatives en matière de jugement des comptes : la loi organique relative aux finances publiques votée en 2008 précise à cet égard (art. 59 à 61) que le Ministre chargé des finances est saisi par la Cour des irrégularités qu'elle a constatées, aux fins de recouvrement à l'encontre des comptables publics, ou de sanctions disciplinaires à l'encontre des gestionnaires et ordonnateurs délégués. Si les irrégularités sont relevées à l'encontre d'un ministre, les conclusions de la Cour des comptes sont adressées au président de la République et à l'Assemblée nationale, pour suite à donner.

265. Il reste que pour mener à bien l'ensemble de ses missions, la Cour des comptes est confrontée à des difficultés d'ordres divers.

266. En premier lieu, la Cour dispose de peu de moyens humains. L'effectif des magistrats, qui était de 21 lors de la création de la Cour en 2004, s'est réduit à 14 en raison de départs dus à un statut qui est jugé peu attrayant (certains de ces magistrats ont préféré joindre l'IGE, qui offre une rémunération plus attractive). La procédure pour leur remplacement est complexe, car elle exige une approbation préalable par la majorité des deux tiers de l'Assemblée nationale (article 41 de la loi n°1/002 /2004 sur la CC). Par ailleurs, la Cour ne dispose pas d'auditeurs pour appuyer le travail de ses magistrats. Les responsables rencontrés de la CC ont déclaré à la mission que le recrutement de ces auditeurs doit aussi être soumis à l'approbation de l'Assemblée nationale. La mission n'a pas trouvé dans les textes une telle disposition.

267. En second lieu, et bien que les textes en la matière soient clairs, des interprétations erronées de la notion de comptable public existe. Pour de nombreux interlocuteurs rencontrés par la mission, la notion de comptable public ne s'appliquerait qu'à ceux dûment désignés par le directeur de la comptabilité publique du MEFCD, munis d'une « commission comptable » et identifié par un code comptable. Cette définition exclurait la majeure partie des comptables des entités publiques autonomes (APE, EPA, communes, etc.) qui recrutent directement leur comptable. Cette interprétation complique la mission de la CC pour qui, et conformément aux textes (article 35 du règlement de la comptabilité publique ou article 7 de la loi portant création de la CC), « ont la qualité de comptable public les agents ou mandataires des services publics qui ont pour mission de manier les deniers publics et d'en enregistrer les mouvements ». La Cour ne reçoit donc pas systématiquement les comptes des comptables publics et ne peut assurer convenablement sa mission de contrôle juridictionnel. Ses difficultés se sont accrues depuis qu'un arrêt de la Cour constitutionnelle a déclaré non constitutionnel un alinéa de l'article définissant sa mission juridictionnelle (alinéa de l'article 63 de la loi 1/002/2004 relatif à la prononciation des condamnations à l'amende).

268. Enfin, les dispositions relatives au contrôle budgétaire qui portent notamment sur l'obligation de transmissions trimestrielles des situations d'exécution des budgets par les ordonnateurs (article 89) ou de la tenue de comptabilités matières (article 90) ne sont pas appliquées.

269. Les rapports de la Cour des comptes pour les exercices 2004-2005 et 2006 montrent que très peu d'entités ont pu être vérifiées, représentant moins de 50 % des dépenses du champ d'intervention de la Cour.

270. En conséquence, la note « D » est attribuée à cette composante (« *les vérifications portent sur les entités de l'administration centrale représentant moins de 50 % des dépenses totales* »).

Composante 2. Présentation dans les délais des rapports de vérification au Parlement

271. La Cour des comptes dépose la loi de règlement à l'Assemblée nationale après en avoir vérifié le contenu, élaboré et diffusé le « rapport de contrôle de régularité de l'exécution du budget de l'Etat » ; et émis la « déclaration générale de conformité de l'exécution du budget général de l'Etat ».

272. Pour les années 2004 à 2006, ces rapports ont été présentés avant la fin de l'exercice suivant la période sous revue. Le rapport relatif à l'année 2007 était en instance de finalisation lors du passage de la mission en novembre 2008.

273. La note « C » est attribuée à cette composante (« *les rapports de vérification sont présentés au Parlement dans les 12 mois suivants la fin de la période sous revue* »).

Composante 3. Preuve du suivi des recommandations formulées par les vérificateurs

274. Il n'est pas institué de procédure formelle de suivi des recommandations formulées par les vérificateurs de la Cour des comptes, et donc il n'existe pas d'assurance que des suites aient été données ou que les recommandations aient été mises en œuvre par les entités contrôlées.

275. La note « D » est attribuée à cette composante (« peu de preuves existent quant à une réponse donnée ou un suivi »).

Indicateur	Note	Explication Résumée
PI-26 Etendue, nature et suivi de la vérification externe	D+	
(i) Étendue de la vérification effectuée (y compris le respect des normes d'audit)	D	La Cour des comptes (créée en 2004) n'est pas dotée de moyens en personnel suffisants pour lui permettre de vérifier une part significative des recettes et dépenses de l'administration centrale. Les magistrats ne sont pas appuyés d'auditeurs. Le recrutement de ces derniers est soumis à autorisation spéciale de l'Assemblée nationale, autorisation non obtenue, bien que ces recrutements aient été prévus par le budget. Les rapports de la CC (exercices 2004-2005 et 2006) montrent que peu d'entités ont pu être vérifiées, représentant moins de 50 % des dépenses du champ d'intervention de la Cour.
(ii) Présentation dans les délais des rapports de vérification au parlement	C	La Cour des comptes dépose la loi de réglementaire à l'Assemblée nationale après en avoir vérifié le contenu, élaboré et diffusé le « Rapport de contrôle sur la régularité de l'exécution du Budget de l'Etat » ; et émis la « Déclaration Générale de Conformité de l'exécution du Budget général de l'Etat ». Pour les trois dernières années et l'année en cours, ces rapports ont été présentés avant la fin de l'exercice suivant l'exercice considéré.
(iii) Preuve du suivi des recommandations formulées par les vérificateurs	D	Il n'existe pas de procédure formelle de suivi des recommandations formulées par les auditeurs.

3.6.2 PI-27 Examen de la loi de finances annuelle par le pouvoir législatif

Composante 1. Portée de l'examen par le Parlement

276. Le projet de loi de finances communiqué au Parlement comporte l'exposé du cadre macroéconomique et des principales orientations en matière de politiques économiques et budgétaires. Ces éléments font également l'objet d'une présentation orale par le Ministre chargé des finances, lequel répond lors de cette séance aux questions qui peuvent être posées par les parlementaires. Mais le Parlement ne procède pas à un examen approfondi des données macroéconomiques et de politique budgétaire. Il faut cependant noter que la loi organique de 2008 relative aux finances publiques prévoit désormais (art. 13) que le Gouvernement transmette au Parlement, deux mois avant la présentation du projet de budget, un rapport sur la situation des finances publiques et les orientations à moyen terme de la politique budgétaire.

277. Avant discussion et vote en séance plénière, les parlementaires examinent les propositions détaillées de recettes et des dépenses dans le cadre de la commission des finances, des affaires économiques et de la planification, et proposent des amendements le cas échéant. Toutefois, la commission n'est pas organisée en comités spécialisés par secteur ou par thème. Elle n'est pas non plus appuyée d'assistants parlementaires pour l'aider dans ses analyses, et s'en remet pour l'essentiel aux indications qui lui sont fournies par la Cour des comptes.

278. La note « C » est attribuée à cette composante (« le contrôle parlementaire porte sur les détails des dépenses et des recettes, mais seulement à un stade où les propositions détaillées ont été finalisées »).

Composante 2. Mesure dans laquelle les procédures du parlement sont bien établies et respectées

279. Le calendrier et la procédure de vote du projet de loi de finances par l'Assemblée nationale sont précisés par la Constitution du 18 mars 2005 (art. 177 et 178). La procédure fait également intervenir le Sénat, suivant la procédure commune d'adoption des lois définie aux articles 189 et 190 de la Constitution (navette entre l'Assemblée nationale et le Sénat).

280. L'organisation et le fonctionnement de la commission des finances sont régis par le règlement intérieur commun à l'ensemble des commissions parlementaires ; il n'existe pas de dispositions spécifiques à la commission des finances.

281. La note « D » est attribuée à cette composante (« Il n'existe pas de procédures spécifiques pour l'examen du budget par le Parlement »).

Composante 3. Adéquation du temps imparti au parlement pour examiner le projet de budget en ce qui concerne les estimations détaillées et, le cas échéant, les agrégats budgétaires au début du processus de préparation du budget (temps imparti en pratique pour l'ensemble des étapes)

282. La Constitution dispose (art. 176) que « l'Assemblée nationale est saisie du projet de loi de finances dès l'ouverture de sa session d'octobre », soit le premier lundi de ce même mois (qui marque le début de la 3^{ème} session ordinaire), ce qui laisse un délai théorique de près de 3 mois (durée de la session). Dans la pratique, au cours des deux derniers exercices, le projet de loi de finances 2008 a été déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale fin octobre 2007, ce qui a laissé aux parlementaires un délai d'examen de 2 mois. En revanche, le projet de loi de finances 2009 n'a été examiné et adopté par le Gouvernement que le 28 novembre. Le dépôt sur le bureau de l'Assemblée nationale en première semaine de décembre laisse moins d'un mois aux parlementaires pour examiner le budget.

283. En se fondant sur la dernière pratique constatée (projet de loi 2009), la note « D » est attribuée à cette composante (« le parlement dispose de moins d'un mois pour examiner les projets de budget »).

Composante 4. Règles régissant les modifications apportées au budget en cours d'exercice sans une approbation ex-ante par le parlement

284. La nouvelle loi sur les finances publiques prévoit que les crédits ouverts par la loi de finances peuvent être modifiés en cours d'année par voie réglementaire, dans les conditions fixées aux articles 24 et 25. L'article 24 pose des conditions strictes pour les transferts de crédits, qui ne peuvent être effectués qu'entre articles budgétaires au sein d'un même ministère, et dans la limite de 10 % de chacun des articles concernés. Ces transferts sont décidés par ordonnance interministérielle. L'article 25 prévoit que les projets de textes réglementaires modifiant les crédits sont transmis, pour information, au Parlement et à la Cour des comptes, avant ratification dans la loi de finances rectificative ou à défaut dans la loi de règlement.

285. Les pratiques actuelles (avant application de la nouvelle loi) limitent aussi les réallocations administratives mais celles-ci peuvent être importantes et ne font pas l'objet d'information préalable de l'Assemblée nationale et/ou de la Cour des comptes.

286. La note « B » est attribuée par défaut à cette composante (les pratiques actuelles respectent des règles, mais qui ne limitent pas strictement l'ampleur et la nature des modifications).

Indicateur	Note	Explication Résumée
PI-27 Examen de la loi de finances annuelle par le pouvoir législatif	D +	
(i) Portée de l'examen par le parlement	C	Le Parlement est informé du cadre macroéconomique et des principales orientations en matière de politiques économiques et budgétaires. Mais il ne procède pas à un examen approfondi de ces éléments. Les parlementaires examinent les propositions de recettes et des dépenses dans le cadre de la commission des finances, des affaires économiques et de la planification, laquelle n'est pas organisée en groupes spécialisés par secteur.
(ii) Mesure dans laquelle les procédures du parlement sont bien établies et respectées	D	Le Parlement est doté d'un règlement intérieur. Mais ce règlement ne comporte pas de dispositions spécifiques pour l'examen des lois des finances.
(iii) L'adéquation du temps imparti au parlement pour examiner le projet de budget en ce qui concerne les estimations détaillées et, le cas échéant, les agrégats budgétaires au début du processus de préparation du budget (temps imparti en pratique pour l'ensemble des étapes)	D	Le Projet de loi de finances 2008 a été déposé fin octobre 2007. En revanche celui de 2009 n'a été examiné et adopté par le Gouvernement que le 28 novembre ce qui laisse moins d'un mois aux parlementaires pour examiner ce budget.
(iv) Les règles régissant les modifications apportées au budget en cours d'exercice sans une approbation ex-ante par le parlement	B	Les règles pour la modification du budget en cours d'année sont fixées. Mais il n'existe pas de plafond pour les modifications.

3.6.3 PI-28 Examen des rapports de vérification externe par le pouvoir législatif.

Composante 1. Respect des délais impartis pour l'examen des rapports de vérification par le parlement (pour les rapports reçus au cours des trois dernières années)

287. Il s'agit en pratique des rapports de vérification de la Cour des comptes, en particulier les rapports accompagnant le projet de loi de règlement soumis à l'Assemblée nationale (déclaration générale de conformité et rapport de contrôle de régularité de l'exécution du budget de l'Etat).

288. En raison du contexte politique qui a prévalu au cours des années récentes, le Parlement n'a pas été en mesure de fonctionner normalement, et n'a pu de fait examiner aucune des lois de règlement déposées depuis 2004. Les rapports de vérification relatifs aux années 2004 à 2006 ont cependant été régulièrement établis par la Cour des comptes, et rendus disponibles avant la fin de l'exercice suivant la période sous revue (voir indicateur PI-26). Le rapport concernant l'année 2007 était en instance de finalisation lors du passage de la mission en novembre 2008.

289. La note « D » est attribuée par défaut à cette composante (pas d'examen, à ce jour, des rapports de vérification par le parlement).

