

Programme FED de l'Union Européenne

Contrat Cadre Bénéficiaires Lot 11

DEMANDE 2011 / 271778

EVALUATION PEFA 2011
Public Expenditure and Financial Accountability
Dépenses publiques et responsabilité financière

BURUNDI

RAPPORT FINAL

Mars 2012



Ce programme est financé par
l'Union européenne



Un projet implémenté par SAFEGE (IDC)

Report Control Path

Project title: Evaluation PEFA 2011

Specific Contract No: 2011 / 271778

Country: Burundi

Framework Contractor: SAFEGE (IDC)

Address: 92 Gulledelle, B-1200 Brussels, Belgium

Tel Number: +32 2 739 46 90

Fax Number: +32 2 742 38 91

E-mail: Iva.leka@safege.be

Specific Contract Implementing Party: SAFEGE (IDC)

Address: 92 Gulledelle, B-1200 Brussels, Belgium

Tel Number: +32 2 739 46 90

Fax Number: +32 2 742 38 91

E-mail: Iva.leka@safege.be

Date of the Report: 10/04/2012

Reporting Period: Final Report

Author of Report:

Mario Dehove, Team Leader

(Signature)

09/04/2012

Specific Contract Implementing Party – Responsible Person:

Iva Leka / Ted Sheldia

(Signature)

10/04/2012

Framework Contractor:

Michel CRAMER
Project Director

Date: 10/04/2012

**MESURE
DE LA PERFORMANCE
DE LA GESTION DES
FINANCES PUBLIQUES
AU BURUNDI**

SELON

LA METHODOLOGIE PEFA

Avant-propos

Le PEFA (*Public Expenditure and Financial Accountability* – Dépenses publiques et responsabilité financière) est un programme de partenariat entre plusieurs institutions, qui est parrainé par : La Banque mondiale, Le Fonds monétaire international, La Commission européenne, Le Département pour le développement international du Royaume-Uni, Le Ministère français des Affaires étrangères, Le Ministère des Affaires étrangères du Royaume de Norvège, Le Secrétariat d'État aux affaires économiques de la Suisse, Le Partenariat stratégique avec l'Afrique.

Ce rapport a été préparé à l'issue d'une mission qui s'est déroulée, en raison de circonstances exceptionnelles dues à l'indisposition du chef de mission qui était initialement pressenti, en deux phases : une première phase du 6 novembre au 3 décembre a été menée par Madame Gladys Moussally Mouwakdié et Monsieur Emmanuel Ngassa Ngassa ; une deuxième phase du 6 janvier au 9 février par Monsieur Mario Dehove, nouveau chef de mission. Une troisième phase s'est déroulée du 19 mars au 30 mars avec l'ensemble des membres de la mission pour l'examen et la validation du rapport final.

La mission tient à remercier l'administration du Burundi pour l'accueil et la disponibilité qu'elle lui a réservés et tout particulièrement les responsables et les membres de la Cellule d'appui chargée des réformes et du cadre de partenariat entre le gouvernement et les bailleurs de fonds, en premier lieu Monsieur Joseph Ndayikeza, son Coordonnateur, à Monsieur Désiré Musharitse, Coordonnateur adjoint, Monsieur Didace Ndericimpaye Conseiller, Madame Annonciate Nshimirimana, Conseillère et Monsieur Anicet Cunamiro, Conseiller, qui ont permis qu'elle se déroule dans les meilleures conditions.

Elle se félicite également de l'aide apportée par les partenaires techniques et financiers.

La mission a débuté par un atelier d'une journée dont le but était de rappeler la méthodologie PEFA et d'organiser le travail ultérieur.

Cette mission a été financée par l'Union européenne et le Royaume de Belgique.

L'unité monétaire du rapport : la monnaie nationale

La monnaie est le Franc Burundais (FBU) dont le taux de change est variable par rapport à l'euro et au dollar (1 euro = 1 800 FBU environ à la fin du mois de janvier 2012).

Le régime de change officiel est le régime de « taux de change flottant » ; en fait le taux de change est « stabilisé ».

L'exercice budgétaire commence le 1^{er} janvier et s'achève le 31 décembre. Il est envisagé de le modifier pour le conformer aux exercices budgétaires des autres pays de l'EAC.

Le précédent PEFA

Ce rapport est appelé « *PEFA 2012* » dans le texte (date de validation et de publication) et porte sur la période 2008-2010 (il intègre cependant lorsque cela est possible les données les plus récentes). Le précédent PEFA est noté « *PEFA 2009* » (date de validation et de publication). Le PEFA 2009 a été réalisé pour l'essentiel en 2008 et portait sur les exercices 2005, 2006, et 2007.

Table des matières

	Page
Résumé de l'évaluation.....	6
1. Introduction	18
2. Données générales sur le pays.....	21
2.1. Description de la situation économique du pays	21
2.2. Description des objectifs budgétaires.....	26
2.3. Description du cadre juridique et institutionnel pour la gestion des finances publiques	28
3. Evaluation des systèmes, des processus et des institutions de gestion des finances publiques	40
3.1. Crédibilité du budget	41
3.2. Exhaustivité et transparence	54
3.3. Budgétisation fondée sur les politiques nationales.....	77
3.4. Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget.....	96
3.5. Comptabilité, enregistrement de l'information et rapports financiers	162
3.6. Surveillance et vérification externe.....	175
3.7. Pratiques des bailleurs de fonds	184
3.8. Synthèse des notes.....	192
4. Le processus gouvernemental de réformes.....	213
4.1. Description des réformes récentes ou en cours	213
4.2. Facteurs institutionnels contribuant à la planification et à la mise en œuvre des réformes	215
Documents consultés.....	216
Personnes rencontrées	218

Liste des abréviations

AFD : Agence française de développement
APE : administration personnalisée de l'Etat
API : Agence de promotion des investissements,
ARMP : Autorité de Régulation des Marchés Publics
BCB : Banque de crédit de Bujumbura
BDS : Bureau de district sanitaire
BIF : Franc burundais
BO : Budget ordinaire
BRB : Banque de la République du Burundi
CAISBU : Caissier du Burundi
CARP : Cellule d'appui chargée des réformes et du cadre de partenariat entre le gouvernement et les bailleurs de fonds
CBMT : Cadre budgétaire à moyen terme
CC : Cour des comptes
CDMT : Cadre des dépenses à moyen terme
CEA : Communauté Est Africain
CEEAC: Communauté Economique des Etats d'Afrique Centrale
CEPGL: Communauté Economique des Pays des Grands Lacs
CNCA : Comité national de coordination des aides
COFOG : Classification des fonctions de l'administration
COMESA : Marché Commun de l'Afrique
COTEBU: Complexe textile de Coton
CSCP : Cadre Stratégique de Consolidation de la Paix
CSI : Cadre de suivi institutionnel
CSLP : Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté
DAO : Dossier d'appel d'offres
DGBCP : Direction générale du budget et de la comptabilité publique
DNCMP : Direction nationale de contrôle des Marchés Publics
DRH : Direction des Ressources Humaines
DRI : Debt Relief International
EDSB : Enquête démographique et de santé du Burundi
EPA : Entreprise publique à caractère administratif
EPE : Etablissement Public de l'Etat
FBP : Financement basé sur la performance
FBU : Franc Burundais
FMI : Fonds monétaire international
FONIC : Fonds d'investissement communal
FRPC : Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance
GAR : Gestion axée sur les résultats
GFP : Gestion des finances publiques
HDR : Human Development Report
IBB : Interbanque du Burundi
IBN : Initiative du Bassin du Nil
ICOR : Incremental Capital Output Ration
IGE : Inspection générale de l'Etat
IMF : Institution de micro-finance
INSS : Institut national de sécurité sociale
INTOSAI : International Organization of Supreme Audit Institution
IPSAS: International Public Sector Accounting Standards
ISABU : Institut des sciences agronomiques du Burundi
ISTEEBU : Institut de Statistique et d'Etudes Economiques du Burundi

LOFP : Loi organique sur les finances publiques
 MDA : Ministères, Départements et Agences
 MPI : Indice multidimensionnel de pauvreté
 MFPDE : Ministère des finances et de la planification du développement économique
 MCMB-BI : Modèle de cadrage macroéconomique et budgétaire pour la République du Burundi
 NTIC : Nouvelles technologies de l'information et la communication
 OBR : Office Burundaise des Recettes
 OIT : Organisation Internationale du travail
 OMC : Organisation mondiale du commerce
 OMD : Objectifs du Millénaire pour le Développement
 OMS : Organisation mondiale de la santé
 ONG : Organisation non Gouvernementale
 ONU : Organisation des Nations Unies
 OP : Opérations de trésorerie
 OTBU : Ordonnateur trésorier du Burundi
 OV : ordre de virement
 PAA : Plan d'Action d'Accra
 PAGE : Projet d'appui à la gestion économique
 PAP : Projet annuel de performance
 PEFA : Public expenditure and financial accountability
 PIB : Produit intérieur brut
 PIP : Programme d'Investissement Public
 PME : Petite et moyenne entreprise
 PNDI : Programme national de développement institutionnel
 PNIA : Programme national d'investissement agricole
 PNDRR : Programme national de démobilisation, réinsertion et réintégration
 PNDS : Programme National de Développement de la Santé
 PNUD : Programme des Nation Unies pour le Développement
 PPTE : Pays pauvre très endetté
 PRM : Personne Responsable des Marchés publics
 PTF : Partenaire Technique et Financier
 REGIDESO : Régie de production et de distribution d'eau et d'électricité
 RGGBP : Règlement général de gestion des budgets publics
 RGPH : Recensement général de la population et de l'habitat
 SADEC : Organisation pour la coopération et le développement de l'Afrique australe
 SAN : Stratégie agricole nationale
 SCEP : Service chargé des entreprises publiques
 SIGEFI : système intégré de gestion des finances publiques
 SIS : Système d'information sanitaire
 SNBGLC : Stratégie nationale de bonne gouvernance et de lutte contre la corruption
 SP/REFES : Secrétariat permanent pour les réformes économiques et sociales
 SPP : Société à participation publique
 SYDONIA : Système douanier automatisé
 SYGADE : Système de Gestion et d'Analyse de la Dette
 TEC : Tarif extérieur commun
 TIC : Technologies de l'information et communication
 TOFE : tableau des opérations financières de l'Etat
 TVA : Taxe sur la valeur ajoutée,
 UA : Union africaine
 UNFPA: United Nations Population Fund
 UNICEF : Organisation des Nation Unies pour l'enfance
 VIH : Virus d'immuno déficience humaine

Résumé de l'évaluation

Evaluation synthétique de la performance de la gestion des finances publiques

Crédibilité du budget

La crédibilité du budget est satisfaisante, dans son ensemble, comme elle l'était en 2008 (PEFA 2009), sans que l'on observe d'évolution notable.

L'écart entre les dépenses prévues par la loi de finances initiale votée en décembre par l'Assemblée nationale et les dépenses effectivement exécutées, est en moyenne réduit ; il y a peu de lois de finances rectificatives votées en cours d'année et celles qui sont prises sont justifiées, sur l'ensemble de la période, comme en 2008 et 2009 avec la crise mondiale, par des événements imprévisibles.

Les réallocations en cours d'année entre les départements ministériels sont difficiles à apprécier, les données nécessaires présentant de sérieuses anomalies. Elles paraissent importantes, même si la réserve provisionnelle est d'un montant faible en prévision, mais toujours dépassée largement en réalisation.

Les prévisions de recettes sont toujours en deçà des montants collectés, en raison du contexte institutionnel et réglementaire en pleine mutation de la collecte et de méthodes de prévisions qui restent fondées encore sur des prolongements de tendances observées et des évaluations inspirées des « *dirers d'expert* » des effets des mesures nouvelles : d'un côté, ce pessimisme constant peut traduire une efficacité toujours inattendue et toujours bienvenue de la nouvelle agence des recettes créées : l'Office Burundais des recettes (OBR) ; d'un autre côté, il ne permet pas de caler la dépense sur un montant fiable de ressources, ce qui est une source d'inefficacité pour l'ensemble de l'Etat.

Les arriérés de paiement ne peuvent toujours pas être suivis par le système informatique de façon continue. Ils ne semblent pas s'être à nouveau accumulés jusqu'en 2010, pendant la période sous revue. A la fin de 2011, les enregistrements de SIGEFI de fin de d'exercice, font apparaître une augmentation des ordonnancements non payés résultant, d'après le Ministère des finances, d'un retard de versement d'un appui budgétaire sans accumulation d'arriérés.

Exhaustivité et transparence

Des progrès significatifs ont été réalisés depuis le PEFA 2009 dans le domaine de l'exhaustivité et de la transparence.

La classification correspondait déjà aux normes internationales ; elle a été améliorée, notamment par l'introduction de chapitres, selon les prescriptions de la LOFP et de classes de source de financement et de bénéficiaires. Une classification par programme doit être introduite, à horizon 2014, date à laquelle les budgets de programme doivent être adoptés. Les modalités de définition de cette classification et de son évolution ultérieure ne sont pas encore précisées.

La documentation budgétaire transmise au Parlement a fait d'importants progrès, notamment dans l'explicitation des facteurs économiques qui sous-tendent le budget soumis au vote du Parlement ; mais elle peut être grandement améliorée, simplement par un effort de présentation et de lisibilité des données fournies ou disponibles.

Les opérations des entités publiques qui devraient être dans le budget et qui ne le sont pas sont maintenant limitées, notamment en raison de la politique de fermeture des comptes bancaires des entités publiques et de centralisation des comptes de l'administration dans un

compte unique de l'Etat, même si les documents budgétaires et les états de réalisation devraient faire une place beaucoup plus grande aux APE et EPA, comme d'ailleurs la LOFP l'exige désormais. Le Burundi recourt peu aux techniques habituelles visant à tourner les règles contraignantes de la dépense publique (« *fonds* » au statut imprécis ou *procédures dérogatoires*), ce qui n'empêche pas qu'il existe des entités publiques au statut encore flou ou inexistant (par exemple les *districts sanitaires*). Les projets financés par les bailleurs ne sont toujours pas intégrés comme ils devraient l'être dans la comptabilité de l'Etat et son budget et les rapports auxquels les projets les plus importants donnent lieu ne sont pas rendus publics.

La décentralisation n'a pas progressé : les dépenses des communes sont marginales et les textes actuels sont totalement insuffisants pour impulser une véritable dynamique de rapprochement de la décision publique des citoyens.

Le Burundi a de nombreux établissements publics (sous la forme d'APE et d'EPA, la différence entre ces deux types d'établissements publics paraît d'ailleurs peu pertinente) ; le risque financier éventuel qu'ils font courir à l'Etat n'est pas du tout suivi par le Ministère chargé des finances et l'est de façon très éloignée par les Ministères qui en assurent la tutelle (dont d'ailleurs ce n'est pas la vocation première). Aucun progrès n'est enregistré depuis 2009.

Le citoyen a maintenant un accès beaucoup plus large qu'en 2008 (PEFA 2009) aux informations financières publiques, notamment grâce au site bien conçu et bien géré du Ministère en charge des finances. Mais il reste toujours privé d'une information facilement accessible sur les marchés publics ainsi que du projet de budget soumis au vote du Parlement, qui, pourtant repose fondamentalement sur l'impôt auquel il consent et qui conditionne une part essentielle de sa vie économique et sociale.

Budgétisation fondée sur des politiques nationales

La préparation du budget est un des domaines où les finances publiques du Burundi ont fait le plus de progrès depuis le PEFA 2009, même si les résultats tangibles – qui sont dans ce domaine longs à se concrétiser - ne sont pas encore pleinement visibles et mesurables.

La procédure de préparation du budget repose sur une lettre de cadrage bien faite, structurante et mobilisatrice, qui par ailleurs contient les plafonds de dépenses ministériels adoptés en Conseil de ministres. Les conférences budgétaires, toutefois, sont encore trop souvent des exercices formels où tout est décidé à l'avance et qui laissent peu de place à une véritable discussion avec les Ministères sectoriels. Par ailleurs, et on devrait dire surtout, le budget est systématiquement rediscuté avec le FMI en fin d'année – ce qui traduit, pour partie au moins, une mauvaise préparation – et présenté au vote du Parlement dans les toutes dernières semaines de l'année, pour être voté toutefois toujours avant la date fatidique du 31 décembre. A cet égard, il y a peu de progrès par rapport à 2008.

Le Burundi est maintenant, après beaucoup d'efforts de l'administration et d'appuis extérieurs, fermement engagé dans la programmation budgétaire pluriannuelle qui ne faisait que s'amorcer timidement en 2008 : le projet de budget repose sur un CBMT et un CDMT central ; le Burundi dispose d'un modèle de projection, de cadrage et de programmation de la réalisation des CDMT sectoriels ; le budget 2012 a été préparé dans le cadre d'une programmation pluriannuelle systématique qui a bénéficié du fait que le nouveau CSLP venait tout juste d'être achevé. L'expérience s'est avérée difficile et n'a pas encore apporté tous les résultats attendus d'une programmation pluriannuelle développée jusqu'au niveau sectoriel : l'intégration des budgets de fonctionnement et des budgets d'investissement n'a pas été réellement assurée ; la définition des programmes n'a pas laissé assez de liberté aux ministères sectoriels et elle a permis de reconstituer sous la forme de deux programmes les budgets de fonctionnement et d'investissement. Le bon équilibre entre liberté laissée aux

ministères sectoriels et nécessaire pilotage et encadrement de l'ensemble de la programmation pluriannuelle et stratégique par le Ministère chargé des finances est à trouver. La mise en œuvre des CDMT est précaire. La fusion entre le Ministère chargé du plan et le Ministère chargé des finances en 2011 et l'expérience désormais acquise devraient, après cette période de pré rodage, produire tous leurs effets afin que le Burundi soit en mesure d'adopter les budgets de programmes comme il s'en est fixé l'objectif, ce qui est une perspective dont les difficultés ne doivent pas être sous-estimées : il ne faut pas négliger le mauvais signal que constitue la lenteur qu'il a mise à adopter les textes qui devaient l'être : le RGGBP (en 2011 au lieu de 2009) et le texte sur la gouvernance (toujours pas adopté) ; pourtant la qualité de ces deux textes ne peut être mise en doute, tant elle est grande.

Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget

La période récente est marquée par la création de l'OBR en juillet 2009 : un Office chargé de collecter les recettes et bâti sur un modèle d'administration publique fondé sur l'autonomie, la responsabilisation et la gestion axée sur les résultats. Des progrès importants ont été réalisés en peu de temps en matière de collecte générale de l'impôt sur le plan quantitatif. Ils sont plus lents à se manifester dans certains domaines particuliers explorés par la méthodologie PEFA, de caractères plus administratifs et organisationnels. Mais la création de l'OBR est trop récente pour que ces évaluations aient une portée définitive.

L'accès des contribuables à leurs droits et obligations s'est grandement amélioré avec l'adoption de textes de l'EAC et la création du site de l'OBR mais les exonérations (facteurs d'arbitraire que l'OBR entreprend de réduire) restent élevées, la modernisation de l'impôt est en cours et la règlementation des recettes non fiscales attend sa codification. L'immatriculation des contribuables n'a pas progressé en matière d'impôt sur le revenu – les salariés ne sont pas immatriculés - et d'impôt professionnel – le secteur informel qui acquitte l'impôt est peu immatriculé - et les mesures et la stratégie pour la faire progresser ne sont pas clairement explicitées, sauf dans le domaine, certes très important, de la TVA pour laquelle l'immatriculation spécifique est en cours de déploiement. La fiscalisation des Burundais reste particulièrement basse : 400 grands contribuables (dont les entreprises, qui payent pour leurs salariés l'impôt sur le revenu) et environ 4 000 petits et moyens contribuables seulement.

L'accès des contribuables aux procédures de recours amiables a été amélioré, mais ces recours demeurent peu nombreux encore et ils ne font pratiquement pas l'objet d'appel devant le juge de droit commun (administratif).

Enfin, les contrôles, qui ne reposent pas encore sur des méthodes fondées sur le risque, sont limités aux contribuables qui acquittent l'impôt et sont donc plus des moyens de lutte contre la sous-déclaration que contre la fraude systématique et délibérée.

Des anomalies au regard des textes généraux des finances publiques, pourtant récents, marquent le fonctionnement de l'OBR. Il faut notamment relever que le poste de Receveur général n'est plus occupé depuis le début de 2012 ; l'OBR transmet dans des conditions insuffisamment formalisées les informations essentielles que le Ministère chargé des finances a besoin pour la centralisation de ses écritures comptables et enfin, la centralisation des fonds collectés dans le compte unique de l'Etat n'est pas aussi rapide que prévu, en raison de l'absence de nivellement quotidien des comptes de l'OBR ouverts dans deux grandes banques privées, qui disposent de guichets dans ses propres locaux ; ces banques constituent des instruments privilégiés de collecte de l'impôt et des taxes douanières dont la raison d'existence n'est pas claire. Des textes prochains en préparation devraient apporter des éclaircissements et des solutions à certaines de ces questions.

La planification de la trésorerie de l'Etat a fait d'importants progrès depuis 2009, notamment du fait qu'il existe un plan de trésorerie annuel et un plan hebdomadaire et un

compte unique de l'Etat. Elle est cependant encore perfectible. Les plans de dépenses lourdes (marchés publics, emplois) ne sont pas respectés, lorsqu'ils existent. La mise à disposition des crédits aux ministères sectoriels pour l'engagement reste fondée sur la règle très pragmatique mais peu souple et efficace des douzièmes.

Le Burundi n'a pas encore de vraie stratégie et de politique d'endettement alors que la soutenabilité de sa dette, essentiellement suivie par le FMI et la Banque mondiale, est toujours fragile. Si la dette extérieure est bien suivie par le Ministère en charge de finances, mais de façon toutefois précaire car peu structurée et informatisée, le suivi de la dette intérieure est insuffisamment structuré.

Grâce à l'instauration du compte unique de l'Etat, la consolidation des soldes de trésorerie a fait de très gros progrès depuis le PEFA 2009, même s'il reste encore des marges de progression significatives.

L'efficacité des contrôles des états de paie s'est améliorée mais elle reste obérée par l'existence de fichier manuel des agents et de systèmes de vérification des données déclarées par les Ministères sectoriels peu efficaces.

Le domaine de la commande publique a enregistré dans la période récente, un très important progrès constitué de l'adoption d'un nouveau code des marchés publics en 2009 (l'ancien datait de 1990) qui a permis au Burundi de se mettre au niveau des normes juridiques internationales, notamment avec la création de la DNCMP et de l'ARMP.

Il n'est pas encore certain que ces améliorations soient passées dans les faits et les pratiques car aucun audit indépendant des marchés publics n'a été mené, en dépit des dispositions du code des marchés publics, alors que, par ailleurs, de nombreux indices (notamment venant de l'IGE et de la revue des dépenses publiques de la Banque mondiale de 2011) laissent penser que les mauvaises habitudes des opérateurs et les pratiques fâcheuses des Ministères n'ont pas disparu, comme il fallait d'ailleurs s'y attendre, avec la mise en place de nouvelles règles et la création de nouvelles institutions pour les appliquer.

La chaîne de la dépense n'a pas enregistré de progrès en dépit de ses défauts nombreux et importants (lourdeur, insuffisance de la définition des responsabilités fonctionnelles, faible décentralisation, non informatisation des contrôles et de toutes les opérations d'enregistrement, absence de liste des pièces justificatives et insuffisance des moyens d'archivage). Le seul progrès est la suppression des procédures dérogatoires antérieures.

La vérification interne a fait des progrès avec l'augmentation des moyens de l'IGE, instituée *Institution supérieure de contrôle administratif* ; mais son indépendance n'est pas encore bien fondée (elle ne l'est pas juridiquement) et elle n'a pas encore la possibilité de publier un rapport annuel dans lequel elle rendrait publiques les importantes constatations d'irrégularités qu'elle met au jour à l'occasion de ses contrôles, de plus en plus nombreux et bien menés. Mais ses recommandations restent, pour l'essentiel, trop souvent, lettres mortes, en dépit d'un suivi actif et organisé par l'IGE de la mise en œuvre de ses recommandations.

Comptabilité, enregistrement des informations et rapports financiers

L'instauration du compte unique de l'Etat a amélioré les rapprochements bancaires que la multitude antérieure de comptes dispersés rendait impossible. Mais l'information mutuelle de l'administration centrale et des unités de prestations de services primaires demeure très insuffisante.

Les rapports d'exécution du budget en cours d'année, rendus publics, se sont beaucoup améliorés (il n'y en avait pas en 2008) mais il importe de bien mettre en avant la question de la fiabilité des données fournies par le système SIGEFI dont les extractions présentent en fin d'exercice de nombreuses anomalies importantes comme en témoignent la loi de règlement

ainsi que les commentaires répétés de la Cour des comptes sur les incohérences comptables qu'elle révèle, sans réaction aucune du Ministère des finances.

Les états financiers annuels existent désormais et sont produits dans des délais courts. Leur contenu est perfectible comme le montre régulièrement la Cour des comptes mais il s'est largement amélioré depuis 2008.

Surveillance et vérification externe

Faute de moyens, à cause notamment de la rotation périodique de son personnel désigné par l'Assemblée nationale, la Cour des comptes pendant toute la période n'a réalisé que les rapports « *obligatoires* » dont les textes lui imposent la publication (le rapport sur le projet de budget et le rapport sur la loi de règlement) qui sont de bons documents qui gagneraient cependant à être plus explicatifs et moins descriptifs. La loi sur la Cour est obsolète depuis la décision de la Cour constitutionnelle lui déniait le statut de juridiction et depuis la loi organique sur les finances publiques. Les positions respectives de la Cour et de l'IGE n'ont pas été clarifiées. Le contrôle des comptables publics, des ordonnateurs et des comptabilités par une institution statutairement indépendante n'est pas assuré au Burundi, ce qui est une carence majeure qui rejaillit sur la qualité et la fiabilité de l'ensemble du système de finances publiques. Il n'est pas de système de finances publics fiable et efficace sans une *Institution supérieure de contrôle* pleinement indépendante, impartiale, compétente et active.

La mission n'a pu obtenir de réponses à ses demandes réitérées d'entretien avec des représentants de l'Assemblée nationale en sorte que les indicateurs PI-27 et PI-28 n'ont pu être traités et qu'ils restent non notés : une évaluation ne peut être menée sans le consentement express et la participation des entités évaluées directement ou indirectement.

Les pratiques des bailleurs de fond

Les progrès enregistrés dans la bonne articulation entre le système national de finances publiques et l'aide internationale sont faibles, en dépit du travail du CNCA, et de la situation très insatisfaisante qui prévalait en 2008.

Les bailleurs fournissent désormais des informations en temps utile sur leurs appuis budgétaires et tendent à les respecter ; toutefois, en raison de leurs procédures ou en raison des conditionnalités non remplies les appuis ne sont pas versés aux dates prévues.

Les autorités budgétaires du Burundi ont une mauvaise connaissance des prévisions budgétaires concernant les projets qui ne fournissent pas suffisamment d'information sur leur fonctionnement et l'avancement de leurs programmes et activités.

Les bailleurs n'utilisent pas les procédures nationales pour les appuis autres que les appuis budgétaires, là encore pour des raisons qui peuvent tenir soit à ces procédures, soit aux bailleurs.

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

Evaluation de l'incidence des faiblesses de la gestion des finances publiques

Les faiblesses de la gestion publique influent sur les objectifs d'une bonne gestion des finances publiques (discipline budgétaire, allocation stratégique et efficience). Le tableau qui suit propose quelques effets des premières sur les seconds.

	Discipline budgétaire	Allocation stratégique des ressources	Mise à disposition efficiente des services
Crédibilité du budget	<p>Les dépenses sont bien exécutées et prévues. Les recettes sont sous-estimées systématiquement.</p>	<p>L'allocation des ressources entre les Ministères, telle que prévue par la loi de finances initiale, n'est pas totalement respectée. Selon les ministères, on constate des sur ou sous-exécutions.</p>	<p>La sous consommation des moyens entraîne un fonctionnement insuffisant des services qui devaient en être destinataires ; la sur consommation, un surcroît d'activité non souhaité dans les services qui en bénéficient. La sous-estimation des recettes ne permet pas un fonctionnement optimal des services de l'Etat</p>
Exhaustivité et transparence	<p>Les prévisions budgétaires font l'objet d'une information relativement complète du Parlement, mais non, encore, du public.</p> <p>Cependant, la fiabilité des états d'exécution en cours d'année reste problématique.</p> <p>Il existe peu de dépenses hors budget, les recettes administratives sont de mieux en mieux contrôlées.</p> <p>Les Etablissements publics d'Etat et les Sociétés d'Etat ne sont bien suivis.</p>	<p>Le suivi de l'allocation stratégique au travers de la disponibilité des états d'exécution infra annuels est insuffisant, ces états étant incertains.</p> <p>Elle est cependant améliorée par un contrôle étroit de l'ensemble des moyens.</p> <p>Mais les résultats des établissements légitimement hors budgets ne sont pas contrôlés, ce qui est une source importante d'inefficacité.</p>	<p>Les besoins réels des établissements publics ne sont pas bien connus.</p> <p>Les ressources allouées aux unités de base de prestation de services ne sont pas suivies au niveau central.</p>
Budgétisation fondée sur des politiques nationales	<p>La procédure budgétaire a été largement réorganisée et améliorée.</p> <p>Les choix stratégiques et budgétaires précèdent le CDMT global et la détermination des enveloppes.</p> <p>La plupart des ministères disposent d'un document de stratégie, même si celui-ci n'est pas encore parfaitement adapté à une budgétisation programmatique.</p>	<p>L'allocation stratégique est réalisée lors de l'établissement du CDMT global.</p> <p>Celui-ci fait suite aux choix stratégiques et budgétaires et aux orientations pour la gestion budgétaire, validées en Conseil des ministres.</p> <p>Le dialogue entre stratégie centrale et stratégie sectorielle n'est pas optimal et est source de mauvaise allocation inter temporelle.</p>	<p>L'affectation des ressources globale est inefficace compte tenu de la dépendance des investissements des ressources externes et de la mauvaise articulation entre les dépenses de fonctionnement et les dépenses d'investissement.</p>
Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget	<p>Des prévisions de trésorerie sont établies chaque mois et chaque semaine.</p> <p>Le compte unique de l'Etat a été institué et est partiellement mis en œuvre.</p> <p>Mais les ministères dépendent de leur allocation mensuelle de montants d'engagement</p>	<p>La régulation budgétaire est encore très empirique et dépendante de la disponibilité des fonds.</p> <p>Les Ministères ont peu de profondeur de gestion financière et sont dépendants des allocations mensuelles.</p> <p>Le contrôle du service fait n'est pas clairement institué.</p> <p>Les pièces justificatives ne</p>	<p>La régulation répond moins que par le passé à une logique budgétaire et plus à une logique d'arbitrage entre politiques publiques, mais la pression de la trésorerie est encore très forte.</p> <p>Les règles de passation des marchés publics ne sont pas suffisamment appliquées.</p>

		sont pas assez contrôlées (notamment par la Cour des comptes dont c'est la mission première).	
Comptabilité, enregistrement des informations et rapports financiers	Le suivi de l'exécution budgétaire par SIGEFI est problématique.	Les états financiers disponibles en cours d'année ne permettent pas d'assurer de la bonne allocation des ressources par Ministère et par nature de façon continue.	Il n'existe pas d'informations centralisées sur les ressources à disposition des unités de base. Le suivi de l'exécution du budget est essentiellement budgétaire. Il n'existe pas d'indicateurs infra annuels de suivi de l'efficacité des programmes et de l'efficience des services.
Surveillance et vérification externe	La Cour des comptes ne joue pas le rôle qu'elle devrait jouer faute de moyens humains à cause de son mode de recrutement.	La Cour des comptes ne joue pas son rôle de contrôleur des choix stratégiques des politiques publiques.	Le bon usage des fonds publics n'est pas contrôlé par le contrôle externe.

Perspectives concernant la planification et la mise en œuvre des réformes

Le développement du Burundi s'inscrit dans une perspective de long terme *Vision Burundi 2025* adoptée par le gouvernement en 2010.

Cette perspective repose sur huit piliers :

Gouvernance	Capital humain	Croissance économique	Intégration régionale	La démographie	La cohésion sociale et le mixage des ethnies	Aménagement du territoire	Le partenariat
Sécurité	Qualité de la vie	Modernisation de l'agriculture	Intégration réussie dans la CAE	Réduction du taux de croissance de la population à 2 % pour faire face à l'exiguïté des terres		Villagisation	Concertation avec les partenaires, la société civile, les ONG, le secteur privé et les confessions religieuses
Réconciliation	Education	Promotion des secteurs porteurs de croissance (tourisme, mines, TIC artisanat)				Urbanisation	
Réinsertion	Nutrition	Climat des affaires attractif					
Etat de droit	Santé	Mise en place des infrastructures)					
Renforcement des capacités							
Professionnalisation de l'administration							
Décentralisation							

Elle consolide les axes du premier CSLP en y ajoutant les thèmes majeurs de la maîtrise de la démographie, de l'intégration régionale et de l'aménagement du territoire tout en mettant l'accent sur la croissance économique.

Un nouveau CSLP (CSLP II) vient d'être adopté pour la période 2012-2014 ; il prend la suite du premier CSLP (CSLP I) qui portait sur la période 2006-2011. Ce CSLP a été préparé par une cellule placée auprès de la Présidence le SP/REFES.

Il repose sur quatre axes.

Les axes du CSLP II			
Renforcement de l'Etat de droit, consolidation de la bonne gouvernance et promotion de l'égalité du genre (37,72-29,87)	Transformation de l'économie Burundaise pour une croissance soutenue et créatrice d'emplois (23,65-34,79)	Amélioration des taux d'accès et de la qualité des services de base et renforcement du socle de la protection sociale (36,25-33,00)	Gestion de l'espace et de l'environnement pour un développement durable (2,38-2,34)
Renforcement de la justice et de l'Etat de droit (18,02-16,42)	Relèvement de la productivité des secteurs porteurs de croissance (8,71-14,32)	Accroissement des capacités d'accueil et de la qualité des systèmes éducatifs (21,81-22,00)	Aménagement rationnel et équilibré du territoire (0,29-0,15)
Consolidation de la bonne gouvernance et performance des institutions (19,67-13,34)	Promotion du secteur privé et création d'emplois	Renforcement des capacités et des performances du système sanitaire (14,17-7,26)	Protection de l'environnement et gestion durable des ressources (2,09-2,19)
Réforme de la gestion des finances publiques (0,04-0,11)	Amélioration du taux d'accès et de la qualité des infrastructures économiques (14,59-20,27)	Maîtrise de la question démographique et réduction de la fécondité (0,22-0,32)	Gestion rationnelle des ressources en eau
	Intégration régionale (0,35-0,19)	Intensification de la lutte contre le VIH et les grandes pandémies (0,02-2,93)	Promotion d'une gestion coordonnée et/ou intégration de l'environnement dans les programmes sectoriels
		Renforcement et extension de la couverture de la protection sociale (0,01-0,01)	
		Promotion de l'accès à l'eau potable (0,02-0,47)	

(Entre parenthèses est rappelée la part de chaque axe dans le budget en 2011 et en 2015 telle qu'elle figure dans le CSLP II p. 142 ; les titres du tableau de la page 142 ne correspondent pas tout à fait au découpage présenté dans le texte).

L'ensemble du processus est placé sous l'autorité de la deuxième Vice-présidence (*Comité interministériel de suivi des politiques économiques et sociales (CI/REFES)*) assisté du *secrétariat permanent SP/REFES*) lui-même appuyé d'un *Comité technique de suivi du CSLP*.

Le SP/REFES
<p>Le SP/REFES est issu d'un secrétariat pour le PAS. Il est composé de 6 conseillers et est rattaché directement à la 2^{ème} Vice-présidence. Il est chargé de deux missions :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Le suivi des réformes économiques (évaluation et programmation) à l'intérieur duquel s'insèrent l'élaboration et le suivi du CSLP ; - Le suivi de l'ensemble des réformes intérieures, avec les bailleurs (suivi d'une matrice de toutes les réformes et suivi de la cohérence entre les réformes). <p>Dans le cadre de la préparation et du suivi du CSLP, le SP/REFES pilote les groupes techniques (voir leur présentation dans l'analyse du CNCA).</p> <p>Le CSLP II a été préparé en 4 étapes :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Une phase d'élaboration de la méthodologie (qui s'est avérée compliquée et a pris 4 mois) ; - Les consultations communautaires (auprès des Provinces et des Communes ainsi que des Associations) qui ont été menées avec l'appui de spécialistes et « facilitateurs » ; cette phase a pris 3 mois ; elle a permis de dégager les axes stratégiques du CSLP ; - Rédaction d'une première synthèse ; - Préparation du cadrage macro avec le modèle de projection du Ministère des finances. <p>Un problème majeur a été l'articulation du CSLP avec les documents stratégiques des Ministères qui sont très divers en qualité (voir ci-dessous l'analyse des CDMT).</p> <p>Le SP/REFES élabore chaque année un rapport sur l'exécution du CSLP. Il suit aussi chaque mois les indicateurs d'évolution macroéconomique et la mise en œuvre du programme du FMI.</p> <p>Le Comité interministériel de suivi des réformes économiques et sociales – présidé par le 2^{ème} Vice-président de la République et dont le Vice-président est le Ministre des finances - dont le SP/REFES assure le secrétariat, s'est réuni régulièrement pour la préparation du CSLP II, mais il peine à exercer continûment ses missions en ce qui concerne le suivi des réformes.</p>

La coordination des réformes et leur suivi ont perdu une partie de leur cohérence et se sont affaiblis avec leur décentralisation et la spécialisation qui s'est progressivement imposée entre le suivi financier (BRB et Ministère des finances) et les autres suivis.

Il est prévu dans la loi organique sur les finances publiques adoptée en 2008 (LOFP) que le Burundi adopte les budgets de programme à partir de 2014. Cette échéance a été confirmée dans le Règlement général sur la gestion des budgets publics (RGGBP) qui a ouvert cependant, sous certaines conditions, la possibilité que certains ministères anticipent cette échéance.

La mise en œuvre complète des budgets de programme (CBMT, CDMT global, CDMT sectoriels) a été généralisée à tous les ministères en 2011 (pour l'exercice 2012) après une période d'expérimentation à six ministères (dont : Santé, Agriculture, Education de base et secondaire). Elle a été pilotée depuis le Ministère chargé des finances (unifié avec l'ancien Ministère chargé du Plan) qui a utilisé un outil informatique constitué à cet effet (MCMB-BI) et mis en place depuis 2008. Une intégration complète des horizons de programmation (notamment avec le CSLP II dont les plans d'actions étaient connus), des périmètres (budget de l'Etat, Ministères) et des types de dépenses (fonctionnement et investissement qui sont programmés dans le cadre du PIP) a été visée. Elle doit être consolidée par une intégration effective des anciens Ministères chargés des finances et du plan (dont l'intégration reste encore formelle) et par une articulation plus étroite des Ministères sectoriels avec le Ministère chargé des finances.

Un texte sur la gouvernance budgétaire précisant les procédures d'élaboration et les contenus de ces différents documents de programmation est en cours d'adoption (il a été préparé avec l'appui du FMI).

En matière de finances publiques, le Burundi s'est doté en 2009 (8 mai 2009) d'une Stratégie de réforme des finances publiques sur la période 2009-2011 (« *Stratégie de gestion des finances publiques* »).

Elle poursuivait six objectifs : réforme du cadre légal et réglementaire ; mobilisation des ressources ; efficacité de la gestion publique ; cohérence des contrôles ; fiabilité des données sur les finances publiques et renforcement des capacités. Le plan d'action était structuré autour de 19 programmes.

Le pilotage et le suivi du plan d'actions étaient organisés autour :

- D'une cellule d'appui en charge de la mise en œuvre des programmes (CARP) ; cette cellule était soutenue financièrement par l'Union européenne et bénéficiait d'une assistance technique résidente de la Coopération belge.
- Neuf groupes techniques ;
- Un comité de pilotage présidé par le Ministre des finances.

Cette stratégie s'achève en début 2012.

Le présent PEFA doit servir de base à l'évaluation de la stratégie et à l'élaboration de la nouvelle stratégie 2012-2014.

La coordination de l'action gouvernementale et de cette action avec celle des bailleurs est un problème majeur qui s'est posé très tôt au Burundi, comme il se pose, de façon générale, aux pays qui sont en situation de post-conflit (nécessité d'un partage du pouvoir entre les anciens belligérants ; importance des actions d'urgence des bailleurs et de l'aide internationale).

En 2007¹, pour remédier à l'insuffisance de ces deux coordinations a été créé le *Comité national de coordination de l'aide* (CNCA) qui regroupe le Ministère des finances, le Ministère du plan (avant la fusion), le Ministère des relations extérieures et de la coopération internationale et le Ministère de l'intérieur ; il est doté d'un secrétariat permanent (SP/CNCA).

Les mécanismes de coordination sont de deux types :

- Les mécanismes conjoints, qui sont constitués :
 - Du *Groupe de coordination des partenaires* (GCP), cadre de dialogue pour tous les acteurs bâti sur une architecture à trois étages : les *Groupes sectoriels* à la base qui participent à la planification et la budgétisation, le *Forum stratégique* et le *Forum politique* ;
 - Du *Cadre de partenariat* (CP) qui est un cadre de dialogue entre le gouvernement et les participants à l'appui budgétaire mis en place en 2005 ;
 - Les *Commissions mixtes* qui sont des voies de négociation surtout bilatérales, les *Groupes consultatifs* dispositif parrainé par la Banque mondiale et piloté par le Ministère des finances visant à échanger sur les stratégies et les politiques de développement avec l'ensemble des partenaires, les *Revue de portefeuilles* qui sont des évaluations de programme, les *Missions et études conjointes* portant surtout sur les programmes sectoriels.
- Les mécanismes des bailleurs qui sont principalement :
 - La coordination entre les chefs de coopération pilotée par la Banque Mondiale ;
 - La coordination du système des Nations Unies présidé par le Coordonateur résident des Agences des Nations Unies au sein d'un comité regroupant les représentants et chefs d'Agence du système des Nations Unies ;
 - La coordination de l'Union Européenne regroupant les pays membres de l'Union européenne autour du chef de la délégation ;

Le Burundi s'est doté en octobre 2011, d'une *Politique nationale de l'aide* (au Burundi). Un important plan de formation de 9 modules portant sur tous les aspects de la gestion des finances publiques et de sa réforme bénéficiant de l'appui du FMI est en cours d'élaboration. Il devrait être lancé le premier semestre 2012 et bénéficier à environ 340 cadres ; il devrait être finalisé en février 2012.

¹ Cette partie s'inspire largement du dernier rapport du CNCA (rapport 2010).

1. Introduction

La poursuite de l'engagement du Burundi dans un processus de réforme des finances publiques a conduit à réaliser une deuxième évaluation des finances publiques selon la méthodologie PEFA, dont les caractéristiques présentent un certain nombre d'avantages, en particulier la possibilité d'un suivi périodique des progrès réalisés. L'organisation des travaux mise en place a permis un maximum de concertation et la réalisation conjointe des travaux entre la mission et l'administration. Les analyses qui ont été menées couvrent l'essentiel du champ des administrations publiques.

Le Burundi poursuit son engagement dans un processus de réformes des finances publiques

Depuis 2009, d'importants efforts ont été déployés par l'administration Burundaise et ses partenaires internationaux pour reconstruire un système de finances publiques auquel la longue période de conflit avait fait perdre une grande partie de son efficacité. Plusieurs réformes ont été sinon réalisées et menées à leur terme au moins largement engagées et approfondies, non sans parfois du retard ; en particulier dans le domaine de la préparation budgétaire et l'élaboration de la loi de finances (avec la mise en œuvre de la loi organique et l'élaboration du RGGBP), la fiscalité (avec la création de l'OBR et la mise en place de la TVA), les marchés publics (adoption de textes et mise en place des institutions). D'autres réformes sont en cours, en particulier l'institution de la programmation budgétaire à moyen terme (CDMT) et la préparation de la transition du budget de moyens vers le budget de programmes, qui est un enjeu majeur des finances publiques pour les prochaines années. Par ailleurs, les Ministères en charge des finances et en charge du plan ont été regroupés et réorganisés, les institutions de contrôle ont commencé à être renforcées.

Il a donc été considéré que le moment était venu de réaliser un deuxième état des lieux des finances publiques.

Toutefois, la réforme des finances publiques est une œuvre de longue haleine qui porte ses fruits si une action dans la durée est menée ; il n'était pas prévu d'observer dès ce PEFA les améliorations de notation dont sont porteuses toutes ces réformes et qui peuvent être attendues de tous ces investissements humains et financiers.

La méthodologie PEFA

La méthodologie PEFA d'une deuxième évaluation ne diffère pas de celle qui vaut pour la première. Elle conduit cependant à des évaluations parfois plus difficiles pour deux raisons :

- il s'agit d'évaluer des évolutions sur une période relativement courte (trois ans) ; on sait que la variation d'une situation est généralement plus délicate à évaluer que la situation elle-même ;
- la deuxième évaluation peut conduire à remettre en cause certaines appréciations portées sur tel ou tel aspect des finances publiques, parce que certains documents non disponibles à l'époque le sont devenus, ou parce que les évaluateurs, poursuivant des investigations sur un sujet qu'ils connaissent, mettent à jour des aspects non perçus dans un premier temps ; dans le cas d'espèce de la deuxième évaluation des finances publiques du Burundi, ces cas sont rares, comme la lecture du document permettra de le constater, mais ils existent.

L'organisation de l'évaluation

Comme il est indiqué dans l'introduction l'organisation de la première mission sur place de l'évaluation a été scindée en deux missions : une première mission de deux consultants suivie d'une mission du chef de mission ; toutes deux de quatre semaines environ. Une mission de l'ensemble de l'équipe a été organisée du 19 mars au 30 mars pour la finalisation et la validation au mois de mars (du 19 au 23 mars seulement pour le consultant senior).

Avant la première mission, des groupes d'évaluation avaient été constitués (dans le cadre des groupes techniques de suivi de la réforme des finances publiques (voir ci-dessus) et avaient préparé une première évaluation qui a été d'une très grande utilité pour la mission d'évaluation ultérieure constituée de consultants extérieurs à l'administration Burundaise.

La première mission des deux consultants PEFA, à la demande de la partie gouvernementale et à la suite des difficultés liées à des désaccords persistants entre l'équipe PEFA et la partie gouvernementale lors du premier PEFA, a préparé pour chaque indicateur une liste de questions précises envoyées à l'avance aux responsables des différents services impliqués dans la grille d'analyse du PEFA. Elle a ensuite mené des entretiens et a exploré la documentation mise à sa disposition.

La seconde mission PEFA constituée du seul chef de mission a rencontré une seconde fois l'ensemble des services ministériels et les représentants de certains bailleurs et elle a complété la documentation. Elle a rédigé un pré rapport provisoire portant sur les notations de tous les indicateurs pour lesquels les informations nécessaires lui avaient été transmises (ce qui ne fut pas le cas, notamment, pour les deux indicateurs PI-27 et PI-28 portant sur le Parlement et les trois indicateurs D relatifs à l'aide des bailleurs) et des justifications détaillées ; ce pré rapport était très peu différent de la partie 3 relative aux notations des indicateurs de ce rapport. Ce pré rapport a été l'objet le 9 février 2012 d'un atelier de restitution avec les administrations concernées et les représentants de certains bailleurs au cours duquel une discussion positive et fructueuse a été engagée entre la mission et l'administration. Une réunion de présentation a été organisée aussi, ensuite, avec l'ensemble des bailleurs.

Le pré rapport a ensuite été complété (essentiellement dans ses parties 2 et 4 ainsi que par l'adjonction d'un tableau récapitulatif et expliquant les différences de notation entre le PEFA 2009 et le PEFA 2012) pour constituer le rapport provisoire transmis le 27 février 2012.

Lors de la mission du 19 au 30 mars la mission a rencontré séparément les principaux responsables de l'administration pour leur apporter les compléments d'information nécessaires sur le rapport provisoire et recueillir leurs observations et informations complémentaires.

La mission a ainsi procédé à un grand nombre d'auditions de cadres de l'administration, à des niveaux de responsabilité différents, des Directeurs de cabinet ou Directeurs généraux à des responsables placés sous leur responsabilité et plus proches de la réalisation effective des opérations.

Les visites ont été rendues au Ministère des finances, au Ministère chargé du plan mais également aux Ministères techniques ainsi qu'auprès de diverses institutions, telles que les institutions de contrôle.

La mission a également entendu des opérateurs économiques, dont on sait qu'ils sont parties prenantes aux finances publiques, en tant que fournisseurs de l'Etat ou pourvoyeurs de recettes.

Elle a, par ailleurs, mis à profit tant les rapports existants dans le domaine de l'économie et des finances publiques, que la documentation qui lui a été fournie par les administrations.

Le périmètre de l'évaluation

Les dépenses publiques sont gérées par le pays soit au niveau des Ministères, soit au niveau des « *Etablissements publics* » (ou « *Agences* »), soit à celui des collectivités territoriales, soit encore à celui de divers *Fonds nationaux*. Les collectivités territoriales (117 communes) représentent une part très faible de l'ensemble des dépenses publiques (leur budget agrégé représente moins de 2 % du budget de l'Etat) et elles ne collectent que très peu de recettes. Les comptes des établissements publics (qui sont de deux sortes au Burundi : *Etablissement public administratif* (EPA) ou *Administration personnalisée de l'Etat* (APE)) sont mal connus (il existe environ 56 APE, surtout des hôpitaux et 28 EPA ; la part de leur budget dans le total des dépenses publiques n'est pas connue). Il existe peu de fonds nationaux, le principal étant le *Fonds commun de l'éducation* (FCE) qui donne lieu à un « *Budget d'affectation spéciale* » (BAS, dont le budget en 2012 s'élève à 23,7 milliards de FBU).

Le plan du rapport

Le document inclut, en dehors du résumé de l'évaluation et de l'introduction, trois parties. La première partie porte sur les données générales du pays, aussi bien celles qui rendent compte de la situation économique et sociale que celles qui permettent de poser le cadre juridique et institutionnel des finances publiques. La seconde partie est un examen, un par un, de tous les indicateurs du PEFA. La troisième partie propose un aperçu des réformes que le pays met ou à l'intention de mettre en œuvre, dans tous les domaines.

2. Données générales sur le pays

2.1 La situation économique du pays

Le pays est un pays « *post-conflit* » qui a connu une longue guerre civile à laquelle a mis un terme l'accord de paix et de réconciliation d'Arusha signé en août 2000 par 39 groupements ethniques et politiques puis l'accord global de cessez-le feu de 2003 qui a précédé un nouvel accord de cessez-le-feu de 2006 entre le gouvernement et le dernier mouvement rebelle qui n'a été mis en œuvre qu'en 2008 grâce aux efforts de la communauté internationale et du facilitateur sud-africain. Après la formation d'un gouvernement de transition en 2002 et l'adoption d'une nouvelle constitution en février 2005 ont été organisées des élections parlementaires et présidentielles en août 2005. Après l'accord de cessez-le-feu conclu avec le dernier groupe rebelle, la situation politique et sécuritaire s'est quelque peu dégradée en 2007 et au début de 2008, ce qui a entraîné un blocage prolongé de la vie politique en 2007 et une reprise des combats en 2008. Le dialogue politique a repris en 2009 après la conclusion d'un accord de partage de pouvoir en décembre 2008 et a permis la tenue d'élections démocratiques en 2010.

La dimension essentielle de consolidation de la paix a fait l'objet d'un cadre stratégique autonome appelé « *Cadre stratégique de consolidation de la paix* » (CSCP) intégré dans le CSLP I sous la forme d'un axe stratégique (axe 1) et qui est considéré comme achevé ; il est intégré complètement dans le CSLP II.

Ces troubles politiques ont provoqué un appauvrissement considérable du pays et de sa population.

Le contexte national économique et social est marqué par l'importance de la population vivant au-dessous du seuil de pauvreté. Des progrès ont été réalisés dans la lutte contre la pauvreté, mais, selon le CSLP II, « *les indicateurs de pauvreté révèlent une légère amélioration mais encore insuffisante* ».

Les autorités tentent de lutter contre cet état de choses par la mise en œuvre depuis janvier 2004 d'un programme de réformes économiques appuyé par les bailleurs. Il s'est traduit en 2006 par l'adoption d'un *Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté* (CSLP I) renouvelé en 2011 (CSLP II), auquel est associée depuis 2009 une *Stratégie de réforme des finances publiques* (SRFP).

Le contexte national (les données sur le Burundi varient grandement selon les sources)

Le contexte national est caractérisé par un certain nombre de données structurelles qui conduisent le pays à être très défavorablement classé sur l'échelle internationale du développement humain du PNUD (Programme des Nations Unis pour le développement). Le pays est classé 185^{ème} dans le classement PNUD du développement humain de 2011 avec un indice de 0,316. La position du Burundi dans le classement n'a pas varié depuis 2006. Il faut relever que les données socio économiques récentes relatives au Burundi sont rares (ceci est souligné dans le CSLP II dont les données s'arrêtent en 2009).

Le revenu national brut par habitant est de 368 dollars (SPPA constant 2005).

En 2011, l'espérance de vie à la naissance est de 50,4 ans ; la durée moyenne de scolarisation est de 2,7 ans.

Le revenu moyen des 20 % les plus riches de la population est de 4,8 fois le revenu moyen des 20 % les plus pauvres de la population.

Le contexte structurel (données tirées du rapport du PNUD 2011 sur le développement humain et du CSLP II dont la concordance n'est pas totale)

La population totale du Burundi est de 8,6 millions en 2011, dont 50 % a moins de 17 ans (l'âge médian est de 20,2 ans). La densité (310 habitants au km²) est très élevée (la surface du pays est de 27 834 km²) et le problème de l'accès à la terre pour une économie marquée encore par les exigences de la survie alimentaire est très important. La population est peu urbanisée (11,3 %). Le Burundi est encore un pays agricole : le secteur agricole représente 35 % du PIB, plus de 90 % de l'emploi et plus de 80 % des recettes d'exportation. Le taux global de fécondité est modéré (4,1).

Il est prévu que la population atteigne le niveau de 11,4 millions d'habitants en 2030. Son taux de croissance annuel sur la période 2010-2015 est estimé à 1,9 % (il était de 1,7 % sur la période 1990-1995). Le taux de mortalité maternelle est de 0,970/100. Le taux de mortalité des moins de 5 ans est de 16,6 % (sources : PNUD).

Le taux d'alphabétisation des adultes sur la période 2005-2010 est relativement élevé (66,6 %) ; le taux brut de scolarisation dans l'enseignement primaire est de 146,6 et de 2,7 dans l'enseignement supérieur. Le nombre d'élèves par enseignant dans l'enseignement primaire est relativement élevé (51,4).

Les dépenses de santé comme celles d'éducation représentent une part relativement élevée du PIB (13,1 % chacune)

L'aide publique au développement reçue est estimée par le PNUD en 2009 à 41,2 % du PIB.

Indices de pauvreté établis par le PNUD	
D'après le PNUD, pour l'année 2011 (données issues d'enquête en grappe à indicateurs multiples), la proportion de Burundais vivant dans une extrême pauvreté est de 61,9 %. 81,3% de la population vit avec moins de 1,25 \$ par jour (en PPA) et 66,9 % est en dessous du seuil de pauvreté. 51,6 % ne dispose pas d'eau salubre, 63,1 % de système d'assainissement amélioré, 84,3 % de combustible moderne. 63,1 % de la population de moins de 5 ans souffre de rachitisme ; 38,9 % de dénutrition.	
Le CSLP II considère que l'état de la pauvreté est difficile à appréhender à causes du manque de données fiables et récentes.	
Le rapport d'évaluation effectué en 2010 montre que les résultats en matière d'OMD sont mitigés ; seuls deux des huit objectifs seront effectivement atteints.	

Tableau 2.1.1 : Probabilité d'atteindre les objectifs des OMD (CSLP II)

Progrès significatifs	Evolution encourageante	Objectifs ayant une forte probabilité de ne pas être atteints
Education	Promotion de l'égalité des sexes	Elimination de la pauvreté extrême et de la faim
Santé	Mise en place d'un partenariat mondial pour le développement	Réduction de la mortalité des enfants de moins de 5 ans
		Amélioration de la santé maternelle
		Combattre le VIH/SIDA, le paludisme et les autres maladies
		Créer un environnement durable

Source : CSLP II

Tableau 2.1.2 : Evolution des croissances sectorielles (en %)

Secteurs	2008 (taux de croissance)	2009 (taux de croissance)	2010 (taux de croissance)	2011 (taux de croissance)	2010 (part)
Primaire	4,2	1,8	3,9	3,2	46
Secondaire	5,0	5,4	4,4	7,6	17
tertiaire	5,0	5,1	3,7	3,9	37
PIB (au prix de marché)	4,5	3,5	3,9	4,2	100

Source : Revue des finances publiques et CSLP II

Les variations de la production intérieure sont fortement déterminées par les fluctuations de la production agricole, elle-même soumise aux variations de la production du café et de ses prix internationaux. La croissance au cours de la période récente du secteur des services, s'explique principalement par celle des services publics, et secondairement par l'expansion récente du transport et du commerce. Le secteur industriel est centré sur la transformation des produits agricoles.

Le Burundi rencontre un problème majeur de production électrique avec un déficit estimé à près de 50 % de la demande (52 MW pour une offre de 30 MW) ; moins de 2% des ménages a accès à l'électricité ; la consommation par tête est une des plus basses d'Afrique (23 kWh/tête). Le secteur privé (*Doing business*) considère à 72 % que le manque d'électricité est le principal obstacle à l'activité.

Les principaux problèmes de développement structurels que rencontre le pays sont :

- Les menaces permanentes sur la sécurité alimentaire à cause de systèmes de production agricole inefficaces ; en témoignent l'appauvrissement des terres cultivables et des pâturages, la disparition progressive du couvert forestier (8,2 % en 1990 pour 6,3 % en 2006), le morcellement des terres et la diminution de la taille moyenne des exploitations (1,04 hectare par ménage en 1973 contre 0,7 en 1989 et 0,5 en 2009) avec ses conséquences sur la productivité agricole et l'intégration sociale (multiplication des conflits fonciers causé par la pression démographique qui s'exerce dans un tel contexte économique) ;
- Son exposition au risque de détresse financière encore élevée, à cause notamment d'une base exportatrice très étroite ;
- La faible diversification des exportations : le café représente 70 % des revenus d'exportations (3 % du PIB) ;
- L'absence de modernisation et de dynamisme de la filière café : les caféiers vieillissent ne produisent plus qu'une année sur deux.
- Une rentabilité des investissements faible et une sélection inappropriée aux besoins actuels du développement du pays car principalement commandée par « l'offre » d'aide internationale très dispersée et insuffisamment coordonnée (ces éléments ont été particulièrement étudiés par la *Revue des dépenses publiques* publiée par la Banque mondiale en juin 2011).

Les développements récents de l'économie

Après 25 ans de déclin du revenu par tête, le Burundi n'a renoué avec la croissance économique que depuis le milieu des années 2000.

La croissance réelle du PIB a été de 4,2 % en 2011, après 3,8 % en 2010 et 3,5 % en 2009 ; pour les mêmes années l'inflation (prix de la consommation) a été de 9,5 %, 6,4 % et 10,6 %.

La croissance du Burundi est volatile et sur toute la période 2007-2012 demeure inférieure à celle de son environnement régional, les états membres de l'EAC, zone d'intégration régionale que le Burundi a intégré en juillet 2007.

La croissance a été inférieure à celle qui était prévue dans le CSLP I. Le CSLP II a donné pour titre à un de ses chapitres « *Une situation économique presque stagnante depuis 2006* ».

Depuis 2009, le Burundi paraît dans une phase de « *rattrapage* » par rapport à ces pays (la croissance du Burundi se redresse alors que celle des pays de l'EAC stagne). Cette évolution positive explique pour partie, les très fortes attentes que les responsables Burundais placent dans cette intégration.

La révision en 2011 des données de comptabilité nationale sur la période 2005-2008

La production de statistiques fiables sur les comptes nationaux a été interrompue pendant la guerre civile. Un nouvel ensemble de comptes nationaux pour la période 2005-2008 a été élaboré avec l'appui de la BAD et adopté par le gouvernement en Décembre 2011. Des données de meilleure qualité ont été utilisées ; la base des estimations a été actualisée (de 1986 à 2005) ; les méthodes ont été alignées sur celles des Nations Unies (système de 1993). Par rapport aux anciennes données, le niveau du PIB a été relevé de près de 36 % en moyenne sur la période 2005-2008 et le taux de croissance a été rehaussée de 1,5 % en moyenne. La révision des comptes sur la période 2009-2010 sera menée en 2012 par l'ISTEBU (Institut national de statistiques du Burundi).
Source : FMI, 2012.

Le Burundi a souffert au cours de la dernière année d'une pression sur la demande globale due principalement à un choc sur les prix du pétrole et sur les prix des biens alimentaires ainsi que d'une pénurie chronique de production d'électricité.

Le choc sur le prix des biens alimentaires et le prix du pétrole s'est répercuté en 2011 sur les prix intérieurs : l'inflation qui avait fortement reculé en 2010 (6,4 % pour les prix à la consommation après 10,6 % en 2009 et 26 % en 2008) s'est à nouveau relevée en 2011 (9,5 %).

Cette poussée inflationniste a conduit les autorités à durcir la politique monétaire.

Tableau 2.1.3 – Principales données macroéconomiques

Principales données macroéconomiques	2009	2010	2011(p)	2012(p)
En %				
Croissance du PIB réel	3,5	3,8	4,2	4,8
Taux d'augmentation du prix du PIB (déflateur du PIB)	12,5	7,8	13,1	9,9
Taux d'augmentation du prix de la consommation (moyenne)	10,6	6,4	9,5	11,7
Termes de l'échange (variation ; détérioration marquée par -)	19,6	-2,9	4,6	-2,5
Allègement de la dette multilatérale (en % du PIB)	65,3	0	0	0
En valeur				
PIB au prix de marché en milliards de FBU	2233	2495	2933	3367
PIB nominal par tête (en US dollars)	224	245	269	291
Prix du café (US \$ cents par livre)	142	194	268	246
En % du PIB				
Dépenses de l'Etat central	37,2	41,0	40,4	35,6
dont : achat net d'actifs non financiers	12,4	12,0	15,5	14,1
Déficit public base engagement (hors dons)	-13,5	-27,8	-28,7	-28,4
Déficit public base engagement (y compris dons)	-6,4	-11,8	-11,1	-11,9
Balance courante	-11,5	-9,9	-12,5	-12,0
Balance des paiements	3,0	0,7	-0,8	-0,2
Dette extérieure	21	22	22	22
Indicateurs				
Service de la dette par rapport aux exportations	1,7	1,4	4,2	6,0
Réserves officielles en mois d'importations	4,9	4,7	4,4	4,4

Source : FMI ; Burundi : *Seventh review under the three year arrangement under the extended credit facility and request for a new three year arrangement under the extended facility; staff report IMF country report N°. 12/28*

En janvier 2009, le Burundi a atteint le point d'achèvement de l'initiative PPTE, ce qui a réduit la dette publique de plus de 90 % de sa valeur nette actualisée et a diminué d'environ 30 à 40 millions par an la charge de la dette au cours des 30 prochaines années. Le pays a aussi obtenu des allègements de dettes supplémentaires dans le cadre de l'allègement de la dette multilatérale.

La Banque mondiale et le FMI ont mené une analyse conjointe de la soutenabilité de la dette en décembre 2011², comme ils l'avaient fait en 2010.

² *Joint IMF/world bank debt sustainability analysis 2011*, Prepared by the staffs of the international monetary fund and the World bank.

Cette analyse est fondée sur des scénarios de développements et des tests de stress à partir de l'examen d'indicateurs³ et de seuils d'évaluation spécifiques au pays (seuils dépendants de ses ressources institutionnelles). Elle montre que compte tenu de la base exportatrice très étroite du Burundi et de la faiblesse de ses institutions, le risque de détresse financière reste élevé, aussi élevé que celui qui avait été estimé en 2010.

- La position (rating) du Burundi sur l'échelle d'évaluation des institutions et des politiques (CPIA)⁴ de la banque mondiale est faible (3,07 sur une échelle de 1 à 6) ;
- L'encours de la dette publique externe a significativement décliné depuis 2008, à la suite de l'initiative renforcée HIPC⁵ et de l'initiative d'allègement de la dette multilatérale (MDRI)

Tableau 2.1.4 : Dette externe du Burundi

	2008		2009		2010	
	Montant	Pourcentage PIB	Montant	Pourcentage PIB	Montant	Pourcentage PIB
Total dette	1 518	98	376	21	455	22
Multilatérale	1 313	84	338	19	411	20
Bilatérale	205	13	38	2	45	2

Source : Autorités Burundaises et estimations FMI-BM

En 2012, il est prévu une croissance du PIB réel de 4,8 % et une augmentation moyenne des prix de la consommation de 11,7 %.

Le programme de réforme des autorités nationales

L'année 2011 marque le terme d'une génération de programmes de réforme et la préparation de la suivante.

- Le CSLP I qui portait sur la période 2006- 2011 et a fait l'objet d'une évaluation en 2010 (*Annual progress report*) laisse la place au CSLP II qui va porter sur la période 2012-2014.
 - o Les défis recensés sont : la maîtrise de la démographie (réduction de la démographie de 2,4 % à 2 % en 2025), l'intensification des systèmes de production agricole, l'efficacité de la dépense publique, le développement du secteur privé et l'énergie.
 - o Ses priorités (axes) sont, comme cela a déjà été indiqué :
 - le renforcement de la règle de droit (Etat de droit) la bonne gouvernance et la promotion de l'égalité des genres ;
 - la transformation de l'économie Burundaise pour la croissance durable et la création d'emplois ;
 - l'amélioration de l'accessibilité et de la qualité des services de base et le renforcement de la solidarité nationale ;
 - la promotion d'une politique environnementale en harmonie avec le développement durable.
- le nouvel *Accord de facilité de crédit élargi* (30 millions de DTS, soit 39 % du quota) doit coïncider avec l'adoption du nouveau CSLP ; il doit :
 - favoriser la mobilisation des ressources publiques ;
 - renforcer les politiques de gestion des finances publiques et de la dette publique ;

³ Dette/PIB.

⁴ Country policy and institutional assessment.

⁵ Highly indebted poor countries.

- accroître la flexibilité du taux de change, notamment par une réforme du fonctionnement du marché des changes et des modalités d'intervention de la Banque centrale.
- améliorer le climat des affaires, notamment par une mise à jour du « *code des entreprises* » plus protectrice des investissements (après, notamment, la réforme du code des investissements et la création de *l'Agence de promotion des investissements* - API).

Les perspectives à moyen long terme sont considérées comme favorables, à cause notamment de la consolidation de la sécurité (croissance de 6,7 % par an contre 4,1 % sur la période 2008-2010) ; elles reposent sur le dynamisme du secteur de l'agriculture, de la construction et du tourisme. Elles supposent une amélioration de l'offre d'électricité – qui est un des principaux goulots d'étranglement de l'économie actuel - et la modernisation de la filière café notamment par la relance du processus de privatisation, la cession des actifs publics dans les secteurs de l'hôtellerie et des banques, le développement du secteur de l'horticulture, des mines et du tourisme, ainsi que l'intégration régionale et la réforme des finances publiques. L'investissement total attendu s'établit à 18 % du PIB ; il viserait la réhabilitation de toutes les infrastructures. L'inflation s'établirait à 6 %, conformément aux critères de convergence de l'EAC.

Les risques principaux sur ces perspectives positives restent cependant élevés selon le CSLP ; ils proviennent :

- du maintien de la sécurité intérieure ;
- de la conjoncture internationale, notamment de la zone euro (via les risques d'affaiblissement de la demande extérieure et de l'aide internationale) ;
- du repli de l'aide budgétaire ;
- du succès du projet de construction de l'usine hydroélectrique KABU 16 sur financement de l'Export import bank of India (80 millions de dollars US) qui a été rendu possible par l'abaissement du plafond de la dette non concessionnelle par le FMI ;
- de l'évolution du prix du pétrole et des pressions inflationnistes induites dans un contexte déjà tendu.

2.2 Les objectifs budgétaires

Performance budgétaire

Le déficit budgétaire global de 2011 est estimé à 2,5 % (le tableau 2.2.1 propose un résumé sur trois ans de l'exécution du budget de l'Etat (hors établissements publics). Il retrouve son niveau de la période 2007-2008 après la forte dégradation de 2009 (5 % de déficit) et le redressement engagé en 2010. Une nouvelle dégradation est attendue en 2012.

La période est marquée par une hausse importante de la collecte des ressources fiscales due principalement à la réforme du système fiscal et à la création de l'OBR, une agence indépendante de collecte des ressources fiscales et douanières de l'Etat créée en juillet 2009. Entre 2010 et 2011, la croissance des ressources de l'Etat est estimée à 34 %. Elle a plus que compensé l'évolution défavorable de l'aide budgétaire (de 1 % de PIB) dans un contexte de maîtrise des dépenses budgétaires courantes.

L'objectif principal fixé à la politique budgétaire est le maintien d'une position prudente afin de maîtriser l'endettement et d'assurer la soutenabilité de la dette, dans un contexte de grande vulnérabilité dans le moyen terme, notamment dans le contexte actuel de déclin de

l'aide budgétaire et de préférence accrue des bailleurs pour l'aide projet plutôt que pour les appuis budgétaires.