Composante 2. Ampleur des auditions effectuées par le parlement concernant les principales conclusions

290. Tant la Constitution que la loi organique relative aux finances publiques investissent les autorités législatives d'un pouvoir étendu d'enquête et d'audition du Gouvernement concernant ses actes de gestion en général, et les questions relatives à la gestion budgétaire, financière et comptable en particulier. Ces auditions peuvent notamment intervenir à la suite des rapports de vérification communiqués au Parlement, ou dont ce dernier a pu avoir connaissance. Toutefois, les parlementaires n'ont jusque lors pas usé de cette prérogative.

291. La note « D » est attribuée à cette composante (« *le parlement ne conduit aucune audition approfondie* »).

Composante 3. Formulation de recommandations de mesures par le parlement et suite donnée par l'exécutif

292. Le Parlement n'a pas engagé d'action visant à formuler des recommandations au Gouvernement, ou à assurer le suivi de recommandations formulées par la Cour des comptes.

293. La note « D » est attribuée à cette composante (« *le parlement ne formule aucune recommandation* »).

Indicateur	Note	Explication Résumée
PI-28 Examen des rapports de vérification externe par le pouvoir législatif		
(i) Respect des délais impartis pour l'examen des rapports de vérification par le parlement (pour les rapports reçus au cours des trois dernières années)	D	Le Parlement n'a examiné aucune des lois de règlement déposées depuis 2004.
(ii) Ampleur des auditions effectuées par le parlement concernant les principales conclusions	D	Aucune audition n'a été effectuée par le Parlement.
(iii) Formulation de recommandations de mesures par le parlement et suite donnée par l'exécutif	D	Aucune recommandation n'a été formulée par le Parlement.

3.7 Pratiques des Bailleurs de Fonds

3.7.1 D-1 Prévisibilité de l'appui budgétaire direct

Composante 1 : Ecart annuel entre l'appui budgétaire effectif et les prévisions communiquées par les bailleurs de fonds au moins six semaines avant la présentation des projets de budget au Parlement

294. Les prévisions d'appuis budgétaires ne sont généralement pas connues de manière fiable avant la présentation du budget au Parlement, c'est-à-dire en octobre de chaque année. Les appuis ne sont généralement connus de manière fiable qu'après le début de l'exercice budgétaire.

295. La note pour cette composante est « D » (« *au cours des trois dernières années, aucune prévision complète n'a été communiquée par les bailleurs de fonds au moins six semaines avant l'examen du projet de budget* »).

Composante 2 : Respect des délais de décaissements des bailleurs de fonds en cours d'exercice

296. Par manque d'informations, il n'a pas été possible de calculer le taux des retards effectifs de décaissement mesurés selon la méthodologie du PEFA¹⁶. En pratique, la période de décaissement n'est pas déterminée. Elle n'est donnée le cas échéant qu'à titre indicatif, les décaissements étant le plus souvent conditionnés par la réalisation de mesures préalablement identifiées. Le TOFE prévisionnel, élaboré dans le cadre du programme FRPC, comporte des prévisions trimestrielles mais estimées. Elles servent à la détermination des repères et critères quantitatifs du programme. En pratique donc, même dans le cas où les montants des aides budgétaires annuelles sont déterminés, les périodes de décaissement ne sont pas fixées.

297. La note pour cette composante est « D » (« absence de prévisions trimestrielles de décaissement fournies par les PTFs »)

Indicateur	Note	Explication Résumée
D-1 Prévisibilité de l'appui budgétaire direct	D	
(i) L'écart annuel entre l'appui budgétaire effectif et les prévisions communiquées par les bailleurs de fonds au moins six semaines avant la présentation des projets de budget au parlement	D	Les prévisions d'appuis budgétaires ne sont généralement pas connues de manière fiable avant la présentation du budget au Parlement, ou parfois même avant le début de l'exercice budgétaire. Dans la majorité des cas, les aides budgétaires des PTFs ne sont connues qu'après le dépôt du projet de budget à l'Assemblée, voire après le début de l'exercice budgétaire.
(ii) Respect des délais de décaissements des bailleurs de fonds en cours d'exercice (conformité avec les prévisions trimestrielles globales)	D	Il n'existe pas de système de programmation trimestrielle des décaissements des appuis budgétaires des bailleurs de fonds. Il n'a pas été possible de calculer le taux des retards de décaissement selon la méthode PEFA.

3.7.2 D-2 Renseignements financiers fournis par les bailleurs de fonds pour la budgétisation de l'aide projet et de l'aide programme et l'établissement de rapports y afférents

298. Les bailleurs de fonds imposent de plus en plus une inscription budgétaire pour les projets qu'ils financent sous forme de prêts ou de dons. Dans le cadre de la préparation du PIP (Programme d'investissements publics), les services en charge de la planification peuvent disposer de données suffisantes, mais non exhaustives pour inscrire dans les projets de budget les décaissements des appuis projets selon les classifications budgétaires détaillées. Ces dépenses sont inscrites, mais non ventilées selon une classification permettant d'identifier la nature de la dépense.

299. Le suivi infra annuel de l'exécution des projets sur financements extérieurs n'est pas correctement assuré. Seule la Direction de la trésorerie, en charge de la gestion de la dette, assure un suivi financier effectif pour les décaissements de prêts projets. La plupart des bailleurs ne fournissent pas de données ou rapports de suivi sur les périodes infra annuelles.

¹⁶ Le calcul du taux nécessite la disponibilité, pour chaque appui budgétaire, de la date prévue et de la date effective du décaissement, et ce pour les trois derniers exercices budgétaires. La mission n'a pas pu recueillir ces données. Il n'existe pas de rapport ou de note de synthèse, comportant ces données. Les réponses faites à un questionnaire remis aux PTFs par la mission ont aussi été insuffisantes.

Indicateur	Note	Explication Résumée
D-2 Renseignements financiers fournis par les bailleurs de fonds pour la budgétisation de l'aide projet et l'aide programme et établissement des rapports y afférents	D+	
(i) État complet et respect des délais dans la communication par les bailleurs de fonds des prévisions budgétaires à l'appui des projets	C	Les principaux bailleurs de fonds exigent l'inscription au budget des projets qu'ils financent. La plupart des projets sont programmés avant l'adoption du budget. Les projets sont le plus souvent préparés par les services bénéficiaires, mais leur inscription dans le budget n'est pas ventilée selon une classification permettant d'identifier la nature de la dépense (au sens de la classification budgétaire).
(ii) Fréquence et portée des rapports des bailleurs de fonds sur les flux réels à l'appui des projets	D	Les bailleurs de fonds ne fournissent pas de données périodiques infra annuelles sur les décaissements des appuis projets.

3.7.3 D-3 Proportion de l'aide gérée sur la base des procédures nationales.

Composante unique : Proportion globale des fonds versés à l'administration centrale au titre de l'aide qui est gérée sur la base des procédures nationales.

300. Toutes les dépenses financées sur appuis budgétaires sont exécutées conformément aux procédures nationales.

301. Pour l'aide projet, des bailleurs de fonds ont respecté pour certains de leurs projets les procédures nationales en matière de passation des marchés publics. Ces cas sont marginaux. Ils seront plus importants lorsque le nouveau code des marchés publics sera entièrement opérationnel. Pour les autres procédures d'exécution des dépenses (engagements, paiements, comptabilité, rapports de suivi et de vérification) les bailleurs utilisent exclusivement leurs propres procédures. Le tableau suivant donne une estimation de la part de l'aide respectant les procédures nationales.

Tableau 3-D3-1 – Part de l'aide respectant les procédures nationales (en%)

	2005	2006	2007	2008
Appuis budgétaires (yc dép. de démobilisation)	77,8	91,1	99,6	186,8
Appuis projets	97,8	105	118,1	236,8
Total des appuis	175,6	196,1	217,7	423,6
% appui budgétaires (= part respectant les procédures nationales)	44,31%	46,46%	45,75%	44,10%

Source : TOFE annuels extraits du mémorandum de politique économique (programme FRPC 2008-2011). Les données correspondent aux réalisations.

Indicateur	Note	Explication Résumée
D-3 Proportion de l'aide gérée sur la base des procédures nationales	D	Toutes les aides budgétaires respectent les procédures nationales. L'aide projet ne respecte pas les procédures nationales, ou de façon marginale, pour les procédures de passation des marchés publics. La moyenne calculée conformément au PEFA pour le respect des procédures nationales est à moins de 50%.

4. LE PROCESSUS GOUVERNEMENTAL DE LA REFORME

4.1 Les réformes récentes et en cours

302. Le processus de réhabilitation et de reconstruction des institutions burundaises, entamé depuis les accords de réconciliation nationale d'Arusha en 2001, s'est concrétisé par des réformes profondes dans divers domaines et en particulier celui de la gestion des finances publiques. Dans ce domaine, et principalement depuis 2004, d'importants progrès ont été réalisés en terme d'amélioration de la qualité de la gestion, grâce notamment à :

- l'adoption de la loi sur la Cour des comptes qui renforce et conforte le dispositif institutionnel de la vérification externe ;
- La création de l'inspection générale de l'Etat et le renforcement des capacités des institutions de contrôle et d'audit interne ;
- L'adoption en 2004 et l'utilisation depuis 2005 de nomenclatures budgétaires et comptables conformes aux normes internationales ;
- L'actualisation, la consolidation et la publication des textes de référence des administrations fiscales et douanières ;
- La mise en place du système SIGEFI pour la gestion de l'exécution du budget.

303. En 2008, un nouveau seuil a été franchi en matière de progrès dans le processus de réforme grâce à l'adoption de deux nouveaux textes fondamentaux. Il s'agit de:

- la loi sur les finances publiques adoptée en novembre, promulguée en décembre 2008 et qui vient combler de nombreux vides du dispositif juridique instauré par les textes de 1964,
- Le nouveau code des marchés publics qui contient des dispositions conformes aux règles généralement admises pour l'efficacité et la transparence des modes de passation des marchés publics.

304. D'autres réformes sont en cours et concernent notamment :

- La réforme du système fiscal par la création d'un office des recettes et la modernisation des systèmes de taxation (introduction de la TVA en remplacement de la taxe de transaction) ;
- le renforcement du système bancaire (une nouvelle loi bancaire et en cours de préparation)¹⁷;
- la préparation du plan comptable des collectivités territoriales ;
- le renforcement des capacités statistiques ;
- l'amélioration des outils de prévisions, la préparation de Cadres Budgétaires à Moyen Terme (CBMT) et de Cadres de Dépenses à Moyen Terme (CDMT) ;
- La gestion de la trésorerie ;
- Le renforcement des capacités de diffusion.

¹⁷ Elle a été promulguée en janvier 2009.

305. Les efforts accomplis ces dernières années ont doté le Burundi d'outils qui lui ont déjà permis des progrès dans la gestion des finances publiques. Mais c'est surtout avec la mise en place dès 2009 de la LFP et du Code des marchés publics, que ces progrès seront pleinement concrétisés.

306. Les autorités ont décidé en 2007 de se doter d'une stratégie pour le renforcement des capacités de gestion des finances publiques. A travers cette stratégie, ils visaient une mise en cohérence des différents plans d'actions élaborés dans le cadre des appuis financiers au secteur de la GFP. En se dotant d'un cadre cohérent pour la détermination des objectifs, l'identification des priorités, et la mise en œuvre des plans d'actions, les autorités voulaient ainsi améliorer l'efficacité des aides et accélérer le processus de réformes. Une assistance technique du FMI a été mise en place pour cela en 2008. Un projet de document de stratégie de réforme de la GFP a été préparé. Il sera adopté et mis en œuvre en 2009.

4.2 Facteurs institutionnels contribuant à la planification et l'exécution des réformes

4.2.1 Mobilisation des responsables et appropriation des réformes

307. Dès 2001, la réforme de la GFP avait été considérée par les autorités comme un moyen important pour consolider le processus de paix et de développement économique et social. De nombreuses études et évaluations du système de GFP avaient été initiées dès 2001 et réalisées avec l'appui des PTFs.

308. Le CSLP intérimaire de 2004 et le CSLP de 2006 accordent une place importante aux réformes et à la maîtrise de la GFP, tant au niveau du premier axe (amélioration de la sécurité et de la gouvernance) qu'au niveau de l'axe 2 (promotion d'une croissance économique équitable et durable).

309. Le processus d'intégration du Burundi dans l'East African Community (EAC) impliquera la mobilisation de moyens pour l'accélération des réformes de la GFP dans le cadre des travaux d'harmonisation des systèmes et politiques communautaires.

310. Par ailleurs, le Burundi a engagé en juillet 2008 un nouveau programme pour une Facilité de Croissance et de Réduction de la Pauvreté (FRPC) qui prévoit entre autres de nombreuses actions en faveur du renforcement des capacités de gestion des finances publiques.

311. Enfin, avec l'atteinte prochaine du point d'achèvement de l'initiative PPTTE¹⁸, le Burundi pourra prétendre à davantage de soutiens financiers pour sa politique de consolidation de la paix et de relance du développement durable. Il aura besoin, pour cela de consolider son système de GFP pour améliorer l'efficacité et l'efficience des ressources supplémentaires attendues.

312. Les autorités burundaises, conscientes de tous ces enjeux et défis, s'appêtent à adopter une stratégie nationale de réformes de la GFP. Cette stratégie vise en particulier à accélérer les réformes en cours en particulier en renforçant la mobilisation des acteurs et la synergie entre les différentes institutions.