Tableau 2.2.1 – Budget de l'administration centrale (en % du PIB)

DEPENSES ET RECETTES	2009	2010	2011	2012
Recettes totales et dons	32,1	37,3	37,9	32,1
Recettes totales	13,7	14,6	15,5	16,2
Recettes fiscales	12,5	13,7	14,4	15,1
Recettes non fiscales	1,2	0,9	1,1	1,1
Dons	18,5	22,7	22,4	15,9
Projets	7,8	7,3	11,0	8,4
Programmes	3,6	5,0	5,4	2,6
Autres	7,1	10,4	5,9	4,8
Dépenses et prêts nets	37,2	41,0	40,4	35,6
Dépenses courantes	24,7	29,0	24,9	21,5
(Dont frais de personnel)	8,6	8,6	8,7	8,3
Dépenses nettes en capital	12,4	12,0	15,5	14,1
(Dont : financées sur ressources propres)	2,6	2,0	3,3	3,7
Prêts nets	5,0	3,7	2,5	3,5

Il suppose une réduction de la part de la dépense publique courante dans le PIB et une réallocation des ressources vers les investissements stratégiques (notamment dans le secteur énergétique avec un investissement majeur dans la construction d'une centrale électrique - KABU 16 - représentant 0,5 % de PIB en 2012) et les dépenses de lutte contre la pauvreté. La stratégie d'endettement repose sur l'absence d'endettement non concessionnel et le déclin du ratio de la dette au PIB corrélatif à une augmentation parallèle de la collecte des ressources internes fiscales.

A moyen terme, une hypothèse fondamentale de la stratégie est la maîtrise des salaires dans la fonction publique (le budget 2012 retient l'hypothèse de maintien strict de l'emploi public dans tous les secteurs à l'exception de la santé et de l'éducation de base et du secondaire et du contrôle étroit des salaires nominaux afin que la part des rémunérations publiques dans le PIB diminue de 0,4%).

A plus long terme, l'objectif est de renforcer les ressources internes à travers le déploiement de l'action de l'OBR et une nouvelle réforme fiscale dont les principaux axes appuyés par le FMI sont :

- aligner les taxes sur le revenu et des droits d'accises sur les lignes directrices de l'harmonisation de l'EAC ;
- réduire les exonérations actuelles afin d'accroître la matière fiscale ;
- prolonger la réforme des finances publiques inaugurée par l'adoption de la nouvelle loi organique (LOFP) adoptée en 2008 dans une nouvelle stratégie de réformes des finances publiques qui devrait être arrêtée au cours du premier trimestre de 2012 après la validation de ce présent PEFA :
 - adoption à partir de 2014 des budgets de programmes ;
 - décentralisation des pouvoirs d'ordonnement dans les ministères sectoriels ;
 - adoption progressif du contrôle fondé sur le risque ;
 - passage à la comptabilité de droits constatés.

Un décret engageant ces réformes (Règlement général de gestion des budgets publics RGGBP) a été pris à la fin de 2011. Un texte est en préparation sur la gouvernance budgétaire (budget-CBMT-CDMT global-CDMT sectoriels).

Allocations des ressources

La structure de la dépense peut être analysée par structure ministérielle (tableau 2.-2).

Tableau 2.2 – Dotations budgétaires par Ministère (en % des dépenses totales)

Structure des dépenses (en pourcentage)	2008	2009	2010
Enseignement de base et secondaire	18%	23%	24%
Défense	14%	14%	12%
Santé	6%	9%	11%
Enseignement supérieur et recherche	6%	6%	5%
Agriculture	2%	4%	3%
Energie et mines	1%	3%	3%
Justice	3%	3%	3%
Transports postes et communications	1%	1%	0%
TOTAL	100%	100%	100%

Source : Loi de finances initiales (les données sectorielles sont plus fiables en prévision (LFI) qu'en exécution (loi de règlement)).

2.3 Le cadre juridique et institutionnel de la gestion des finances publiques

Le cadre juridique

Les bases

Des éléments sur les finances publiques, notamment sur les questions de contrôle externe figurent dans l'accord d'Arusha et dans la Constitution. La Constitution adoptée en février 2005 – après une constitution intérimaire mise en place le 28 octobre 2001, fixe le cadre juridique et institutionnel général du budget et les prérogatives du Gouvernement et de l'Assemblée Nationale, notamment 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). Le texte de la constitution relatif à la Cour des comptes a d'ailleurs fait l'objet d'une interprétation très restrictive de la Cour constitutionnelle (voir la partie du rapport sur la Cour des comptes).

Toutefois, le cadre juridique de la gestion des finances publiques peut être analysé en partant d'une part du texte de base, qui date de 2008 – la loi organique sur les finances publiques - et, d'autre part, des textes récents, qui couvrent différents domaines des finances publiques ou qui exercent une influence sur les finances publiques.

La loi organique était déjà en vigueur au moment du premier PEFA ; on se limitera donc à quelques rappels, sachant que le détail de la réglementation et ses modifications depuis la LOFP (et le dernier PEFA) sont exposés dans le corps du texte, lors de l'examen des indicateurs (partie 3).

La LOFP clarifie et codifie les principes qui étaient déjà en vigueur avant son adoption. Elle vise un équilibre entre souplesse et robustesse. Ainsi, elle n'impose pas un passage immédiat au budget de programmes – qui aurait été de mauvais aloi compte tenu de la situation propre au Burundi – mais organise une transition progressive et prudente vers la gestion par la performance et son outil central, le budget de programmes.

Son périmètre est large : elle porte sur l'ensemble des budgets publics et traite des questions de politique budgétaire ; elle explicite de façon opportune les régimes de responsabilité des

agents publics chargés de la gestion des fonds publics à tous les niveaux et pour toutes les fonctions.

Le tableau suivant résume les principales dispositions de la loi organique.

Tableau 2.3.1 - Les principes juridiques de base des finances publiques Burundaises

Compétence du Ministre des finances sur les lois de finances sous l'autorité du Président de la République dans la préparation et dans l'exécution du budget (possibilité encadrée de « régulation »)	Limitation de la « réserve de crédit »
Appui du Parlement par la Cour des comptes pour les lois de finances et les lois de règlement	Distinction entre les crédits d'engagement et les crédits de paiement mais limitée aux investissements
Affirmation du pouvoir du Parlement en matière financière et budgétaire et limitation de son pouvoir d'amendement au respect de l'équilibre général de la loi de finances	Plafonnement par le législateur des effectifs de la fonction publique
Autorisation parlementaire (spécialisation ou degré de détail du vote) au niveau du titre (soit une centaine de votes)	Définition d'une information minimale du Parlement sur le budget
Annualité budgétaire et principe d'unité et d'universalité (avec des possibilités de dérogation pour des raisons pratiques – notamment les « Budget d'affectation spéciale » (BAS))	Définition claire de quatre étapes dans la dépense : engagement, liquidation, ordonnancement, paiement ; et de trois dans la recette : constatation, liquidation, encaissement
Non compensation des charges et des recettes	Maintien du principe de la responsabilité de l'ordonnateur unique qui est le Ministre des finances pour toutes les dépenses du budget général de l'Etat et possibilité de sa décentralisation (au niveau du ministère sectoriel) sous réserve de conditions de sécurité contrôlées par la Cour des comptes
Monopole de la loi de finances pour tout ce qui concerne la fiscalité et supériorité de la loi de finances sur la loi ordinaire	Clarification du rôle du « <i>Comptable des dépenses engagées</i> » (CDE) et instauration d'une nouvelle dénomination (« <i>Contrôleur des engagements de dépenses</i> »)
Unité de caisse à la banque centrale, dans le cadre d'une convention entre l'Etat et la Banque centrale	Affirmation de la responsabilité particulière (personnelle et pécuniaire) du comptable public détenant le monopole du maniement des fonds publics et placé sous la responsabilité hiérarchique du Ministre des finances
Distinction nette entre le compte de résultats (flux budgétaires) et le financement (flux de trésorerie) sous-tendant une définition précise du solde budgétaire	Introduction du principe de contrôle hiérarchisé (en fonction des risques et non plus pièce par pièce) et partenarial (avec l'ordonnateur)
Fixation d'un plafond d'endettement par le Parlement et interdiction des avances (monétaires) de la Banque centrale	Passage progressif à une comptabilité patrimoniale
Imposition de la définition d'une politique budgétaire à moyen terme (notamment par l'élaboration d'un CBMT et l'organisation d'un débat au Parlement préalable à la discussion budgétaire sur la situation financière de l'Etat et les perspectives à moyen terme)	Instauration d'une institution supérieure de contrôle à caractère juridictionnel, (sans être pleinement juridictionnel pour se conformer à l'interprétation de la constitution par la Cour constitutionnelle) la Cour des comptes et d'une institution supérieure de contrôle à caractère administrative (IGE) rattachée au Président de la République
Décomposition de la loi de finances en deux parties : une partie globale et une partie sectorielle	Maintien du régime de sanction fondé sur le débet fonction de la faute des agents impliqués et le préjudice de la collectivité ; maintien d'un régime de responsabilité financière propre de l'agent public
Imposition des standards internationaux en matière de nomenclature ; possibilité dans certaines conditions de sécurité de passer à la nomenclature programmatique pour certains ministères	

Les principaux textes qui sont intervenus depuis la loi organique sont :

- Loi n°1/11 du 14 juillet 2009 portant création, organisation et fonctionnement de l'Office Burundais de Recettes : elle renouvelle complètement l'organisation des services fiscaux et douaniers en instituant une « Agence » dotée d'une très grande autonomie de gestion en lieu et place des administrations de type ministériel antérieures et fonctionnant sur le modèle de la gestion par la performance ;

- Loi n°1/08 du 28 avril 2011 portant organisation générale de l'administration publique ;
- Décret n°100/255 du 18 octobre 2011 portant Règlement général de gestion des budgets publics (RGGBP) : il précise sur le plan de l'exécution du budget les principales dispositions de la loi organique ;
- Décret n°100/08 du 13 septembre 2010 portant structure, fonctionnement et missions du gouvernement de la République du Burundi ; il fixe l'organisation générale des Ministères ;
- Décret n°100/09 du 15 janvier 2010 portant réorganisation de l'Inspection générale de l'Etat ;
- Décret du 7 novembre 2011 créant le Ministère des finances et de la planification du développement économique (MFPDE ; fusion de l'ancien Ministère des finances et du Ministère du plan et du développement communal) ;
- Convention entre l'Etat et la Banque de la République du Burundi (BRB) portant sur la fonction de caissier de l'Etat du 3 février 2010. Elle organise les modalités de fonctionnement du compte unique de l'Etat (notamment le nivellement des sous-comptes) et les obligations de reporting de la BRB, qu'elle décharge par ailleurs de toute fonction de contrôle hors celles du banquier. Elle est passée en application de la loi n°1/34 du 02 décembre 2008 portant statut de la BRB. Elle a remplacé la convention de 1964.
- Ordonnance ministérielle n°540/420 du 9 mars 2010 portant réorganisation du Bureau de gestion de la Trésorerie ;
- Ordonnance interministérielle de 2010 sur le comité de coordination Plan/Finances.

Compte tenu du retard pris dans l'adoption de certains textes (notamment le RGGBP) intervenus en fin de période et n'ayant pu encore développer tous leurs effets, la période est surtout marquée par les textes instituant l'OBR, l'intégration des dispositions douanières dans le droit interne et la convention entre l'Etat et la BRB sur la gestion du compte unique de l'Etat.

Les bases des finances publiques

Les textes de base sont ainsi les suivants :

Textes de base de la gestion des finances publiques

Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation, 28 août 2000 ;
 Treaty of Accession of the Republic of Burundi into the East African Community ;
 Traité pour l'établissement de la CEA (tel que modifié en date du 14 décembre 2006 et du 20 août 2007) ;
 Loi n°1/10 du 18 mars 2005 portant promulgation de la Constitution de la République du Burundi ;
 Loi n°1/35 du 04 décembre 2008 relative aux finances publiques ;
 Loi portant règlement général de la comptabilité publique de l'Etat (Loi du 19 mars 1964 modifiée en 1969 et en 1971) ;
 Décret n°100/255 du 18 octobre 2011 portant Règlement général de gestion des budgets publics (RGGBP) ;
 Décret n°100/168 du 31 décembre 2004 portant approbation du nouveau Plan budgétaire et Comptable de l'Etat ;
 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.
 Ordonnance Ministérielle n° 540/1210 du 10 août 2010 portant nomenclature du budget de l'Etat harmonisée avec le Plan comptable de l'Etat ;
 Convention entre l'Etat et la Banque de la République du Burundi portant sur la fonction de caissier de l'Etat du 3 février 2010.

Au-delà de ces textes de base, existent des textes qui concernent des domaines particuliers des finances publiques ou des domaines extérieurs aux finances publiques, mais dont la gestion fait intervenir les finances publiques. Des commentaires plus approfondis se trouvent au niveau des indicateurs concernés.

La décentralisation

Les textes qui organisent l'évolution des relations financières entre l'Etat et les collectivités territoriales sont anciens. Ils instituent une décentralisation extrêmement limitée à un seul niveau de décentralisation (la commune dont le nombre est de 117).

Textes sur la décentralisation

La loi portant organisation de l'administration territoriale de l'administration communale en date du 20 avril 2005. Elle a été révisée le 25 janvier 2010 par la loi n°1/02 portant révision de la loi n°1/016 portant organisation de l'administration communale

La fiscalité

Le système fiscal a été profondément rénové sur le plan organisationnel avec la création de l'OBR. La TVA a été adoptée en 2009. Par ailleurs, l'intégration du Burundi à l'EAC en 2009 a conduit à l'intégration de tout le corpus de normes douanières dans le système juridique du Burundi.

Les lois fiscales

Le code fiscal (Code général des impôts et des taxes GTI) date de 1963. La dernière modification de la réglementation fiscale – hors TVA - date de 2005 (révision des barèmes d'impôt sur les salaires).

Le Burundi a adopté la TVA en 2009

Le Burundi étant membre de l'EAC depuis le 1^{er} juillet 2009 applique strictement et exclusivement sans texte national de transposition les textes de la sous-région qui codifient le régime douanier des membres : Custom management act (CMA) qui date de 2004 et qui a été revue et mis à jour en 2009 (version française : Code de gestion des Douanes de la Communauté Est Africaine ; Custom management regulation (CMR) qui date de 2004 et a été mis à jour en 2010 (version française : Règlement douanier de la Communauté Est Africaine). Ces textes contiennent aussi les règles de procédure qui doivent être appliquées par les administrations douanières.

Le contrôle de la gestion des finances publiques

Les textes sur le contrôle ont subi peu de modifications depuis 2008, à l'exception d'un texte sur l'IGE qui modifie son organisation.

Textes sur le contrôle

Loi n°1/002 du 31/03/2004 portant création, missions, organisation et fonctionnement de la Cour des comptes ;

Loi n°1/07 du 12 mai 2005 portant statut des magistrats de la Cour des comptes ;

Loi n°1/12 du 18 avril 2006 portant mesures de prévention et de répression de la corruption et des infractions connexes

Loi n°1/28 du 23 août 2006 portant statut général des fonctionnaires ;

Loi n°1/36 du 13 décembre 2006 portant création de la Cour anti-corruption ;

Loi n°1/37 du 28 décembre 2006 portant création, organisation et fonctionnement de la Brigade spéciale anti-corruption ;

Décret n°100/277 du 27 septembre 2006 portant création, attributions, organisation et fonctionnement de l'Inspection générale de l'Etat ;

Décret n°100/338 du 11 novembre 2006 portant statut des Inspecteurs de l'Etat ;

Décret n°100/09 du 15 janvier 2010 portant réorganisation de l'Inspection Générale de l'Etat.

Les marchés publics

Les normes juridiques datent de 2008 et ont été fixées dans le code des marchés publics à la suite duquel des textes ont créé la DNCMP et l'ARMP.

Textes sur les marchés publics

Loi n°1/01 du 4 février 2008 portant Code des marchés publics ;

Décret n°100/120 du 8 juillet 2008 portant création, organisation et fonctionnement de la DNCMP ;

Décret n°100/119 du 7 juillet 2008 portant création, organisation et fonctionnement de l'ARMP ;

Décret n° 100/123 du 11 juillet 2008 portant création, fonctionnement et fonctionnement des cellules de gestion des marchés publics.

Ordonnance ministérielle n°540/1035/2008 portant seuil de passation, de contrôle et de publication des marchés publics ;
Ordonnance ministérielle n°540/1035/2009 portant seuil de passation, de contrôle et de publication des marchés publics à financement extérieur ;
Ordonnance ministérielle n°540/1035/2010 portant seuil de passation, de contrôle et de publication des marchés publics des entreprises à caractère commercial.

Le cadre institutionnel

Il a subi de profondes modifications au cours de la période, mais surtout en fin de période, notamment avec la réunification récente du Ministère des finances et du Ministère du plan et du développement communal dans un ministère des Finances et de la planification du développement (MFEPD). Une nouvelle organisation du Ministère chargé des finances est en cours d'élaboration et la situation actuelle du ministère chargé des finances n'a pas été formalisée dans un organigramme.

Le cadre institutionnel présenté ci-dessous est celui qui était antérieur à cette réforme (en cours) et qui est précisé notamment dans le décret n°100/08 du 13 septembre 2010 portant structure, fonctionnement et missions du gouvernement de la République du Burundi et dans la loi organique sur les finances publiques de 2008.

En matière de finances publiques, outre l'*Assemblée nationale* qui adopte la loi de finances et la loi de règlement et contrôle l'activité de l'exécutif, les trois acteurs de l'exécutif du plus haut niveau sont le *Président de la République ainsi que les deux vice-présidents*, et le *Conseil des Ministres* qu'il préside, le *Ministère des finances* et le *Ministère du plan et du développement communal*.

Le Président de la République et le Conseil des Ministres

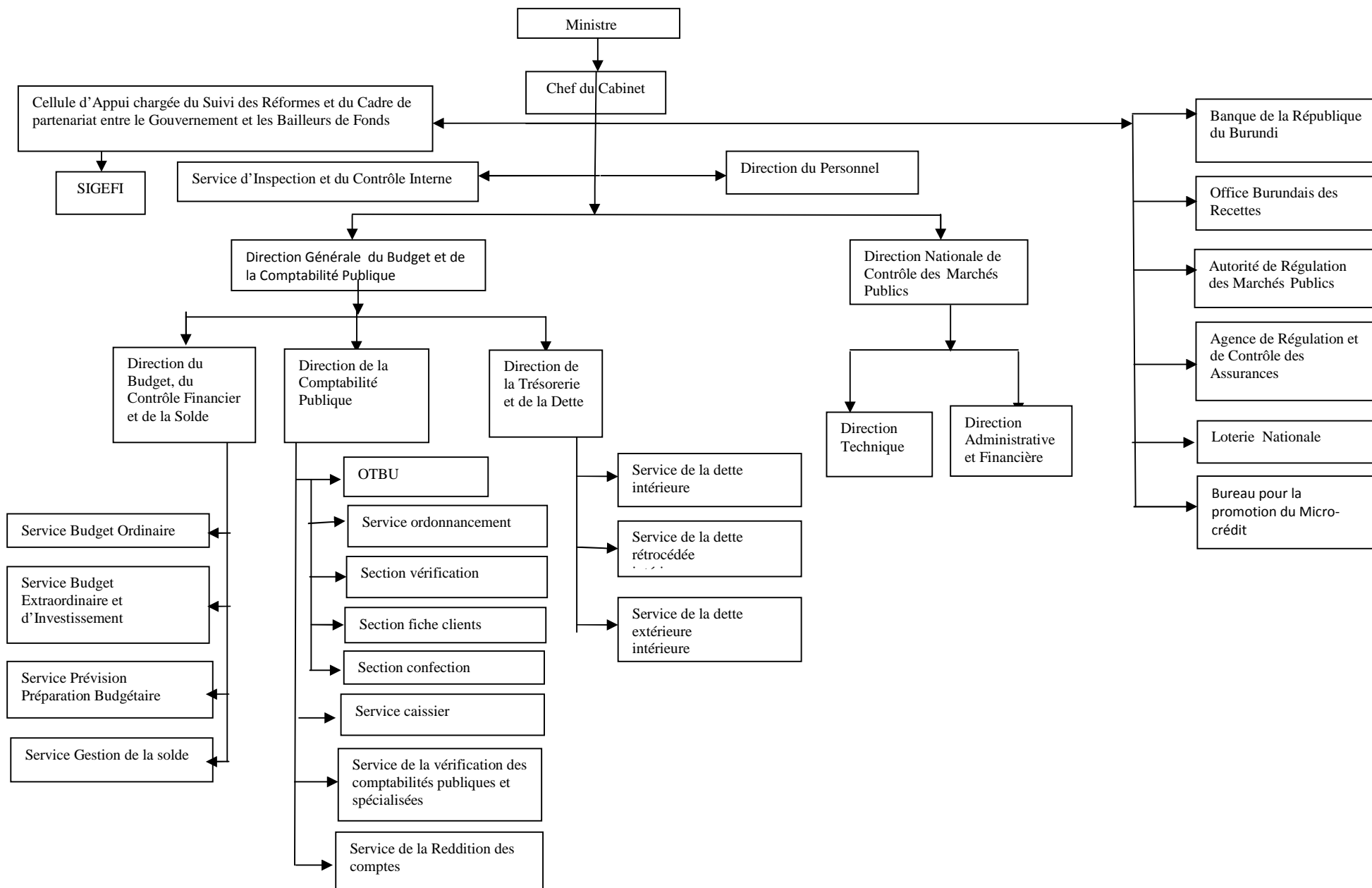
Au sommet de l'ensemble des acteurs institutionnels dans le domaine des finances publiques se trouve le Président de la République, qui signe la circulaire budgétaire marquant le lancement de la procédure budgétaire et qui promulgue la loi de finances après son adoption par le Parlement. Héritage de la période de conflits internes, le Président est entouré de deux Vice-présidents – dont l'un est chargé du domaine économique et social – qui « *prennent, par arrêté, toutes les mesures d'exécution des décrets présidentiels* » et ont pour fonction de coordonner l'action des Ministères de leur domaine.

Le Conseil des Ministres intervient à différentes étapes de la procédure budgétaire : il adopte le rapport sur la situation des finances publiques et les orientations à moyen terme de la politique budgétaire transmis au Parlement (non encore mis en œuvre) ; il adopte la circulaire budgétaire qui lance le processus de préparation budgétaire (CBMT, CDMT global, règles et calendrier de la procédure de préparation) et le projet de loi de finances.

Le Ministère des finances

Le processus de la préparation de la loi de finances et sa présentation au Parlement est essentiellement de la responsabilité du Ministre des finances sous l'autorité du Président de la République. La loi organique a renforcé ses pouvoirs.

ORGANIGRAMME DU MINISTRE DES FINANCES (Avant fusion avec le ministère chargé du plan et après création de l'OBR)



Avant la fusion entre les Finances et le Plan, le Ministre des finances avait la responsabilité :

- De concevoir et d'exécuter la politique monétaire et financière du gouvernement ;
- Préparer le budget général, en collaboration avec le Ministère du plan et du développement communal ;
- Assurer la fonction d'ordonnateur de l'ensemble des dépenses de l'Etat ; fonction qu'il délègue « institutionnellement » à l'OTBU : Ordonnateur trésorier du Burundi.
- Superviser l'ensemble des activités engageant financièrement l'Etat ;
- Contribuer en collaboration avec le Ministère du plan, à une meilleure allocation des ressources publiques ;
- Participer à la préparation et à la négociation des programmes de coopération économique avec les partenaires bilatéraux et multilatéraux ;
- Elaborer et assurer le suivi des projets d'investissement du Ministère ;

Un arrêté conjoint des deux Vice-présidences n° 120-121/VP1-VP2/008/ 2011 relatif à la compétence en matière de négociation et de signature d'accords de financement donne au ministre des finances compétence exclusive en matière de convention de dons, de prêts et d'emprunts.

Le Ministère du Plan et du développement communal

Il avait pour sa part (avant la fusion) la responsabilité, notamment, de :

- Coordonner la mise en œuvre du CSLP ;
- Elaborer la planification du développement du pays à court, moyen et long terme ;
- Assurer la planification, le suivi et l'évaluation des projets de reconstruction ;
- Adapter les politiques sectorielles au plan global de développement ;
- Mener les études prospectives, en collaboration avec les instances habilitées, pour aboutir à une vision stratégique nationale de développement à court, moyen et long terme ;
- Assurer en permanence la fonction de prévision et de cadrage macroéconomique ;
- Participer à l'élaboration du budget général de l'Etat en collaboration avec le Ministère des finances ;
- Assurer, en collaboration avec le ministère des finances, la réalisation et l'exécution du budget général de l'Etat ;
- Préparer les programmes d'investissement publics (PIP) et les programmes des dépenses publiques (PDP) ;
- Coordonner l'élaboration du Cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) dans les ministères ;

Il avait par ailleurs des responsabilités particulières en matière de promotion du secteur privé, de coopération technique, de décentralisation, de gestion communale, de développement rural, d'encadrement du mouvement coopératif, de mobilisation des fonds.

Le Ministère chargé de la bonne gouvernance et de la privatisation

Il relève directement du cabinet du Président de la République ; il a pour mission, outre les opérations de privatisation, de concevoir la politique en matière de bonne gouvernance et les réformes structurelles et institutionnelles qui y sont liées. Il doit assurer, par l'intermédiaire de l'IGE, de l'inspection et du contrôle des différentes administrations, des Projets et de toutes les entités publiques et, par l'intermédiaire de la Brigade spéciale, de la lutte contre la corruption et les malversations économiques.

Les Ministères exercent leur autorité de tutelle sur les *services publics autonomes* et sur les organismes personnalisés : sociétés publics, *Administrations personnalisées* et *Etablissement publics*.

Le Président de la république exerce le pouvoir réglementaire par décret, les Vice-présidents leur pouvoir d'exécution par arrêté, et les ministres par ordonnance.

L'organisation des Ministères

Les différentes Directions et services des ministères des finances et du plan sont présentés dans le corps du texte (partie 3) là où ils interviennent tout particulièrement avec indication de leurs moyens. Il en est de même des principales entités publiques.

L'administration du Burundi est, depuis le début de l'année 2010, l'objet d'une réforme menée avec une coordination peut-être insuffisante. En effet, depuis le mois de février 2010, plusieurs décrets d'organisation (et de missions) de quelques Ministères ont été pris alors que la *loi n°1/08 portant organisation générale de l'administration publique* n'a été promulguée que le 28 avril 2011.

Il en résulte des incohérences entre la loi et les décrets, certes antérieurs à la loi, mais parfois de moins de deux mois seulement.

La loi prévoit la structure des Ministères (voir l'encadré *Loi n°01/08 du 28 avril 2011 portant organisation générale de l'administration publique*). Les décrets d'organisation des Ministères pris, en 2010 et 2011, avant la promulgation de la loi ne sont pas conformes à celle-ci. Ainsi, ils ne prévoient pas le Secrétariat permanent, ni l'Inspection générale Ministérielle (l'un d'entre eux prévoit un Secrétariat général).

Cependant, au cours de l'année 2011, sont intervenus plusieurs décrets de nomination de *Secrétaires permanents* de Ministères, alors même que les nouveaux décrets d'organisation des Ministères n'ont pas été pris.

Loi n°01/08 du 28 avril 2011 portant organisation générale de l'administration publique

...

Article 1 : La présente Loi détermine les règles générales de création et d'organisation des services publics, ainsi que les critères de leur classification. Elle définit également les principes régissant la gestion et le contrôle de l'évolution de leurs structures et effectifs.

Article 3 : Selon les dispositions de la présente Loi, les Services publics sont classés comme suit :

a) Les Services de la Superstructure Gouvernementale, qui comportent :

- Les Services de la Présidence de la République ;
- Les Services des Vice-Présidences de la République.

b) Les Services Centraux qui comportent :

- Les Coordinations des Cabinets Ministériels ;
- Les Secrétariats Permanents ;
- Les Inspections Ministérielles ;
- Les Directions Générales.

c) Les Services Déconcentrés qui comportent :

- Les Services Rattachés ;
- Les Services de l'Administration Provinciale ;
- Les Services Techniques Provinciaux et Locaux ;
- Les Services Extérieurs.

d) Les Administrations Personnalisées de l'Etat ;

e) Les Collectivités Décentralisées ;

f) Les Projets Publics.

...

Section 3 : Des Inspections Générales Ministérielles

Article 14 : Les Ministères comportent une Inspection Spécialisée chargée d'une mission de contrôle interne des Services placés sous l'autorité ou la tutelle du Ministre. Ces Inspections peuvent également être chargées d'un contrôle externe dans divers secteurs de la vie nationale en application de la réglementation concernant le domaine d'activité du Ministère dont elles relèvent.

Article 15 : Les Inspections Générales Ministérielles sont créées et organisées par un Décret. Les Inspections Générales Ministérielles ont un niveau hiérarchique au moins équivalent à celui d'une Direction Générale, mais les conditions d'organisation de ces dernières ne leur sont pas applicables.

Article 16 : Chaque Inspection Générale est dirigée par un Inspecteur Général et composée d'autant d'Inspecteurs que de besoin.

...

TEXTES RELATIFS AUX MINISTERES	
Présidence de la République	
Première Vice-Présidence de la République	
Deuxième Vice-Présidence de la République	
Ministère de l'Intérieur	Décret n°100/94 du 23 mars 2011 portant réorganisation du Ministère de l'intérieur
Ministère de la Sécurité Publique (MSP)	Décret n°100/18 du 17 février 2009 portant mission et organisation du Ministère de la Sécurité publique
Ministère des Relations Extérieures et de la Coopération Internationale	
Ministère à la Présidence chargé de la Bonne Gouvernance et de la Privatisation.	
Ministère à la Présidence chargé des Affaires de la Communauté Est-Africaine	
Ministère de la Justice et Garde des Sceaux	Décret n°100/122 du 28 novembre 2005 portant organisation du Ministère de la Justice
Ministère des Finances	
Ministère du Plan et du Développement Communal	
Ministère de la Défense Nationale et des Anciens Combattants (MDNAC)	Décret n°100/26 du 16 janvier 2006 portant réorganisation du MDNAC
Ministère de la Santé Publique et de la Lutte contre le SIDA	Décret n°100/254 du 04 octobre 2011 portant organisation et fonctionnement du Ministère de la Santé publique et de la lutte contre le SIDA
Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique	Décret n°100/32 du 24 février 2010 portant organisation du Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique
Ministère de l'Enseignement de Base et Secondaire, de l'Enseignement des Métiers, de la Formation Professionnelle et de l'Alphabétisation	Décret n°100/125 du 21 avril 2010 portant organisation du Ministère de l'Enseignement de Base et Secondaire, de l'Enseignement des Métiers, de la Formation Professionnelle et de l'Alphabétisation
Ministère de l'Agriculture et de l'Elevage	
Ministère des Télécommunications, de l'Information, de la Communication et des Relations avec le Parlement	
Ministère de l'Eau, de l'Environnement, de l'Aménagement du Territoire et de l'Urbanisme	Décret n°100/95 du 28 mars 2011 portant missions, organisation et fonctionnement du Ministère de l'eau, de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme
Ministère du Commerce, de l'Industrie, des Postes et du Tourisme	Décret n°100/98 du 28 mars 2011 portant réorganisation du Ministère du commerce, de l'industrie, des postes et du tourisme
Ministère de l'Energie et des Mines	
Ministère de la Fonction Publique du Travail et de la Sécurité Sociale	Décret n°100/102 du 09 juin 2008 portant réorganisation du Ministère de la fonction publique, du travail et de la sécurité sociale
Ministère des Transports, des Travaux Publics et de l'Équipement	Décret n°100/100 du 28 mars 2011 portant organisation du Ministère des transports, des travaux publics et de l'équipement
Ministère de la Solidarité Nationale, des Droits de la Personne Humaine et du Genre	
Ministère de la Jeunesse, des Sports et de la Culture	

Le régime de responsabilité des comptables publics et des agents publics en général (Régime de sanction des agents publics pour une mauvaise gestion, non pour faute pénale)

Concernant le comptable public, la loi de 2004 sur la Cour des comptes introduisait dans le système Burundais le modèle de débet inspiré du modèle de la Cour des comptes Belge.

Le débet est défini comme un « *Déficit à charge du comptable constaté par la Cour après vérifications des pièces comptables des recettes perçues et des dépenses faites* ».

La loi organique paraît plus explicite puisqu'elle fait intervenir expressément la notion de préjudice dans l'article relatif à la responsabilité des comptables sur leur patrimoine personnel (art. 59) : « ... *Dans l'hypothèse où cette reddition de leur compte (des comptables à la Cour des comptes) ferait apparaître des irrégularités ou des insuffisances de fonds, la Cour des comptes, après avoir entendu le comptable intéressé, transmet au Ministre chargé des finances un constat décrivant les irrégularités commises par le comptable public qui fixe le montant du préjudice en résultant pour l'Etat et pour les collectivités publiques* ».

Le décret portant Règlement général de gestion des budgets publics (RGGBP) prévoit que le Ministre des Finances peut appliquer partiellement le débet au regard de *l'appréciation des circonstances de l'espèce* (décret de 2011 portant Règlement général de gestion des budgets publics).

Les difficultés liées au traitement du débet du comptable dans le décret portant Règlement général de gestion des budgets publics (RGGBP)

L'article 121 pose la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable (notion qui apparaît pour la première fois ; ailleurs, dans les autres textes, il s'agit de sa responsabilité sur son patrimoine personnel (article 59 de la LOFP) sur les déficits, l'insuffisance de diligences pour le recouvrement des recettes et des dépenses « irrégulièrement payées »). Il définit les attributions de la Cour dans la procédure : préparer un constat et fixer le montant du préjudice. Il est jusqu'à ce point entièrement conforme à la LOFP.

Le dernier alinéa s'écarte de la LOFP en y ajoutant l'idée de proposition - et non de constat - et de sanction - au lieu de débet pour un préjudice. La Cour y propose une sanction sous forme d'une mise en jeu de la responsabilité personnelle, assortie, le cas échéant, d'une proposition de sanction disciplinaire. Sans le dire expressément, elle ouvre alors le débet à une appréciation subjective d'une faute, alors que la LOFP lui donne clairement le caractère objectif d'une réparation. Et elle délègue la décision du Ministre des Finances de la décision de la Cour (elle rend donc la décision de la Cour non susceptible de recours).