¹⁸ Le Point d'achèvement a été atteint en février 2009.

4.2.2 *Besoin de surmonter les faiblesses de capacité de mise en œuvre*

313. En raison des nombreuses années de conflit qu'il a subi, le Burundi souffre particulièrement du déficit en capacité humaine pour la conduite des réformes. Ce déficit constitue une des principales contraintes pour la mise en œuvre des réformes. La formation des cadres constitue aujourd'hui une priorité. Bien que toutes les formules de formation soient utiles (formations universitaires, stages, ateliers...), la primauté devra être accordée à la formation sur le tas pour éviter d'amoindrir, par des absences trop fréquentes, les capacités déjà réduites des services.

314. Le Burundi aura encore besoin d'un renforcement de l'assistance technique des PTFs pour l'identification et la mise en œuvre des actions de réforme. L'efficacité de cette assistance technique pourrait être améliorée par une meilleure organisation de son encadrement. Cela suppose un renforcement des capacités nationales d'encadrement et de suivi des interventions des assistants et consultants. La création et/ou le renforcement d'un service du Ministère des finances en charge de la coordination des interventions permettrait à l'assistance technique de mieux apprécier les besoins et priorités, de mieux adapter les propositions au contexte national.

4.2.3 *Coordination et conduite des réformes*

315. Une attention particulière est à accorder au cadre institutionnel de la réforme en raison du risque de dispersion des responsabilités. Les institutions en charge de programmes en relation avec la réforme de la GFP sont nombreuses (Parlement, Vice présidences, MEFCD, Plan, Intérieur, Collectivités territoriales, Bonne gouvernance, SP-REFES ...) et doivent coordonner leur action dans un ou des cadres formels ad hoc.

316. L'harmonisation et la coordination des PTFs constituent aussi un facteur de succès pour les réformes. Les cadres de concertation actuels pourront être renforcés grâce à une participation active de la partie nationale.

317. Par ailleurs, la prise en compte de l'évaluation des performances du système de gestion des finances publiques selon la méthodologie du PEFA servira utilement à la finalisation de la stratégie de réforme de la GFP dont l'élaboration a été entamée en 2008 et qui sera adoptée en 2009. L'évaluation permettra une meilleure définition des objectifs de réformes, une meilleure identification des besoins et priorités, et par conséquent une plus grande facilité d'appropriation des processus de réforme. Elle permettra en outre la mesure des progrès qui seront réalisés.

ANNEXE A – TABLEAU SYNTHETIQUE DES NOTES

Indicateurs sur la Performance de la Gestion de Finances Publiques		Méthode de notation	Notes par composante				Note Globale
			i	ii	iii	iv	
A - RESULTATS DU SYSTÈME DE GESTION DES FINANCES PUBLIQUES: Crédibilité du Budget							
PI-1	Dépenses réelles totales par rapport au budget initialement approuvé	M1	B				B
PI-2	Composition des dépenses réelles par rapport au budget initialement approuvé	M1	B				B
PI-3	Recettes réelles totales par rapport au budget initialement approuvé	M1	A				A
PI-4	Stock et suivi des arriérés de paiement sur les dépenses	M1	B	D			D+
B. SPECIFICITES TRANSVERSALES: Couverture et transparence							
PI-5	Classification du budget	M1	A				A
PI-6	Exhaustivité des informations contenues dans la documentation budgétaire	M1	C				C
PI-7	Importance des opérations non rapportées de l'administration centrale	M1	D	C			D+
PI-8	Transparence des relations budgétaires intergouvernementales	M2	A	D	D		C
PI-9	Surveillance du risque budgétaire global imputable aux autres entités du secteur public	M1	D	D			D
PI-10	Accès du public aux principales informations budgétaires	M1	C				C
C. CYCLE BUDGÉTAIRE							
C(i) Budgétisation basée sur les politiques publiques							
PI-11	Caractère organisé et participatif du processus annuel de préparation du budget	M2	D	C	A		C+
PI-12	Perspective pluriannuelle dans la planification budgétaire et de la politique des dépenses publiques	M2	C	B	D	D	D+
C(ii) Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget							
PI-13	Transparence de l'assujettissement et des obligations des contribuables	M2	C	C	C		C
PI-14	Efficacité des mesures d'immatriculation des contribuables et de l'évaluation de l'impôt, des taxes et des droits de douane	M2	D	C	D		D+
PI-15	Efficacité du recouvrement des contributions fiscales et douanières	M1	B	C	D		D+
PI-16	Prévisibilité de la disponibilité des fonds pour l'engagement des dépenses	M1	D	B	B		D+
PI-17	Suivi et gestion de la trésorerie, des dettes et des garanties	M2	C	D	C		D+
PI-18	Efficacité des contrôles des états de paie	M1	D	D	D	C	D+
PI-19	Mise en concurrence, utilisation optimale des ressources et contrôles de la passation des marchés publics	M2	D	C	C		D+
PI-20	Efficacité des contrôles internes des dépenses non salariales	M1	C	D	C		D+
PI-21	Efficacité du système de vérification interne	M1	C	D	D		D+
C(iii) Comptabilité, enregistrement de l'information et rapports financiers							
PI-22	Régularité et respect des délais pour les opérations de rapprochement des comptes	M2	D	D			D
PI-23	Disponibilité des informations sur les ressources reçues par les unités de prestation de services primaires	M1	C				C
PI-24	Qualité et respect des délais des rapports d'exécution budgétaire produits en cours d'année	M1	C	D	D		D+
PI-25	Qualité et respect des délais des états financiers annuels	M1	D	D	D		D
C(iv) Surveillance et vérification externes							
PI-26	Etendue, nature et suivi de la vérification externe	M1	D	C	D		D+
PI-27	Examen de la loi de finances annuelle par le pouvoir législatif	M1	C	D	D	B	D+
PI-28	Examen des rapports de vérification externe par le pouvoir législatif	M1	D	D	D		D
D. PRATIQUES DES BAILLEURS DE FONDS							
D-1	Prévisibilité de l'appui budgétaire direct	M1	D	D			D
D-2	Renseignements financiers fournis par les bailleurs de fonds pour la budgétisation de l'aide-projet et l'aide-programme et établissement des rapports y afférents	M1	C	D			D+
D-3	Proportion de l'aide gérée sur la base des procédures nationales	M1	D				D

ANNEXE B – EXPLICATION DES NOTES

Tableau Récapitulatif des Indicateurs de Performance

Indicateur	Note	Explication Résumée																		
A. CREDIBILITE DU BUDGET																				
PI-1. Dépenses réelles totales par rapport au budget initialement approuvé	B	<table border="1"> <thead> <tr> <th>Année</th> <th>Ecart Total dépense</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2005</td> <td>3,1%</td> </tr> <tr> <td>2006</td> <td>8,3%</td> </tr> <tr> <td>2007</td> <td>9,1%</td> </tr> </tbody> </table> <p>Au cours des trois derniers exercices, l'écart entre les dépenses réelles et les prévisions initiales du budget ont été par deux fois supérieures à 5%.</p>	Année	Ecart Total dépense	2005	3,1%	2006	8,3%	2007	9,1%										
Année	Ecart Total dépense																			
2005	3,1%																			
2006	8,3%																			
2007	9,1%																			
PI-2. Composition des dépenses réelles par rapport au budget initialement approuvé	B	<table border="1"> <thead> <tr> <th rowspan="2">Année</th> <th rowspan="2">Pour PI-1 Ecart Total dépense</th> <th colspan="2">Pour PI-2</th> </tr> <tr> <th>total . Variation</th> <th>Ecart en excès de la variation</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2005</td> <td>3,1%</td> <td>5,2%</td> <td>2,0%</td> </tr> <tr> <td>2006</td> <td>8,3%</td> <td>19,9%</td> <td>11,6%</td> </tr> <tr> <td>2007</td> <td>9,1%</td> <td>9,1%</td> <td>0,0%</td> </tr> </tbody> </table> <p>Au cours des trois dernières années, la variation de la composition des dépenses a été une seule fois à 5%.</p>	Année	Pour PI-1 Ecart Total dépense	Pour PI-2		total . Variation	Ecart en excès de la variation	2005	3,1%	5,2%	2,0%	2006	8,3%	19,9%	11,6%	2007	9,1%	9,1%	0,0%
Année	Pour PI-1 Ecart Total dépense	Pour PI-2																		
		total . Variation	Ecart en excès de la variation																	
2005	3,1%	5,2%	2,0%																	
2006	8,3%	19,9%	11,6%																	
2007	9,1%	9,1%	0,0%																	
PI-3. Recettes réelles totales par rapport au budget initialement approuvé	A	<table border="1"> <thead> <tr> <th>Année</th> <th>Prévisions loi de finances initiale</th> <th>Réalisation</th> <th>Taux de réalisation</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2005</td> <td>155 734,0</td> <td>169 743,6</td> <td>109,0%</td> </tr> <tr> <td>2006</td> <td>184 330,4</td> <td>183 029,0</td> <td>99,3%</td> </tr> <tr> <td>2007</td> <td>209 009,1</td> <td>196 410,8</td> <td>94,0%</td> </tr> </tbody> </table> <p>Au cours des trois dernières années, les recettes n'ont été qu'une seule fois inférieures à 97% des prévisions initiales</p>	Année	Prévisions loi de finances initiale	Réalisation	Taux de réalisation	2005	155 734,0	169 743,6	109,0%	2006	184 330,4	183 029,0	99,3%	2007	209 009,1	196 410,8	94,0%		
Année	Prévisions loi de finances initiale	Réalisation	Taux de réalisation																	
2005	155 734,0	169 743,6	109,0%																	
2006	184 330,4	183 029,0	99,3%																	
2007	209 009,1	196 410,8	94,0%																	
PI-4. Stock et suivi des arriérés de paiement sur les dépenses	D+																			
(i) Stock des arriérés de paiement sur les dépenses et toute variation récente du stock	B	<p>Le stock d'arriérés de paiement inventorié fin 2004 à plus de 20 milliards de Fbu, a été résorbé.</p> <p>Pour évaluer les nouveaux stocks, la mission s'est fondé sur les pratiques commerciales admises au plan international en vertu desquelles les dépenses non payées deviennent des arriérés au-delà de 30 jours suivants la réception des factures des fournisseurs pour les livraisons / services faits. S'agissant des salaires et des intérêts de la dette, le non-paiement d'une échéance constitue immédiatement un arriéré.</p> <p>En considérant ces critères, et compte tenu de l'absence d'un système de suivi du stock d'arriérés, la mission a procédé à une estimation au 30/09/08 sur la base du calcul de la dépense mensuelle moyenne, puis de la détermination de la correspondance, en nombre de mois de dépenses, des montants inscrits dans les comptes enregistrant les dépenses liquidées¹⁹ non payées.</p> <p>Le total des arriérés estimé est à 6,1 Mrd, soit 3,3 % du total des dépenses à fin septembre 2008.</p>																		

¹⁹ Au Burundi, la prise en charge comptable intervient au moment de la liquidation.

Indicateur	Note	Explication Résumée
(ii) Disponibilité de données pour le suivi du stock d'arriérés de paiement sur les dépenses	D	<p>Il n'existe pas de suivi du stock d'arriérés dans la mesure où :</p> <ul style="list-style-type: none"> · Le système ne permet pas d'identifier les retards de paiement (ancienneté, montants) relatifs à la dette qui est comptabilisée au moment de la liquidation / ordonnancement (qui sont au Burundi 2 opérations concomitantes). Cette dette constitue les « instances de paiement » (comptes 40 et 42). · La dette dite arriérée, inventoriée en fin d'exercice et réengagée l'année suivante sur 2 lignes budgétaires « arriérés sur exercices antérieurs » (BO) et « impayés sur exercices antérieurs » (BEI), peut inclure aussi bien des arriérés « réels » (au-delà de 30 jours) qu'une dette courante (inférieure à 30 jours). En outre, ces données ne sont pas générées par le système, mais résultent d'un inventaire des ordres de paiement en instance, qui ne présente pas de garanties d'exhaustivité. Il peut également exister un stock d'arriérés non recensés relatifs à des liquidations en instance (factures reçues, livraison/service fait, mais liquidation non effectuée). <p>Une étude sur les arriérés a été réalisée en 2004, et a permis d'inventorier la totalité des arriérés de l'Etat. Après un processus de validation, achevé en 2005, le montant des arriérés a été établi à 19,5 Mrd FBU. Le plan d'apurement a été pris en charge dans les budgets 2006 et 2007. A ce jour, ces arriérés ont été résorbés.</p>
PI-5. Classification du budget	A	<p>Le plan budgétaire et comptable de l'Etat (PBCE) a été approuvé par le décret n° 100/168 du 31 décembre 2004 et est utilisé pour les budgets annuels depuis l'exercice 2005. Quelques modifications portant sur les procédures et la classification comptables lui ont récemment été apportés (ordonnances ministérielles n° 540/2/2008 et 540/757 du 21/07/08).</p> <p>Les classifications sont définies conformément au GFS 2001. Elles portent sur les classifications administrative, économique et fonctionnelle. La classification comptable est conforme à la classification économique.</p> <p>Le système de programmation et de suivi de l'exécution du budget est fondé sur un identifiant à 21 positions qui retracent la source de financement, les classifications administrative, économique et fonctionnelle, le code géographique et un code sectoriel. Ce dernier en pratique n'est pas utilisé pour distinguer les secteurs mais sert à l'identification des dépenses PPTE ou des dépenses en faveur des pauvres telles que définies dans le CSLP. Les documents budgétaires présentés à l'Assemblée (projet de budget et de loi de règlement) reprennent la même codification.</p>
PI-6. Exhaustivité des informations contenues dans la documentation budgétaire	C	<p>Quatre des 9 critères exigés en ce qui concerne l'information devant accompagner le projet de budget sont effectivement vérifiés :</p> <p><u>Critère 1.</u> Hypothèses macro-économiques : contenues dans l'exposé des motifs</p> <p><u>Critère 2.</u> Déficit budgétaire selon normes GFS : conforme au GFS 1986</p> <p><u>Critère 3.</u> Financement du déficit : un tableau de synthèse prévoit les sources de financement du déficit pour chacune des catégories suivantes : dons extérieurs pour projets, dons extérieurs pour programmes, prêts extérieurs pour projets et prêts extérieurs pour programmes, financements bancaires intérieurs, autres financements intérieurs.</p> <p><u>Critère 6.</u> Etat d'exécution du budget au titre de l'exercice précédent : l'information est fournie ; le projet de loi de règlement, qui correspond à l'exécution 2007, est présenté à l'Assemblée nationale selon le même format que le projet de budget.</p> <p>Les critères suivants ne sont pas vérifiés :</p> <p><u>Critère 4.</u> Stock de la dette : le projet de budget et les documents l'accompagnant ne comportent pas d'informations concernant le stock de la dette. C'est seulement dans le projet de loi de règlement que figure un tableau montrant l'en cours de la dette et son évolution.</p> <p><u>Critère 5.</u> Avoirs financiers : il n'y a pas de situation consolidée des disponibilités des comptes du Trésor (soldes des comptes dans les institutions bancaires, encaisses etc.). Il n'y a pas non plus de situation consolidée des avoirs des comptes publics.</p> <p><u>Critère 7.</u> Budget de l'exercice en cours présenté sous le même format : les recettes réalisées ne sont pas suivies, consolidées et présentées selon la nomenclature du budget de l'exercice en cours.</p> <p><u>Critère 8.</u> Résumé des données sur le budget 2009, y compris des données pour 2008 et 2007 : les documents budgétaires ne contiennent pas de tableau résumé sur les recettes et dépenses pour les 3 années consécutives.</p>