Les conséquences de cette extension sont tirées dans l'article 122 : il prévoit que le comptable fait alors l'objet d'une ordonnance de débet prise par le Ministre chargé des finances. Mais le montant de cette ordonnance fait l'objet d'une disposition contradictoire. D'un côté, le montant est égal au constat fait par la Cour des comptes (1^{ère} phrase du 1^{er} alinéa de l'article 122) ; de l'autre, l'ordonnance prescrit « *en outre, le reversement de tout ou partie de la somme par le comptable concerné* » (deuxième phrase du 1^{er} alinéa de l'article 122), l'Etat se substituant au comptable pour la partie dont le reversement ne lui est pas demandé. Un alinéa suivant justifie cette différence par la prise en compte des circonstances de l'espèce (qui n'est pas nécessairement liée à la faute du comptable – comme par exemple le cas de force majeure – mais qui peut l'être).

Concernant les agents publics (et donc y compris les comptables), la loi de 2004 sur la Cour des comptes avait retenu la solution de l'institution d'une Chambre de discipline financière non permanente (CDF) (art. 25) chargée d'appliquer un catalogue d'incriminations caractérisant la mauvaise gestion (article 33).

Les fautes de gestion passibles de sanctions par la CDF dans la loi de 2004

- Avoir, en méconnaissance de ses obligations, procuré ou tenté de procurer directement ou indirectement, un avantage injustifié, entraînant un préjudice pour une entité publique ;
- Avoir entraîné la condamnation d'une entité publique en raison de l'inexécution d'une décision de justice ;
- Avoir enfreint les procédures de passation des marchés publics et d'octroi de subvention.

La loi ne fixe pas la procédure de saisine ni les sanctions autres que la réparation (voir ci-dessous).

Un article – article 96 annulé par la Cour constitutionnelle – prévoyait des dispositions d'instruction. L'article 97 prévoyait l'information des autres autorités judiciaires en cas d'irrégularités relevant d'elles.

L'article 98 « *la Cour arrête les sommes à recouvrer à charge des ordonnateurs et des liquidateurs du chef des crédits dépensés en violation des dispositions légales et réglementaires* » assimilait la sanction à la réparation du préjudice. Cet article a été expressément confirmé par la Cour Constitutionnelle.

La Cour Constitutionnelle a annulé l'article dotant la CDF de sa fonction juridictionnelle. Elle a expressément déclaré conforme la liste des fautes de gestion passibles de poursuites en matière de discipline financière. Elle n'a pas annulé l'article instituant la CDF (art. 25).

La loi organique mentionne la faute de gestion des agents publics à trois endroits.

- 1) Dans l'article 52, elle donne pour mission à la Cour des comptes de « *constater les irrégularités et fautes de gestion commises par les agents publics et de fixer, le cas échéant, le montant du préjudice qui en résulte pour l'Etat ou pour les collectivités publiques* ».
- 2) Dans l'article 60, elle rappelle que les gestionnaires et les ordonnateurs délégués sont responsables de leur gestion budgétaire devant l'autorité hiérarchique dont ils dépendent. En cas d'infraction aux règles budgétaires et comptables et en cas de fautes de gestion pour les Ministères dont le budget et la gestion sont régis par les articles 19, 42 et 47, ils sont passibles des sanctions disciplinaires prévues par le statut général des

fonctionnaires. Et dans ce cas, le Ministre des Finances dispose du pouvoir d'instruction et de sanction prévu par le statut général des fonctionnaires. Il conduit la procédure disciplinaire et arrête une sanction sur avis de la Cour des comptes rendu après avoir procédé à l'audition de l'intéressé.

- 3) En cas de violation des règles budgétaires, financières et comptables par un Ministre, la Cour, selon l'article 61, mène une enquête et adresse ses conclusions au Président de la République et à l'Assemblée Nationale qui décident, chacun en ce qui le concerne, de la suite à donner en application des articles 142 (responsabilité des Ministres devant le Président de la République) et 203 (motion de censure et de défiance) de la constitution.

Le régime disciplinaire du statut général des fonctionnaires (loi n°1/28 du 23 août 2006 portant statut général des fonctionnaires) prévoit un régime disciplinaire.

Outre les irrégularités relevant de sanctions pénales, le fonctionnaire peut être sanctionné pour :

- Manquement à ses obligations telles qu'elles ressortent du statut.
- Négligence, complaisance ou complicité pour avoir laissé impunis les abus, négligences ou infractions commis dans le service par un subordonné.

Les sanctions, outre l'avertissement et le blâme, l'exclusion, la révocation, consistent en une retenue de 25 % sur le salaire mensuel pour une durée de 5 à 15 jours (premier degré) ou de 50 % (sans autre précision, pour les sanctions disciplinaires de second degré).

Le décret portant Règlement général de gestion des budgets publics (RGGBP) étend en son article 124 le dispositif de l'article 60 de la loi organique à tout agent de l'Etat et pour les infractions aux règles définies dans une loi de finances ou dans le règlement. Il précise que la sanction ne peut être plus grave que celle proposée par la Cour des comptes.

Et dans son article 125, il précise la notion de faute de gestion de l'article 60 de la loi organique pour les gestionnaires et les ordonnateurs, mais en ne la limitant plus aux seuls Ministères appliquant les articles 19, 42 et 47.

Les fautes de gestion de l'article 60 de la loi organique telles que précisées par le règlement de gestion des budgets publics (article 125) :

- Négligences graves ou répétées dans la gestion budgétaire ou comptable.
- Imprévoyance caractérisée résultant de la consommation des crédits pour des dépenses d'intérêt secondaire au détriment des dépenses indispensables ou prioritaires du service.
- Poursuite d'objectifs manifestement étrangers aux missions et attributions du service.
- Mise en œuvre de moyens manifestement disproportionnés ou inadaptés aux objectifs poursuivis par le service.

Le règlement renvoie aux sanctions prévues par le statut général des fonctionnaires, ce qui est insuffisant (les sanctions sont mal définies et insuffisantes).

A cette liste il faut ajouter les sanctions prévues par le code des marchés publics en cas de non respect de ses dispositions (voir ci-dessous l'indicateur PI-19).

3. Evaluation des systèmes, des processus et des institutions de gestion des finances publiques

Les évaluations des indicateurs sont présentées les unes après les autres. Ainsi que le veut la méthodologie PEFA, on a cherché, pour chaque indicateur, à étayer l'analyse préalable à la notation par des faits concrets et par des informations aussi précises que possible. Il en résulte parfois une relative lourdeur du texte que l'on a cherché à pallier par la mise en encadré d'informations importantes pour la compréhension des finances publiques mais dont la lecture n'est pas nécessaire pour la compréhension du rapport dans son ensemble et des notations.

Chaque note est brièvement justifiée dans un court tableau de synthèse.

A l'issue de l'analyse des 31 indicateurs répartis dans les sections 1 à 7, une dernière section propose un tableau récapitulatif de la notation, ainsi qu'une comparaison entre les deux évaluations PEFA successives.

3.1 Crédibilité du budget

Des actions importantes ont été menées depuis 2008 (PEFA 2009) pour améliorer la préparation du budget, notamment : la mise en place d'un service de prévision et de préparation du budget ; la création d'un Comité permanent de cadrage macroéconomique Finances/Plan ; l'utilisation d'un modèle de prévision budgétaire et macroéconomique (MCMB-BI).

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

Cet indicateur vise à évaluer dans quelle mesure les décisions budgétaires initiales prises par le législateur sont exécutées fidèlement par l'exécutif et dans quelle mesure les décisions prises par le législateur sont réalistes et crédibles.

Les dépenses initialement approuvées sont, selon la stricte méthodologie PEFA, celles qui sont inscrites dans la loi de finances initiale adoptée par l'Assemblée nationale ; donc, non, celles qui sont ouvertes par décisions administratives ou par des lois de finances rectificatives. Au cours de la période, deux lois de finances modificatives ont été prises : en 2008 et 2009. Il n'y a pas eu de loi modificatives en 2010 et 2011 (en dépit d'élection en août).

Les dépenses d'investissement n'intègrent pas, en prévision comme en exécution, les dépenses des projets sur financement extérieur (prêts et subventions dans la loi de finances initiales) dont la maîtrise échappe à l'exécutif.

Sont également non prises en compte, et pour la même raison, les dépenses liées au service de la dette (elles dépendent du taux d'intérêt dont les fluctuations ne dépendent pas non plus du gouvernement).

Pour établir cet indicateur il a été choisi de ne pas utiliser les données les plus récentes qui concernent le dernier exercice (2011), car elles ne sont pas complètement définitives et les sources d'où elles proviendraient ne paraissent pas d'une assez grande fiabilité.

Les données sont tirées des lois de règlement.

Traitement de l'Initiative PPTE en quelques chiffres et dates

Point de décision : août 2005.
Engagement de tous les créiteurs : 832,6 millions US dollars
Point d'achèvement : janvier 2009.
Déboursement FMI : 22,35 Millions DTS.

On observe qu'en 2009 et 2010 les dépenses ont été très peu différentes de celles qui étaient prévues dans la loi de finances initiales. En 2008, en revanche un important écart existe.

Une loi de finances modificatives a été votée en août 2008 et en septembre 2009.

Compte tenu de cet écart la note est C « *Au cours des trois dernières exercices les dépenses effectives n'ont qu'une seule année enregistré un écart correspondant à un montant équivalent à plus de 15 % des dépenses prévues au budget* ».

Tableau 1.1 – Exécutions et dotation budgétaires

DEPENSES (en Milliards FBU)	2008			2009			2010		
	LFI	LR	LR/LFI (en %)	LFI	LR	LR/LFI (en %)	LFI	LR	LR/LFI (en %)

Dépenses courantes (hors intérêts)	270,84	341,07	+25,9	386,15	445,86	15,5%	477,51	505,00	5,8%
Dépenses sur biens et services	266,99	334,76	+25,4	375,48	437,29	16,5%	466,56	495,51	6,2%
Dont									
Salaires et primes	132,25	157,61	+19,2	163,43	183,91	12,5%	212,41	233,93	10,1%
Autres biens et services	71,73	101,38	+41,3	97,61	107,23	9,9%	98,00	105,72	7,9%
Transferts aux ménages	21,15	27,03	+27,8	43,51	44,47	2,2%	33,14	32,65	-1,5%
Subventions et subsides	35,68	41,39	16,0%	45,89	50,53	10,1%	88,64	96,99	+9,4%
Dépenses des fonds	3,85	6,31	+63,9	10,67	8,57	-19,7%	10,95	9,49	-13,3%
Dépenses en capital sur budget national	37,90	44,55	+17,5	93,75	59,47	-36,6%	107,19	76,90	-29,3%
Total dépenses PEFA	308,74	385,62	+24,9	479,90	505,33	+5,3%	584,70	581,90	-0,5%

Sources : lois de finances initiales (projet de loi) et loi de règlement (projet de loi).

Comparaison avec le PEFA 2009

La comparaison avec le PEFA de 2009 est difficile car les nouvelles données sur le budget de 2007 (qui était le dernier exercice de ce PEFA) ne correspondent pas à celles qui sont aujourd'hui disponibles, la première loi de règlement datant de 2008 (exercice 2008) la mission avait travaillé sur des données dont la fiabilité était incertaine.

Un « *rebasage* » (différent d'une « *renotation* ») serait nécessaire pour expliquer les évolutions réelles entre les deux PEFA.

Tableau 1.3 - Comparaison des données 2007 pour le PEFA 2009 et les lois de finances disponibles en 2012

DEPENSES (en Milliards FBU)	2007 (PEFA 2008)			2007 (Loi de règlement 2008)		
	LFI	LR	LR/LFI (en %)	LFI	LR	LR/LFI (en %)
Dépenses courantes (hors intérêts)						
Dépenses sur biens et services				244,18	319,76	
Dont						
Salaires et primes				123,34	140,71	
Autres biens et services				69,33	98,04	
Transferts aux ménages				17,3	27,3	
Subventions et subsides				28,044	45,95	
Dépenses des fonds				3,8	4,8	
Dépenses en capital sur budget national				38,98	50,69	
Total dépenses (PEFA)	278,4	252,9	- 9%	286,96	375,25	+31%

Source : PEFA 2009, loi de finances initiale 2007 et loi de règlement 2008 (pour la réalisation 2007 puisque la première loi de règlement date de 2008).

Notation

Note	Critères minima (Méthode de notation M1) Note globale : C	Justifications
La différence entre les dépenses primaires totales réelles et les dépenses primaires initialement prévues au budget	i) Note : C Au cours des trois derniers exercices, les dépenses effectives n'ont qu'une seule année enregistré un écart correspondant à un montant équivalent à plus de 15 % des dépenses prévues au budget.	Les écarts entre la loi de règlement et la loi de finances initiale sont : 2008 : 24,9% 2009 : 5,3% 2010 : -0,5%

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

Cet indicateur vise à décrire la mesure dans laquelle les réaffectations entre les lignes budgétaires administratives ont contribué à la variation des dépenses au-delà de la variation consécutive aux modifications du niveau global des dépenses.

Le critère utilisé est la variation de la composition des dépenses par rapport à l'écart global des dépenses primaires. La variation de la composition des dépenses pour le calcul de l'indicateur est évaluée pour les 19 principaux Ministères, tous les autres étant rassemblés dans un vingtième poste unique. L'indicateur utilisé est le rapport entre la somme des écarts en valeur absolue entre les prévisions de la loi de finances initiale et l'exécution du budget de ces 20 entités et l'écart global de ces mêmes grandeurs pour l'ensemble du budget.

Un problème d'information comptable et budgétaire majeur

La loi de règlement fournit deux sources d'informations sur les dépenses :

- la première est synthétique ; elle donne l'ensemble des dépenses de l'Etat et est intégrée dans la loi elle-même (dans une présentation TOFE) sous le titre « *Les charges du budget de l'Etat* » ;
- la seconde détaille les dépenses par administration. Elle fait aussi l'objet d'une synthèse par nature économique (elle est présentée dans la loi de finances sous le titre « *Classification économique de l'exécution des dépenses* »).

Comme le montre le tableau ci-joint ces deux sources ne sont pas cohérentes entre elles.

Tableau 2.1 - Comparaison sur 2008-2010 des résultats figurant dans la loi de règlement selon les sources (en milliards de FBU)

Somme des administrations (Milliards de FBU)						
		Engagements	Liquidations	Ordonnancements	Paiements	
2008	Total	465,15	458,32	417,22	449,599	
	Dépenses dettes et intérêts	84,82	83,88	48,63	85,05	
	Total net	380,33	374,44	368,59	364,549	
2009	Total	304,75	292,307	277,054	294,7	
	Dépenses dettes et intérêts	43,66	39,11	24,44	37,73	
	Total net	261,09	253,197	252,614	256,97	
2010	Total	651,28	629,78	585,17	408,62	
	Dépenses dettes et intérêts	87,61	82,85	63,98	76,9	
	Total net	563,67	546,93	521,19	331,72	
Budget général						
		Dépenses courantes	Fonds	Intérêts	Dépenses en capital sur BN	Total
2008		413,62	6,31	26,94	44,55	424,92
2009		483,27	8,57	37,4	59,47	496,77
2010		541,78	9,49	36,78	76,9	572,41

Source : projets de loi de règlement

En effet, on doit avoir normalement l'égalité :

Somme des dépenses des administrations - charges d'intérêts et d'emprunts (qui apparaissent dans les comptes de la Direction de la Trésorerie du Ministère des finances) = dépenses

courantes du compte de l'Etat – dépenses fonds – intérêts + Investissement sur budget national.

Cette égalité est vérifiée, comme on le constate, pour la loi de finances initiale de 2012.

Tableau 2.2 - *Passage des dépenses ordinaires du compte de l'état aux crédits de fonctionnement des administrations (en milliards de FBU)*

Somme dépenses des administrations	Remboursements d'emprunts et charges d'intérêts (-)	Dépenses courantes (=)	Dépenses fonds routier (-)	Intérêts (-)	Investissement (+)
794,8	107,1	613,9	8,4	43,21	125,45

Source : budget 2012

Ces divergences, évidemment, jettent un doute sérieux sur la fiabilité des données ventilées selon les Ministères.

Elles proviennent de SIGEFI pour l'essentiel et sont d'origine budgétaire. Les données du compte général qui fournissent les données d'ensemble, qui proviennent de la comptabilisation directe des opérations réalisées dans la comptabilité générale de l'Etat et font l'objet d'un rapprochement avec les données de la banque centrale sont a priori nécessairement plus fiables.

L'indicateur PEFA de dispersion ne peut être calculé que par rapport à la source « *classification administrative* ». C'est donc par rapport à ces données, qui semblent peu fiables, que sera menée, malgré tout, l'analyse de la dispersion des dépenses exigée par cet indicateur.

Les évaluateurs émettent cependant les plus expresses réserves sur la portée des résultats de cette analyse.

La méthode PEFA conduit alors aux résultats suivants (après avoir déduits des dépenses du Ministère des finances les charges d'emprunts - principal et intérêts - qui figurent dans les charges de la Direction de la trésorerie).

Tableau 2.3 – *Variation de la composition des dépenses par rapport à l'écart global des dépenses primaires*

	2008	2009	2010
Indicateur de dispersion PEFA (base paiement)	0,122	-0,0006	-0,132
Indicateur de dispersion PEFA (base ordonnancement)	0,142	-0,0006	-0,108

Tableau 2.4 – *Taux d'exécution pour les principaux Ministères (dépenses réalisées/dépenses prévues) en base ordonnancement en 2009 et 2010*

Ministère	2008 (LR/LFI en %)	2009 (LR/LFI en %)	2010 (LR/LFI en %)
Ministère de l'Intérieur	+9,5%	-45%	+160%
Ministère de la sécurité publique	+15,0%	-36%	-6%
Ministère de la défense nationale et des anciens combattants.	+7,6%	-29%	-7,2%
Ministère en charge des finances (hors intérêts et remboursement de la dette)	+18,4%	-91%	-46,5%
Ministère de l'enseignement sup. et de la recherche scientifique	+3%	-46,3%	-6,3%
Ministère de l'enseignement primaire et secondaire	25,8%	-45%	+2,6
Ministère de la santé publique	42,3%	-50,5%	-6,2%

Ministère de l'agriculture et de l'élevage	+82,9%	-64%	-24,6%
Ministère de l'énergie et des mines	-26,5%	-91%	-19%
Ministère de l'eau, de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme	+12,9%	-54%	-18%
Total	-3,2 %	-47%	-13,2%

Sources : Lois de finances initiales et lois de règlement

Le tableau 2.4 fournit, à titre d'illustration, les taux d'exécution pour les 10 principaux Ministères les plus importants (base ordonnancement). Il fait apparaître d'importantes anomalies.

Les dépenses réelles imputées à la réserve provisionnelle (nouvelle composante de cet indicateur)

La réserve apparaît à la ligne « *Imprévus* » du cabinet du Ministre des finances. Le niveau le plus élevé atteint par rapport au montant total du budget est 1,20 %. Conformément à l'article 20 de la LOFP, le montant des imprévus est toujours inférieur à 2 % du budget global.

Ce crédit sert à couvrir les dépenses à caractère accidentel ainsi que celles liées aux décisions à caractère légal ou réglementaire prises au cours de l'exercice budgétaire et dont l'impact n'était pas pris en compte dans la loi budgétaire initiale : « *En tant que de besoin, il est réparti en cours d'année, par ordonnance du Ministre chargé des finances entre les chapitres des budgets des Ministres responsables de l'exécution de ces dépenses imprévisibles à caractère accidentel. Aucune dépense ne peut être imputée directement sur ce crédit global* ».

Au cours de l'exécution budgétaire les dépenses ne sont pas engagées directement sur cette ligne. Elle sert de transfert de crédit aux rubriques destinées à exécuter ces dépenses.»

Tableau 2.5 - Consommation des imprévus

En milliards de FBU	2008	2009	2010	2011	2012
Imprévus	1,99	1,424	8,12	5,00	4,93
Budget global (Tableau de fonctionnement et d'investissement)	380,96	554,45	675,75	739,04	794,87
Imprévus consommés	6,9	7,3	13,7		
Taux (en pourcentage)	0,52	0,26	1,20	0,67	0,63

Source : lois de finances initiales

La Cour des comptes exerce opportunément un contrôle étroit de ces crédits, dont elle livre les conclusions dans son rapport sur l'exécution de la loi de finances. Elle a longtemps critiqué l'usage de la faculté laissée à l'exécutif par cette ligne de « *passer outre la voie des autorisations parlementaires et de conduire à l'arbitraire dans l'affectation des moyens* » et a considéré que « *cela avait été heureusement pris en compte dans la loi organique* ».

Si l'ampleur des dérives, depuis la loi organique, semble avoir diminué, elles subsistent néanmoins aux yeux de la Cour.

Elle a observé ainsi qu'en 2008, le montant total des crédits ouverts se sont élevés à 7,3 milliards de FBU. Leur consommation s'est élevée à 6,9 milliards (rapport sur l'exécution de la loi de finances 2008 p. 93). La Cour a contesté, par ailleurs, leur caractère « *d'imprévu* ».

En 2009, la consommation des imprévus (7,3 milliards) a aussi largement dépassé les prévisions (1,4 milliards). La Cour a constaté, une nouvelle fois, que ces dépenses n'avaient rien d'accidentelles, et qu'elles se rapportaient spécialement aux frais de mission à l'étranger, à l'achat de carburant et l'entretien du charroi de l'Etat. La Cour a observé qu'en 2010 (p. 41

du rapport 2010) les dépenses relatives aux imprévus ont été encore largement dépassées ; les réalisations que la Cour a pu comptabiliser se sont élevées à 13,66 milliards de FBU. Elle souligne que « *ce montant ne reflète pas l'exhaustivité des dépenses effectuées sur cette ligne car les services du Ministère en charge des finances n'ont pas pu mettre à la disposition de la Cour toutes les pièces justificatives y relatives* ».

Les deux principaux postes en 2010 sont constitués des frais de fonctionnement du CENI et d'une contribution à l'EAC ; le reste est, comme en 2008 et 2009, composé de frais de mission, de frais de charroi et d'achat de carburant et de lubrifiant : autant de dépenses dont le caractère imprévu peut être amplement discuté.

La notation repose sur le seul critère synthétique prescrit par le PEFA (et non sur les constatations pertinentes de la Cour).

Notation

Composante	Critères minima (Méthode de notation M1) Note globale : C+	Justification
i) Composition des dépenses réelles par rapport au budget initialement prévu	i) Notation C : La composition des dépenses ne s'est pas écartée du budget initial de plus de 15 % pendant au moins deux des trois dernières années	Ecart en base ordonnancement : 0,142 ; 0,006 ; 0,108
ii) Dépenses réelles imputées à la réserve provisionnelle	ii) Notation A : Les dépenses réelles imputées à la réserve provisionnelle ont été en moyenne inférieures à 3 % du budget initial	Taux des imprévus en moyenne sur la période : - Prévus dans la loi des finances : 0,7% - Consommés : 1,7 %

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

Les prévisions de recettes sont élaborées conjointement par la Direction du budget et l'OBR. Les méthodes de projection sont encore essentiellement tendanciennes : elles se fondent sur les observations de la collecte jusqu'à la date de préparation du budget qui permettent de dégager la tendance la plus récente de l'évolution des recettes. Cette tendance est prolongée sur la période de prévision compte tenu d'inflexions éventuelles en fonction des évaluations faites par les spécialistes (« *Dires d'experts* ») des deux entités de l'incidence des mesures prises en matière de réglementation fiscale ou des réformes en cours dans le domaine de la collecte (notamment la lutte contre la fraude et la sous déclaration).

Jusqu'à maintenant ces prévisions ne faisaient pas appel à des outils économétriques (relations estimées sur les données du passé) ou statistiques (données d'enquêtes). L'OBR est en train de constituer une base de données qui devrait permettre l'usage de ces méthodes et ainsi améliorer la précision des prévisions de recettes fiscales.

En 2008 les données reprennent la loi de finances initiales. Elle ne prévoit pas d'exonérations, alors que la réalisation fait apparaître un montant important de ces exonérations.

Le traitement des exonérations

Les exonérations de cotisations sociales ont été enregistrées en dépenses et en recettes à partir de 2008 (modification du plan comptable général de 2004).

Tableau 3.1 – Synthèse des résultats : taux de réalisation des prévisions de recettes

RECETTES INTERNES (en milliards de FBU)	2008			2009			2010		
	LFI	LR	LR/LFI (en %)	LFI	LR	LR/LFI (en %)	LFI	LR	LR/LFI (en %)
RECETTES FISCALES	213,76	275,49	+29%	312,43	317,26	+2%	342,78	365,16	+7%
Impôts sur le revenu, les bénéfices et les gains en capital	60,00	73,34	+22%	72,78	84,70	+16%	86,93	112,82	+30%
Impôts intérieurs sur biens et services	112,05	116,08	+4%	142,48	147,35	+3%	166,85	194,62	+17%
Impôts sur le commerce extérieur et les transactions internationales	37,50	38,64	+3%	72,50	44,51	-39%	69,00	39,47	-43%
Autres recettes fiscales	4,21	2,10	-50%	4,67	2,23	-52%			
Exonérations		45,33		20,00	40,70	+104%	20,00	18,25	-9%
RECETTES NON FISCALES	22,26	29,14	+31%	32,87	23,32	-29%	24,63	30,64	+24%
Revenus de la propriété	13,30	16,46	+24%	18,02	14,35	-20%	9,18	11,15	+21%
Autres recettes non fiscales	8,96	12,68	+42%	14,85	8,97	-40%	15,45	19,49	+26%
RECETTES EXCEPTIONNELLES					7,91		2,41	2,47	+2%
TOTALES RECETTES INTERNES (PEFA)	236,02	304,63	+29%	345,30	350,72	+1,6	369,82	398,27	+7,7%
Dons courants	94,83	130,63	+38%	128,18	88,75	-31%	167,50	173,85	+4%
TOTALES RECETTES INTERNES ET DONS COURANTS	330,85	435,26	+32%	473,43	439,47	-8%	537,32	572,12	+6%

Sources : Lois de finances initiales (projet) et loi de règlement (projet)

(L'écart entre le PEFA 2009 et la loi de règlement actuellement disponible que l'on a observé pour les dépenses (voir indicateur PI-1) n'existe pas pour les recettes.)

Les mauvais résultats tiennent à l'exonération de 2008 (45,33 milliards) qui apparaît en exécution mais n'avait pas été inscrite (par erreur) dans le budget initial de 2008.

Comparaison avec le PEFA 2009 (notation A).

La méthode de notation a changé ; c'est elle qui explique la diminution de la note ; les performances (+9,0%, -0,7% %, -6% % sur la période antérieure) sont similaires sur les deux périodes. Avec la nouvelle méthode la notation sur la période 2005-2007 aurait été aussi B.

Notation : les écarts sont : +29 % ; +1,6 %, 7,7% ; la notation est B : « *les recettes intérieures réelles ont été comprises entre 94% et 112 % des recettes intérieures inscrites au budget durant au moins deux des trois dernières années* ».

Toutefois, la non prise en compte de l'exonération non prévue en 2008 ne change pas la note. Hors exonérations de 2008 (les écarts seraient : 10 %, 1,6 %, 7,7 %) ; note identique B.

Composante	Critères minima (Méthode M1) Note globale : B	Justification
i) Recettes intérieures collectées par rapport aux estimations prévues dans le budget initial	i) notation B : les recettes intérieures réelles ont été comprises entre 94% et 112 % des recettes intérieures inscrites au budget durant au moins deux des trois dernières années	i) Les rapports recettes effectives/recettes prévues au sens PEFA sont : 2008 : 29,1 % 2009 : 1, 6% 2010 : 7,7

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

Cet indicateur ne traite pas des arriérés de paiement du principal de la dette contractuelle (intérieure et extérieure) et des arriérés de paiement sur le versement des subventions (subsidés aux administrations).

Le Burundi avait dans le passé accumulé de nombreux arriérés de paiement. Après un plan d'apurement, il les a éliminés.

Les arriérés passés

Une étude sur les arriérés a été réalisée en 2004 ; elle 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 Milliards de FBU. Le plan d'apurement a été pris en charge dans les budgets 2006 et 2007. En 2008, au moment du PEFA 2009, il était considéré que ces arriérés avaient été résorbés.

On distingue en général dans le champ de cet indicateur les types suivants d'arriérés de paiement de l'Etat:

- Arriérés de paiement sur les salaires des fonctionnaires ;
- Arriérés de paiement sur les fournisseurs ;
- Arriérés de paiement sur les remboursements de taxes (souvent de TVA pour les importateurs qui en sont exonérés – notamment les bailleurs) ;
- Arriérés de paiement d'autres débiteurs (cotisations aux organisations internationales...).

Les arriérés de paiement sur les salaires

Ils sont en général rapidement connus et commencent à s'accumuler lorsque les difficultés de trésorerie sont particulièrement aiguës (sauf s'il s'agit de revalorisation ou de rattrapage salariaux). Avant d'accumuler des arriérés de salaires, l'Etat accumule des arriérés sur les fournisseurs ou les autres créanciers. Il ne semble pas qu'il existe des arriérés de paiement sur les salaires et rémunérations des agents de l'Etat à l'heure actuelle (notamment d'après les informations fournies par la DGFP qui liquide les salaires) ni qu'il en ait existé sur la période 2008-2010.

Les arriérés sur les fournisseurs

Principes

Leur définition, en dépit de ce qui est parfois pensé dans les administrations publiques ne souffre pas d'ambiguïté. Leur mesure, en revanche, est plus délicate et suppose l'adoption d'un référentiel de délai d'opérations sur toute la chaîne de la dépense et de mesure automatique (informatisée) des écarts par rapport à ce référentiel.

Définition et mesure des arriérés de paiement sur les fournisseurs

Théoriquement, les arriérés dus aux fournisseurs constituent une dette de l'Etat égale au montant des factures et attachements qui n'ont pas été honorés à la date prévue.

En principe, la dette naît quand, après un engagement régulier d'une autorité habilitée, les fournitures sont livrées, les prestations de services ou les travaux effectués, la réception des biens ou des services régulièrement faite par la commission compétente, les droits des créanciers constatés par les mentions de liquidation portées sur la facture.

Les engagements ou ordonnancements impayés ne sont pas tous des arriérés.

Evaluer les arriérés suppose donc de connaître les délais de paiement et leur éventuel dépassement. Ils exigent donc aussi, au préalable, une définition précise et un dispositif de suivi opérationnel de ces délais de paiement.

Définition

Le délai de paiement des fournisseurs doit être mesuré au regard des dispositions contractuelles (figurant sur la commande,

dans la convention, le marché...) arrêtées conjointement par l'Etat et le co-contractant de l'Etat (en général le délai court à partir de la date d'envoi de la facture à l'Etat par le fournisseur) ou par une convention tacite se référant aux habitudes commerciales locales (par exemple un délai de trois mois).

Le délai de paiement ne peut être en aucun cas défini de façon interne à l'administration, sauf par un acte unilatéral préalable à la commande ou au marché (loi ou décret) connu au moment de la transaction par le fournisseur.

Il ne saurait par exemple, commencer à courir à partir d'un acte interne à l'administration, par nature non opposable aux tiers (par exemple la date de visa de réception du mandat de l'ordonnateur par le comptable, ou même la date du mandat de l'ordonnateur qui ne relève, certaines conditions remplies, que de l'ordonnateur et qui peut être très éloignée de la date de la demande de paiement du fournisseur, de la réception des travaux ou de la liquidation) ; dans cette hypothèse, en effet, l'Etat aurait toute latitude pour moduler selon ses vues et ses besoins (notamment l'état de la trésorerie) le délai de paiement.

Il ne peut commencer non plus à courir à partir de la demande de paiement du fournisseur, dès lors que les biens livrés n'ont pas nécessairement été réceptionnés et que donc ils peuvent ne pas correspondre à la commande.

La meilleure date serait la date de réception des biens par les services de l'ordonnateur ou du gestionnaire de crédit. Mais cela suppose que la réception n'ait pas été artificiellement différée par l'administration.

Il n'existe donc pas de règles générales valables en soi et en toute circonstance de fixation du départ du délai de paiement. Cette date dépend de l'appréciation des conditions dans lesquelles la commande a été passée, réceptionnée, liquidée, mandatée, et enfin payée par celui-ci après réception du mandat de paiement. Cette appréciation est d'autant plus importante que le fournisseur se plaint d'une lenteur inutile ou inhabituelle.

Mesure théorique

Cette définition suppose pour pouvoir être applicable en pratique que la date à partir de laquelle commencent à courir les délais de paiement soit relevée dans le circuit de la dépense (par exemple que les services de l'ordonnateur inscrivent dans le dispositif informatique - ou manuellement sur le mandat - la date contractuelle de paiement et les dates de toutes les opérations qui scandent la chaîne de la dépense.)

Tableau 4.1 - Délais de paiement des dépenses de l'Etat

N°	Nature du délai	Nombre de jours	Acteur
1	Délai entre la demande de liquidation et l'établissement des projets de liquidation		
2	Délai de transmission des projets de liquidation au contrôleur		
5	Délai de visa des liquidations par contrôleur		
6	Délai de transmission des liquidations à l'ordonnateur		
7	Délai d'ordonnancement		
8	Délai de transmission des OV		
9	Délai de vérification des OV		
10	Délai de paiement des dépenses		
11	Délai entre liquidation et paiement (5+6+7+8+9+10)		

Au Burundi un tel système de suivi des délais de paiement n'existe pas encore. Les délais de paiement des fournisseurs ne peuvent donc être mesurés et donc suivis. Les arriérés de paiement de ce type ne peuvent donc être évalués de façon continue.

Ce qui est suivi, c'est le délai séparant la date de l'OV (voir ci-dessous dans l'indicateur PI-20 sa définition) de la date du paiement : c'est-à-dire un délai non opposable à un tiers qui ne dépend que d'actes internes à l'administration. ce n'est donc pas le délai de paiement de l'Etat à l'égard du fournisseur qui est suivi mais le délai de paiement du comptable (caissier) à l'égard de l'acte de l'ordonnateur.

Mesure pratique

En pratique, les arriérés de paiement de l'Etat font l'objet d'une définition pragmatique simple.

Pour le FMI (*Principes directeurs pour la gestion des dépenses publiques*), « on parlera d'arriérés lorsque des biens ou services ont été fournis de façon satisfaisante, mais que la facture n'a pas été acquittée dans le délai de grâce raisonnable qui est normalement de 30 à 60 jours ».

Pour le Burundi, il apparaît un arriéré lorsque le délai séparant la date de liquidation de celle du paiement est de plus de 60 jours.

Arriérés de paiement et restes à payer

Les « arriérés de paiement » (le total du montant des factures qui n'ont pas été payées dans le temps normal) sont d'une nature différente des « restes à payer » (les factures qui, à la fin de l'exercice, doivent être payées sur l'exercice suivant parce que le temps nécessaire pour les payer n'est plus disponible) ou des « paiements en instance ». Sont arriérés de paiement à la fin de l'année :

- La partie des *restes à payer* qui n'ont pas été payés dans le temps normal ; et cette partie seulement ;

- Les factures ayant dépassé le délai normal de paiement qui ne sont pas encore ordonnancées (et qui donc n'apparaissent pas encore dans les *restes à payer*).