Indicateur	Note	Explication Résumée
		<u>Critère 9.</u> Explication des conséquences des nouvelles initiatives : l'exposé des motifs du projet de loi de finances ne contient que les orientations générales du budget, avec des indications globales sur les nouvelles mesures. Il n'y a pas de document précisant le détail des mesures nouvelles et les incidences financières pour chacune d'elles.
PI-7. Importance des opérations non rapportées de l'administration centrale	D+	
(i) Le niveau des dépenses extrabudgétaires	D	Le budget général de l'Etat comprend les dépenses de l'administration centrale et les dépenses du Fonds Routier. Les fonds extrabudgétaires concernent d'autres institutions publiques à caractère administratif et divers fonds spéciaux. Les établissements publics à caractère administratif sont régis par les textes (décret-loi n° 1/23 du 26 juillet 1988 ; décret-loi n° 1/9024 du 13 juillet 1989) et sont, selon une liste fournie par la cour des comptes, au nombre de 57 pour les administrations personnalisées et une vingtaine pour les EPA. La cour des comptes avait aussi recensé 13 fonds spéciaux. Toutes ces entités concourent à la politique de l'Etat, et disposent d'une autonomie de gestion budgétaire et financière. Mais leur budget et leur comptabilité ne font pas l'objet d'une consolidation, et les informations les concernant ne sont pas rapportées dans la documentation budgétaire. Il est difficile d'établir de manière précise ce qu'elles représentent en termes financiers. Mais au vu de leur importance il est certain que le montant total de leurs dépenses représente plus de 10% des dépenses total de l'Etat.
(ii) les informations sur les recettes / dépenses liées aux projets financées par les bailleurs de fonds	C	Concernant les projets financés sur prêts, le projet de budget retrace ceux pour lesquels les financements sont acquis. De nouveaux projets peuvent être retenus en cours d'année sur la base de conventions de financement dûment agréées par le ministre des Finances, et rapportés dans les lois de règlement. Le suivi des réalisations en termes financiers est assuré par la Direction de la trésorerie, service en charge de la gestion de la dette. Ce service centralise, avec quelques retards, les informations sur les décaissements des fonds en rapport avec l'exécution des projets. L'information est totalement rapportée, tant en prévisions qu'en réalisations, dans la loi de règlement. Par contre, concernant les projets financés sur dons, le budget prévisionnel de l'Etat n'inclut pas les financements de tous les bailleurs de fonds, notamment ceux des institutions relevant du système des Nations Unies. Le suivi de l'exécution est mal assuré pour l'ensemble des projets, y compris ceux inclus dans le budget. Les services en charge de la centralisation de ces informations (ministères en charge des finances ou de la planification) ne disposent que d'informations partielles. En se fondant sur les données enregistrées dans la balance du Trésor à fin septembre 2008, on peut considérer que plus de 50 % des décaissements relatifs aux projets financés sur dons ne sont pas connus.
PI-8. Transparence des relations budgétaires intergouvernementales	C	
(i) Transparence et objectivité dans la répartition horizontale des affectations entre les administrations décentralisées	A	Les collectivités territoriales au Burundi ne sont constituées que des communes. Dans les agglomérations urbaines, les mairies peuvent être constituées de plusieurs communes. Hormis les dons qui peuvent leur être fournis par des instances non gouvernementales, les ressources actuelles des communes sont exclusivement constituées de recettes propres, directement collectées par leurs agents, sur leur propre territoire communal. Il n'y a pas de taxes partagées entre l'Etat et les collectivités territoriales. La règle établie est que les recettes prélevées sur une commune lui sont exclusivement affectées. Le ministère de l'Intérieur collecte annuellement auprès de certaines entreprises des taxes sur certains produits (café, thé, riz...). Une partie de ces taxes est reversée aux communes abritant les sièges de ces entreprises. La partie restante est remise au fonds d'investissement pour le développement communal FONIC, qui la répartit entre les communes selon des règles dûment établies (critères fondés sur la population). Il est prévu, pour les exercices à venir, que l'Etat contribue aux investissements des collectivités territoriales à travers le FONIC. La répartition des subventions de l'Etat sera déterminée sur la base des projets retenus dans les plans communaux de développement communautaire en cours d'élaboration.

Indicateur	Note	Explication Résumée
(ii) Communication en temps voulu d'informations fiables aux administrations décentralisées sur leurs allocations	D	<p>Les budgets des communes sont préparés et approuvés par le conseil communal avant le début de l'exercice.</p> <p>Les ressources transférées aux communes au titre des subventions d'investissement effectuées à travers le FONIC sont déterminées en cours d'exercice budgétaire, après l'adoption de leur budget.</p> <p>Pour la prévision des autres ressources (recettes fiscales propres), les communes ne reçoivent pas d'informations de la part des administrations économiques ou de l'administration fiscale leur permettant d'établir ces prévisions avec une fiabilité suffisante.</p>
(iii) Degré de consolidation des données budgétaires de l'administration générale selon les catégories sectorielles	D	<p>Les services de l'administration centrale n'établissent pas de rapports sur les prévisions et les réalisations des budgets des collectivités territoriales, ni en cours d'année ni en fin d'exercice. Ils n'établissent pas non plus de rapports financiers consolidés.</p>
PI-9. Surveillance du risque budgétaire global imputable aux autres entités du secteur public	D	
(i) Étendue de la surveillance exercée par l'administration centrale sur les agences publiques autonomes et les entreprises publiques	D	<p>Il existe un service rattaché au Ministère de la bonne gouvernance, le SCEP, qui était en charge du suivi et de l'assistance-conseil à toutes les entités publiques autonomes. Il a été restructuré en 2002, en tant qu'organisme spécialisé pour le suivi des entreprises à participation publique et le conseil à l'Etat actionnaire. Le SCEP élabore un rapport annuel sur les activités des entreprises dont il assure le suivi.</p> <p>Les décrets-lois portant cadre organique des établissements publics et des administrations personnalisées de l'Etat confient à un conseil d'administration la responsabilité de l'élaboration et de l'exécution du budget. Pour les administrations personnalisées, le budget n'est exécutoire qu'après approbation du Ministre en charge de la tutelle. Il n'y a pas de suivi de l'exécution des budgets de ces établissements, ni en infra annuel, ni à la fin de l'exercice budgétaire. Il n'existe pas, au niveau du Ministère des Finances, un service en charge de la centralisation et de la consolidation des recettes et des dépenses des établissements publics autonomes.</p> <p>Les comptes des établissements publics sont soumis au contrôle de commissaires aux comptes désignés par le ministre des Finances. Les commissaires aux comptes établissent un rapport annuel, transmis au Ministère des Finances. Le suivi de cette obligation n'est pas assuré au niveau du ministère des Finances. Celui-ci n'élabore pas de rapport d'analyse globale du risque financier imputable à ces entités.</p>
(ii) Etendue du contrôle de l'administration centrale sur la situation budgétaire des administrations décentralisées	D	<p>Il n'existe pas, au niveau national de rapports annuels consolidés sur les risques budgétaires et financiers encourus par les administrations décentralisées (communes).</p>
PI-10. Accès du public aux principales informations budgétaires	C	<p>Accès du public :</p> <p>Critère 1 : à toute la documentation budgétaire : non (pas de publication ni de diffusion, pas de site internet reprenant ces données)</p> <p>Critère 2 : aux rapports intra annuels sur l'exécution du budget : non (il n'existe pas de rapports infra annuels sur l'exécution du budget en recettes et en dépenses)</p> <p>Critère 3 : aux états financiers de fin d'exercice : non (pas de publication ni de diffusion, pas de site internet reprenant ces données)</p> <p>Critère 4 : aux rapports de vérification externe : oui. La Cour des comptes publie le rapport public général annuel. Les rapports des exercices 2004-2005 et 2006 sont disponibles. Le rapport pour l'exercice 2007 n'est pas encore publié (la vérification vient de s'achever).</p> <p>Critère 5 : à l'information sur l'attribution des marchés publics, non : quel qu'en soit le montant, ne fait pas l'objet de publication.</p> <p>Critère 6 : à l'information sur les ressources mises à disposition des unités chargées des prestations de services de base : Non ces informations ne sont pas rendues accessibles au public, ni en prévision ni en réalisation.</p> <p>Sur les 6 critères, 1 seul est satisfait.</p>

Indicateur	Note	Explication Résumée
PI-11. Caractère organisé et participatif du processus annuel de préparation du budget	C +	
(i) Existence d'un calendrier budgétaire fixe et respect du calendrier	D	<p>Pour les budgets d'avant l'exercice 2009, la préparation budgétaire s'effectuait sans calendrier précis. La seule règle en la matière était la disposition constitutionnelle relative à l'obligation de dépôt du projet de loi de finances à l'Assemblée nationale avant le début de la session parlementaire d'octobre. La lettre de cadrage pour l'exercice 2008 n'a été transmise qu'en septembre 2007 et les ministères sectoriels n'avaient disposé que de 10 jours pour préparer leur budget.</p> <p>Pour l'exercice 2009, la procédure a été améliorée tant en ce qui concerne la définition d'un calendrier de préparation du budget qu'en ce qui concerne le contenu de la circulaire budgétaire (définition des orientations et plafond des dépenses par MDA).</p> <p>Cependant, les conditions économiques particulières (fort impact de la crise économique et très forte inflation) ont contraint le Gouvernement à proposer une loi de finances rectificative, adoptée par l'Assemblée nationale en août 2008.</p> <p>Le décret qui avait été préparé en début d'année pour la fixation du calendrier budgétaire n'a été adopté qu'en juin 2008 (décret n° 100/100 du 3 juin 2008), et le lancement de la lettre de cadrage a été retardé jusqu'en juillet 2008. Le décret relatif au calendrier budgétaire accorde aux MDA un délai de 6 semaines minimum pour la préparation de leur budget. La lettre de cadrage transmise le 25 juillet 2008 a fixé le délai du 20 août pour les propositions du MDA, soit moins de 4 semaines.</p> <p>Il n'existe donc un calendrier budgétaire précis que depuis 2008, fixé par voie réglementaire, mais non encore respecté. Le délai effectivement accordé aux MDA est insuffisant.</p>
(ii) Directives concernant la préparation des propositions budgétaires	C	<p>Le contenu de la circulaire 2008 a été sensiblement amélioré par rapport à celui des exercices précédents, en ce qui concerne en particulier :</p> <ul style="list-style-type: none"> - La notification de plafonds de dépenses pour les ministères (ce qui n'était pas le cas lors des années précédentes), - Les instructions données aux ministères pour la préparation de leurs budgets (référence aux stratégies sectorielles, au CSLP....), - Les indications sur le contexte macro-économique attendu pour l'exercice considéré. <p>Les plafonds inscrits dans la circulaire n'ont pas été préalablement discutés avec les ministères et n'ont pas l'objet d'une approbation par les autorités supérieures de l'Etat (conseil des ministres) avant l'établissement des propositions des budgets des ministères.</p> <p>Les propositions des MDA font l'objet de discussions dans le cadre des réunions organisées au Ministère des finances (conférences budgétaires). L'avant-projet de budget de l'Etat est examiné par le conseil des ministres qui formule des amendements ou des modifications portées dans le projet final déposé à l'Assemblée nationale.</p>
(iii) Approbation du budget par les autorités législatives dans les délais prévus	A	<p>Les lois de finances des quatre dernières années ont été approuvées avant le 31 décembre de l'année précédant l'exercice considéré.</p>
PI-12. Perspective pluriannuelle dans la planification budgétaire et de la politique des dépenses publiques	D +	
(i) Prévisions budgétaires et allocations fonctionnelles pluriannuelles	C	<p>Il n'existe pas de procédure établie pour le cadrage budgétaire à moyen terme. Une esquisse de cadrage est réalisée au travers du TOFE prévisionnel élaboré dans le cadre de la FRPC, sur une période triennale. Le budget proposé est fondé sur ces perspectives pluriannuelles, renouvelées chaque année. Le TOFE prévisionnel sur 3 ans détaille les recettes ainsi que les dépenses selon les principales catégories économiques (mais pas fonctionnelles).</p> <p>Pour 2009, les plafonds de dépenses inscrits dans la lettre de cadrage ont été établis en lien direct avec le TOFE prévisionnel 2009-2011.</p>