Il importe de retenir une définition stricte en considérant que le délai fixé (90 jours dans le cas de la pratique habituelle) doit commencer à courir à partir de la demande de liquidation et non du paiement : la demande de liquidation est en effet la manifestation par le créancier de sa volonté d'être payé ; et ce délai exige d'être rendu mesurable par l'envoi au fournisseur d'un *reçu de demande de liquidation* au moment où il remet sa facture et *l'inscription de la date de ce reçu (et pas seulement de la créance) dans le système informatique* afin que l'administration soit en mesure de suivre le délai qui va séparer cette date de l'acquittement de la facture.

Le suivi actuel des arriérés sur les fournisseurs au Burundi

Le suivi en continu

Aujourd'hui faute de saisie manuelle ou informatique de la date de réception de la facture, ou même d'autres dates de traitement, il n'est pas possible de mesurer précisément les arriérés. Un système est en cours d'introduction dans SIGEFI.

Le projet de mesure des arriérés par SIGEFI.

Le suivi des arriérés par SIGEFI est un projet déjà ancien ; des premières réflexions ont été menées dès 2008. Un plan d'informatisation a été réalisé. Le projet n'a jamais été mené à son terme. Il paraît aujourd'hui dépendre davantage d'une définition précise des procédures administratives elles-mêmes que de l'inscription de ces procédures dans le système informatique existant. La mesure automatique des arriérés - ou le suivi des délais de paiement ce qui est équivalent - est conditionnée à l'adoption et à la mise en œuvre d'un manuel de procédures de dépense validé définissant précisément les étapes de la procédure et les responsabilités des agents de la chaîne de la dépense dans les actes ouvrant les délais.

Le suivi par audit du stock de factures dans la chaîne de la dépense à un moment donné

La seule solution, lorsqu'il n'existe pas de suivi continu des délais de paiement fiable, est de faire une analyse à un moment donné du stock de factures dans le circuit de la dépense afin de comparer leur date d'émission (et donc de réception, à quelques jours près) et la date actuelle du contrôle. Si l'écart est supérieur à la date de paiement contractuel, il y a arriéré ; s'il n'est pas dépassé il n'y a pas arriéré (si toutefois la créance est ancienne et encore éloignée de la phase de paiement, il peut être considéré que la probabilité est forte d'un arriéré).

C'est de cette manière – par recensement direct - que les arriérés avaient été évalués en 2004.

Faute de ce système de mesure, des règles pour limiter les arriérés ont été fixées récemment dans le RGGBP qui impose dans son article 99 de considérer comme arriéré toute charge liquidée et non payée dans un délai de 60 jours (le RGGBP reprend la valeur haute de la formule empirique préconisée par le FMI dans ses *Principes directeurs pour la gestion des dépenses publiques* (voir encadré) qui figurait déjà dans la lettre d'intention du Burundi (article 12 du protocole d'accord technique).

L'évaluation des arriérés aujourd'hui

Cette évaluation ne peut résulter que d'indices nécessairement fragiles.

Beaucoup d'éléments comptables laissent penser qu'à la fin de 2010, il n'existait pas d'arriérés, ou au moins que le montant total des arriérés sur les fournisseurs était faible.

Si le montant total à un moment donné des « *paiements en instance* » ne peut pas être une mesure du stock des arriérés (voir ci-dessus), il en est cependant un indicateur important : une augmentation forte de ce poste – en absence d'un événement inhabituel (un « *choc* ») sur le flux normal de facturation et de paiement des factures et autres créances aux fournisseurs – laisse normalement penser à une accumulation d'arriérés.

Une telle accumulation ne s'est pas produite d'après la balance des comptes de l'Etat au 31 décembre 2010, telle qu'elle est aujourd'hui disponible et commentée par la Cour des comptes (rapport sur l'exécution de la loi de finances 2010). Le système SIGEFI ne laissait pas non plus apparaître d'accumulation anormale de *Titres de créances* (ou de notes à l'OTBU) à la fin de 2010 (voir le tableau ci-dessous) non payés.

L'inexistence d'arriérés sur les fournisseurs est moins certaine à la fin de 2011.

1) Les responsables rencontrés ne contestent pas l'existence de « *tensions* » sinon de trésorerie du moins dans le rythme normal de fonctionnement de la chaîne de la dépense : « *la régulation budgétaire* » (demande de différer la mise en paiement des dettes via les « *notes à l'OTBU* » se ferait plus pressante). Cette régulation cherche à remonter au moment de l'engagement afin de limiter les demandes de paiement et donc la consommation des crédits (et l'accumulation d'arriérés) à leur source, avant la commande et le service fait (l'engagement est encore mal maîtrisé et insuffisamment intégré dans la gestion de la trésorerie).

2) Une question de la Commission des finances au Ministre des finances lors de la préparation du budget 2012 laisse penser que la Commission des finances est sur cette question préoccupée.

Question n° 8 du questionnaire de la Commission des finances au Ministre des finances

Question : « *On entend que les bailleurs se lamentent parce que l'Etat ne paye pas les loyers. Est-ce que les créances impayées en matière de loyers des bureaux de l'Etat auraient été prises en compte pour l'exercice 2012 ?* »

Réponse : « *Non, l'exercice budgétaire ne couvre pas les arriérés des loyers des exercices antérieurs en raison des problèmes structurels suivant :*

- *les demandes à la hausse des tarifs par les propriétaires ;*
- *créations de nouvelle structure gouvernementale ;*
- *demande de la contre partie en nature par certains partenaires financiers ;*
- *et le rythme de construction des immeubles de l'Etat qui ne suit pas les besoins en location des bureaux de l'Etat. »*

3) Enfin, faute de disposer de la balance des comptes de l'Etat à la fin 2011, la mission PEFA de janvier a demandé une extraction du système SIGEFI au 31 décembre des trois années sous revue aux différents moments de la chaîne de la dépense : liquidation, validation de la liquidation, ordonnancement, validation de l'ordonnancement et paiement.

Cet extrait fait apparaître une augmentation importante du stock de titres ordonnancés avec validation non payés.

Ce constat ne vaut pas preuve, car le système SIGEFI comporte aujourd'hui nombre de points de fragilité. Il invite cependant à la circonspection. Une question importante était de savoir si les situations aux derniers jours des années antérieures sont les situations observées à cette date où les situations obtenues après opérations de fin d'exercice, auquel cas la croissance des titres ordonnancés et validés entre les années antérieures et 2011 résulterait du fait que les opérations de fin d'exercice de 2011 ne sont pas encore réalisées.

Les dernières observations (extractions faites en mars 2012) montrent que l'incidence des écritures de fin d'exercice et de « nettoyage » est faible (le stock des titres ordonnancés avec validation et non payés est passé de 78,71 milliards à 56,76).

Cette brutale augmentation s'explique par le non versement à la fin de l'année 2011 d'une partie de l'aide budgétaire par un bailleur important et l'impossibilité pour le Burundi de mettre en paiement une partie des ordonnances de paiement. Cette tension subite de trésorerie n'aurait pas entraîné de constitution d'arriérés d'après le Ministère des finances. Le Burundi a bénéficié de cet appui en janvier 2012 et a alors mis en paiement ces ordonnances.

La mission faute d'autres éléments d'appréciation retient l'analyse du Ministère des finances.

Tableau 4.2 - Les informations sur la dépense contenues dans SIGEFI au 31 décembre de la fin de l'année

Cumul sur la période 1 ^{er} janvier-31 décembre (en milliards de FBU)	2008	2009	2010	2011 (janvier 2011)	2011 (19 mars 2011)
Titres validés (en fait liquidés)	458,46	525,24	629,86	609,68	622,77
Titres validés (en fait liquidés) et non ordonnancés	40,45	42,27	50,77	51,53	62,88
Titres validés et ordonnancés	418,22	483,04	579,11	558,27	559,89
Titres ordonnancés sans validation	3,85	3,46	24,67	15,77	12,18
Titres ordonnancés avec validation	414,17	479,5	554,40	542,45	547,71
Titre ordonnancés avec validation et non payés	4,22	2,9	2,50	78,71	56,76
Titres ordonnancés avec validation et payés	409,95	476,57	561,90	463,64	490,45

Sources : Extractions SIGEFI à la demande de la mission PEFA au 17 janvier 2012. Pour les trois premières lignes SIGEFI l'intitulé de SIGEFI est « validés » ; il s'agit en fait de titres « liquidés » (confirmation auprès du service informatique).

La mission n'a pu obtenir d'informations détaillées sur la dette non commerciale à l'égard d'organismes publics, les dettes croisées avec le secteur pétrolier et le remboursement des exonérations de TVA.

Notation

Composante	Critères minima (Méthode de notation MI) Note globale : D+	Justification
i) Stock des arriérés de paiement sur les dépenses (en pourcentage des dépenses totales) et toute variation récente du stock	i) Note : A Le stock des arriérés est peu important (il est inférieur à 2 % des dépenses totales).	i) Compte tenu de la part des salaires (sans arriérés) dans les dépenses, la part des arriérés ne peut être que faible. On retient les explications du Ministère des finances sur la montée du stock des titres ordonnancés et non payés en fin 2011. Dans cette hypothèse, le stock des arriérés doit être considéré comme peu important (il est inférieur à 2% des dépenses totales).
ii) Disponibilités des données	ii) Note : D Il n'existe aucune donnée fiable sur le stock d'arriérés pour les deux derniers exercices.	ii) Il n'est pas possible de détecter par SIGEFI les délais de paiement dépassés faute d'un système de suivi des dates des opérations. Les informations fournies par le Ministère des finances ne reposent pas sur des procédures spécifiques de détection des arriérés, ni sur une action exhaustive et ponctuelle.

3.2 Exhaustivité et transparence

PI-5. Classification du budget

La classification budgétaire et comptable reposait en 2009 – PEFA 2008 – sur le décret n°100/168 du 31 décembre 2004 portant approbation du plan budgétaire et comptable de l'Etat qui avait été appliqué dès l'exercice 2005. Une modification de cette classification avait été faite en 2005 (pour ajouter la classification des opérations PPTE).

Le PEFA 2008 avait constaté que cette classification était conforme à la norme internationale GFS (*Government Finance Statistics*) 2001 qui fournit le cadre des classifications économique et fonctionnelle des transactions (la classification fonctionnelle étant identique à la classification COFOG : *Classification of functions of Government* des Nations Unies). Il avait attribué la note A.

Une nouvelle modification est intervenue en 2008 (ordonnances ministérielles n°540/2/2/2008 et 540/757 du 21/07/08). Elle a principalement consisté à ajouté le chapitre budgétaire introduit dans la classification imposée par la loi organique sur les finances publiques de 2008. Elle a été associée à une modification du plan comptable (séparation des opérations en deniers et des valeurs inactives d'une part et introduction de la distinction entre les opérations sur années courantes et sur années antérieures). C'est cette classification qui est encore utilisée (c'est ce document que l'on trouve dans les bureaux des agents et responsables) par les services de la comptabilité publique et du budget. Elle a été mise en œuvre en 2010, avec un an de retard.

Dans le cadre de la réforme des finances publiques une nouvelle nomenclature a été élaborée en 2010 ; ses principes sont fixés dans la LOFP de 2008 et ses modalités d'application dans le RGGBP (*Règlement général de gestion des budgets publics*) adopté en octobre 2011 qu'elle anticipe (la nomenclature a été élaborée sur la base d'un projet de règlement qui comportait le déploiement de la nomenclature de la loi organique et qui est identique à la nomenclature de la version finale du règlement). Cette nouvelle nomenclature préparée avec l'assistance technique résidente du FMI avait été adoptée en 2010 (ordonnance ministérielle n° 540/1210 du 10 août 2010 portant nomenclature du budget de l'Etat harmonisée avec le Plan comptable de l'Etat) ; elle est conforme au manuel des statistiques et des finances publiques (MSFP) du FMI de 2001 (norme GFS 2001). Ses principes sont rappelés dans l'encadré *La nouvelle nomenclature*.

Ses principales modifications par rapport à la nomenclature de 2008 consistent à distinguer les sources de financement (ce qui permet de distinguer les bailleurs dans la gestion des prêts) et les bénéficiaires (ce qui permet de faire apparaître les opérations avec l'OBR) et avec les EPE et les APE (ce qui n'était pas possible auparavant).

De plus, elle prévoit (mais cette possibilité n'est pas encore utilisée) l'introduction d'un classement par programmes, dont elle fixe l'horizon d'adoption à 2014.

La Nouvelle nomenclature

Elle tire ses principes de la Loi organique qui impose :

- En son article 2 : les charges sont détaillées en fonction de leur nature économique (nomenclature économique) et en fonction des finalités qu'elles poursuivent (fonctionnelle) ;
- En son article 7 :

Les ressources du budget général de l'Etat comprennent :

- o Les ressources budgétaires regroupant :

- Les ressources fiscales ;
 - Les ressources non fiscales, y compris les dons ;
 - Les ressources de Trésorerie regroupant :
 - Le produit des emprunts ;
 - Le produit des cessions d'actif de toute nature.
- Les charges du budget général de l'Etat comprennent :
- Les charges budgétaires regroupant :
 - Les dépenses courantes ;
 - Les constitutions et acquisitions d'actif.
 - Les charges de trésorerie regroupant le remboursement d'emprunts.

-En son article 17 : les crédits de chacun des Ministères, et éventuellement au sein de chaque Ministère les crédits de certaines Directions ou de certains services, sont regroupés en titres budgétaires.

Au sein de chaque titre budgétaire, les crédits sont répartis par chapitre budgétaire selon la classification économique suivante :

- Chapitre I : rémunération des salariés ;
- Chapitre II : achats de biens et de services ;
- Chapitre III : intérêts ;
- Chapitre IV : investissements ;
- Chapitre V : subventions ;
- Chapitre VI : prestations sociales ;
- Chapitre VII : dons ;
- Chapitre VIII : autres charges.

Le RGBP prévoit pour sa part :

En matière de recettes, que la classification économique comprend 2 niveaux obligatoires (chapitre et article) et un facultatif, le paragraphe. Les chapitres sont : chapitre I : recettes fiscales ; chapitre II : les dons ; chapitre III : les autres recettes (revenus de la propriété, ventes de biens et services, amendes, pénalités et confiscations, transferts volontaires autres que les dons et les recettes diverses).

En matière de dépenses, que la nomenclature comprend principalement cinq types de classifications : une classification administrative, une classification par programme, une classification fonctionnelle et une classification par source de financement. D'autres nomenclatures (notamment par bénéficiaires - pour la lutte contre la pauvreté) peuvent être définies.

La *classification administrative* introduit le titre budgétaire.

Classification administrative		
Titre	Sous-titre	Localité
2 chiffres	2 chiffres	2 chiffres

La *classification économique* reprend strictement celle de la LOFP (voir ci-dessus). Les chapitres sont décomposés en articles qui constituent l'unité de spécialité ; les articles peuvent être subdivisés en paragraphes pour les besoins de la gestion, à titre indicatif.

Classification économique		
Chapitre	Article	Para, littéra et sous-littéra
2 chiffres	1 chiffre	1 +1 +1 chiffre

La *classification fonctionnelle* reprend les dix divisions des normes internationales :

- Services généraux des administrations publiques ;
- Défense ;
- Ordre et sécurité publics ;
- Affaires économiques ;
- Protections de l'environnement ;
- Logement et équipements collectifs ;
- Santé ;
- Loisirs, culture et culte ;
- Enseignement, protection sociale.

Elle peut être décomposée en groupes et classes. Elle doit servir de base au suivi des dépenses de lutte contre la pauvreté en attendant la mise en place des budgets de programme.

Classification fonctionnelle		
Division	Groupe	classe
2 chiffres	1 chiffre	1 chiffre

La classification par source de financement (2 chiffres) permet notamment de suivre les fonds des bailleurs et les dépenses financées par les allègements de dettes.

La classification par bénéficiaire (3 chiffres) permet de suivre les financements des organismes publics, notamment l'OBR, et subventionnés par l'Etat (3 chiffres).

La classification par programme

Le RGGBP rappelle les définitions des programmes de la gestion par programmes et l'utilisation de la classification programmatique.

Il rappelle qu'un calendrier d'extension de la classification par programmes à l'ensemble des Ministères doit être établi dans le projet de loi de finances qui suit l'entrée en vigueur du RGGBP. La nomenclature prévoit 2 chiffres.

Source : RGGBP (2011) et ordonnance Ministérielle n° 540/1210 du 10 août 2010.

La nomenclature 2010 devait être appliquée dès le budget 2012. Cela n'a pu être fait ; les programmes informatiques étaient disponibles mais le budget a été élaboré par les services dans l'ancienne nomenclature. Il est prévu par les services informatiques que l'exécution de 2012 se fasse dans les deux nomenclatures (2008 et 2010) afin de tester la nouvelle nomenclature et de préparer les services à son utilisation (les clefs de passage ont été préparées).

La Cour des comptes s'est opportunément plainte de ce retard.

Tiré des observations du Ministre des finances aux constatations de la Cour des comptes.

CONSTATATION 17 : L'article 2 du projet de LF 2012 n'est pas présenté conformément au Plan Budgétaire et Comptable tel que modifié par l'ordonnance Ministérielle n°540/757 du 25 juillet 2008 portant modification du Plan Budgétaire et Comptable de l'Etat et à l'ordonnance Ministérielle n°540/1210 du 10 août 2010 portant sur la nomenclature du budget de l'Etat harmonisée avec le Plan Comptable de l'Etat.

OBSERVATION : *Le PLF 2012 n'a pas été présenté sous la nouvelle nomenclature car un problème technique de dernière minute est survenu dans notre système informatique.*

Les budgets de programmes doivent être introduits en 2014. L'informatique est prête, mais la nomenclature des programmes n'est pas arrêtée, ni d'ailleurs ne sont encore prévus les principes de sa définition (position par rapport à la nomenclature du CSLP II), la procédure de sa définition (rôle du Parlement, des Ministères sectoriels, de la Cour des comptes..), de son adoption et les règles de ses modifications ultérieures (nécessité d'une adaptation mais aussi d'une stabilité).

Comme on le verra, les nomenclatures des CDMT sectoriels ont été arrêtées (dans des conditions qui ne sont pas optimum, car trop « *top down* » et trop « *bureaucratiques* »). Cette planification d'élaboration des nomenclatures programmatiques – qui déjà a posé de lourds problèmes de cohérence pour la préparation du budget 2012 pour les Ministères qui avaient leur nomenclature programmatique cohérente avec leur stratégie (on pense à la santé) – aurait mérité une meilleure planification et une meilleure intégration entre les instruments programmatiques (sans que soit assuré une cohérence parfaite entre les programmes des grandes politiques (*Vision Burundi 2025*, CSLP) et les programmes des CDMT ou des futurs PAP des budgets de programmes, cohérence souhaitable mais hors de portée).

Il n'est pas encore prévu non plus d'élaborer et d'exécuter un prochain budget dans les deux régimes (budget de moyens et budget de programmes) afin de se préparer dans de bonnes conditions aux budgets de programmes et à la gestion par la performance, ce qui n'est pas une mince affaire.

Les CDMT ne sont pas informatisés au service informatique du Ministère en charge des finances.

Enfin, il faut observer que si le Ministère en charge des finances dispose de toutes les nomenclatures nécessaires et utiles pour la préparation et l'exécution d'un budget dans les meilleures conditions d'informations souhaitables, il en fait un usage très limité dans ses

documents budgétaires (loi de finances et loi de règlements) : rares sont les tableaux qui utilisent toutes les ressources de « *croisement* » de ces nomenclatures (notamment les « chapitres ») pour en extraire de l'information économique.

La note A qui avait été donnée sur la base de la nomenclature de 2004 modifiée en 2005 doit donc être maintenue ; depuis cette date d'importantes améliorations ont été apportées au système de classification budgétaire et comptable appliqué en 2011 et applicable dès 2012⁶.

Réforme en cours

Introduction des budgets de programme : une étude est programmée pour en déterminer les conditions de possibilité et de faisabilité.

Notation

Composante	Critères minima (Méthode de notation M1) Note globale : A	Justification
Le système de classification utilisé pour l'établissement, l'exécution et l'établissement de rapports sur le budget de l'administration centrale	i) Note : A la nomenclature respecte les critères internationaux (GFS 2001).	La nomenclature a été ajustée aux principaux standards internationaux dès 2004-2005. Elle a subi depuis cette date deux modifications qui l'ont grandement améliorée en 2008 et 2010. La nomenclature 2010 est cohérente avec les principaux textes de gestion des finances publiques les plus récents (lois organique et de règlement) ; elle peut accueillir un classement par programme qui n'est pas encore défini.

⁶ Voir aussi l'analyse de la classification menée dans la note du FMI « *Mesures prioritaires pour mettre en œuvre la loi organique relative aux finances publiques* » ; Guilhem Blondy, Jean-Pierre Nguenang ; Abdoulahi Mfombouot ; Habiba Jelassi Alaya et Benoît Chevauchez.

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

Les textes (Loi organique relative aux finances publiques, en ses articles 26 et 27) distinguent depuis 2008 deux types de documents devant accompagner le projet de loi de finances au sens strict : des *documents intégrés* à la loi de finances (partie dite intégrante du projet de loi) et des *documents d'information* (de portée informative et considérée comme ne faisant pas partie du projet de loi).

Tableau 6.1 - Liste des documents transmis au Parlement (d'après la Direction du Budget)

Crédits par chapitre et nature de dépenses) 2012 et 2011 (listing)	La loi elle-même (articles)	Tirages des prêts 2012
Budget annexe (Fonds commun de l'Education financé par trois bailleurs, 23,7 milliards)	Les constatations de la Cour des comptes	Tirages des dons et projets (411,93 milliards)
Evolution des effectifs des fonctionnaires de 2011 à 2014	Le plan de trésorerie 2012 mensuel (avec retard)	TOFE prévisionnel 2012 et TOFE prévisionnel 2011
Un document « Fonds » indiquant le montant du Fonds routier national sans détail de son emploi	Un rapport CDMT 2012-2014 (de 109 pages)	
Un exposé des motifs (12 pages)	Le détail des recettes 2012	
Appuis budgétaires attendus (avec indication du taux de change)	Les réponses du Ministère aux questions des sénateurs	
Lettre de notification budgétaire (conditions d'exécution du budget) pour 2011 (et non pour 2012)	Les réponses du Ministère aux questions des députés	

(Ces documents nous ont été transmis sous forme électronique ; les documents papiers transmis sont différents dans leur présentation et leur contenu, notamment le document détaillé).

Tableau 6.2 - Les documents devant accompagner le projet de loi de finances (LOFP)

Partie intégrante au projet de loi de finances (article 26 LOFP)	Partie informative (article 27 LOFP)
<ul style="list-style-type: none"> - un état détaillant et justifiant les prévisions de recettes fiscales et non fiscales du budget général de l'Etat - un état fixant les dépenses autorisées de chaque Ministère, détaillées par nature économique, ainsi que la liste des bénéficiaires et le montant des garanties d'emprunt accordées par l'Etat - un état des effectifs d'agents publics, civils et militaires, rémunérés par l'Etat - des états fixant les charges et ressources des budgets annexes, budgets d'affectation spéciale et budgets de prêt - le cas échéant, les rapports présentant la stratégie poursuivie par les programmes établis en application de l'article 18 de la présente loi organique et expliquant les objectifs poursuivis et l'usage des crédits - 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 	<ul style="list-style-type: none"> - un rapport sur les hypothèses et perspectives économiques retenues pour l'exercice à venir - les comptes consolidés de l'ensemble des administrations publiques pour le dernier exercice clos, faisant apparaître notamment les comptes des organismes publics autonomes - un état fixant la programmation indicative à moyen terme des grandes catégories de dépenses publiques - un rapport sur l'application de la présente loi organique et notamment ses articles 17, 18, 40 et 43

Source : la loi organique relative aux finances publiques

On observera que les budgets des EPA et APE ne font pas partie de la première liste mais seulement de la seconde.

Pour le budget 2012, des documents ont été ajoutés à la liste de ceux transmis en 2011 (d'après le budget) traduisant ainsi une volonté de mettre en application la LOFP et marquant ainsi un net progrès :

- Rapport de programmation budgétaire à moyen terme contenant deux parties :
 - o Une partie de cadrage macroéconomique sur trois ans explicitant les principales hypothèses sous tendant le budget (PIB, inflation, réserves de changes, taux de change, TOFE prévisionnel) ;
 - o Une partie de cadrage budgétaire avec enveloppes ministérielles.
- Plan de trésorerie annuel ;
- Etat des effectifs des agents publics civils et militaires.

Il manque par rapport à l'article 27 un état consolidé de l'ensemble des administrations publiques qui doit être élaboré pour 2014.

Le rapport de programmation a été calé sur le CSLP II (après élaboration de trois scénarios) qui était en cours de finalisation et d'adoption politique).

Par ailleurs, un « rapport sur la dette » a été présenté comme « annexe au projet de budget » (il n'est pas mentionné par le service de la préparation et de la prévision budgétaire mais il a été fourni à la mission par la Direction de la Trésorerie). Ce document est en fait une étude non récurrente qui entre de ce fait mal dans le cadre des « annexes » à la loi de finances qui sont annuelles et de production régulière.

Tableau 6.3 - Les documents produits parmi ceux qui sont demandés par la méthodologie PEFA

Documents demandés	Réponse	Observations et remarques sur les réponses fournies
1. Les hypothèses macroéconomiques, comprenant au moins les estimations de croissance totale, et les taux d'inflation et de change	Oui	Le taux de change sous-tendant les prévisions est intégré dans un document relatif au suivi des dons courants. Il devrait normalement être intégré parmi les hypothèses figurant dans l'exposé des motifs
2. Le déficit budgétaire, défini selon les normes GFS ou toute autre norme internationalement reconnue	Oui	Oui, le déficit est clairement indiqué dans l'exposé des motifs (titre III et dans le tableau de l'article 3)
3. Le financement du déficit, y inclus la description de la composition prévue	Oui	
4. Le stock de la dette, y compris des informations détaillées au moins pour le début de l'exercice en cours	Oui	Une note fournie à la mission intitulée « Stratégie d'endettement public pour l'année 2012 », Annexe à la loi de finances indique le montant de la dette à la fin 2010. Son statut devrait être précisé pour parfaire la notation.
5. Les avoirs financiers, y compris des informations détaillées au moins pour le début de l'année en cours	Non	
6. L'état d'exécution du budget au titre de l'exercice précédent, présenté selon le même format que la proposition de budget	Non	Non, la loi de règlement n'est pas disponible. Les Parlementaires s'en plaignent (réponses aux questions de membres de la commission des finances pour le budget 2012 (« Le dernier projet de loi de règlement et le compte rendu d'exécution budgétaire remontent à 2008 »))
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.	Oui	Le document 2012 papier ne fournit que les crédits 2012. Le document transmis par informatique retient une colonne crédit 2011.
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	Des données existent seulement pour l'année en cours. Leur contenu n'est d'ailleurs pas clairement indiqué. Elles ne figurent pas dans le document papier transmis, mais seulement dans les documents transmis sous forme électronique.

<p>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</p>	<p>Oui</p>	<p>L'exposé des motifs du projet de loi fournit une liste des réformes fiscales prévues et leur incidence anticipée sur le budget. Des précisions sont par ailleurs données dans les réponses aux questionnaires des députés et sénateurs. Toutefois, les explications sont sommaires (notamment elles ne font pas le partage entre les effets volumes et les effets taux, ni sur la dynamique de leur déploiement (année pleine ou non). Les principales dépenses et leur réforme (priorité, nouveaux programmes) font aussi l'objet d'explications dépense par dépense dans l'exposé des motifs et dans les réponses aux questionnaires. Elles sont aussi sommaires et ne sont pas encore complètes.</p>
--	------------	--

Note : Ce tableau a été élaboré à partir d'informations fournies par la Direction générale du budget et les documents transmis par elle à la mission.

Notation

6 items sont donc positifs.

La note est B : « les documents récents du budget satisfont 5 à 6 des 9 critères d'information »

Evolution par rapport à 2009

La note était C. Cette amélioration de la notation traduit un réel progrès dans le niveau de communication entre le gouvernement et le Parlement au cours de cette période et une amélioration de la qualité de l'information transmise. La forme toutefois est encore insuffisante par rapport aux normes internationales (présentation de tableau de synthèse...).

Composante	Critères minima (Méthode de notation M1) Note globale : B	Justifications
Part des informations d'une liste normative de 9 items dans la documentation budgétaire la plus récemment émise par l'administration centrale	Note : B les documents récents du budget satisfont 5 à 6 des 9 critères d'information.	Les documents récents du budget satisfont 6 des 9 critères d'information.

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

L'indicateur s'intéresse à deux catégories d'opérations (qui relèvent des entités de l'administration centrale au sens du PEFA) :

- les opérations extrabudgétaires, c'est-à-dire *non incluses dans la loi de finances* ;
- les opérations inscrites au budget mais *gérées en dehors du système de gestion et de comptabilité budgétaire de l'administration*, qui comprennent principalement des projets financés par les bailleurs de fonds, mais qui peuvent également inclure des dépenses de l'Etat exécutées en dehors des procédures de contrôle de la dépense budgétaire (parfois dénommées les « *gestions de fait* » en droit privé et en droit public).

L'indicateur ne note pas l'importance des opérations qui sont gérées en dehors du cadre de l'administration centrale (par exemple par des EPA ou APE ou même des Fonds) mais l'importance de celles qui sont gérées en dehors de ce cadre et qui sont « *non rapportées dans les états financiers de fin d'exercice* » ou, de façon plus large, dans les « *rapports budgétaires* » ou encore qui sont des « *démembrements de l'administration* » souvent pour s'émanciper des règles contraignantes de la gestion publique.

On distinguera les opérations non rapportées (au sens du PEFA) hors projets financés par les bailleurs et les opérations rapportées liées au projet.

Les opérations non rapportées hors projets

Il peut en exister trois types qui sont très différents :

- Des *opérations liées à des recettes non incluses dans le budget de l'Etat, non incluses dans les circuits normaux de la recette et finançant des dépenses non reprises non plus dans le budget et mises en œuvre en dehors des règles de la dépense publique* ; Il s'agit en général de circuits de la dépense publique mis en place pour des raisons pratiques (petites recettes ; petites dépenses ; dépenses difficiles dans le système financier public) ou pour des raisons de dissimulation (les recettes sont utilisées pour partie pour des dépenses qui ne sont pas publiques ou en dehors de leur objet normal) ;
- Des *dépenses liées à des subventions inscrites dans le budget transitant par des entités ad-hoc* (en général des Fonds) ou par des procédures particulières (*procédure d'urgence non régularisées qui en fait sont des fonds temporaires*) ;
- Des dépenses liées à des subventions inscrites dans le budget et versées à des *entités à statut précis et soumises aux règles de la dépense publique* (éventuellement sous une forme adaptée à leur activité).

On examinera successivement ces trois cas en essayant de bien les distinguer.

Pour le faire il faut étudier le détail des subsides entité par entité (poste 661 « *Allocations et subsides* » – pour 2010) (60 799 240 151 FBU en paiement) afin de voir si ces subventions sont régulières (par exemple à une APE) ou ne l'est pas (par exemple à une association fictive) ou à un fonds sans justification économique.

Tableau 7.1 - Les subsides

Titre (661) (en milliards de FBU)	Total
Allocation aux pouvoirs publics (6610000)	60,79
Allocations aux services Ministériels (6620000)	15,551
Subsides à l'Université du Burundi (6640000)	12,793
Autres (6648000)	0,0019

Les recettes hors les circuits « normaux » (budgétaires) de la recette publique

Il s'agit des petites « régies » non instituées (sans comptable de rattachement, sans obligation de rendre des comptes pour avoir une autre subvention) dont les fonds ne sont pas repris dans la comptabilité d'un comptable et inscrit dans une comptabilité publique. Elles faisaient l'objet de « notes à l'OTBU » spécifiques. Elles doivent exister dans la mesure où les contrôles publics par les institutions de contrôle interne et externe est faible.

On pense aux ressources collectées par les Centres de santé de base – qui devraient faire l'objet d'une inscription comptable mais dont on peut penser qu'elle n'est pas systématique (en dépit des efforts fait par le Ministère de la santé). On pense aussi aux recettes directes des écoles communales.

Avec les politiques de gratuité ces circuits extrabudgétaires doivent diminuer.

Il est difficile d'en apprécier l'ampleur. Dès lors que ne sont pas comptabilisées les recettes plus importantes des hôpitaux, collèges, université et autres grands APE et EPA, plus structurés et plus contrôlés, les montants en cause doivent être modérés. Cependant elles existent comme le montre le compte bancaire créé par le Ministère de l'éducation de base et secondaire pour recevoir et gérer (dans des conditions de régularité problématiques) les versements des parents d'élèves mis à jour par l'IGE (voir ci-dessous l'indicateur PI-17). Le FMI (2011, note sur la mise en œuvre de la LOFP) considère que ce circuit de la dépense – qui doit faire l'objet d'une régularisation sous forme de régie instituées – est encore présent, en dépit des efforts faits pour y mettre un terme.

Les régies ont commencé à être mises en place dans certains ministères ou entités publiques en nombre limité sous la forme de *comptables payeurs* (Ministère de la jeunesse, Universités, Ministère de l'EAC, notamment).

Les dépenses liées à des subventions transitant par des entités ad hoc (appelés « fonds » souvent)

Il s'agit en général de dépenses réalisées par des fonds souvent créés pour tourner les règles de la dépense publique.

Il a été mentionné dans le précédent rapport qu'il existait alors d'après la Cour des comptes 13 fonds spéciaux. Ces fonds ont été supprimés d'après la Cour des comptes. Il ne reste plus que 5 comptes en 2011 (dont le « fonds routier national », le fonds « Stock stratégique carburant » et le fonds « Social carburant ») et 2 en 2012.

Les dépenses liées à des subventions inscrites dans le budget (à des entités autonomes)

Les subsides aux entités légitimement autonomes, clairement identifiables et au statut défini

Le principe d'entités autonomes qui exécutent des politiques publiques n'est nullement contraire à l'orthodoxie budgétaire. Ce n'est donc pas parce que les subventions à ces entités constituent une part importante du budget que le pays doit être mal noté pour cet indicateur.

Ces entités autonomes à caractère public (parce qu'elles exécutent un service public, parce qu'elles perçoivent directement des recettes publiques, parce qu'elles bénéficient de subventions publiques) sont au Burundi les EPA et les APE. Elles apparaissent au budget pour les subventions qu'elles reçoivent.

Ces entités ne sont donc pas hors budget (au sens de cet indicateur). Leurs textes sont cependant très anciens et manifestement inadaptés, car nombre d'entités autonomes n'ont pu

trouver un statut juridique faute de texte général pouvant les accueillir (on pense aux Districts sanitaires comme on le verra).