Indicateur	Note	Explication Résumée
(ii) Portée et fréquence de l'analyse de la soutenabilité de la dette	B	Il n'y a pas de rapport de soutenabilité de la dette établi chaque année, mais une analyse de la viabilité de la dette (intérieure et extérieure) a été réalisée en 2008 (chiffres 2007) avec l'appui de DRI (Debt Relief International).
(iii) Existence de stratégies sectorielles assorties d'états de coût	D	Trois secteurs ont élaboré des stratégies : l'éducation, la santé et l'agriculture / élevage. Des CDMT sont en cours de préparation dans les secteurs de l'éducation et de la santé. Pour la plupart des secteurs, y compris ces 3 derniers, il n'y a pas de méthode établie pour valoriser les programmes annuels et pluri annuels et pour les traduire dans les budgets annuels.
(iv) Relations entre les budgets d'investissement et les estimations de dépenses à moyen terme	D	Le programme d'investissements publics (PIP) est préparé par le vice ministre du Plan, en liaison avec les ministères sectoriels. Pour la première fois en 2008, le projet de budget d'investissement pour 2009 est élaboré par référence au PIP préparé par le Plan. Cependant, ce processus de préparation a été mené en parallèle avec la préparation du budget de fonctionnement. Il n'y a pas de lien explicite entre les propositions de budget de fonctionnement et les propositions de budget d'investissement. Il n'y a pas non plus, dans les propositions de budget de fonctionnement, d'identification explicite des charges récurrentes liées à la mise en œuvre des nouveaux investissements.
C(ii) Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget		
PI-13. Transparence de l'assujettissement et des obligations des contribuables	C	
(i) Caractère clair et exhaustif des obligations fiscales et douanières	C	<p>Le Département des impôts a édité au 1^{er} janvier 2006 un document intitulé Code Général des Impôts et Taxes, qui consolide l'ensemble des textes relatifs à (i) l'impôt réel (impôt foncier et impôt sur les véhicules) (ii) l'impôt sur le revenu (impôt mobilier et impôt professionnel) (iii) l'impôt sur le gros bétail et (iv) les taxes sur les transactions. Ces textes actualisent pour chaque catégorie d'impôt l'assiette et le mode de calcul, le mode de recouvrement et les procédures de recours.</p> <p>Il existe cependant des dispositions fiscales concernant des catégories importantes d'imposition, qui présentent un caractère complexe et sont sujettes à interprétation.</p> <p>Une cellule chargée des études et réformes fiscales a recensé les dispositions de l'impôt sur le revenu qui nécessitent une clarification.</p> <p>Le Département des douanes dispose d'un code actualisé, promulgué en janvier 2007, qui intègre les dispositions récentes des conventions internationales. Cependant, il existe une procédure pour l'octroi d'exonérations douanières, qui accorde des pouvoirs discrétionnaires à la Commission établie à cet effet.</p> <p>On peut donc établir qu'en matière fiscale et douanière les textes ainsi que certaines pratiques relatives à leur application comportent des insuffisances (en particulier pour le Code des impôts) et laissent un pouvoir d'appréciation substantiel aux administrations concernées.</p>
(ii) Accès des contribuables aux informations relatives aux obligations fiscales et douanières, et aux procédures administratives y afférentes	C	Les codes des impôts et des douanes sont édités et disponibles à la vente, mais les administrations fiscales et douanières publient rarement les informations relatives aux dispositions fiscales et douanières et ne disposent pas d'autres outils de diffusion tel qu'un site internet utilisable à cette fin. Cette lacune est renforcée par l'irrégularité des réunions d'information à destination des catégories de contribuables et des associations professionnelles concernées. Cette situation est corroborée par les responsables rencontrés d'associations (chambre de commerce, association des industriels burundais). Ces derniers soulignent le fait que les opérateurs et les commerçants ne découvrent leurs obligations fiscales qu'une fois leurs activités démarrées. L'accès des contribuables aux textes est possible (publication des codes) mais ceux-ci restent peu informés sur leurs droits et obligations.
(iii). Existence et fonctionnement d'un mécanisme de recours à l'encontre des décisions des administrations fiscales et douanières	C	<p>Des mécanismes de recours administratifs existent au niveau des administrations fiscales et douanières. Ils sont inscrits dans les textes législatifs et réglementaires.</p> <p>Ils consistent soit en des recours administratifs (le contribuable porte des recours auprès du Ministre en charge des finances) soit des recours en conciliation portés devant une commission paritaire de conciliation.</p> <p>Les données recueillies font état de 34 recours en conciliation introduits en 2007 et de 25 décisions rendues la même année (représentant les recours 2007 et années antérieures).</p>

Indicateur	Note	Explication Résumée
		<p>Les textes ne précisent pas les délais d'instruction des dossiers pour les recours administratifs, ni la part des frais de fonctionnement des commissions devant être supportés par l'auteur du recours ; ce qui est de nature à réduire l'efficacité de la commission paritaire.</p> <p>Selon les services de l'administration des impôts, 85 recours contentieux ont été introduits en 2007 pour lesquels aucune décision n'est encore rendue à ce jour (novembre 2008).</p> <p>Les mécanismes de recours existent, mais doivent être profondément révisés notamment en ce qui concerne l'enregistrement des recours (pas de système d'enregistrement spécifique au niveau des douanes), les délais de traitement (impôts) et les obligations de réponse. Les déclarations des responsables de la CCIAAB et de l'AIB confirment cette nécessité.</p>
PI-14. Efficacité des mesures d'immatriculation des contribuables et de l'évaluation de l'impôt, des taxes et des droits de douane	D +	
(i) Contrôle du système d'immatriculation des contribuables	D	<p>Le système d'identification fiscal était basé sur l'attribution d'un « compte courant fiscal », géré manuellement. Ce système subsiste encore, malgré l'adoption en 2004 d'un texte réglementaire instituant un n° d'identifiant fiscal NIF. Le NIF est attribué par l'administration fiscale, mais son utilisation n'est pas généralisée à l'ensemble des transactions entre les contribuables et les autres administrations. Le Département des Impôts dispose d'une base de données des contribuables déclarés, mais il n'y a pas encore eu d'enquête permettant d'évaluer la couverture de ce fichier, ni la qualité des données qui y sont enregistrées. Le DI prévoit d'effectuer un recensement des contribuables.</p> <p>Les services de la Douane utilisent également le NIF depuis 2005.</p>
(ii) Efficacité des pénalités prévues pour les cas de non-respect des obligations d'immatriculation et de déclaration fiscale	C	<p>Pour les impôts, les dispositions relatives aux pénalités en matière de retards, d'absence de déclaration ou de paiement, de fraude, sont complètes et contenues dans le CGIT (chapitre 5 du Livre II et chapitre 5 du Livre IV). Le mécanisme de pénalisation de l'absence de déclaration est cependant plus avantageux pour le contribuable que celui sanctionnant les retards de déclarations et de paiement (art. 39 Livre IV). Le système inciterait, selon les personnes rencontrées au DI, à la non-déclaration.</p> <p>Le Département des Douanes dispose d'un système de sanction des sous déclarations et des fraudes, dispositif qui prévoit des sanctions, allant de 100 % à 300 % des droits compromis. Cependant, la lourdeur des sanctions n'est pas nécessairement gage d'efficacité. En pratique, selon les opérateurs économiques rencontrés, le dispositif offre une marge transactionnelle relativement large, conférant un pouvoir discrétionnaire à l'administration.</p>
(iii) Planification et suivi des programmes de contrôle fiscal	D	<p>Des services d'inspection et de contrôle existent au sein des Départements des Impôts et des Douanes. Il n'y a pas de planification des contrôles fiscaux selon des critères de risques, les contrôles sont effectués au coup par coup.</p> <p>Il n'est pas produit de rapports de synthèse pour l'analyse des contrôles (nombre de contrôles effectués, redressements opérés, catégories d'irrégularités relevées).</p>
PI-15. Efficacité du recouvrement des contributions fiscales et douanières	D +	
(i) Taux de recouvrement des arriérés d'impôt/taxes bruts, calculés en pourcentage des arriérés d'impôt au cours de l'exercice donné	B	<p>Le système de recouvrement au niveau des Douanes n'implique généralement pas de retards de paiement.</p> <p>Le DI suit les arriérés de recouvrement des contribuables, mais n'établit pas de statistiques consolidées sur le total des montants restant à recouvrer. Les données qui nous ont été remises pour les années 2005 à 2007, portant sur les créances détenues sur les contribuables, font ressortir que les arriérés dépassent 3,5 % du montant des recettes recouvrées dans l'année. Elles montrent aussi que l'évolution du stock des arriérés de recouvrement est en augmentation chaque année. Le taux moyen de recouvrement des créances pour les années 2006 et 2007 ressort à 79,5 %.</p>

Indicateur	Note	Explication Résumée
(ii) efficacité du transfert sur le compte du Trésor des montants d'impôts, taxes et droits de douane recouvrés par les administrations fiscales et douanières	C	<p>Les recettes fiscales et douanières sont pour l'essentiel versées (chèques certifiés, cartes bancaires, espèces) sur les comptes bancaires des receveurs. Les receveurs d'impôt ne perçoivent en espèces que la taxe sur les véhicules. Les receveurs des douanes peuvent recevoir des paiements en espèces pour des petits montants, qui sont déposés en banque. Avant 2008 les ordres de reversement au compte général du Trésor étaient donnés chaque mois par les receveurs. Depuis 2008 et sur instruction du ministre en charge des finances, les versements des comptes bancaires au compte général du Trésor doivent s'effectuer toutes les 72 heures.</p> <p>Pour les douanes, il n'existe pas de délai imposé pour le reversement de leurs encaisses dans le compte du Trésor.</p> <p>En pratique les versements au Trésor s'effectuent tous les 3 à 4 jours, sauf pour les paiements par cartes bancaires et espèces, reversés en fin de mois.</p> <p>En conclusion, la plus grande partie des recettes est reversée au Trésor dans la semaine, la totalité n'étant reversée que dans le mois.</p>
(iii) Fréquence du rapprochement complet des comptes d'évaluation, des recouvrements, des fichiers des arriérés et des montants reçus par le Trésor	D	<p>Il n'y a pas de rapprochement périodique systématique en cours d'année entre les services de recouvrement et les services de la comptabilité. A l'issue de l'exercice, il n'y a pas de rapprochement des évaluations de l'impôt (droits constatés) avec le recouvrement effectif ni de rapprochement systématique et complet entre les recouvrements et les transferts effectifs au Trésor.</p> <p>Cette insuffisance est accentuée par le fait que les receveurs effectuent parfois des paiements de dépenses budgétaires sur ordre de l'OTBU qui leur transfère des fonds à cet effet.</p>
PI-16. Prévisibilité de la disponibilité des fonds pour l'engagement des dépenses	D +	
(i) Degré de prévisibilité et de suivi des flux de trésorerie	D	<p>Avant le début de l'exercice budgétaire, un plan indicatif de trésorerie trimestriel est préparé sur la base d'un TOFE prévisionnel. Il donne une estimation des ressources (recettes fiscales, non fiscales, emprunts, décaissement des appuis budgétaires et des appuis projets) et des dépenses. Ce plan ne fait pas l'objet d'actualisation.</p> <p>L'ouverture des crédits ne se fait pas en rapport avec ce plan de trésorerie. Elle se fait généralement sur la base de tranches mensuelles ou trimestrielles pour les dépenses de fonctionnement. Il n'existe pas de procédure de plafonnement des engagements de dépenses sur des périodes infra annuelles fondé sur une estimation des disponibilités réellement attendues ou de l'actualisation des prévisions de trésorerie.</p>
(ii) Fiabilité et fréquence des informations périodiques fournies en cours d'exercice aux MDA sur les plafonds d'engagement de dépenses	B	<p>Le système d'ouverture des crédits fondé uniquement sur la dotation budgétaire permet en principe aux MDA de connaître à l'avance les niveaux d'engagements qui leur seront autorisés. Une incertitude peut cependant survenir en fin d'exercice : en fin de période d'engagement, le ministre des Finances est habilité à geler les engagements lorsque les ressources budgétaires se révèlent insuffisantes.</p>
(iii) Fréquence et transparence des ajustements des dotations budgétaires, dont la décision est prise à un niveau hiérarchique supérieur à la direction des MDA	B	<p>Les ajustements budgétaires en cours d'année opérés par décisions ministérielles sont peu nombreux et ne modifient pas significativement la répartition initiale des crédits. Ils sont rapportés dans les projets de loi de règlement, mais pas de manière détaillée.</p> <p>Des ajustements significatifs peuvent être opérés par la voie des lois de finances rectificatives. Ce fut le cas en 2006 et en 2008. Les ajustements opérés étaient rendus nécessaires en raison des allègements PPT (2006) et l'évolution non anticipée de la conjoncture économique (2008).</p>