Les Etablissements publics à caractère administratif (EPA) et les administrations personnalisées de l'Etat (APE)

Les établissements publics à caractère administratif (EPA)

Les établissements publics à caractère administratif sont régis par le décret-loi n°1/23 du 26 juillet 1988 portant cadre organique des établissements publics. Ils sont, sauf si leur statut propre ne le prévoit, soumis aux marchés publics, aux règles de la comptabilité publique. De plus leur budget doit être approuvé a priori par leur tutelle.

Les Administrations personnalisées d'Etat (APE)

Les établissements personnalisés sont régis par le Décret loi n°1/024 du 13 juillet 1989. Ils sont dotés de la personnalité juridique, possède en propre un patrimoine et dispose d'une autonomie de gestion. Ils sont placés sous l'autorité directe d'un Ministre. Ils sont soumis aux règles de la comptabilité publique. Ce sont pour une large part des hôpitaux et des régies.

Les EPA et les APE, comme on le verra dans l'indicateur PI-9, font l'objet d'un suivi très peu précis de l'administration centrale qui donc les connaît mal. Il n'existe pas de liste sûre de ces établissements. La source d'information la plus fiable pour seulement les identifier est la nomenclature budgétaire. Elle doit couvrir une très grande partie du champ, mais elle n'est pas exhaustive comme nous avons pu nous en rendre compte au fil des travaux (par exemple des analyses relatives aux hôpitaux).

Cette nomenclature fait apparaître l'existence de :

-56 APE : 37 *Hôpitaux ou institutions médicales* ; 5 *Régies* (dont celle des postes, qui ont un caractère commercial), 3 *Instituts supérieurs* (dont l'Institut de la statistique), 3 *Directions générales* (Administrations pénitentiaires, Hydrauliques et Energies rurales), 1 *Agence* (de presse) à caractère industriel et commercial et des *Centres nationaux*.

-28 EPA : des *Instituts universitaires* (7), des *Offices* (OBR, Office des routes – ODR), la *Radio télévision nationale*, des *Ecoles supérieurs* (Ecole normale supérieure), l'*Université du Burundi*, des *Centres de formation* et les SETEM (*Services techniques Municipaux*), 1 *Fonds* (le Fonds routier national).

Pour l'essentiel, nombre de ces entités ont des activités qui justifient une certaine autonomie. Il en existe cependant pour lesquelles cette autonomie est plus discutable (les Directions Générales, notamment). La distinction entre les APE et les EPA ne s'avère pas dans la pratique tout à fait claire ; elle ne semble pas recouper la distinction plus traditionnelle et davantage fondée sur des réalités tangibles entre les *Etablissements publics à caractère administratif* d'une part et les *Etablissements à caractère industriel et commercial* d'autre part (ou les *Agences* et les *Sociétés mixtes*.)

Leur liste montre que ces entités couvrent un large éventail d'activités.

Ces entités font l'objet de contrôles nombreux et détaillés de l'IGE. On montrera que leur gestion est souvent opaque peu respectueuse des règles de base de la gestion financière publique.

Le budget ne retrace pas exactement les dotations annuelles que ces entités perçoivent du budget de l'Etat. Au Burundi, une part importante de leurs dépenses (notamment les dépenses salariales pour le personnel pris en charge par la fonction publique) figure dans le budget de l'Etat. Il n'est toutefois pas possible d'évaluer cette part qui ne fait pas l'objet d'une identification particulière dans le budget de l'Etat. Pour les hôpitaux, on estime (voir PNDS et CDMT) que la part des dépenses de santé payée par les usagers est de l'ordre de 40 %.

Il serait évidemment souhaitable que les documents budgétaires retracent des comptes consolidés de ces entités ou annexe des rapports d'activité (ce qu'il est prévu de faire en 2014). Mais ces entités ont vocation à être autonomes. Observons que la loi organique en son

article 27⁷, n'y oblige pas en prévision, mais elle y oblige en réalisation seulement, ce qui relève davantage de l'indicateur PI-9 que de l'indicateur PI-7). Elles ne peuvent donc être considérées comme « *extra-budgétaires* » au sens de cet indicateur :

- Une de leurs ressources – probablement, la ressource principale - figure dans le budget ; d'autres ressources (mais non individualisées) sont inscrites dans le budget ;
- Elles suivent des règles budgétaires et financières définies ;
- Elles sont normalement suivies par des conseils et organes de gestion régulièrement constitués (mais, évidemment dont le fonctionnement n'est pas toujours régulier comme le montrent les rapports de l'IGE) parmi lesquels siègent des représentants de l'administration qui peuvent et doivent faire rapport aux Ministres des finances ou aux autorités de tutelle. Mais ces rapports ne sont ni rendus publics ni inclus dans les rapports budgétaires.

Les subsides aux entités au statut imprécis

Tableau 7.2 - Liste des bénéficiaires de subsides qui semblent n'être ni APE, ni EPA, ni des associations privées qui ne sont pas des associations fictives (« faux nez » de l'Etat)

Intitulé (en millions de FBU)	Montant	Intitulé (en millions de FBU)	Montant
Conseils nationaux	57,85	Frais de fonctionnement de la commission de recrutement	8,54
Commissions techniques	89,00	Frais de fonctionnement de la coordination provinciale de l'enseignement des métiers	15,13
Service de renseignement	3 990,00	Frais de fonctionnement du bureau de communication	17,80
Frais de fonctionnement du cabinet militaire	36,50	Frais de fonctionnement des inspections	160,20
Frais de fonctionnement à l'unité d'appui à la protection des institutions	295,60	Frais de suivi de la gestion des ressources humaines et de l'encadrement des services	48,95
Commissions nationales des terres et autres biens	1 643,60	Encadrement continu des enseignements	10,68
Commission des droits de l'homme	133,50	Frais de fonctionnement des Directions communales de l'enseignement	77,40
Fonctionnement des commissions et divers ; Assemblée nationale	166,50	Frais de fonctionnement des DPE	164,41
Fonctionnement des commissions et divers ; Sénat	127,20	Participation aux soins de santé	767,60
Frais de fonctionnement des inspections communales	15,13	Frais de fonctionnement des districts sanitaires	1 001,25
Frais de fonctionnement de la commission technique de désarmement	311,50	Frais de fonctionnement des provinces sanitaires	106,80
Frais de fonctionnement des attachés militaires	385,90	Allocation à la promotion de la culture	170,88
Cellule nationale de renseignement financier	222,50	Encadrement des opérateurs économiques	445,00
Frais de fonctionnement des commissions techniques des marchés	181,12	Secrétariat permanent cadre de dialogue	267,00
Frais de fonctionnement du conseil supérieur de la Magistrature	17,80	Dépenses relatives à la recherche minière	67,00
Frais de fonctionnement des chambres criminelles	35,60	Frais de fonctionnement de la commission nationale de l'environnement	10,68
Subsides à la Cour anticorruption		Vulgarisation du code de la navigation et	

⁷ L'article 27 de la LOFP prévoit que « *les comptes consolidés de l'ensemble des administrations publiques pour le dernier exercice clos, faisant notamment apparaître les comptes des organismes publics autonomes* » doivent accompagner les projets de loi de finances ; ce qui montre a contrario que le projet de budget lui-même ne doit pas être accompagné des projets de budget ou rapports des organismes publics autonomes.

	427,00	du transport lacustre	5,30
Subsides à la Brigade anticorruption	791,30	Vulgarisation de la loi sur les transports intérieurs	5,30
Subsides à l'IGE	1 044,00	Frais de fonctionnement de la commission technique de sécurité de la navigation	8,00
		Total	13 329,52

Source : Titre 661 » Subsides » budget 2012

Il existe aussi des subsides qui sont versés à des bénéficiaires publics qui n'ont pas de statut ou dont le statut est flou et qui fonctionnent alors comme des « *fonds* » de fait.

Il n'est pas aisé de les identifier. Mais l'examen détaillé des subsides de 2011 (en crédits ouverts) permet d'établir une liste de subsides (voir tableau 7.2) qui correspond avec une assez forte probabilité à cette situation.

Le total des fonds en cause s'élève à 13,3 milliards de FBU.

Trois remarques sur cette analyse :

- Le total des crédits sur lequel ce tableau est fondé (61,24 milliards) transmis par les services du budget, s'écarte notablement du total figurant dans le budget (87,9 milliards) (peut-être par une erreur ou une imprécision de demande de la mission) ;
- Il peut figurer dans la liste retenue des APE ou EPA (la liste que nous avons utilisée est celle qui est associée à la nomenclature du budget ; elle peut être incomplète - on pense notamment à l'IGE, à la Brigade anticorruption, à la Cour anticorruption).
- Les Districts sanitaires (45) sont des entités qui sont en fait autonomes (ils ont des budgets propres et reçoivent des subsides) depuis 2008. Ils ont aussi des obligations de rendre compte (trimestriellement) à leur tutelle. Ils pourraient donc être regardés comme des entités autonomes au même titre que les hôpitaux ; toutefois ils n'ont pas encore de statut juridique (aucun texte officiel ne les institue).

Il ressort de cette analyse que les « *fonds de fait* » ou « *dépenses extrabudgétaires au sens du PEFA* » ou les régies elles aussi « *de fait* », c'est-à-dire sans existence juridique formelle, sont peu nombreux et que les sommes en cause sont peu importantes. Elles appellent néanmoins des régularisations.

Les opérations non rapportées liées aux projets

La tutelle sur les projets est exercée directement par les Ministères techniques. Le Ministère chargé du plan qui avait la responsabilité d'élaborer et de suivre l'exécution du PIP n'a pas de rapport direct avec les projets. N'apparaissent dans le PIP que les projets mobilisant les fonds de contrepartie nationale. Il existe donc des projets qui ne sont pas connus des ministères de tutelle (ceux qui sont sans contrepartie).

Le nombre de projets est très élevé (environ 500). Beaucoup d'entre eux sont soit des petits projets sur recettes externes (leur nature est très variée et parfois ils correspondent à des dépenses de fonctionnement) soit des projets de nature politique (qui par exemple n'ont pas donné lieu à une étude d'impact, de faisabilité ou de programmation).

Il existe un nombre réduit de projets qui sont bien structurés (environ 50) mais ils représentent une part élevée de l'ensemble des financements des projets (environ 90 %). Ces projets sont financés par les bailleurs importants, sont gérés par un comité de gestion et administrés par un coordonnateur appuyé d'une petite équipe.

L'information financière est collectée par le Ministère de tutelle et transmise au Ministère chargé du plan par le point focal du Ministère du plan dans le Ministère technique. Le Ministère chargé du plan organise périodiquement des visites sur place.

D'après le Ministère chargé du plan tous les projets relevant de cette catégorie (projets bien structurés) produisent un plan de décaissement en début d'année et des rapports en fin de trimestre, parfois en cours d'année (mais cette pratique est rare, en raison d'un insuffisant suivi de la partie nationale). Cette obligation qui conditionne l'obtention des fonds de contrepartie est bien respectée. La mission cependant n'a pas pu consulter ces rapports. Par ailleurs ces rapports ne sont pas repris dans la loi de règlement et ne font pas l'objet d'une publication.

Comparaison avec PEFA 2009

La composante i) enregistre une nette amélioration (passage de D à B). Cette amélioration traduit pour une part une réappréciation des situations de 2007 et 2008 prises en compte dans le PEFA 2009 (la mission 2012 a pu obtenir des informations non disponibles alors). Elle manifeste aussi une réduction réelle des fonds extrabudgétaires, notamment par la fermeture des comptes bancaires, la réduction du nombre de fonds et par la mise en place de dispositifs d'encadrement plus étroit des activités des EPA et APE.

La composante ii) n'enregistre pas de progrès réels en dépit des efforts du CNCA qui ont permis de réelles améliorations mais qui n'ont pas encore réussi à ce que des rapports périodiques assez nombreux et complets soient fournis par les projets, publiés et inclus dans les états financiers de l'administration centrale.

Notation

Composante	Critères minima (Méthode de notation M1) Note globale : D+	Justification
i) Niveau des dépenses extrabudgétaires (autres que les projets financés par les bailleurs de fonds) qui ne sont pas incluses dans les rapports budgétaires	i) Note : B Le niveau des dépenses extrabudgétaires non rapportées (autres que les projets financés par les bailleurs de fonds) constitue de 1 à 5 % des dépenses totales.	Il existe peu d'entités gérées en dehors du système des finances publiques et qui pourraient échapper au contrôle strict de leurs autorités (si elles s'en donnaient les moyens). Des entités publiques « sous contrôle » ont cependant des statuts qui ne sont pas juridiquement fixés.
ii) Les informations sur les recettes / dépenses liées aux projets financés par les bailleurs de fonds qui sont incluses dans les rapports budgétaires.	ii) Note : D Les informations incluses dans les rapports budgétaires sur les projets financés par les bailleurs de fonds laissent sérieusement à désirer et ne couvrent même pas toutes les opérations financées grâce à des emprunts.	ii) les bailleurs fournissent insuffisamment d'informations sur les projets, notamment les projets sur don. Il n'existe pas de système de transmission d'informations reliant directement un service du gouvernement ou les ministères à l'ensemble des projets afin d'avoir des renseignements et rapports exhaustifs et à rythme régulier. Le service de préparation et de suivi du PIP du Ministère du plan reçoit périodiquement par l'intermédiaire des ministères techniques qui exercent la tutelle sur les projets des rapports périodiques annuels pour environ 90 % des projets (en termes de masse financière). Mais ces rapports restent confidentiels, ne font pas l'objet d'une publication et ne sont pas inclus dans les lois de règlement. La mission n'a pu les consulter.

PI-8. Transparence des relations budgétaires intergouvernementales

La dernière loi de décentralisation date de 2010 ; elle a modifié la loi antérieure de 2005 sur des points mineurs.

Il existe 117 communes (116 communes rurales et la mairie de Bujumbura (qui devait être partagée en 13 communes urbaines, mais cela ne s'est pas fait).

La Province (17) est un échelon de déconcentration (administrative), exclusivement.

Le développement de la décentralisation

La loi de 2010 ne peut pas servir de base à une réelle politique de décentralisation.

Elle ne définit pas avec suffisamment de précision la répartition des compétences entre l'Etat et les communes ; le régime de la capitale (la seule Ville qui devait être divisée en communes urbaines) n'est pas défini ; elle place encore les entités décentralisées sous le régime de la tutelle administrative et financière de l'Etat (par l'intermédiaire des Provinces).

Elle est très insuffisante en ce qui concerne les liens financiers entre l'Etat et les communes (règles des subsides) : si elle définit précisément les impôts que la commune peut appliquer et les taxes qu'elle peut imposer pour les services publics locaux, elle ne prévoit pas expressément de subvention (dotation) de fonctionnement et est peu précise en ce qui concerne les subventions (dotations) d'équipement.

L'organisation territoriale

Le Burundi connaît deux niveaux de gestion territoriale : la province et la commune.

La province (il en existe 19) est une unité de déconcentration ; la commune une unité de décentralisation.

La loi portant organisation de l'administration territoriale de l'administration communale date du 20 avril 2005. Elle a été révisée le 25 janvier 2010 par la loi n°1/02 portant révision de la loi n°1/016 portant organisation de l'administration communale.

La décentralisation est encore très embryonnaire au Burundi.

La commune

Le nombre de communes juridiquement créées s'élève à 129. 116 sont des communes rurales, 13 sont des communes de la Mairie de Bujumbura. En fait ces 13 communes n'ont pas encore été créées. Au total, donc, le Burundi compte 116 communes rurales et la commune de Bujumbura.

La commune est dotée de la personnalité juridique, de l'autonomie organique et financière. Elle est chargée de la gestion des intérêts locaux de la population de son ressort. Elle est gérée par un *Conseil communal* élu tous les 5 ans qui « règle, par ses délibérations, les affaires de la commune ». Il élit en son sein un bureau composé d'un Président, d'un Vice-président et d'un Secrétaire.

Des quotas sont imposés : le Conseil communal doit être composé de 60 % de Hutus et de 40 % de Tutsis et de 30 % de femmes. Il est composé de 15 membres (25 jusqu'en 2010).

Le Conseil se réunit une fois par trimestre en session ordinaire. Il élit un *Administrateur communal* qui est à la fois le représentant légal de la commune et de la population de son ressort et le représentant de l'Etat.

Comme représentant légal, il gère le patrimoine communal, dirige et supervise tous les services communaux et coordonne les actions de développement ; comme représentant de l'Etat, il est chargé de l'application des lois et règlements (notamment il exerce le pouvoir de police). Il exerce aussi un pouvoir de surveillance et d'orientation sur les agents des services déconcentrés de l'Etat de sa commune. Il est rémunéré par l'Etat et bénéficie des avantages décidés par la commune. Il prépare et exécute le budget communal et il ordonnance les dépenses et les recettes.

Le personnel communal est composé au minimum de 5 agents : un conseiller technique chargé des questions administratives et sociales, un conseiller technique chargé des questions de développement, un secrétaire communal, un agent d'état civil par centre d'enregistrement et un comptable communal.

Ils sont cadres d'Etat détachés et sont à la charge du budget de l'Etat.

Le secrétaire communal et le comptable sont recrutés par concours par l'administrateur communal après approbation du conseil communal. Ils doivent « avoir terminé avec succès les humanités ou l'équivalent ou jouir d'une expérience avérée ».

Le comptable communal est « responsable de la perception et de la comptabilité des recettes des communes ». Il est « seul chargé d'effectuer sous la responsabilité et dans les limites des allocations budgétaires conformément aux dispositions du règlement sur la comptabilité communale, le paiement des dépenses autorisées et ordonnancées par l'administrateur communal ».

Le régime de responsabilité n'est pas précisé.

Le Gouverneur de province (ou le Maire de la ville) au premier degré et le Ministre ayant l'administration territoriale dans ses attributions au second degré exercent leur tutelle sur les actes des autorités communales.

La colline ou le quartier

La colline (commune rurale) ou le quartier (commune urbaine) sont administrés par des conseils (de colline ou de quartier) qui ne sont pas élus sur la base de liste politique, qui perçoivent des jetons de présence et qui sont placés sous la Direction d'un chef (de colline ou de quartier) qui est celui qui a obtenu le plus grand nombre de voix. Ces conseils ont pour fonction de mener des actions de développement et « d'assurer sur la colline ou au sein du quartier l'arbitrage, la médiation, la conciliation ainsi que le règlement des conflits de voisinage ».

Toutefois, la période est marquée par la construction et la réhabilitation de bureaux communaux qui ont permis de doter 40 % des communes d'une première infrastructure de base.

Le régime financier des communes

Les budgets des communes sont de très faibles montants : la Mairie de Bujumbura en 2011 percevait 4,16 milliards de FBU, Gittega 293 millions, Ngozi 221 Millions, Rumonge 201 Millions ; les autres percevaient entre 100 millions et 6 millions (Ryansoro).

Les recettes totales des communes, d'après le recensement réalisé par la Direction des finances communales du Ministère de l'intérieur se sont élevées en 2011 à 9,301 milliards de FBU.

Les taux d'exécution sont très variables une dizaine de communes sont en très fort sur exécution (dépassement entre 25 et 50 % du budget primitif) ; 42 ont des taux d'exécution compris entre 100 % et 80 %. La grande majorité exécute faiblement leur budget.

Un manuel de procédure vient d'être édité dans le cadre du programme de bonne gouvernance de l'Union Européenne.

Le régime financier des collectivités territoriales

Les compétences de la commune

La commune n'a pas de compétence d'attribution. Le Conseil fixe le programme de développement, les conditions de réalisation des actions de développement en concertation avec le gouverneur dans les domaines où il est nécessaire de coordonner l'action de l'Etat et de la commune, décide de la gestion des biens du domaine public, décide de la création et de l'organisation des services publics communaux et adopte le cahier des charges des concessions domaniales qui sont accordées par l'Etat à la commune dans les conditions fixées par la loi.

L'article 76 sur les dépenses de la commune précise toutefois que les dépenses sont notamment : les frais d'entretien des infrastructures socio-économiques appartenant à la charge de la commune ; les dépenses relatives à l'hygiène et à la salubrité publiques, y compris l'enlèvement et le traitement des immondices, l'évacuation et le traitement des eaux usées ; les frais d'entretien de la voirie communale ; les dépenses relatives à la prise en charge des élèves et malades indigents (en réalité, cette compétence est assurée par l'Etat et la commune est simplement chargée de la certification des états d'indigence ou de maladie).

Rien n'est indiqué en ce qui concerne les *Centres de santé de base* ni les *Ecoles communales* ; ils sont de fait à la charge de l'Etat et des usagers.

Les ressources de la commune

Outre les revenus du patrimoine et du portefeuille, les recettes des services publics (qui dépendent de leur coût) et les produits des emprunts la loi prévoit que la commune peut instaurer et percevoir une taxe sur les cultures de rente, un impôt foncier et un impôt sur les revenus locatifs.

Les principales taxes sont les taxes sur les marchés, les taxes de chargement.

Il est prévu que l'Etat puisse verser des subventions, mais elles ne sont pas définies, l'article 71 indiquant seulement que « l'Etat accorde à la Commune, en complément de ses ressources propres les moyens suffisants pour se doter d'une politique de développement de ces infrastructures, notamment dans les domaines de l'éducation, de la santé, du réseau routier, de l'électricité et de l'eau ».

Le budget et son contrôle

Le budget est composé de deux sections : un budget de fonctionnement et un budget d'investissement (qui peut reprendre l'excédent de la section de fonctionnement). Il doit être voté, en équilibre, avant le 30 septembre au plus tard de l'année précédente, l'exercice s'étalant du 1^{er} janvier au 31 décembre. Il est soumis à l'approbation du Gouverneur de province qui doit exercer un contrôle sur l'équilibre et l'inscription des dépenses obligatoires. Un budget est dit en équilibre quand les charges d'emprunt sont couverts par l'excédent de la section de fonctionnement (la commune ne s'endette pas pour

rembourser ses dettes).

Le budget est transmis à la Cour des comptes qui doit le « certifier » (c'est ce mot au sens financier précis qui est utilisé dans la loi) et donner quitus à l'administrateur communal (et non, comme on pouvait s'y attendre, au comptable).

Les financements

Les principales ressources des communes sont les taxes sur les marchés et les taxes d'enlèvement. Leurs principales compétences regroupent les missions de services publics relatifs à la voirie et aux questions sanitaires de proximité.

La subvention aux communes inscrite dans le budget 2012 s'élève à 43 millions de FBU (pour un budget total de 1 211 milliards), ce qui est très faible.

Les communes reçoivent des subventions du FONIC⁸ (Fonds national d'investissement communal) pour leur équipement. Ces subventions couvrent la partie nationale (communale) des financements des projets des bailleurs. Cette quote-part est toujours très faible (entre 1 et 5 % pour les marchés et les abattoirs ; environ 2 % pour les écoles et les centres de santé) ; les principaux projets sont : appui aux projets communaux (899 millions) ; construction des écoles fondamentales (4,5 milliards) ; projet de villagisation (2,5 milliards).

Les projets sur ressources extérieures sont : *PRADECS* (3,6 milliards) ; *Projet d'appui à la décentralisation* (1,4 milliards) ; *Appui à la décentralisation et lutte contre la pauvreté* (4,0 milliards) ; *Appui au développement et à la participation citoyenne de la province de Cibitoke* (2,1 milliards).

Les subventions du FONIC sont versées en fonction des projets des bailleurs, indépendamment de tout autre critère.

Les communes ne perçoivent pas de dotation pour leur fonctionnement ; toutefois les rémunérations des personnels communaux sont prises en charge par l'Etat. Cette subvention « implicite » ne donne lieu à aucune inscription budgétaire individualisée dans les budgets de l'Etat (par exemple dans une ligne particulière isolée *pour mémoire* ou *ordre*).

En revanche, elles versent de façon inique comme l'a montré l'IGE et sur des bases légales peu claires 2 % de leurs recettes fiscales à la Province pour le fonctionnement du Gouverneur de la province.

La population est, d'après les entretiens menés par la mission PEFA, peu satisfaite des services communaux, notamment ceux qui traitent des immondices.

La collecte des informations budgétaires ex ante et ex post par l'administration centrale

Seul, le Ministère de l'intérieur suit les finances communales. La Direction des finances communales est active et en dépit de moyens faibles, elle exerce sa mission avec diligence et compétence en sorte que le Ministère dispose d'informations sur les finances communales qui font l'objet d'une compilation et d'études.

Les informations budgétaires

Les informations budgétaires ex ante doivent être transmises au Ministère de l'intérieur. Le quart des communes ne transmet pas leur budget.

⁸ Ces informations sur le FONIC et les projets sur fonds externes sont tirées du document « *Observations réservées aux constatations de la Cour sur le PLF 2012* » transmis par le Ministère des finances au Parlement.

Le suivi de l'exécution des budgets et la consolidation des comptes

Les budgets d'exécution ne sont pas transmis au Ministère de l'intérieur. Certains comptables (environ 50 %) envoient en fin d'année un procès verbal de clôture fiscal non formalisé et très simplifié. Bujumbura ne transmet pas ses budgets.

Aucune surveillance n'est assurée, aucune consolidation n'est réalisée.

Le Ministère de l'intérieur organise quelques contrôles inopinés (« descentes ») : en 2011 les communes de 7 provinces ont été contrôlées (50 communes) par 10 inspecteurs du Ministère afin de contrôler les comptables et l'utilisation des quittanciers.

La seule information régulière dont il dispose est un rapport mensuel transmis par les comptables avec copie des quittances utilisées dont l'envoi conditionne la fourniture par le Ministère de nouveaux quittanciers aux communes. C'est sur cette base que les données sur les budgets des communes ci-dessus sont établies.

La gestion critiquable du « Compte valeurs communales » du Ministère de l'intérieur

Le Ministère de l'intérieur achète les quittanciers pour les communes et aussi des drapeaux et leur revend avec une marge. Ces opérations (pour un montant de 1,04 milliards de FBU de 2006 à 2009) transitent par un compte bancaire gérés directement par le chef de cabinet du Ministre et le Directeur des finances communales du Ministère en dehors des règles des finances publiques normales (il s'agit en droit d'une « gestion de fait ») sans pièces justificatives et sans livre de comptes. L'IGE a fait un rapport sur ce compte et a montré qu'il avait fait l'objet de dépenses irrégulières – frais de déplacement, frais de mission ou autres – pour un montant total de 411 Millions de FBU.

Notation

Compte tenu du caractère embryonnaire de la décentralisation au Burundi - qui est l'observation essentielle - la notation de cet indicateur a peu de portée (notamment la composante ii). Elle est en effet assise sur des montants financiers très faibles.

Comparaison avec le PEFA 2009

Aucune évolution sensible. La notation du PEFA 2012 prend en compte les agents de l'administration des communes dont les salaires sont pris en charge par l'Etat et dont la répartition entre les communes suit des règles explicites claires.

Composante	Critères minima Méthode de notation M2 Note globale : D+	Justification
i) Transparence et objectivité dans la répartition horizontale des affectations entre les administrations décentralisées	Note : A L'affectation horizontale des transferts provenant de l'administration centrale est déterminée par des mécanismes transparents et basés sur des règles.	Les principaux transferts pour le fonctionnement consistent au paiement des fonctionnaires locaux par l'Etat central. Ces financements ne sont pas isolés dans le budget. Les règles de fixation de ces affectations seraient explicites (3 agents pour toutes les communes ; mais cette information n'a pas été clairement confirmée par la direction du budget). Toutefois les transferts concernant l'investissement – les subventions – sont des fonds de contrepartie qui sont déterminés pour l'essentiel par les décisions des bailleurs (donc hors de critères administratifs précis) ; mais leur montant est faible.
ii) Communication en temps voulu d'informations fiables aux administrations décentralisées sur leurs allocations	Note : D 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.	Cet indicateur a peu de sens car les transferts explicites sont inexistantes. En toute rigueur toutefois, on pourrait considérer que la prise en charge des salaires des agents communaux est une information implicite transmise à temps aux communes par l'Etat (elle ne varie pas d'une année sur l'autre et est une ressource sûre, mais qui n'apparaît pas dans le budget communal).

<p>iii) Degré de consolidation des données budgétaires de l'administration générale selon les catégories sectorielles</p>	<p>Note : D 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 OU si ces informations portent sur une proportion plus importante de dépenses, leur consolidation sous forme de rapports annuels est retardée de plus de 24 mois, pour peu qu'elle s'effectue.</p>	<p>Les budgets et les comptes des communes ne sont suivis que par un service de l'Etat central, au Ministère de l'intérieur. Ils ne sont pas suivis du tout par le Ministère en charge des finances. Les informations collectées par le Ministère, en dépit d'efforts de suivi par la Direction chargée des budgets communaux, sont lacunaires (essentiellement les recettes qui donnent lieu à fourniture de quittanciers par le Ministère de l'intérieur) et ne donnent lieu à aucune consolidation. Les contrôles sur place sont rares faute de moyens.</p>
---	---	--

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

Champ de l'indicateur et tutelles

Les entités (hors éventuel démembrement non conforme à la réglementation) du secteur public autres que l'Etat sont (les données sont fournies par la Cour des comptes dans son « *Programme annuel d'activités : exercice 2011* » adopté le 4 juillet 2011) :

- les collectivités territoriales (117 communes) ;
- les établissements publics à caractère administratif (22 EPA) ;
- les Administrations personnalisées d'Etat (57 APE) ;
- les entreprises d'Etat (12 sociétés publiques) ;
- les entreprises à participations publiques (23 sociétés mixtes) ;
- 6 services à autonomie de gestion (BSPI, SCEP (service chargé des entreprises publiques), BRB, SP/REFES, SNR, CENI) ;
- 2 fonds spéciaux ;
- 52 projets.

Le SCEP a établi un recensement quelque peu différent (31 APE, 19 EPA, 12 sociétés publiques, 21 sociétés mixtes et 54 projets).

Par ailleurs, l'Etat exerce une tutelle sur le secteur des assurances et des banques.

L'indicateur ne vise pas le contrôle par l'Etat de la bonne gestion de ces entités et du respect des règles qui les encadrent. Il traite uniquement du contrôle du risque « budgétaire » en fait « financier » : dans qu'elle mesure un sinistre financier d'une ou de plusieurs de ces entités entraînerait par substitution, par appel à caution, par appel au comblement de passif, par gestion de fait, par défaut de vigilance, par prévention d'un risque systémique ...à une action visant à prendre à sa charge une partie des conséquences financières de ce sinistre.

Concernant les banques et les assurances la mission n'a pu rassembler les informations nécessaires.

Les établissements publics APE et EPA

La surveillance par le Ministère en charge des finances

Il n'existe pas au Ministère des finances de service chargé de suivre les entités publiques. Les APE sont certes tenues de transmettre leur budget pour approbation, mais cela n'emporte aucune conséquence sur l'information des autorités sur la situation financière actuelle de ces APE. Des difficultés financières peuvent être générées indépendamment des budgets adoptés (sinistre imprévu par exemple ou budget irréaliste) ; et les budgets présentés peuvent dissimuler des situations financières compromises.

Le Ministère des finances aurait créé en 2010, un service en charge de la centralisation et de la consolidation budgétaire ; mais il n'élabore pas de synthèse. Il est peu connu et il n'a pas été possible de l'identifier vraiment.

La surveillance par les entités de tutelle

Les administrations de tutelle ne sont pas encore sensibilisées à la nécessité de mettre en place des systèmes de centralisation et de consolidation des états des entités autonomes dont elles doivent assurer la surveillance.

Ainsi, au Ministère de la santé – qui exerce la tutelle sur un grand nombre d'entités autonomes (les hôpitaux et les districts depuis 2008) - il ne nous a pas été possible de disposer des états et rapports de ces entités pour l'année 2010. Des efforts importants sont réalisés pour mettre en place un système de « *reporting* » trimestriel, dans le cadre de la mise

en place de la gestion par la performance. Des états financiers complets et détaillés ont été fournis à la mission pour 15 entités qui sont régulièrement et précisément suivies. Ils témoignent des efforts entrepris par le Ministère pour suivre de plus près la situation financière des établissements de santé et leur activité.

Mais la situation juridique n'est pas encore stabilisée ni clarifiée. Depuis 2008, avec l'adoption et la mise en place des « *Normes sanitaires pour la mise en œuvre du PNDS 2006-2010*, » les *Districts sanitaires* sont des entités autonomes qui perçoivent des subsides ou des subventions de l'Etat. Leur statut juridique n'est pas encore formalisé (un décret les instituant a été présenté au Conseil des Ministres, mais n'a pas encore été adopté). Ils ont cependant un budget et doivent transmettre un rapport trimestriel sur l'exécution de leur budget. Ce rapport doit être transmis 15 jours après la fin du trimestre. En fait, 80 % des districts communiquerait ce rapport (environ à la fin du mois suivant).

Les hôpitaux de districts (38) – qui ont le statut d'EPA - doivent tenir une comptabilité en partie simple et transmettre tous les trimestres leurs rapports. Seuls les hôpitaux nationaux (au nombre de 4) doivent tenir une comptabilité en partie double et produire des états annuels certifiés.

Les contrôles de l'IGE montrent que les hôpitaux contrôlés ne respectent pas ces règles.

Hôpital de XX (2007-2009) (APE)

- Il ne dispose ni de conseil d'administration ni de commissaire aux comptes ;
- La comptabilité est mal tenue et les états financiers ne sont pas produits à la fin de chaque exercice ;
- Il existe trois caisses de dépenses ; deux ont été fusionnées ;
- Des commandes ne sont pas approuvées par les autorités habilitées (Directeurs de la pharmacie) et les prix des produits commandés ne sont pas mentionnés ;
- Des marchés sont attribués sans mise en concurrence, sans montant du marché et sans contrôle du service fait (défauts de construction manifestes).

Les sociétés d'Etat

Le Ministre des finances nomme des commissaires aux comptes qui doivent transmettre leurs rapports aux Ministres des finances et de tutelle. Ces commissaires peuvent saisir l'IGE en cas de mauvaise gestion avérée.

Les sociétés d'Etat sont suivies par le *Service chargé des entreprises publiques* (SCEP), dont le statut juridique est particulier (sui generis) et le rapproche d'une « *Agence autonome* » (c'est juridiquement un service administratif, d'après le décret n°100/030 du 27 février 2002 portant réorganisation du service chargé des entreprises publiques « SCEP »).

Le Service chargé des entreprises publiques (SCEP)

Le SCEP est « *placé sous la tutelle du Ministre de la bonne gouvernance* » comme un EPA ou APE, mais « *doté d'une autonomie de gestion* ». Les missions de ce service sont très larges (analyse stratégique du secteur, élaboration et mise à jour de la politique des réformes des sociétés à participation publique (SPP), suivi, assistance, conseil et évaluation des SPP, élaboration de propositions pour le Comité interministériel de privatisation (CIP). Si son activité est obligatoire pour les SPP, le SCEP peut aussi, à la demande du Ministre chargé de la bonne gouvernance, « *diriger son intervention* » sur les EPA et APE et « *tout autre secteur de l'économie* » (le service en suit 7). Il a des obligations de moyens qui s'inscrivent dans le cadre de la gestion par la performance des SPP : il doit mettre en place et gérer un tableau de bord pour chaque SPP, veiller à la mise en œuvre par les SPP de contrats de performance, contrôler la publication régulière et en temps utile par chaque SPP des informations financières requises et assurer le suivi et l'évaluation de la performance économique et financière des SPP.