Indicateur	Note	Explication Résumée
PI-17 Suivi et gestion de la trésorerie, des dettes et des garanties	D+	
(i) Qualité de l'enregistrement des données sur la dette et des rapports afférents	C	<p>Les dettes ne peuvent être contractées que par une procédure qui implique le ministre en charge des finances. La dette est gérée par la Direction de la trésorerie. Celle-ci est équipée du système de gestion informatisé SYGADE. Les travaux récents, en rapport avec l'initiative PPTE, relatifs aux évaluations de la dette de l'Etat, tant intérieure qu'extérieure, et les mécanismes de suivi permettent de connaître la situation d'endettement de manière relativement fiable. Les incertitudes ne portent que sur les décaissements des projets financés par l'extérieur, et pour lesquels les informations sont transmises avec retard.</p> <p>La Direction de la trésorerie produit depuis 2008, mais de manière non régulière, un rapport statistique sur l'encours et le service de la dette intérieure et extérieure.</p>
(ii) Degré de consolidation des soldes de trésorerie de l'administration centrale	D	<p>La BRB assure les fonctions de caissier de l'Etat à travers un service dénommé comme tel. Ce service transmet journellement aux services de l'OTBU un état des encaissements-décaissements du compte-courant du Trésor à la BRB.</p> <p>Cependant, il n'y a pas de système permettant de consolider au moins une fois l'an les soldes et les encaisses de tous les comptables du réseau Trésor, ni de suivi des autres comptes détenus par des services de l'administration centrale.</p> <p>La situation monétaire fournie par la BRB ne détaille pas les disponibilités des dépôts des administrations à la banque centrale et dans les banques commerciales. Elle ignore les encaisses des postes comptables.</p>
(iii) Mécanisme de contraction des prêts et d'octroi des garanties	C	<p>L'Etat n'octroie plus de garanties depuis les années 80.</p> <p>Toutes les conventions d'emprunts sont visées par le ministre en charge des finances. Les emprunts financent le déficit budgétaire ou les projets prévus dans le cadre des lois de finances, ou des projets non initialement prévus, mais intégrés dans le PIP.</p> <p>Il n'y avait pas de règles établies pour le plafonnement des emprunts relatifs aux projets sur financements extérieurs avant l'adoption de la nouvelle loi organique sur les lois de finances.</p>
PI-18. Efficacité des contrôles des états de paie	D +	
(i) Degré d'intégration et de rapprochement des données relatives à l'état de paie et au fichier nominatif	D	<p>Le Ministère de la fonction publique ne dispose pas encore d'un système informatisé pour la gestion des personnels et des carrières. Il tient un registre manuel des matricules et tient un dossier individuel pour chaque agent. Les éditions des états de paie sont informatisées. Un organisme externe (CNI) assure cette prestation.</p>
(ii) Modifications apportées en temps opportun au fichier nominatif et à l'état de paie	D	<p>L'inscription dans le registre de la fonction publique des personnels recrutés prend plusieurs mois après l'établissement de l'attestation de prise de fonction, y compris lorsque les recrues ont été préalablement sélectionnées et affectées par la fonction publique. Le recrutement proprement dit s'effectue par décision du ministre de la Fonction publique et se traduit par l'attribution d'un identifiant au fonctionnaire. Les délais courant entre l'immatriculation et le paiement du 1^{er} salaire sont inférieurs au mois, mais les délais courant entre la prise de fonction et l'attribution de l'identifiant dépassaient fréquemment 6 mois. Les services de la fonction publique travaillent à réduire ce délai à 3 mois.</p>
(iii) Contrôles internes des modifications apportées au fichier nominatif et à l'état de paie	D	<p>Les modifications dans la situation du personnel sont traitées par le MFP (Direction de la gestion des carrières) par annotation des listings de paye, et adressées au CNI pour saisie des modifications. Il n'y a cependant pas de procédure d'habilitation établie pour les agents portant ces modifications. L'intégrité des états de solde ne peut ainsi être garantie.</p> <p>Les états de solde ne sont pas préalablement vérifiés par la Direction du budget (pas de contrôle financier préalable à l'engagement des dépenses de salaires).</p>

Indicateur	Note	Explication Résumée
(iv) Existence de mesures de vérification de l'état de paie pour déceler les failles du système de contrôle interne et/ou des employés fantômes	C	Il n'existe pas de système de vérification des états de paie. Dans le cadre de la réforme en cours de la gestion des fonctionnaires et de la solde, un recensement des fonctionnaires civils a été effectué. Les recensements des personnels des services de sécurité et ceux de la Défense sont en cours.
PI-19. Mise en concurrence, utilisation optimale des ressources et contrôles de la passation des marchés publics	D +	
(i) Utilisation d'une méthode compétitive pour la passation des marchés publics dont le montant excède le seuil national établi pour les achats de faible valeur	D	<p>Un nouveau Code des marchés publics est entré en vigueur en octobre 2008 (décrets d'application), qui restructure totalement et modernise l'ensemble du dispositif de passation des marchés publics. Ce dispositif ne sera totalement opérationnel qu'en 2009 (achèvement de l'installation des cellules sectorielles, installation de l'autorité de régulation).</p> <p>Le système en cours est fondé sur le Code des marchés publics de 1990 (décret-loi n° 1/015 du 19/05/90). Il repose sur une Commission centrale chargée de l'attribution des marchés de tous les ministères et établissements publics, à l'exception de ceux en charge de la Défense et de la Sécurité.</p> <p>Il n'a pas été possible d'établir avec une fiabilité suffisante les statistiques sur les modes de passation utilisés. Les données fournies par la Direction nationale de contrôle des marchés publics ne portent que sur les marchés soumis à la CCMP. Les responsables de la DNCMP ne sont pas en mesure d'estimer la part de ces derniers par rapport à l'ensemble des marchés publics.</p>
(ii) Etendue de la justification du recours des modes de passation moins concurrentiels	C	Le code de 1990 autorisait le recours à des modes de passation non concurrentiels, mais à titre exceptionnel (art. 7). Il précisait les conditions autorisant ces modes de passation (gré à gré, adjudications restreintes). Les critères (art. 14) sont suffisamment étendus et généraux pour laisser place à un pouvoir discrétionnaire en matière d'octroi de l'autorisation du gré à gré. Ce d'autant qu'il n'y a pas d'obligation de publication des motifs de l'octroi du gré à gré.
(iii) Existence et fonctionnement d'un mécanisme d'enregistrement et de traitement des réclamations	C	Le code de 1990 contenait des dispositions concernant les recours amiables auprès de la DGMP. En cas de non-aboutissement, les recours devaient être transmis par la DGMP à une commission des litiges (art. 106). Mais en pratique, il n'y a pas d'instance de recours non juridictionnel indépendante.
PI-20. Efficacité des contrôles internes des dépenses non salariales	D+	
(i) Efficacité des mesures de contrôle des engagements de dépenses	C	<p>Hors salaires et dettes, les dépenses sont généralement engagées après contrôle préalable par la Direction du budget du MEFCD de la disponibilité des crédits tels que définis par le budget. Les dépenses sans engagement préalable sont limitées (frais bancaires, frais de mission, cf. ordonnance ministérielle de 2008).</p> <p>Toutefois, il n'y a pas de système de régulation des engagements en fonction des ressources réellement disponibles.</p>
(ii) Exhaustivité, pertinence et clarté des autres règles/ procédures de contrôle interne	D	<p>Le système SIGEFI n'intègre pas encore de fonctionnalités automatiques de contrôle aux différentes étapes de la dépense. Il existe à ces différentes étapes (engagements, liquidation), des contrôles exercés à différents niveaux d'intervenants, nombreux et souvent redondants.</p> <p>Il n'y a pas de manuel du contrôle financier, de liste réglementée des pièces justificatives par type d'engagement ni d'outils fiables pour les contrôles des fournisseurs (identification par l'administration fiscale..) et des prix (table de références ou mercuriale ou autres instruments de vérification du niveau de prix).</p>

Indicateur	Note	Explication Résumée
(iii) Degré de respect des règles de traitement et d'enregistrement des transactions	C	Des procédures dérogatoires à l'engagement préalable de la dépense ont existé par le passé. De même, les dépenses sans ordonnancement préalable étaient aussi autorisées sur la base d'engagement provisionnel et mise à disposition de fonds dans des comptes bancaires ouverts au profit de certains services de l'administration centrale ne disposant pas d'une autonomie financière. Ces procédures ont été limitées en 2008 mais restent importantes pour certains secteurs (souveraineté, santé et éducation).
PI-21. Efficacité du système de vérification interne	D+	
(i) Couverture et qualité de la vérification interne	C	<p>Un service d'inspection des finances et du contrôle interne a été mis en place en juin 2008 et rattaché au Cabinet du MEFCD. Le champ des interventions du service est limité aux services relevant du Ministère. Ses procédures (programmation d'activités, manuel du vérificateur, format des rapports, etc.) sont en cours d'élaboration. En 2008 ce service a réalisé 3 rapports d'inspection.</p> <p>L'inspection générale de l'Etat (IGE) a été créée en décembre 2006 et a débuté ses activités en juillet 2007. Elle a compétence pour la vérification externe pour toutes les structures bénéficiant de ressources publiques. Cependant, l'IGE n'a pas encore élaboré des outils et procédures de contrôle conformes aux normes internationales (Normes de ISPPA) tant en ce qui concerne la programmation des audits que les méthodes de vérification, le contenu des rapports et leur diffusion. L'IGE vient d'être doté d'un manuel du vérificateur dans le cadre d'un appui de la BAD.</p>
(ii) Fréquence et diffusion des rapports	D	<p>Les rapports du service d'inspection des finances n'ont été diffusés ni à l'IGE ni à la cour des comptes (CC).</p> <p>L'IGE transmet ses rapports à la Présidence, à la deuxième Vice-présidence, au Ministère de tutelle de l'entité contrôlée, mais pas de manière systématique au Ministre en charge des finances. Le rapport n'est jamais transmis à la Cour des comptes.</p>
(iii) Mesure de la suite donnée par les autorités responsables aux conclusions de la vérification interne	D	Les services ne sont pas encore organisés pour le suivi des recommandations faites par les entités de contrôle. Des procédures sont prévues dans le texte portant création de l'IGE.
PI-22. Régularité et respect des délais pour les opérations de rapprochement des comptes	D	
(i) Régularité du rapprochement bancaire	D	<p>Les rapprochements bancaires effectués par les services du Département de la comptabilité publique portent uniquement sur le compte général du Trésor et le compte spécial PPTE ouverts à la BRB.</p> <p>Les autres comptes de l'administration centrale, tels que les comptes bancaires par lesquels transitent les recettes fiscales et douanières, les comptes gérés par les ministères qui bénéficient de transferts, ne font pas l'objet de rapprochements. Les services de la comptabilité publique ne disposent pas des relevés bancaires de ces comptes.</p>
(ii) Régularité du rapprochement et de l'ajustement des comptes d'attente et d'avances	D	<p>Les comptes d'attente et d'avances ne font pas l'objet d'analyse ni d'apurement périodique au moins une fois l'an.</p> <p>Les services de la comptabilité publique procèdent actuellement à la réorganisation des procédures et à l'amélioration du système d'enregistrement.</p>

Indicateur	Note	Explication Résumée
PI-23. Disponibilité des informations sur les ressources reçues par les unités de prestation de services primaires	C	
(i) Collecte et traitement des informations fournissant la preuve que les ressources sont effectivement perçues par la plupart des unités de prestations de services de première ligne (santé, éducation)	C	<p>Dans le secteur Education, les Directions provinciales doivent établir des rapports trimestriels centralisant pour la province les dépenses des écoles primaires. Ces rapports doivent être adressés au ministère de l'Education, mais cette transmission n'est pas régulière ou se fait avec retard. Il n'est pas effectué de centralisation de ces données au niveau national.</p> <p>De même, dans le secteur santé, il n'est pas effectué de centralisation des ressources et des dépenses des centres de soins. Toutefois, une cellule de comptabilité vient d'être créée, qui aura pour mission de centraliser ces données et de les agréger avec les autres sources de financement.</p> <p>Dans ces deux secteurs, des enquêtes PETS ont été menées en 2007.</p>
PI-24. Qualité et respect des délais des rapports d'exécution budgétaire produits en cours d'année	D +	
(i) Portée des rapports en termes de couverture et de compatibilité avec les prévisions budgétaires	C	Les dépenses sont couvertes au stade de l'engagement, mais pas au paiement.
(ii) Emissions dans les délais des rapports	D	Inexistence des rapports
(iii) Qualité de l'information	D	Inexistence des rapports
PI-25. Qualité et respect des délais des états financiers annuels	D	
(i) État complet des états financiers	D	<p>La loi de règlement présentée chaque année comporte des informations sur l'exécution du budget général de l'Etat en recettes et en dépenses. Elle comporte également des informations sur le stock de la dette intérieure et extérieure et son évolution. Les recettes et les dépenses y sont présentées selon les mêmes classifications que les projets de loi de finances.</p> <p>Les tableaux de synthèses présentés montrent que les données ne sont pas exhaustives.</p>
(ii) Soumission dans les délais des états financiers	D	<p>La loi de règlement (LR) est transmise à la Cour des Comptes (CC) dans les 7 mois qui suivent la fin de l'exercice concerné.</p> <p>Les comptes des comptables ne sont pas en totalité transmis à la CC. Les comptes consolidés du comptable principal de l'Etat n'est pas transmis non plus. La CC travaille sur des données partielles qu'elle s'efforce de collecter pour l'établissement de la déclaration de conformité.</p>
(iii) Les normes comptables utilisées	D	Les états financiers remis à la cour des comptes sont incomplets. Le système de comptabilité est en cours de réorganisation.

Indicateur	Note	Explication Résumée
PI-26 Etendue, nature et suivi de la vérification externe	D +	
(i) Étendue de la vérification effectuée (y compris le respect des normes d'audit)	D	<p>La Cour des Comptes (créée en 2004) n'est pas dotée de moyens en personnel suffisants pour lui permettre de vérifier une part significative des recettes et dépenses de l'administration centrale. Les magistrats ne sont pas appuyés d'auditeurs. Le recrutement de ces derniers est soumis à autorisation spéciale de l'Assemblée nationale, autorisation non obtenue, bien que ces recrutements aient été prévus par le budget.</p> <p>Les rapports de la CC (exercices 2004-2005 et 2006) montrent que peu d'entités ont pu être vérifiées, représentant moins de 50 % des dépenses du champ d'intervention de la Cour.</p>
(ii) Présentation dans les délais des rapports de vérification au parlement	C	<p>La cour des comptes dépose la Loi de règlement à l'Assemblée Nationale après en avoir vérifié le contenu, élaboré et diffusé le « Rapport de contrôle sur la régularité de l'exécution du Budget de l'Etat » ; et émis la « Déclaration Générale de Conformité de l'exécution du Budget général de l'Etat ».</p> <p>Pour les trois dernières années et l'année en cours, ces rapports ont été présentés avant la fin de l'exercice suivant l'exercice considéré.</p>
(iii) Preuve du suivi des recommandations formulées par les vérificateurs	D	<p>Il n'existe pas de procédure formelle de suivi des recommandations formulées par les auditeurs.</p>
PI-27 Examen de la loi de finances annuelle par le pouvoir législatif	D+	
(i) Portée de l'examen par le parlement	C	<p>Le Parlement est informé du cadre macroéconomique et des principales orientations en matière de politiques économiques et budgétaires. Mais il ne procède pas à un examen approfondi de ces éléments. Les parlementaires examinent les propositions de recettes et des dépenses dans le cadre de la commission des finances, des affaires économiques et de la planification, laquelle n'est pas organisée en groupes spécialisés par secteur.</p>
(ii) Mesure dans laquelle les procédures du parlement sont bien établies et respectées	D	<p>Le Parlement est doté d'un règlement intérieur. Mais ce règlement ne comporte pas de dispositions spécifiques pour l'examen des lois des finances.</p>
(iii) L'adéquation du temps imparti au parlement pour examiner le projet de budget en ce qui concerne les estimations détaillées et, le cas échéant, les agrégats budgétaires au début du processus de préparation du budget (temps imparti en pratique pour l'ensemble des étapes)	D	<p>Le Projet de loi de finances 2008 a été déposé fin octobre 2007. En revanche celui de 2009 n'a été examiné et adopté par le Gouvernement que le 28 novembre ce qui laisse moins d'un mois aux parlementaires pour examiner ce budget.</p>
(iv) Les règles régissant les modifications apportées au budget en cours d'exercice sans une approbation ex-ante par le parlement	B	<p>Les règles pour la modification du budget en cours d'année sont fixées. Mais il n'existe pas de plafond pour ces modifications.</p>

Indicateur	Note	Explication Résumée
PI-28 Examen des rapports de vérification externe par le pouvoir législatif	D	
(i) Respect des délais impartis pour l'examen des rapports de vérification par le parlement (pour les rapports reçus au cours des trois dernières années)	D	Le Parlement n'a examiné aucune des lois de règlement déposées depuis 2004.
(ii) Ampleur des auditions effectuées par le parlement concernant les principales conclusions	D	Aucune audition n'a été effectuée par le Parlement.
(iii) Formulation de recommandations de mesures par le parlement et suite donnée par l'exécutif	D	Aucune recommandation n'a été formulée par le Parlement.
D-1 Prévisibilité de l'appui budgétaire direct	D	
(i) L'écart annuel entre l'appui budgétaire effectif et les prévisions communiquées par les bailleurs de fonds au moins six semaines avant la présentation des projets de budget au parlement	D	<p>Les prévisions d'appuis budgétaires ne sont généralement pas connues de manière fiable avant la présentation du budget au Parlement, ou parfois même avant le début de l'exercice budgétaire.</p> <p>Dans la majorité des cas, les aides budgétaires des PTFs ne sont connues qu'après le dépôt du projet de budget à l'Assemblée, voire après le début de l'exercice budgétaire.</p>
(ii) Respect des délais de décaissements des bailleurs de fonds en cours d'exercice (conformité avec les prévisions trimestrielles globales)	D	Il n'existe pas de système de programmation trimestrielle des décaissements des appuis budgétaires des Bailleurs de fonds. Il n'a pas été possible de calculer le taux des retards de décaissement selon la méthode PEFA.
D-2 Renseignements financiers fournis par les bailleurs de fonds pour la budgétisation de l'aide-projet et l'aide-programme et établissement des rapports y afférents	D+	
(i) État complet et respect des délais dans la communication par les bailleurs de fonds des prévisions budgétaires à l'appui des projets	C	<p>Les principaux bailleurs de fonds exigent l'inscription au budget des projets qu'ils financent. La plupart des projets sont programmés avant l'adoption du budget.</p> <p>Les projets sont le plus souvent préparés par les services bénéficiaires, mais leur inscription dans le budget n'est pas ventilée selon une classification permettant d'identifier la nature de la dépense (au sens de la classification budgétaire).</p>

Indicateur	Note	Explication Résumée
(ii) Fréquence et portée des rapports des bailleurs de fonds sur les flux réels à l'appui des projets	D	Les bailleurs de fonds ne fournissent pas de données périodiques infra annuelles sur les décaissements des appuis projets.
D-3 Proportion de l'aide gérée sur la base des procédures nationales	D	L'aide projet ne respecte pas les procédures nationales ou de façon marginale pour les procédures de passation des marchés publics. La moyenne calculée conformément au PEFA pour le respect des procédures nationales est à moins de 50%

ANNEXE C – PROGRAMME DES REUNIONS

Date	Service
<u>lundi 10 novembre 2008</u>	
15H00 à 16H30	DCE
16H00 à 17H30	MEFP/CACP
<u>mercredi 12 novembre 2008</u>	
15H00 à 17H30	MEFCD/Direction Générale des marchés publics
<u>jeudi 13 novembre 2008</u>	
09H00 à 10H00	Briefing Responsables MEFCD
15H00 à 16H30	Comité technique de coordination (Partenaires Techniques et Financiers)
<u>vendredi 14 novembre 2008</u>	
08H30 à 10H00	Plan/Direction de la Planification et des Perspectives en charge des prévisions économiques
10H30 à 12H00	Plan/Direction Générale des programmes de développement
14H00 à 15H30	Plan/ISTEEBU (Institut de la statistique)
16H00 à 17H30	Inspection des finances
<u>lundi 17 novembre 2008</u>	
08H30 à 10H00	MEFCD/Direction du Budget, du Contrôle financier et de la solde
10H30 à 12H00	MEFCD/Direction du Budget, du Contrôle financier et de la solde
14H00 à 15H30	MEFCD/Direction de la Comptabilité Publique
<u>mardi 18 novembre 2008</u>	
08H30 à 10H	MEFCD/Direction des Impôts et Direction des recettes administratives
10H30 à 12H	MEFCD/Direction des Impôts et Direction des recettes administratives
14H à 15H30	MEFCP/Direction de la Trésorerie (Dette)
<u>mercredi 19 novembre 2008</u>	
08H30 à 10H00	MEFCP/Direction des Douanes
10H30 à 12H00	MEFCP/Direction des Douanes
14H00 à 15H30	MEFCP/Banque Centrale (Caissier du Burundi)
16H00 à 17H30	MEFCP/Banque Centrale (Caissier du Burundi)
<u>jeudi 20 novembre 2008</u>	
Journée	Atelier de présentation de la méthode PEFA pour l'évaluation des systèmes de gestion des finances publiques
<u>vendredi 21 novembre 2008</u>	
09H00 à 12H00	Cour des Comptes
15H00 à 17H30	Assemblée Nationale (Commission finances)

Date	Service
<u>lundi 24 novembre 2008</u>	
08H30 à 10H00	SP-REFES (Secrétariat Permanent pour les Réformes Economiques et Sociales)
10H30 à 12H00	Min Développement communal
14H00 à 15H30	Associations des Industriels Burundais (AIBE)
16H00 à 17H30	Chambre de Commerce et d'Industrie
<u>mardi 25 novembre 2008</u>	
08H30 à 10H00	MinFonctPub/DG FonctPulique- Dir. Gestion des carrières- Dir. Gestion des traitements
14H00 à 15H30	Deuxième Vice Présidence/ Conseiller Principal questions économiques
16H00 à 17H30	Deuxième Vice Présidence/ SP-CNCA (Secré. Perm.- Comité National de Coordination des aides)
<u>mercredi 26 novembre 2008</u>	
08H30 à 10H00	Min Bonne Gouvernance, IGE et Administration Locale
10H30 à 12H00	Inspection Générale de l'Etat
14H00 à 15H30	MinEducation/ Planification et Comptable de la Dépense
16H00 à 17H30	MinSanté/ Planification et Comptable de la Dépense
10H30 à 12H00	Responsables nationaux et PTFs (Restitution aide mémoire)
<u>mercredi 3 décembre 2008</u>	
15H00 à 16Hh30	Responsables nationaux et PTFs (Restitution aide mémoire)

ANNEXE D

LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

Personnes rencontrées	Structures	Fonctions
Bonaventure NINTERETSE	2 ^{ème} Vice-Présidence de la République	Conseiller Principal chargé des questions économiques
LASSOURD Thomas	Secrétariat permanent pour les réformes économiques et sociales	Assistant Technique
NAHAYO Spes	Secrétariat permanent pour les réformes économiques et sociales	Conseiller Technique
Papien RUHOTORA	Ministère à la Présidence chargé de la Bonne Gouvernance, de la privatisation, de l'Inspection Générale de l'Etat et de l'Administration locale	Chef de Cabinet
BIRIMANA Dieudonné	Ministère à la Présidence chargé de la Bonne Gouvernance, de la privatisation, de l'Inspection Générale de l'Etat et de l'Administration locale	Conseiller du Ministre
Alexandre NAKUMURAYANGO	Inspection Générale de l'Etat (IGE)	Inspecteur Général
Vivine NAHIMANA	Inspection Générale de l'Etat (IGE)	Inspecteur
MURINGA Gérard	Vice-Ministère chargé de la Planification	Directeur Général des Programmes de Développement
NTAHORWAMIYE Nestor	Vice-Ministère chargé de la Planification	Directeur de la Programmation
FENGURE Balthazar	Vice-Ministère chargé de la Planification	Conseiller du Vice-Ministre
BUKURU Gédéon	Vice-Ministère chargé de la Planification	Conseiller du Vice-Ministre
NZITONDA Ernest	Vice-Ministère chargé de la Planification	Conseiller du Vice-Ministre
MVPIRA Pierre	Vice-Ministère chargé du Développement Local	Vice-Ministre
ONGUIBA Amadou	Vice-Ministère chargé du Développement Local	Conseiller Technique du Vice-Ministre
Frédéric MANIRAMBONA	Ministère de l'Economie, des Finances et de la Coopération au Développement	Directeur Général des Marchés publics
Ezéchiel NIBIGIRA	Ministère de l'Economie, des Finances et de la Coopération au Développement	Directeur des Douanes