Le SPP est dirigé par un Commissaire général nommé par le Président de la République, dont le mandat est limité (5 ans non renouvelable) et est composé de 4 cellules (management, organisation et contrôle des entreprises, analyse financière et audit, système d'information et de gestion). Le personnel est composé de 8 experts économistes et juristes, théoriquement recrutés pour un an sur contrat privé.

Il existe au 30 octobre 2011, d'après le SCEP, 12 sociétés publiques, 13 sociétés mixtes dont la part de l'Etat dans le capital est supérieure à 50 % et 8 dont la part est inférieure à 50 %.

Outre les 40 stations de lavage de la filière café qui ont été privatisées en 2009 et 2012, 4 sociétés ont été privatisées ou ont changé de statut au cours des dernières années, la principale étant la COTEBU (Complexe textile de Bujumbura) qui a été mise en concession.

Le SCEP a mis l'accent sur le suivi des sociétés détenues à 100 %, estimant (de façon très optimiste) que le risque financier pour l'Etat était concentré sur ces sociétés. Il reçoit un rapport après chaque réunion des organes sociaux des sociétés. Certaines entreprises lui transmettent des états financiers mensuels ; les états financiers annuels lui sont régulièrement transmis par toutes les sociétés au plus tard 5 mois après la clôture des comptes (l'exercice dépendant des sociétés) en général 3 mois après la fin de l'exercice. Il élabore un rapport annuel, qui reste confidentiel (il n'est pas rendu public, n'est pas annexé à la loi de règlement et n'est pas transmis au Parlement). La mission a pu disposer de ce rapport annuel de la SCEP.

Le principal sinistre au cours de la période est constitué des difficultés rencontrées par la société COTEBU.

Les collectivités territoriales

L'analyse de la situation des communes a été menée dans l'indicateur PI-8. Elle fait apparaître que la situation budgétaire des administrations décentralisées ne fait pas l'objet d'un examen complet même annuel et que le suivi de leurs activités est très lacunaire. A ce titre, la notation de la composante ii) devrait être D. Toutefois, la décentralisation étant très faible, les communes ne peuvent pas prendre d'engagement entraînant des obligations pour l'administration centrale. Elles ne font courir à l'Etat central aucun risque financier significatif, risque dont cet indicateur vise à apprécier la portée, à l'exclusion de toute autre considération. D'autant plus qu'elles doivent voter un budget en équilibre et que ce budget est soumis à l'approbation préalable. Il faudrait pour être complet examiner l'hypothèse d'un engagement de l'Etat via des garanties d'emprunts accordées par les communes, notamment à des sociétés d'économie mixte, mais cette hypothèse est irréaliste.

Ainsi, comme le principe de la notation est M1, le PEFA, pour ne pas inutilement pénaliser la notation de la composante i) dans ce cas invite à noter A cette composante *l'administration décentralisée ne peut prendre d'engagements entraînant des obligations pour l'administration centrale*».

Réformes en cours

La nouvelle stratégie de gestion des finances publiques en cours d'élaboration doit prévoir que toutes les entités publiques autonomes présentent au moins tous les 6 mois des rapports budgétaires et tous les ans des comptes certifiés aux administrations centrales qui devra en opérer la consolidation et en tirer des conclusions en terme de risque.

Comparaison avec le PEFA 2009

Aucune amélioration n'est perceptible.

La notation de la seconde composante s'améliore parce qu'il est jugé en 2012 que les communes sont de trop petites tailles et trop contraintes dans leur gestion pour faire courir un réel risque financier à l'Etat.

Notation

Composante	Critères minima (Méthode de notation M1) Note globale : D+	Justification
i) Etendue de la surveillance exercée par l'administration centrale sur les agences publiques autonomes et les entreprises publiques	i) Note : D les agences publiques autonomes et les entreprises ne font pas l'objet d'un suivi annuel ou le suivi est largement incomplet.	Les entités ont des obligations de production de rapports. Il n'existe pas de dispositif de suivi centralisé au Ministère en charge des finances. Les Ministères de tutelle ayant de nombreuses entités décentralisées sous leur tutelle ne centralisent pas systématiquement les états et rapports des entités autonomes ou à statuts spéciales dont elles ont la responsabilité. Un service de l'Etat constitué en agence autonome (SCEP) est chargé de suivre régulièrement les sociétés d'Etat (et quelques EPA et APE). La mission a pu avoir accès au rapport de synthèse élaboré par le service.
ii) Etendue du contrôle de l'administration centrale sur la situation budgétaire des administrations décentralisées	ii) Note : A l'administration décentralisée ne peut prendre d'engagements entraînant des obligations pour l'administration centrale	Les finances des communes sont d'un montant très faible. Les communes doivent voter leur budget en équilibre. Le budget fait l'objet d'une approbation préalable (tutelle a priori). L'hypothèse de garanties d'emprunt transférables à l'Etat en cas de sinistre de la partie cautionnée et de la commune caution est irréaliste. Il n'existe pas de dispositif de suivi de la situation financière des communes.

PI-10. Accès du public aux principales informations budgétaires

Pour le PEFA, les éléments d'information auxquels l'accès du public est essentiel incluent :

- i) 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 ;
- ii) 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 ;
- iii) 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 ;
- iv) 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 ;
- v) 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 ;
- vi) 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 primaire).

Le tableau ci-dessous fait le point sur la situation au Burundi au regard de l'accès du public aux principales informations définies par le PEFA.

Tableau 10.1 - Les moyens de connaissance des informations budgétaires du public

	Site web	Presse	Presse spécialisée	Vente des documents à prix coûtants	Commentaires	Conclusions
Les documents de budget annuel	Non, ils sont mis en ligne sur le site du Ministère mais immédiatement après promulgation seulement.				Commentaires de la Ministre sur le site de l'AN en décembre sur le projet ; Commentaires sur le rapport de la Cour des comptes sur le site de l'AN en décembre 2011	Non , pas avant la discussion, ce qui est une condition substantielle (elle commande l'accès aux enjeux du débat budgétaire)
Les rapports intra-annuels sur l'exécution du budget	Oui depuis 2010 (octobre 2011 pour le 3eme trimestre).	Non	Non	Non		Oui
Les états financiers de fin d'exercice	Non (disponible en juin pour transmission à la CC) ; ne sont pas sur le site du Ministère en charge des finances.	Non	Non	La loi de règlement peut être achetée (bulletin officiel du Burundi publié par le Ministère de la communication) dès son adoption.		Oui, le rapport sur la loi de règlement qui contient la Loi de Règlement peut être achetée et la Cour des comptes a un site et le met sur le site dès son adoption.
Les rapports de vérification externe	Ils sont sur le site de la Cour. (Le site de la Cour des comptes n'est	Les rapports sur la loi de règlement et le projet de loi (les seuls réalisés) ne			Les rapports de la Cour sont consultables théoriquement à la Cour.	Oui, ils peuvent être achetés et la Cour des comptes a un site et les met sur le

	cependant pas atteignable.)	sont publiés				site dès leur adoption par la Cour (mais ils étaient très peu nombreux pendant la période sous revue)
L'attribution des marchés	La DGCMP n'a pas de site	Il n'y a pas de publication de l'attribution (seulement des lettres envoyées aux soumissionnaires)	Il n'y a pas de revue des marchés publics (il est prévu d'en créer une)	Non. Le rapport annuel d'activité de la Direction nationale de contrôle des marchés publics n'est pas publié		Non, pas de site, pas de bulletin, pas de publication dans la presse des résultats des AO
Les ressources mises à la disposition des unités chargées de la prestation des services de base	Non					

Evolution par rapport au PEFA 2009

La notation est en progression nette (B au lieu de C). Cette évolution traduit une amélioration réelle de la volonté de communiquer (notamment du Ministère des finances et de l'OBR ainsi que de la Cour des comptes) et une augmentation en quantité et en qualité des moyens d'y parvenir.

Il faut souligner à cet égard la qualité du site du Ministère des finances.

Il reste un point clé qui n'est pas encore rempli : la publication du projet de loi de finances avant son adoption. Par ailleurs les organismes en charge des marchés publics ne disposent pas de site (ni de périodique spécialisé).

Réformes en cours

Créations envisagées de sites de la DNCMP et de l'ARMP et d'une revue des marchés publics.

Notation

Composante	Critères minima (Méthode de notation M1) Note globale : B	Justification
Nombre de critères remplis (sur 6) d'accès du public aux informations	i) Note : B L'administration met à la disposition du public 3 à 4 des 6 éléments d'information cités.	i) Le public dispose : des états de réalisation en cours d'année (sur le site du Ministère des finances) et du rapport de la Cour des comptes sur l'exécution de la loi de finances (sur le site de la Cour) des rapports de contrôle de la Cour des comptes (quand elle en fait) dès leur adoption par la Cour.

3.3 Budgétisation fondée sur des politiques nationales

D'importantes et ambitieuses réformes ont été mises en œuvre concernant la préparation du budget (capacité de prévision et de programmation, organisation de la procédure budgétaire, cadrage à moyen terme, cohérence entre les différents horizons de programmation). Elles ont commencé à porter leur fruit ; elles ont ouvert des perspectives qui sont encore fragiles.

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

Le cadrage institutionnel et son exécution

La préparation du budget est organisée depuis 2008 par un décret (Décret n°100/100 du 3 juin 2008 portant contenu de la lettre de cadrage et calendrier de préparation des projets de loi de finances).

En 2011 (pour le budget 2012) le calendrier a été le suivant :

- La préparation commence en février par la collecte des données ;
- En mars sont réalisées les premières projections avec un modèle macroéconomique ;
- En mai est réalisé un cadrage transmis au Conseil des Ministres pour adoption ;
- Une lettre de cadrage est validée en juin (le 22) et transmise aux Ministères sectoriels (le 29) avec des plafonds par Ministère et par grandes masses (salaires, dépenses courantes ; investissement...) et une circulaire sur la procédure de préparation du budget ; c'est la première fois, en 2011, que la lettre de cadrage a été adoptée par le Conseil des Ministres ;
- Les Ministères sectoriels ont un mois pour préparer leur budget sous la contrainte de plafonds ;
- Les conférences commencent en juillet et sont organisées par la Direction générale du budget et de la comptabilité publique. Pour la première fois en 2011 et pour aller plus vite, la Direction du budget a mis en place 4 groupes de discussion entre lesquels ont été répartis les Ministères (il peut ainsi y avoir 4 conférences par jour). Les budgets des Ministères ayant les plus gros budgets ont été discutés dans des groupes présidés par le Directeur général et dont le secrétaire était le Directeur du budget. Les délégations des Ministères sont présidées par le Secrétaire permanent du Ministère et composées des Directeurs des principales Directions (en général, il n'y a pas encore de DAF dans les Ministères - sauf à l'Education nationale où il y en a un ; mais pas à la santé). En général, les conférences durent un jour par Ministère.
Les conférences s'étalent sur au maximum un mois.
- Fin août se déroule la concertation politique au niveau des Ministres au cours de laquelle il est procédé aux derniers arbitrages.

La lettre de cadrage contient une annexe précisant les dispositions relatives à la préparation des projets de budget.

La lettre de cadrage est un document de qualité : claire, cohérente, analytique et mobilisatrice.

Elle est introduite en 2011 par un bref rappel du contexte économique et social du pays et des perspectives macroéconomiques globales sur la croissance. Les ressources publiques d'une part et les dépenses publiques d'autre part font l'objet de prévisions détaillées sur la période triennal 2012-2014. Les dépenses sont clairement liées aux

objectifs stratégiques du CSLP II. Les enveloppes sectorielles sont explicitées et justifiées par les choix stratégiques de développement économique et social qui sous-tendent le CSLP et les orientations budgétaires associées.

La préparation budgétaire est placée dans la perspective de l'adoption de la gestion axée sur les résultats (GAR).

Des tableaux annexes fixent par Ministère sur la période 2012-2014 les enveloppes ventilées en 5 catégories (salaires et traitement ; biens et services ; transferts et subventions ; dépenses d'investissement sur ressources intérieures et sur ressources extérieures). Le projet de budget préparé par l'administration est prêt pour le début du mois d'octobre.

La mise en œuvre pratique

Cette procédure suit les standards internationaux. Elle est conforme « *aux bonnes pratiques*. » Toutefois, il est possible, comme l'ont fait certains des interlocuteurs des ministères techniques de la mission, de s'interroger sur le caractère réellement participatif de la discussion budgétaire et ceci pour plusieurs raisons.

1- Les conférences budgétaires n'ont pas fait l'objet d'un texte comme prévu.

2- La préparation des plafonds en amont de la lettre de cadrage (définition des priorités d'investissement) n'est pas réalisée en collaboration avec les Ministères sectoriels.

3- Les Ministères estiment avoir peu de marges de manœuvre réelles ; comme le montre les cas de deux grands ministères (Santé et Education de base et secondaire) les discussions sont très courtes et les outils qui structurent les conférences budgétaires sommaires; les services opérationnels ne sont pas mobilisés et mis à contribution.

La préparation du budget au Ministère de la santé

Le Ministère de la santé prépare les conférences budgétaires en demandant aux hôpitaux, aux districts sanitaires (Il en existe 45 et ils exercent la tutelle directe des centres de santé de base) et aux Bureaux provinciaux (niveau de gestion administratif des Provinces) d'élaborer leur demande en fonctions de l'enveloppe attribuée au Ministère. L'enveloppe n'est pas négociable ; elle a été adoptée en Conseil des Ministres et le Ministère de la santé n'a pas pu participer à sa fixation. Le Ministère regrette qu'il n'y ait pas de « *retour* » de la préparation des CDMT sur cette enveloppe (et le CDMT global). Contrairement à ce qui est prévu d'ailleurs dans la LOFP (article 30) qui dispose que si le Conseil des ministres arrête le plafond global des dépenses totales du budget de l'Etat pour l'année à venir, il répartit « *à titre indicatif* » ce plafond entre ministères « *sur la base de l'état fixant la programmation indicative à moyen terme des grandes catégories de dépenses publiques* ».

La Direction générale des ressources au Ministère de la santé

Les questions financières et budgétaires du Ministère de la santé sont sous la responsabilité du Directeur général des ressources (DGR) dont les responsabilités sont très supérieures à celles d'un DAF. La Direction générale compte environ 15 cadres. Elle est composée de trois Directions : la Direction du budget, la Direction des ressources humaines et la Direction des infrastructures.

Le Ministère, depuis 2010, met en œuvre la *gestion par la performance* sous la forme du FBP (*Financement basé sur la performance*). Ce système vise à responsabiliser les hôpitaux, centres de santé et les districts dont les subsides – qui s'ajoutent aux recettes perçues directement pour couvrir les soins gratuits instaurés depuis 2010 – sont fonction des actes réalisés – et justifiés – et de la qualité des soins mesurés par un système d'indicateurs. Il a été couplé à

l'instauration du système de gratuité des soins.

Pour avoir ces fonds, les opérateurs sont obligés de fournir des rapports d'activité et des états financiers à des dates fixes (tous les trimestres pour les centres de santé et tous les mois pour les hôpitaux) comme dans le système de la régie d'avance, mais la justification ne se fait pas seulement sur la dépense mais aussi sur sa qualité.

Après cet exercice interne de ventilation de l'enveloppe entre les entités et les dépenses, le Ministère de la santé participe à la conférence budgétaire. Le Ministère de la santé y est représenté par le Directeur général des recettes, un membre du cabinet et une consultante qui est en appui du DGR ; le budget était représenté par le Coordonnateur de la CARP, un conseiller du Ministre et le chef de service de la statistique de la Direction du budget. La conférence dure environ 45 minutes. En 2011, l'enveloppe décidée en septembre a été diminuée (elle est passée de 78 milliards à 70 milliards après la mission du FMI). Cet épisode montre que le budget adopté n'était pas réaliste et était peut-être préparé plus comme un document de négociation du gouvernement avec le FMI qu'un outil de discussion et de préparation du budget à soumettre au Parlement.

La préparation du budget au Ministère chargé de l'enseignement de base et du secondaire

Le Ministère attend la lettre de cadrage pour lancer la préparation du budget. Elle est distribuée telle quelle à chaque service. Le Ministère convoque une réunion de tous les chefs de service. Le document de base est constitué d'une maquette de budget à quatre colonnes (budget n ; demande n+1). Les demandes ne sont pas distinguées selon la classification habituelle reconduction/mesures nouvelles ; les documents de programmation à moyen terme (CDMT ou CBMT) ne sont pas utilisés.

La Direction Générale des Finances est chargée de la synthèse qui est ultérieurement discutée en conférence budgétaire au Ministère en charge des finances.

Le compte rendu de la conférence budgétaire du Ministère chargé de l'enseignement de base et secondaire qui s'est tenue le 10 août 2011 sous la présidence de la Directrice générale du budget ne fait pas apparaître de discussion réelle. La stratégie n'est pas évoquée ; le document utilisée pour structurer la discussion est un extrait du budget de l'Etat (budget de moyens dans la nomenclature administrative) en quatre colonnes : budget 2011, demande budget 2012 et accord budget 2012 et commentaires ; il n'y a pas de triennalisation ; il n'y a pas de séparation entre un budget de reconduction et les mesures nouvelles.

La réunion dure environ trois heures. Le Ministère était représenté par le secrétaire permanent et tous les chefs de service (8).

Le Ministère ne prend pas en compte les CDMT pour la préparation budgétaire. Il essaie toutefois de se préparer à ce «*moyen termisation*» du budget.

4- Les budgets sont remis en cause non marginalement au tout dernier moment lors des négociations de fin d'année avec le FMI – ce qui montre que le cadrage était de toute façon irréaliste.

Ainsi, cette année, en 2011, comme l'année précédente, le budget préparé par l'administration sous forme d'avant-projet était disponible pour être déposé à l'Assemblée Nationale à la fin du mois d'août, soit très largement avant la date prévue par les textes (début octobre selon l'article 176 de la constitution rappelé dans l'article 32 de la LOFP).

S'est alors posé le problème de l'aval du FMI. L'avant projet a été présenté par la Ministre des finances au FMI lors des conférences annuelles de septembre. Une équipe technique est venue en octobre. Compte tenu des perspectives d'appui budgétaire,

l'équilibre de l'avant-projet prêt à la fin août était précaire. Une seconde mission du FMI est venue au cours de la première quinzaine de novembre et un budget ayant l'aval du FMI a pu être arrêté à cette date et transmise au Conseil des Ministres. Les Ministères sectoriels n'ont eu que 4 jours pour procéder à l'examen de ce projet de budget.

Le Parlement n'a pu discuter le projet qu'entre le 15 décembre et le 27 décembre.

L'année précédente le budget n'avait pu être déposé devant le Parlement qu'aux alentours du 15 décembre, pour des raisons similaires (attente de la mission du FMI), le Parlement n'avait eu que 15 jours pour le discuter.

La Direction du budget, du contrôle financier et de la solde (DBCFS) du Ministère des finances
Elle comporte trois services :
- Le service du budget ordinaire (qui est aussi chargé de l'investissement depuis la fusion du Ministère en charge des finances et du Ministère du plan intervenue en 2011 après la fusion des budgets ordinaires et d'investissement) ; il compte 51 personnes.
- Le service de la gestion de la solde (4 personnes).
- Le service de la prévision et de la préparation budgétaire (3 ingénieurs statisticiens).
Les effectifs totaux s'élèvent à 58 personnes depuis que la Direction a intégré 16 personnes non reprises par l'ORB. Il n'existe pas encore d'organigramme actualisé, à l'instar de la situation qui prévaut pour le Ministère en charge des finances (le décret d'organisation date de l'époque antérieure à la création de l'OBR et n'a pas été refondu en dépit des profonds changements intervenus suite à la réforme des marchés publics et la création de l'OBR).
Elle forme avec la Direction de la comptabilité publique (DCP) et la Direction de la Trésorerie (DT) la Direction générale du budget et de la comptabilité publique.

Par ailleurs, le rapport sur les orientations à moyen terme devant être discuté trois mois avant la préparation du budget n'a pas encore été réalisé en 2011.

Comparaison avec le PEFA 2009

Des améliorations majeures sont à enregistrer en 2011 et antérieurement (préparation du budget 2012) par rapport au PEFA 2009 (qui se fondait sur la préparation en 2008 du budget 2009 qui avait été perturbé par la loi de finances rectificative votée en août 2008 et qui commençait à appliquer la LOFP).

- Il existe un calendrier précis et il est généralement respecté.
- Les plafonds de dépenses figurant dans la lettre de cadrage sont approuvés par le Conseil des ministres avant leur diffusion.

Réformes en cours

Réorganisation du ministère chargé des finances pour une intégration de la préparation des dépenses de fonctionnement et des dépenses d'investissement et des horizons de programmation et une meilleure intégration des ministères sectoriels.

Notation

Composante	Critères minima de notation de cette composante. Méthode de notation M2 Note finale : A	Justifications
i) Existence d'un calendrier budgétaire fixe et respect du calendrier	Note : A Il existe un calendrier budgétaire annuel clairement défini, qui est généralement respecté et laisse assez de temps aux MDA (au moins six semaines après avoir reçu la circulaire budgétaire) pour établir à temps et de façon adéquate leurs estimations détaillées.	Le calendrier est fixé dans la lettre de cadrage publiée en juin 2011. Les Ministères ont un mois pour établir leurs estimations détaillées.
ii) Directives concernant la préparation des	Note : A Une circulaire budgétaire exhaustive et claire est émise à l'intention des Ministères, départements et agences et intègre les plafonds approuvés par le Conseil des Ministres (ou tout organe	La circulaire budgétaire a été en 2011 de très bonne qualité sur le plan de la clarté, de la justification des plafonds et des outils

propositions budgétaires	équivalent) avant la distribution de la circulaire aux MDA.	méthodologiques mis à la disposition des Ministères pour leur préparation. Elle a été adoptée en conseil des Ministres avant la distribution aux Ministères des propositions de plafond.
iii) Approbation du budget par les autorités législatives dans les délais prévus	Note : A Les autorités législatives ont, au cours des trois dernières années, approuvé le budget avant le début de l'exercice budgétaire.	En 2008, 2009, 2010, le parlement a adopté le budget dans les derniers jours de décembre, avant la fin de l'exercice budgétaire.

PI-12. Perspective pluriannuelle dans la planification budgétaire et de la politique des dépenses publiques

La très intéressante évaluation menée par l'IGE sur l'articulation entre la politique de gratuité de l'enseignement primaire et la préparation du budget de l'éducation de base et du secondaire montre bien les enjeux concrets d'une meilleure articulation entre les perspectives budgétaires annuelles et pluriannuelles.

Evaluation de la politique de gratuité de l'enseignement primaire par l'IGE : un cas de mauvaise articulation d'une politique de long terme avec la stratégie budgétaire

Le tableau suivant résume les conclusions de cette très intéressante étude.

Force de la politique	Faiblesses de la politique
Augmentation du taux de scolarisation	Insuffisance des infrastructures et des matériels didactiques
Augmentation des budgets alloués au secteur de l'enseignement primaire	Insuffisance du personnel enseignant
Implication des partenaires de l'éducation dans la construction des écoles et dans la fourniture des équipements et matériels scolaires	Le volume horaire annuel est passé de 1 050 heures à 561 heures ; réduction de la durée du cycle primaire de 6 ans à 4 ans 4 semaines 3 mois
Réduction des disparités régionales	Surcharge de certains enseignants pendant que d'autres travaillent à peine 4 heures par jour
	Insuffisance des évaluations
	Non respect de la carte scolaire dans l'implantation des écoles
	Variation du volume horaire journalier d'une province scolaire à une autre, d'une commune à une autre, d'une école à une autre, le volume étant fonction du système d'enseignement appliqué

Les conclusions de l'étude d'évaluation sont :

- Manque de transparence dans la gestion des frais de compensation des frais de scolarité (la « traçabilité » est impossible en raison de l'absence de suivi/contrôle financier) ;
- Les comités de gestion des écoles primaires ont été mis en place, ce qui assainit la gestion administrative et financière des écoles ; mais ils sont mal préparés à jouer ce rôle ;
- Les budgets alloués au fonctionnement des inspections communales sont retenus au niveau des inspections provinciales de l'enseignement primaire par lesquels ils doivent transiter ;
- L'obligation faite aux directeurs provinciaux de l'enseignement de s'approvisionner à Bujumbura à une station (Top One) est un gaspillage évident et inexplicable de carburant ;
- Faible consommation des crédits destinés à la construction d'écoles (45,16 % en 2006, 39,22 % en 2009, 33,82 % en 2010) ;
- La forte augmentation de la masse salariale (de 25,6 milliards de FBU en 2006 à 57,24 en 2010) ne correspond pas à une augmentation des effectifs à cause de diverses revalorisations (13,7 milliards en 2009 et 7,9 milliards en 2010).

Les stratégies pluriannuelles avant la préparation du budget 2012 et les décisions stratégiques pour la préparation du budget 2012

Le pays s'était doté sur la période 2006-2010 d'un CSLP. Un nouveau CSLP a été mis en chantier en novembre 2010 pour la période 2012-2016 (CSLP-II). Il repose sur 4 axes. Il vise à traduire sur le moyen terme la stratégie de plus long terme élaborée dans la *Vision Burundi 2025*.

Les 4 axes du CSLP-II et les 8 piliers de Vision Burundi 2025 ne sont pas immédiatement congruents.

Les 4 axes du CSLP-II	Les 8 piliers de Vision Burundi 2025
Renforcement de l'Etat de droit, consolidation de la bonne gouvernance et promotion de l'égalité du genre	La bonne gouvernance et le renforcement des capacités de l'Etat
Transformation de l'économie Burundaise pour une croissance soutenue et créatrice d'emplois	Le capital humain

Amélioration de l'accessibilité et de la qualité des services de base et renforcement de la solidarité nationale	La croissance économique et la lutte contre la pauvreté
Développement durable et équité	L'intégration régionale
	La démographie
	La cohésion sociale
	L'aménagement du territoire et l'urbanisation
	Le partenariat

Le Ministère des finances ne faisait, jusqu'en 2011, que des budgets annuels sans inscription dans une perspective pluriannuelle explicite et structurée, hors un « *cadrage budgétaire* » général.

Le Ministère chargé du Plan élaborait des programmations pluriannuelles appelées « *cadrage macroéconomique* » et tenait à jour un PIP triennal relatif aux projets qui lui permettait de produire le budget d'investissement de l'Etat.

L'outil de gestion du PIP

Le Ministère du plan gère le PIP à partir d'un outil informatique mis en place par SOFRECO. Cet outil devrait être étendu à la gestion des CDMT (ajout d'un module sur le fonctionnement).

Il s'alimente sur une base de données PIP tenue par Ministère qui est fortement utilisée pour la prévision. Elle recense les projets en cours, les nouveaux projets, les projets à la recherche de financement et les projets clôturés.

En 2010, il a été décidé de procéder à l'intégration de tous ces exercices de planification, prévision et budgétisation épars et dont la cohérence n'était pas assurée :

- D'une part, en liant la préparation du budget de fonctionnement et du budget d'investissement ;
- D'autre part, en assurant une certaine continuité entre les différents horizons de programmation ;
- En veillant à la cohérence entre le niveau global de l'Etat et le niveau sectoriel des ministères ;
- Enfin, en se mettant dans la perspective de l'adoption des budgets de programmes en lieu et place des budgets de moyens (ce qui n'est pas une nécessité absolue pour les deux premiers objectifs qui peuvent se faire dans le cadre des budgets de moyens).

Dans cette perspective l'élaboration de CDMT – qui est l'outil budgétaire justement créé pour réaliser cette triple intégration – s'imposait.

Quelques définitions sur les outils budgétaires à moyen terme

Le cadre de dépense à moyen terme (global) : CBMT et CDMT global

Le *cadre de dépense à moyen terme (CDMT) global* est la réunion du *Cadre budgétaire à moyen terme (CBMT)* et des *enveloppes ministérielles* (ou sectorielles). Il est préférable de réserver le vocabulaire CBMT à une prévision budgétaire sur trois ans, agrégée en quelques postes de dépenses et quelques postes de recettes, mais sans individualisation des ministères, et le vocabulaire CDMT global à la désagrégation de l'enveloppe globale du CBMT en enveloppes ministérielles.

Le CBMT permet d'assurer une meilleure cohérence entre la programmation pluriannuelle des dépenses et les contraintes financières de l'Etat en rapport avec les perspectives macroéconomiques. Les allocations de ressources aux ministères sont fondées sur la méthodologie généralement conseillée : dotations du budget précédent moins dépenses non reconductibles plus nouvelles dépenses.

Les CDMT sectoriels

Les CDMT sectoriels peuvent être définis comme suit ;

- pré-budget sur trois ans ;
- en nomenclature programmatique (ceci n'est pas une condition absolue) ;
- cohérents avec les enveloppes du CDMT global.

Une condition préalable à l'établissement des CDMT sectoriels est l'existence de stratégies sectorielles.

Ces définitions sont en parfait accord avec celles qui sont retenues dans le projet de décret sur la gouvernance.

Des décisions organisationnelles ont été prises.

- 1) Le Ministère chargé du plan a été fusionné avec le Ministère en charge des finances par un décret du 7 novembre 2011 créant le Ministère des finances et de la planification du développement économique (MFPDE) ; cette fusion est juridiquement réalisée mais elle n'est pas organiquement menée à son terme (les organigrammes sont juxtaposés mais non intégrés ; par exemple le service de préparation du budget est encore de fait scindé entre la préparation du budget de fonctionnement et la préparation du budget d'investissement qui ne travaillent pas de concert) ;
- 2) Le cadrage macro fait par le Ministère en charge du plan et le Cadrage budgétaire fait par le Ministère en charge des finances ont été coordonnés dans le cadre d'un *Comité permanent technique* inter ministériel de cadrage macro et budgétaire qui élabore la lettre de cadrage (composé de représentants des Ministère en charge des finances, du plan, de la BRB, de l'Institut statistique du Burundi mais sans les Ministères techniques). Ce comité de 18 personnes est en charge de la préparation du CBMT. Il se réunit une fois toutes les 2 semaines ou en cas de besoin. Une ordonnance de 2010 a mis en place le cadrage macroéconomique et budgétaire du budget (rapport annexé au PLFI).
- 3) Il a été décidé de préparer pour la première fois le budget 2012 dans le cadre de la mise en route des CDMT et de la formation des agents à cette mise en route ; cette préparation était, en effet, liée explicitement à un exercice de formation aux CDMT des points focaux CDMT des ministères sectoriels appuyé par un consultant externe.

Par ailleurs, un outil de gestion informatisé de cette programmation à la fois budgétaire, sectorielle, stratégique et pluriannuelle a été développé avec l'appui de la Banque mondiale à travers le projet PDSF et avec l'aide technique de INT-DEC (international consulting) : il s'agit du Modèle de cadrage macroéconomique et budgétaire pour la république du Burundi MCMB-BI qui réunit deux modules : le module de cadrage macroéconomique (MACMOD-BI) et le module de cadrage budgétaire à moyen terme (CDMT-central) et qui s'appuie sur une procédure d'utilisation formalisée.

Les perspectives pluriannuelles dans la planification budgétaire et la politique des dépenses publiques dans la préparation du budget 2012

2012 était la première année de préparation du budget de l'Etat dans une perspective pluriannuelle, même si certains Ministères (notamment le Ministère de la santé, le ministère de l'agriculture et, à un moindre degré, le Ministère de l'enseignement de base et du secondaire) avaient pu, avant cette année, élaborer des politiques nationales sectorielles qui pouvaient influencer la préparation de leur budget.

Une grande cohérence initiale

La lettre de cadrage a expressément inscrit la préparation de ce budget dans le cadre de la préparation concomitante des CDMT sectoriels. Elle en a donné les cadres communs (modèle de CDMT pour les Ministères qui devait être utilisé et qui était tiré du modèle global utilisé). Tous les Ministères devaient préparer leur CDMT selon la procédure intégrée préconisée et dans le cadre imposé.

- 1) Des CDMT (globaux et sectoriels) supposent des stratégies globales et sectorielles cohérentes (notamment dans les nomenclatures et les objectifs) ;

Les travaux de préparation du CSLP-II avaient obligé tous les Ministères à réaliser des travaux de programmation à caractère stratégique. Il était donc possible d'admettre que le pays dans sa totalité, l'Etat et tous les Ministères, avaient des stratégies (un ensemble réduit de « *Grandes politiques* » dotées d'*objectifs principaux* pour l'Etat ; un ensemble de *Programmes* en nombre limité avec des *objectifs principaux et secondaires* pour les secteurs).

Cette vue n'est pas toutefois tout à fait juste. Si certains Ministères avaient revu pour le CSLP leur stratégie et élaboré des politiques nationales sectorielles nouvelles (le Ministère de la santé), certains autres Ministères (le Ministère de l'éducation de base et secondaire, de l'agriculture, des transports, des routes et des bâtiments) ne l'avaient pas fait ; la partie des CSLP relative à un secteur ne peut être identifiée à une stratégie sectorielle.

Le tableau suivant dresse une liste des secteurs dotés ou non de stratégie.

Tableau 12.1 - Les secteurs et les stratégies sectorielles

Secteur	Stratégie	Secteur	Stratégie
Sécurité	En cours	TIC	Inachevée
Justice	Finalisée	Education	Inachevée
Bonne gouvernance	Finalisée	Fonds commun éducation	Un plan au niveau budgétaire
Agriculture (SAN – PNIA)	Finalisée	Santé (PPNDS 2011-2015 suite de PNDS 2006-2010)	Finalisée
Infrastructures	Inachevée	Environnement	Non
Equipement	Pas approuvé		

Source : Mission PEFA et CNCA

- 2) Les CDMT supposent aussi un calendrier de préparation, des documents globaux et sectoriels très articulés et hiérarchisés et, aussi, étroitement interdépendants.

Le calendrier de préparation du budget 2012 a pour une large part rempli ces conditions (au moins dans ses intentions).

Jusqu'à mars 2011, les Ministères ont collecté les données pour le fonctionnement du modèle.

Les enveloppes sectorielles ont été arrêtées en fonction du CSLP II (alors en cours de finalisation) et du cadrage macro de façon empirique (elles ne sont pas directement issues du modèle). Les contraintes ont été, comme cela devait l'être :

- Les contraintes globales du cadrage ;
- Les priorités fixées au Ministère (CSLP II) ;
- Le degré d'atteinte des objectifs du CSLP I.

Cet exercice a été facilité par le fait que les Ministères avaient commencé à faire des ébauches de CDMT dans le cadre de la préparation du CSLP-II.