Personnes rencontrées	Structures	Fonctions
MIBIGIRA Félicité	Ministère de l'Economie, des Finances et de la Coopération au Développement	Conseiller économique au Département des Douanes
NAYAHO Déo	Ministère de l'Economie, des Finances et de la Coopération au Développement	Chef de service valeur en Douanes au Département des Douanes
MANIMAMBONA Jérémie	Ministère de l'Economie, des Finances et de la Coopération au Développement	Chef du Bureau des Douanes- port au Département des Douanes
NDAYIKENGURUKIYE Laurent	Ministère de l'Economie, des Finances et de la Coopération au Développement	Receveur-Post au Département des Douanes
Pascal Kirahagazwe	Ministère de l'Economie, des Finances et de la Coopération au Développement	Inspecteur des Impôts/ Coordinateur de la Cellule chargée des Etudes et des Réformes au Département des impôts
Balthazar NDIKUMANA	Ministère de l'Economie, des Finances et de la Coopération au Développement	Chef de service des PME au département des impôts
GIRUKWISHAKA Propser	Ministère de l'Economie, des Finances et de la Coopération au Développement	Directeur du Département de la Trésorerie
BWASHI Disiré	Ministère de l'Economie, des Finances et de la Coopération au Développement	Chef de service de la Dette extérieure au Département de la Trésorerie
MDAYIZEYE Libérata	Ministère de l'Economie, des Finances et de la Coopération au Développement	Chargée de la gestion de la dette extérieure au Département de la Trésorerie
BUTUNUNGU Léocadie	Ministère de l'Economie, des Finances et de la Coopération au Développement	Chargé de la gestion de la base de données au Département de la Trésorerie
KATAMGA Joas	Ministère de l'Economie, des Finances et de la Coopération au Développement	Directeur du Département des Recettes administratives à la DGR
SINZINKAYO Léonce	Ministère de l'Economie, des Finances et de la Coopération au Développement	Expert en Finances publiques au PAGE
NGENDAKUMANA Jacques	Ministère de l'Economie, des Finances et de la Coopération au Développement	Directeur Général du Budget et de la Comptabilité publique
GASUHUKE Jacques	Ministère de l'Economie, des Finances et de la Coopération au Développement	Directeur du Département de la Comptabilité publique
HAMENYAYO Béatrice	Ministère de l'Economie, des Finances et de la Coopération au Développement	Directrice du budget et du Contrôle financier
MPAWENIMANA Pasteur	Ministère de l'Economie, des Finances et de la Coopération au Développement	Cabinet du Ministre ; Responsable du système SIGEFI

Personnes rencontrées	Structures	Fonctions
Augustin RIRAGENDANWA	Banque de la République du Burundi	Caissier de l'Etat
Marie-Denise NIZIGAMA	Banque de la République du Burundi	Responsable du service des opérations bancaires intérieures
NTIRUSHWA Joconde	Ministère de la Fonction publique, du Travail et de la Sécurité Sociale	Directeur de la Gestion des Carrières
BATIRI Déo	Ministère de la Fonction publique, du Travail et de la Sécurité Sociale	Conseiller à la Direction de la Gestion des traitements
MANIRAKILA André	Ministère de la Fonction publique, du Travail et de la Sécurité Sociale	Conseiller à la Direction Générale de la fonction publique
NIYONZIMA Anne Marie	Ministère de la Santé publique et de la lutte contre la Sida	Directrice du budget et des Approvisionnements
BARAYAMENA Hermane	Ministère de la Santé publique et de la lutte contre la Sida	Comptable des dépenses engagées
BAZIKAMWE Oscar	Ministère de l'Education Nationale et de la Recherche Scientifique	Chef du Bureau de la planification de l'Education
ASSE Christian	Ministère de l'Education Nationale et de la Recherche Scientifique	Assistant technique/Bureau de la planification de l'Education
SABUWAMKA Dévote	Cour des Comptes	Vice-Président de la Cour des Comptes
MUREKAMBANZE Gabin	Cour des Comptes	Président de la Chambre des Affaires budgétaires et financières
SHANO Gabriel	Cour des Comptes	Président de Chambre
NITEREKA Bonose	Cour des Comptes	Responsable du service administratif et financier
BIAIRIMAMA Pax	Cour des Comptes	Greffier en chef
VRIJLANDT Anthe	Comité National de la Coordination de l'aide	Expert international
MIBURO Cyriaque	Comité National de la Coordination de l'aide	Cadre d'appui/Economiste
KABURA Junie	Comité National de la Coordination de l'aide	Assistante en Base de données
NIMPAYE Emile	Comité National de la Coordination de l'aide	Cadre d'appui en base de données/Suivi-évaluation
NKURUNZIZA Toussaint	Chambre de Commerce, d'Industrie, d'Agriculture et d'Artisanat du Burundi	Adjoint du Directeur Administratif et Financier
NTUHURUMURYANGO Jean Paul	Association des Industriels du Burundi (AIB)	Secrétaire exclusif
KABINDIGIRI Ernest	Mairie de Bujumbura	Chef Comptable de la mairie
Gaspard GACIYUBWENGE	Service chargé des entreprises publiques	Conseiller

ANNEXE E - LISTE DES DOCUMENTS CONSULTÉS

Domaines	Source
1. Aspects institutionnels et organisationnels	
Décret fixant les attributions et les missions du MEFCD	CACP
Textes réglementant les administrations personnalisées, les EPA et les sociétés publiques	CC
Loi sur les finances publiques	CACP
2. Préparation budgétaire	
Décret fixant le calendrier budgétaire	DBCF
Circulaire budgétaire de 2008	DBCF
3. Exécution budgétaire	
Rapport de l'audit PPTE, 2007 et 2008	CACP
Rapport CFAA	CACP
4. Contrôle, inspection et vérification	
Loi créant la cour des comptes	CC
Arrêt de la cour constitutionnelle relatif à la mission juridictionnelle de la CC	CC
Tableau des entités soumises au contrôle de la CC	CC
Statistiques sur les contrôles de la CC	CC
Déclaration de la conformité	CC
Rapport sur le PLF	CC
Rapports sur les LR pour les années 2004, 2005 et 2006	CC
Tableau des dates de dépôt des PLF et LR et dates des rapports de la CC sur ces projets	CC
Programme d'activités 2008 de la CC	CC
5. Recettes	
Code général des impôts	DI
Statistiques des recours administratifs et contentieux de 2007	DI
Le texte Instituant le NIF	DI
Statistique sur le nombre des contribuables par catégorie	DI
Statistique sur la dette fiscale dont créances irrécouvrables	DI
Code général des douanes	DD
Tableau des arriérés et des recouvrements	DD
6. Comptabilité publique	
Guide des procédures comptables	Pasteur, B6
Liste des administrations personnalisées	OTBU
Plan budgétaire et comptable de 2005	OTBU

Domaines	Source
L'ordonnance modifiant le PBCE de juillet 2008	DCP
Règlement de la comptabilité publique de 1964	DCP
Décret de 1971 modifiant le RGCP	DCP
Liste des comptables publics	DCP
Convention entre l'Etat et la BRB relative au Caissier de l'Etat	BCB/Caissier de l'Etat
Exemple d'une commission d'accréditation des comptables	DCP
7. Trésorerie	
8. Marchés publics	
Code des marchés publics de 1990	DNMP
Nouveau code des marchés publics de février 2008	DNMP
Textes d'application du CDMP	DNMP
Décret créant l'autorité de régulation des MP de juillet 2008	DNMP
Plan de passation des marchés de 2008	DNMP
Rapport du Cabinet SERRES sur la passation des marchés publics	DNMP
9. Publication	
10. Etudes et Rapports	
LF 2005-2008	CACP
Tableaux de l'exécution des LF 2005-2008	CACP
Etat d'avancement des réformes des FP	PAGE
Mémorandum du FMI, novembre 2008	CACP
Rapport du PEMFAR	CACP
Commentaires de la partie nationale sur le PEMFAR	CACP
Rapport de l'audit PPTE, 2007 et 2008	CACP
Rapport CFAA	CACP
Projet de Stratégie pour la réforme de la GFP	CACP

ANNEXE F - CALCUL DES RATIOS PI-1 ET PI-2

Table 2 Données année 2005

Libellé	Prévision	Réalisation	différence	Ecart abs	Ecart relatif
Présidence de la République	5 989	5 970	-20	20	0,3%
Parlement	4 256	4 127	-128	128	3,0%
Planification	773	741	-32	32	4,1%
Relations Extérieures	8 575	8 522	-53	53	0,6%
Défense Nationale	44 393	43 272	-1 122	1 122	2,5%
l'Intérieur	825	780	-45	45	5,5%
Finances	7 318	7 570	252	252	3,4%
Justice et Garde des Sceaux	5 141	5 088	-53	53	1,0%
Communication, Porte Parole du Gouvernement	1 741	1 731	-10	10	0,6%
Fonction Publique	934	969	35	35	3,8%
Sécurité Publique	21 538	17 266	-4 272	4 272	19,8%
Education Nationale	42 114	43 458	1 343	1 343	3,2%
Artisanat, de l'enseignement des métiers et Alphabétisation	767	746	-22	22	2,8%
Action sociale et de la Promotion de la femme	647	599	-48	48	7,4%
Santé Publique	5 490	5 226	-264	264	4,8%
Agriculture et de l'Élevage	2 284	2 179	-105	105	4,6%
Développement Communal	753	723	-30	30	4,0%
Transports. Postes et Télécommunications	770	753	-17	17	2,2%
Travaux Publics et de l'Équipement	2 336	2 185	-150	150	6,4%
Aménagement du Territoire , de l'Environnement et du Tourisme	778	744	-34	34	4,4%
Autres Ministères et Institutions	2 610	2 359	-251	251	9,6%
Total Dépenses	160 033	155 008	-5 025	5 025	3,1%
composition écart	160 033	155 008		8 286	5,2%

Table 2 Données année 2006

Libellé	Prévision	Réalisation	différence	Ecart abs	Ecart relatif
Présidence de la République	7 119	7 883	764	764	10,7%
Parlement	5 526	6 278	752	752	13,6%
Ministère de la Planification	1 080	1 214	134	134	12,4%
Ministère des Relations Extérieures	8 146	8 601	455	455	5,6%
Ministère de la Défense Nationale	42 762	47 934	5 172	5 172	12,1%
Ministère de l'Intérieur	29 303	27 492	-1 811	1 811	6,2%
Ministère Finances	5 658	11 972	6 314	6 314	111,6%
Ministère de la Justice et Garde des Sceaux	6 532	6 556	24	24	0,4%
Ministère de Communication, Porte Parole du Gouvernement	1 925	1 933	8	8	0,4%
Ministère de la Fonction Publique	3 760	3 157	-602	602	16,0%
Ministère Chargé de la Lutte Contre le SIDA	3 832	758	-3 074	3 074	80,2%
Ministère de l'Education Nationale	76 830	66 575	-10 255	10 255	13,3%
Ministère de la Santé Publique	18 702	9 851	-8 850	8 850	47,3%
Ministère A la Réinsertion et à la réinstallation des déplacés et rapatriés	2 141	1 968	-173	173	8,1%
Ministère de la Jeunesse, des Sports et de la Culture	1 266	1 235	-31	31	2,4%
Ministère de l'Agriculture et de l'Elevage	4 199	3 216	-983	983	23,4%
Ministère de l'Energie et des Mines	8 261	1 996	-6 265	6 265	75,8%
Ministère des Transports. Postes et Télécommunications	940	561	-380	380	40,4%
Ministère des Travaux Publics et de l'Equipement	5 116	4 535	-581	581	11,3%
Ministère de l'Aménagement du Territoire , de l'Environnement et du Tourisme	949	963	14	14	1,5%
Autres Ministères et Institutions	833	741	-92	92	11,0%
Total Dépenses	234 880	215 421	-19 460	19 460	8,3%
composition écart	234 880	215 421		46 732	19,9%

Tableau 3 Données année 2007

Libellé	Prévision	Réalisation	différence	Ecart abs	Ecart relatif
Présidence de la République	10 562	10 541	-21	21	0,2%
Parlement	8 560	7 910	-650	650	7,6%
Ministère de la Planification	2 078	1 173	-905	905	43,5%
Ministère des Relations Extérieures	9 763	9 764	1	1	0,0%
Ministère de la Défense Nationale et des Anciens Combattants	53 569	53 054	-515	515	1,0%
Ministère de l'Intérieur et du Développement Communal	34 932	33 114	-1 817	1 817	5,2%
Ministère de l'Economie, des Finances, et de la Coopération au Développement	9 489	7 384	-2 105	2 105	22,2%
Ministère de la Justice et Garde des Sceaux	10 484	9 906	-578	578	5,5%
Ministère de l'Information, Communication, Relations avec le Parlement et Porte Parole du Gouvernement	2 738	2 468	-270	270	9,9%
Ministère de la Fonction Publique, du Travail et de la Sécurité Sociale	2 075	1 987	-88	88	4,2%
Ministère de l'Intégration Régionale	2 464	2 341	-123	123	5,0%
Ministère de l'Education Nationale et de la Recherche Scientifique	87 541	77 846	-9 695	9 695	11,1%
Ministère de la Santé Publique	15 976	15 398	-577	577	3,6%
Ministère de la Solidarité Nationale	2 119	1 753	-366	366	17,3%
Ministère de la Jeunesse, des Sports et de la Culture	1 669	1 623	-46	46	2,8%
Ministère de l'Agriculture et de l'Elevage	6 390	5 883	-508	508	7,9%
Ministère de l'Eau, de l'Energie et des Mines	4 655	2 547	-2 109	2 109	45,3%
Ministère des Transports. Postes et Télécommunications	1 487	632	-855	855	57,5%
Vice-Ministère Chargé des Travaux Publics et de l'Equipement	8 602	4 832	-3 769	3 769	43,8%
Ministère de l'Environnement, de l'Aménagement du Territoire et des Travaux Publics	1 361	1 282	-79	79	5,8%
Autres Ministères et Institutions	1 864	1 532	-332	332	17,8%
Total Dépenses	278 376	252 970	-25 406	25 406	9,1%
composition écart	278 376	252 970		25 407	9,1%

Tab. 4 – Résultats

Année	Pour PI-1	Pour PI-2	
	Ecart Total dépense	total . Variation	Ecart en excès de la variation
2005	3,1%	5,2%	2,0%
2006	8,3%	19,9%	11,6%
2007	9,1%	9,1%	0,0%

PI-1 B
PI-2 B