Un CBMT glissant a été réalisé par le Ministère en charge des finances.

La perte de cohérence de la procédure au moment de la définition des crédits d'investissement

La suite de la procédure – la réalisation des CDMT par les Ministères et la finalisation du projet de budget – a ensuite perdu de sa cohérence – du point de vue de la programmation pluriannuelle.

Les CDMT ont été réalisés hors PIP, ce qui a perpétué la séparation entre le budget de fonctionnement et le budget d'investissement.

Lorsque la Direction du Budget a transmis aux Ministères sectoriels la lettre de cadrage contenant les enveloppes sectorielles sur une période de 3 ans, le Ministère du plan – Direction de la programmation – a assuré la coordination de la suite de la préparation budgétaire et le lien entre la préparation budgétaire et le PIP.

Le Ministère du plan

Le Ministère du plan a été intégré formellement au Ministère en charge des finances à la fin de 2011. Les modalités de l'intégration ne sont pas encore définies (pas de nouvel organigramme du Ministère en charge des finances). Les structures du plan subsistent donc en l'état et elles se recoupent largement avec celles du Ministère en charge des finances, à l'horizon de projection près.

Le Ministère du plan était composé de deux Directions générales et de quatre Directions :

- *Direction générale de la programmation* :
 - o Direction de la programmation en charge de l'élaboration du PIP et du suivi évaluation du PIP (c'est cette Direction qui a participé à l'élaboration du budget 2012 dans le cadre des nouveaux CDMT) ;
 - o Direction du financement des projets.
- *Direction générale de la planification et de la prospective* :
 - o Direction de la planification centrale (dont le service du cadrage macro) ;
 - o Direction de la planification locale.

Le Ministère du plan comptait environ 50 cadres.

Dans le cadre de la préparation budgétaire, le Ministère du plan n'a utilisé que l'année de projection du budget des enveloppes budgétaires sectorielles.

Les Ministères sectoriels sont venus discuter avec le Plan un par un. Ils ont examiné alors la partie qui les concernait du PIP et ont sélectionné les investissements du PIP pour ne retenir dans le budget que ceux qui étaient prioritaires, compte tenu des enveloppes sectorielles.

Cette opération s'est limitée aux dépenses d'investissement : il n'y a pas eu d'analyse des relations entre les investissements et les dépenses de fonctionnement via la prise en compte des dépenses récurrentes.

Cette priorisation s'est limitée aussi à l'exercice du budget en préparation : le CDMT préparé n'a pas été mis à jour compte tenu des modifications introduites dans sa première année par les enveloppes et la priorisation. Il n'y a pas eu de mise cohérence intégrale entre les documents CDMT, et le document Budget triennal et ses enveloppes.

Il n'y a pas non plus de cohérence complète entre le budget triennal et le PIP triennal.

Les documents produits (CDMT global ou central et CDMT sectoriels)

A l'issue de ce premier exercice d'élaboration du budget de l'Etat dans le cadre pluriannuel de CDMT sectoriels, des CDMT (appelés aussi PAP sectoriels - projets annuels de performance - parce qu'ils utilisent (plus en apparence qu'en réalité, comme on le montrera) la nomenclature programmatique, sans que la différence entre les deux soient parfaitement maîtrisée) ont été produits par tous les Ministères et rassemblés dans un document unique.

Les documents reflètent les deux discontinuités majeures qui séparent encore la programmation du CDMT global (qui découle du CSLP II et du cadrage macro) et la programmation des CDMT sectoriels :

- Les nomenclatures des CDMT et du CSLP-II sont, dans leur principe, différentes sauf pour les axes du CSLP qui constituent les axes des CDMT ;
- Les budgets de fonctionnement et les budgets d'investissement ne sont pas intégrés : il y a un passage obligé par les PIP et une logique de programmation des investissements qui n'est pas immédiatement connectée à celle du fonctionnement, les deux budgets ayant des ressources différentes et non (totalement) fongibles.

Les différences de nomenclatures entre le CSLP II (qui peut « descendre » jusqu'au CDMT global mais pas au delà) et les CDMT sectoriels (qui ne peuvent pas « remonter » jusqu'au CSLP et au CDMT global).

Les nomenclatures du CSLP II et celles CDMT sectoriels ne sont pas encore harmonisées. Le passage nomenclature CSLP – nomenclature CDMT peut se faire, mais la conversion inverse est plus difficile. Ces CDMT (PAP) sont élaborés jusqu'aux activités (ce qui est une condition pour que ce soit des CDMT afin que le « *costing* » puisse se faire).

Ils ne sont pas encore validés par les « *groupes sectoriels* » du *Groupe de coordination des partenaires* (GCP).

Le Groupe de Coordination des Partenaires (GCP)

Une structure de coordination à trois étages

Ce groupe est composé des autorités nationales et des représentants des partenaires techniques et financiers (PTF).

La coordination est assurée au plus haut niveau par le *Forum stratégique de haut niveau* qui se réunit 3 fois par an. Il est présidé par le premier Vice-Président ou le second selon le domaine (économique et social ou politique) et par le Représentant spécial des Nations Unies. Les PTF sont représentés par les ambassadeurs.

A un niveau intermédiaire siège le *Forum stratégique*, présidé par le Ministre des finances et la Banque mondiale.

Le CNCA assure le secrétariat du GCP.

Des *groupes sectoriels* présidés par les Ministres des Ministères sectoriels et les chefs de file des PTF ont pour mission de définir les stratégies des différents secteurs (et donc ministères).

L'objectif de cette structure pyramidale est de coordonner l'aide en l'inscrivant dans des stratégies sectorielles et de suivre ses flux en continu en leur imposant le respect des priorités stratégiques.

Un outil informatique de suivi des aides

Le CNCA s'est doté d'un outil informatique de suivi des aides : la *plate forme de gestion de l'aide* (PGA) ou *Aid management Platform*. Cet outil permet, notamment, de faire une évaluation en temps réel de la mise en œuvre de la *déclaration de Paris*.

Le CNCA fait régulièrement une synthèse de l'aide à partir des informations fournies par les bailleurs. Il éprouve une grande difficulté à rassembler les informations, notamment celles concernant les dons. Et les données collectées sont d'une qualité très incertaine (elles sont fonctions des personnes qui les collectent ; lorsque ces personnes changent – ce qui est fréquent, les données changent..).

Il publie régulièrement des rapports sur l'aide et son emploi.

Les politiques de versement de l'aide mises en œuvre par les bailleurs sont disparates et peu stables. Un document de méthode à caractère stratégique vient d'être adopté par le *Forum politique* afin d'apporter plus de cohérence et de prévisibilité.

Le problème principal est que les bailleurs ne peuvent pas disposer eux-mêmes des données au moment de la préparation des budgets.

L'autre problème est que l'aide sous forme de dons n'est pas gérée comme un projet – un petit programme avec son administration propre – mais comme une subvention (notamment parce que les dons vont souvent aux ONG) dotée d'une forte composante politique (ce qui entraîne qu'elle est gérée directement depuis les ambassades et non par les opérateurs spécialisés, telle l'aide dite « *programmable* »).

Il existe aussi une réticence des bailleurs au partage des informations – qui a motivé le refus d'un protocole sur la gestion de l'aide en 2011.

Source : entretiens avec le secrétaire permanent du CNCA et ses collaborateurs et rapports du CNCA.

L'articulation entre le document stratégique des grandes politiques et les documents stratégiques des stratégies sectorielles (avant les programmes et les CDMT sectoriels) se fait – comme cela doit se faire - par ventilation des missions (nomenclature la plus détaillée du CSLP) dans les Ministères (nomenclature la moins détaillée des CDMT).

Mais il n'y a pas identité entre les missions et les Ministères.

Si le CSLP peut se déverser dans les CDMT globaux (sectorisation des TOFE triennaux dans les enveloppes sectorielles), il n'y a pas encore de retour des CDMT (après prise en compte des enveloppes dans la priorisation des investissements des PIP qui vont être retenus dans la première année du CDMT, c'est-à-dire le budget de l'année en préparation) vers le CSLP.

Tableau 12.2 – L’articulation du CSLPII avec les CDMT sectoriels

Nomenclature CSLP (nomenclature CDMT global) A vérifier	Nomenclature CDMT (Existe au niveau CDMT sectoriels mais pas CDMT global) A vérifier
Axes	
Objectifs	
Missions	Ministères
	Axes du CSLP
	Programmes
	Sous programmes
	Projets
	Activités

La persistance de l’insuffisante intégration des budgets de fonctionnement et des budgets d’investissement contraire à toute idée de stratégie sectorielle et de toute idée de budget de programmes

Sans doute parce que l’élaboration des CDMT en 2012 a été un processus « *Top down* » plus que « *Bottom up* » et a suivi – pour, aussi, de bonnes raisons qui développeront sans doute leurs effets bénéfiques dans les années futures – une logique de « *figure imposée* » par l’administration centrale des finances réunie pour l’occasion à celle du plan, une large part des CDMT est encore une sorte « *d’habillage* » des budgets de moyens et de la procédure antérieure de leur préparation : une augmentation globale des frais de fonctionnement fonction des contraintes macroéconomiques ; une croissance des investissements en fonction des financements disponibles ; une répartition des moyens sous ces deux contraintes en fonction des stratégies décidées.

La procédure centralisée et normalisée utilisée est certes structurante, mais elle tend à « *écraser* » les travaux stratégiques élaborés par les Ministères (ceux qui en avaient une) ne serait-ce que parce que les outils n’étaient pas compatibles (notamment les nomenclatures). Le Ministère de la santé nous paraît être un bon exemple des difficultés qu’ont rencontrées les Ministères dotés de stratégies pour *servir* (remplir) le cadre CDMT standard (celui-ci n’a pas dès lors joué le rôle structurant des stratégies ministérielles qui était attendu de lui, mais il a servi, à l’inverse, à « *budgétiser* » le CDMT déjà réalisé dans son propre cadre par le Ministère de la santé.

Deux cas ont été particulièrement étudiés : celui du ministère de la santé et celui du ministère de l’éducation de base et du secondaire. Ils ont été confirmés par l’analyse complémentaire des CDMT des ministères de l’agriculture et celui des transports, des routes et des bâtiments.

Le CDMT du ministère de l’éducation de base

La politique nationale n’a pas été revue ; elle est adaptée de façon glissante ; il n’existe pas un nouveau document sur cette politique en dehors des éléments figurant dans le CSLP II.

L’examen du CDMT du Ministère de l’éducation de base et secondaire montre en effet que l’on trouve très facilement dans le document élaboré les traces encore bien visibles de l’adjonction du budget de fonctionnement antérieur (sous le programme « *renforcement des capacités institutionnelles* ») et du budget d’investissement antérieur (sous le programme « *développement des capacités d’accueil et d’équité* »).

Analyse du CDMT du Ministère de l'enseignement de base

Le CDMT du Ministère de l'enseignement de base et du secondaire est dans un état de préparation peu avancé. La présentation des objectifs stratégiques/objectifs généraux/ objectifs spécifiques qui doit faire le passage entre la stratégie nationale et la stratégie sectorielle est très générale. La stratégie de mise en place de l'école fondamentale au niveau de l'école primaire est peu explicitée (en termes d'indicateurs, de programmes et d'actions). Les indicateurs font l'objet d'une projection sur la période 2011-2015.

Ce qui est en fait appelé CDMT est constitué de tableaux Excel présentant les besoins et dotations sur la période 2011-2016 selon ce qui est considéré comme une nomenclature programmatique (Axes/programmes/sous-programmes/projet). Les dépenses sont distinguées entre dépenses de fonctionnement et dépenses d'investissement. Par rapport aux intitulés habituels le projet remplace les activités (ou les actions).

La structure est la suivante.

Tableau 12-3 - La structure du CDMT/PAP du Ministère chargé de l'enseignement de base et du secondaire

Axes	Programmes	Sous-programmes	Projets	
Renforcement des capacités institutionnelles	Gestion des ressources	Gestion des ressources humaines	Administration centrale	
			Administration déconcentrée	
		Gestion des ressources matérielles et financières	Niveau projets : les Directions et les entités de gestion ; uniquement des dépenses de fonctionnement	
		Gestion stratégique	Planification et programme	
Développement des capacités d'accueil et d'équité	Construction, réhabilitation et équipement des infrastructures	Construction, extension et équipement des salles de classe du primaire	Exclusivement des dépenses d'investissement	
		Construction réhabilitation et équipement des locaux de l'enseignement technique et professionnels	Exclusivement des dépenses d'investissement	
		Construction, réhabilitation et équipement des locaux du secondaire	Exclusivement des dépenses d'investissement	
		Construction et équipements enseignement supérieur	Exclusivement des dépenses d'investissement (pour 2012)	
		Gestion des établissements scolaires et des centres d'alphabétisation	Non rempli	
			Gestions des centres d'alphabétisation	
Amélioration de la qualité et de la pertinence des enseignements	Mise en place de l'école fondamentale	Révision des curricula de développement des supports pédagogiques		
		Construction de salles de classes	Uniquement investissement ; sur toute la période	
		Construction de nouvelles écoles primaires		
		Autres constructions		
		Mobilier		
		Conception et confection des manuels scolaires		
		Formation des enseignants sur les nouveaux programmes		
		Mise en place de la formation modulaire		
			Elaboration des curricula	Uniquement en 2012 (montant

		modulaires	très faible)
		Amélioration de la formation des métiers, de la formation professionnelle	Uniquement en 2012 ; de l'investissement
	Renforcement des capacités des enseignants		
		Renforcement de la formation continue des enseignants	Sur toute la période ; fonctionnement
Restructuration de l'enseignement primaire, secondaire, professionnel et alphabétisation			Uniquement en 2012 ; que de l'investissement
	Mise en œuvre de l'école primaire fondamentale		
		Révision des curricula de l'enseignement primaire	

Il est encore très calé sur les structures existantes (les Directions) ; notamment l'opposition subsiste sous de nouvelles présentations entre budget de fonctionnement et budget d'investissement ; les investissements ne sont pas ventilés par structure gestionnaire ; il n'y a pas de lien possible entre dépenses d'investissement et dépenses de fonctionnement dans une logique de programme.

Les dépenses projetées au delà de 2012 sont rares (pour le fonctionnement la projection repose sur l'application d'un taux d'inflation constant (6 %, alors que l'inflation pour les années à venir de la lettre de cadrage est stabilisée autour de 8,4 %) ; pour l'investissement, il s'agit des projets prévus dans le PIP ayant des financements.

Une des raisons de cet « habillage » est que le Ministère n'a pas élaboré de stratégie.

Le CDMT du Ministère de la santé

La stratégie nationale du Ministère de la santé PNDS (Politique nationale de développement sanitaire) a été revue en 2011 en même temps que le CSLP (CSLP II). Le CDMT est en fait un PAP et sert essentiellement d'instrument de « costing ». Il est dans une nomenclature programmatique cohérente avec celle du CSLP, mais il existe une rupture entre cette nomenclature et la nomenclature budgétaire qui est une nomenclature de moyens (comme celle des districts, et des autres entités autonomes).

Analyse du CDMT du Ministère de la Santé

Une analyse très proche de celle qui a été menée pour le ministère de l'éducation de base et l'enseignement secondaire pourrait être menée pour le CDMT du Ministère de la santé destiné à la préparation budgétaire (pourtant plus avancé dans le chantier de la programmation stratégique pluriannuelle et programmatique) comme le montre la répartition des crédits entre les programmes.

Tableau 12.4 - Ministère de la santé répartition des crédits entre les programmes

CDMT pour le Budget				CDMT interne	
Axes stratégiques	Programmes		Observations	Axes stratégiques	Crédits (en milliards de FBU)
Renforcement des capacités institutionnelles du Ministère	Gestions des ressources	30,08	Fonctionnement des Directions et programmes	Renforcement des prestations de soins et de services de santé	42,8
	Gestion stratégique	1,65		Renforcement de la gestion des ressources humaines disponibles	0,4
Promotion des soins de qualité et de lutte contre la maladie	Amélioration des prestations	41,0	Essentiellement programme VIH	Amélioration de la production des ressources humaines ayant les qualités requises	34,8
	Renforcement de la prise en charge des	8,0		Disponibilité et accessibilité de la	24,4

	femmes enceintes et des enfants de moins de 5 ans			population aux médicaments et autres produits de santé de qualité	
	Appui à la prévention et la promotion de la santé	1,96		Amélioration de la couverture en infrastructures et équipements	
	Lutte contre la maladie	1,05		Augmentation du financement du secteur santé et amélioration de son utilisation	11,4
Amélioration des capacités d'offre de soins	Amélioration des infrastructures et des équipements	25,28	Investissements	Assurance de la pérennité du financement basé sur la performance couplé à la gratuité	36,7
	Développement des ressources humaines	9,87		Renforcement de la gouvernance et leadership dans le secteur de la santé	0,3
	Gestion des médicaments et autres produits de santé	74,43	Fournitures de médicaments aux districts sanitaires	Renforcement du système de suivi et évaluation	2,9
	Appui à la gestion des formations sanitaires	6,84	(Dotations aux hôpitaux)		
Amélioration du pilotage du secteur	Renforcement du système national d'informations sanitaires	2,78			
	Renforcement du leadership et de la gouvernance	37,26	Achat des prestations de soins (gratuité)		

L'analyse du CDMT du ministère de l'agriculture qui disposait déjà d'une stratégie antérieure au CSLP (Stratégie Agricole Nationale SAN pour 2008-2015) et de stratégies sous sectorielles et d'un plan d'actions associé à la stratégie nationale (PNIA, programme nationale d'investissement agricole) sur 2012-2017 d'où a été tiré le CDMT, confirme les analyses menées sur le Ministère de la santé sur la difficulté pour un ministère disposant d'une stratégie sectorielle d'adopter le cadre d'élaboration commun des CDMT imposé par le Ministère des finances.

Celle du CDMT du Ministère des transports, des routes et des bâtiments – qui dispose d'une stratégie ancienne simplement actualisée et de stratégies par domaines – confirme celui du Ministère de l'éducation de base et du secondaire (habillage dans le langage programmatique des anciens budgets de moyens).

La Préparation des CDMT en est à ses tout débuts au Burundi. Des efforts considérables ont été consentis. Des outils lourds ont été implantés.

Une formation a eu lieu en mai 2011 (15 jours) par une équipe de consultants pour l'ensemble des personnels des administrations intéressées (une centaine de personnes). La préparation pour la première fois a été organisée en novembre 2011 (2 mois) avec la même équipe de consultants et le Ministère du plan (qui était depuis intégré au Ministère en charge des finances).

Un canevas a été préparé par le Ministère du plan avec l'aide du service de la

planification du Ministère (pour les indicateurs).

Les progrès dans la préparation budgétaire pluriannuelle sont importants mais le processus est encore très fragile.

Analyse de la soutenabilité de la dette

Il existe une analyse de soutenabilité de la dette, réalisée en 2011 par la *Direction de la dette publique*. Si elle marque une réelle volonté de s'approprier les outils d'analyse traditionnels, elle est encore très qualitative.

Sa méthodologie est présentée dans le document *Politique nationale d'endettement public et de gestion de la dette publique au Burundi*. Elle reprend les analyses de soutenabilité standards menées par la Banque mondiale et le FMI en 2009 et octobre 2010 à partir des scores normalisés au niveau international (Valeur actualisée de la dette / PIB ou /export ou /recettes budgétaires, Valeur actualisée nette de la dette / exportations de biens et services, Service de la dette / exportations de biens et services, Service de la dette / Recettes budgétaires) dont les seuils peuvent varier en fonction de la qualité des institutions (indice EPIN de la Banque mondiale). Ces ratios sont présentés sur le passé et en prévision jusqu'en 2030.

La BRB (service des études de la BRB) ne fait aucune analyse de la soutenabilité de la dette tant intérieure qu'extérieure. En matière de dette extérieure, elle transmet chaque année à la Banque mondiale (avant le 31 mars de l'année suivante) le montant total des nouveaux emprunts contractés par le Burundi. Elle obtient cette information de la Direction de la Trésorerie (voir Indicateur PI-17). Elle assortit ce chiffre de quelques commentaires et calcule le ratio Exportations/encours de la dette afin d'alerter la Banque mondiale au cas où il viendrait à être inférieur au seuil de 20 %, considéré comme la limite de la soutenabilité.

En matière de dette intérieure, elle tient les statistiques du marché monétaire. Elle ne fait aucune analyse de soutenabilité.

Le FMI et la BM analysent périodiquement la soutenabilité de la dette ; ils considèrent qu'elle est toujours précaire (voir document du FMI relatif à la 7^{ème} revue.)

Les données issues de trois sources pour la fin de 2010 (celles qui figurent dans les documents officiels sur l'exercice passé) ne sont pas concordantes.

Tableau 12.5 - Encours de la dette du Burundi à la fin de 2010 ; discordance entre trois sources

En milliards FBU	BRB	Loi de règlement (p. 8 et 9)	Stratégie d'endettement public pour l'année 2012 (dit aussi « Annexe à la loi des finances »)
Dette intérieure	527	356	358
Dette extérieure	427	333	388

Réformes en cours :

La préparation du budget 2013 doit mieux intégrer les CDMT dans la préparation budgétaire et assurer une plus grande cohérence entre les CDMT sectoriels et le CDMT global ; il est prévu que le PIP soit « déversé » automatiquement dans les CDMT sectoriels.

Les points focaux CDMT des Ministères doivent faire l'objet d'une sélection stricte et ne doivent pas être seulement considérés comme de simples relais administratifs.

Cette préparation est déjà lancée et les Ministères sectoriels ont été invités par le Ministère en charge des finances à actualiser dès à présent les CDMT afin de les soumettre aux groupes sectoriels (12 groupes réunissant bailleurs, Ministère en charge des finances et Ministères sectoriels se réunissant tous les mois sur les questions d'investissement et de développement sectoriels).

Un projet de décret sur la gouvernance budgétaire doit être adopté.

La réorganisation du Ministère chargé des finances pour tirer tout le profit de la fusion avec le Ministère chargé du plan, notamment dans le pilotage de la préparation CBMT/CDMT en lien avec la préparation du budget pour une bonne articulation doit être menée .

Il est prévu une réorganisation des ministères sectoriels pour assurer la cohérence du dispositif institutionnel.

Il est prévu que le Burundi se dote d'une stratégie de la dette à moyen terme fondée sur les résultats de l'évaluation « *Debt management assessment performance (DeMPA)* » qui doit être menée par la banque mondiale.⁹

Comparaison avec le PEFA 2009

Le PEFA 2012 enregistre des améliorations importantes de notation.

Un très grand progrès a été réalisé : en 2011 le budget a été préparé en lien avec l'élaboration de CDMT pour tous les Ministères sectoriels selon une procédure générale très organisée et très structurante ; ces Ministères s'ils ne disposaient pas tous de véritable stratégie avaient été amenés dans le cadre de la préparation du CSLP II à élaborer des perspectives à long terme.

L'analyse de la soutenabilité de la dette est surtout menée de façon annuelle par la Banque mondiale et le FMI, en raison du caractère fragile structurellement de cette soutenabilité. La Direction de la Trésorerie a commencé à se préparer à cette tâche.

Des progrès ont été réalisés dans l'élaboration des stratégies sectorielles par certains ministères, notamment à l'occasion de la préparation du CSLP II ; mais ces progrès sont encore très inégaux selon les ministères et très précaires.

Le lien entre les budgets d'investissement et les prévisions de dépenses à moyen terme est encore faible, en dépit des efforts consentis, notamment à cause de la non intégration réelle du Ministère chargé des finances et du Ministère chargé du plan et aussi de l'absence de nomenclature programmatique adaptée et de la mise en place des budgets de programmes.

Notation

Composante	Critères minima de notation de cette composante. Méthode de notation M2 Note globale : C+	Justification
i) Prévisions budgétaires et allocations fonctionnelles pluriannuelles	Note : A Des prévisions budgétaires globales glissantes (basées sur une ventilation selon les principales catégories de la classification économique et fonctionnelle/sectorielle) sont établies pour des cycles de trois ans. Les liens entre les estimations budgétaires pluriannuelles et la fixation subséquente des plafonds budgétaires annuels sont clairs et les écarts sont expliqués	Sur la période complète sous revue (2008-2010) des CBMT n'étaient pas élaborés ni des CDMT généraux ou centraux. La note sur cette période serait D. Mais si l'exécution du budget de 2012 n'est pas dans la période sous revue, sa préparation l'est. Le ministère des finances a élaboré en 2011 (pour le budget 2012) un CBMT avec des plafonds pour chaque ministère. Ces plafonds sont reliés aux grandes politiques nationales figurant dans le CSLP II. L'enchaînement inter temporel des CDMT et des préparations budgétaires annuels ne peut encore toutefois être analysé faute de recul.
ii) Portée et fréquence de l'analyse de soutenabilité de la dette	Note : B Une analyse de soutenabilité de la dette extérieure et intérieure a été effectuée au moins une fois au cours des trois dernières années.	La soutenabilité de la dette est peu étudiée par le Burundi (elle l'est par la Banque mondiale et le FMI). Le Burundi n'a pas de politique nationale de l'endettement. Une étude sur la soutenabilité a été menée en 2011 à la Direction de la Trésorerie à partir d'indicateurs standards internationaux.
iii) Existence de stratégies sectorielles	Note : C Des stratégies sectorielles ont été élaborées pour plusieurs secteurs importants,	Des stratégies sectorielles ont été élaborées dans quelques ministères importants tels que celui de la santé, de

⁹ FMI, *Seventh review under the Three-Year Arrangement under the extended credit facility and request for a new three year arrangement under the extended facility* - Staff report, February 2012, n°12/28.

assorties d'états de coût	mais des états de coûts suffisamment précis n'ont été établis que pour les secteurs représentant jusqu'à 25 % des dépenses primaires OU les stratégies assorties d'états de coût ont été préparées pour davantage de secteurs, mais ne cadrent pas avec les prévisions budgétaires.	l'agriculture. Tous les ministères ont été amenés à revoir leur stratégie pour la préparation du CSLP II.
iv) Relations entre les budgets d'investissement et les estimations de dépenses à moyen terme	Note : D 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.	Tous les Ministères ont été obligés par le ministère des finances à élaborer des CDMT pour le budget 2012. Toutefois, ce premier exercice a été piloté de façon centralisé et des cadres normalisés ont été imposés. Les définitions des nomenclatures programmatiques n'ont pas été décentralisées. Les Ministères ont trop souvent fait de « l'habillage » de budgets de moyens en budgets de programmes. Les budgets de fonctionnement et les budgets d'investissement ont été répartis en deux grands programmes sans être vraiment intégrés. Mais ces défauts sont normaux pour une première année de mise en œuvre. La dynamique paraît bien lancée, mais elle reste fragile.

3.4 Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget

Généralités concernant les indicateurs PI-13, PI-14 et PI-15.

Les impôts et les douanes ont fait l'objet d'une réforme organisationnelle d'une grande ampleur avec la création en 2009 de l'Office Burundais des Recettes (OBR).

Cet office est une « Agence » qui est organisée selon des principes très différents d'un « Service administratif » traditionnel. Il met en avant le principe de responsabilité. Il préfigure ce que pourraient être les conséquences de l'introduction de la logique de la gestion par la performance dans l'administration Burundaise portée jusqu'à son terme.

Contrairement à ce qui est parfois prétendu, ce principe et les conséquences institutionnelles dont il est porteur, notamment sur le plan fondamental du régime de responsabilité des agents publics – le seul vrai enjeu de la logique de la performance – ne sont pas incompatibles avec d'autres principes qui ne sont pas liés à la responsabilité au regard de la « performance » mais à celui de la responsabilité quant au « risque financier ».

L'Office Burundais des recettes (OBR)

L'Office a été créé par la loi n°1/11 du 14 juillet 2009 portant création, organisation et fonctionnement de l'Office Burundais des recettes.

Sa création s'inscrit délibérément dans une perspective de rupture avec une certaine tradition administrative et financière antérieure et s'inspire des principes de gestion par la performance.

Sur le plan juridique l'office a un statut d'organisme public spécifique (il est créé par une loi et non un décret). Il est défini comme un Etablissement public placé sous la tutelle du Ministre ayant ses finances dans ses attributions qui demeure explicitement - comment pourrait-il en être autrement ? - « responsable de la politique fiscale ».

Il a pour mission principale « dans les limites des lois fiscales et douanières » d'établir, de recouvrer, d'administrer au sens large et de comptabiliser pour le compte du Ministère chargé des finances les impôts, taxes et droits de douanes qui relevaient de l'ancienne administration fiscale (Direction des douanes, Direction des impôts, Direction des recettes administratives et du Portefeuille de l'Etat).

Ainsi, comme le veut la tendance générale actuelle, l'établissement et le recouvrement des impôts sont réunis.

Il est, par ailleurs, chargé de missions de conseil du Gouvernement en matière fiscale et douanière et il doit « promouvoir le respect des obligations fiscales » et « combattre la fraude et l'évasion fiscale ». En matière de recettes fiscales locales, il a une mission de conseil.

Il doit aussi en matière d'information statistique « préparer et publier les rapports statistiques concernant le recouvrement des recettes et les échanges commerciaux ».

Il gère également les exonérations prévues par les lois fiscales et douanières.

L'OBR est administré par un conseil d'administration de huit membres nommés par le Président de la République : le Président du Conseil d'administration, le Commissaire de l'Office qui est en même temps secrétaire du conseil d'administration, le Directeur général du Budget et de la Comptabilité publique, le Directeur général ayant le commerce dans ses attributions, le Gouverneur de la Banque de la République du Burundi et trois membres « réputés et ayant une expérience prouvée dans les secteurs de la comptabilité, du droit ou de l'économie ».

Le Conseil d'administration de l'OBR a les prérogatives habituelles d'un conseil d'administration. Il ne nomme pas toutefois le Commissaire. La durée du mandat des membres est limitée à une période de trois ans renouvelable une seule fois. Il est convoqué par son Président, au moins une fois par mois.

Le commissaire est nommé par le Président de la République pour assurer « la gestion quotidienne de l'Office ». Son mandat est limité à une période de quatre ans renouvelable une seule fois ; plus longue donc que la période de nomination des membres du conseil d'administration. Il est précisé que ce renouvellement « est fonction de sa performance dans la gestion de l'Office » et qu'il est « évalué annuellement » par le Conseil d'administration sur la base « des performances réalisées dans la collecte des recettes » à partir d'un objectif « fixé par le Conseil des Ministres dans le projet de loi de finances ». Ainsi, la prévision des ressources budgétaires est en même temps qu'un objectif et une prévision de moyens un indicateur de l'efficacité du Commissaire de l'OBR. Il est assisté d'un Commissaire adjoint et de Commissaires qui obéissent au même régime de responsabilité, à leur niveau, et qui sont nommés pour quatre ans renouvelables en fonction des performances par le Conseil d'administration sur concours. Il ne peut être démis sauf pour des raisons de, notamment, moralité, d'incompétence, de non réalisation des objectifs ou plus généralement « de mauvaise gestion », ce qui est quand même très large, mais plus restrictif que pour un chef d'administration centrale (qui peut être démis sans avoir pour autant démérité sur le plan de la gestion).

Les chefs de service sont aussi nommés par le Conseil d'administration mais sur proposition du Commissaire après concours.

Les statuts de l'Office et les statuts du personnel sont adoptés par le Conseil d'administration qui fixe les salaires et les autres avantages de la Direction et du personnel de l'Office après consultation du Ministre de tutelle.

Toutes les recettes sont versées au Trésor public. L'OBR peut toutefois, conserver un pourcentage des recettes perçues pour

son fonctionnement, avec l'accord du Ministre de tutelle dans des conditions peu claires « le pourcentage ne peut excéder le montant de son propre budget arrêté pour l'exercice financier en cause ».

Le projet de budget est élaboré par le Commissaire général, soumis au conseil d'administration et adopté par le Conseil des Ministres et transmis au Parlement dans le projet de loi de finances.

Son organisation est structurée autour des « *clientèles* » plutôt que des « *fonctions* » ou des « *produits* », même si la logique fonctionnelle et celle des produits ne sont pas absentes.

L'organisation de l'OBR

L'OBR est en phase de réorganisation. Il est structuré en trois commissariats (il est question d'en créer un quatrième chargé des services généraux dont la position par rapport au Commissaire général adjoint est problématique), chacun de ces commissariats étant composé de Directions (elles-mêmes divisées en services) :

Le Commissariat des taxes internes et recettes non fiscales (environ 112 agents non d'appui dont 30 à l'intérieur du pays dans les services déconcentrés) :

- *Direction des grands contribuables DGC* (grandes entreprises (CA supérieur à 300 millions de FBU) et contribuables individuels fortunés), dotée de trois services : service de vérification fiscale ; service du rapprochement de recettes et recouvrement ; service de réception des déclarations et archives) ;
- *La Direction des petits et moyens contribuables (DP&MC)*, dotée de quatre services : service recensement de l'immatriculation fiscale de réception des déclarations et des archives (19 agents) ; service de vérification (23 agents), service de recensement et de rapprochement des recettes (6 agents) ; service de coordination des ressorts fiscaux intérieurs (19 agents) ;
- *La Direction des recettes non fiscales et des véhicules* dotée de deux services : services des recettes non fiscales et service d'immatriculation des véhicules ;
- *Direction de l'élaboration des programmes et du suivi*, dotée de deux services (programmes et suivi de programmes).

Le Commissariat des Douanes et accises :

- *Direction des ports et frontières* ;
- *Direction des services douaniers* ;
- *Direction de l'élaboration des programmes et suivi*.

Le Commissariat des enquêtes et gestion du risque :

- *Direction des enquêtes sur les taxes et les douanes* ;
- *Direction gestion du risque et renseignement*.

Par ailleurs, des Directions sont directement rattachées au Commissaire général (5) dont la **Direction des finances (DF)** qui a sous sa responsabilité le système de la collecte des fonds (les comptables), l'élaboration des états financiers et la tenue des comptabilités, la conservation et la transmission des pièces justificatives.

La Direction des finances est composée de quatre services :

- *Le service comptabilité des recettes fiscales* ;
- *Le service Comptabilité des recettes non fiscales* ;
- *Le service Comptabilité des recettes douanières et accises* ;
- *Le service budget de l'OBR*.

Les comptables de l'OBR, selon le Directeur des finances, n'ont pas le statut de comptable publics ; ils sont nommés par le Conseil de l'OBR, sous contrat OBR et placés sous l'autorité hiérarchique exclusive du Commissaire général.

Depuis le début de l'année 2012, ne figure plus sur l'organigramme le poste de *Receveur Général*.

Il y a trois zones de décentralisation (ressorts) : le Nord (4 provinces), le Sud (4 provinces), l'Ouest (3 provinces) et le Centre –est (6 provinces).

La présente évaluation PEFA des indicateurs PI-13 à PI-15 est convergente – sur les points communs les plus importants – avec les observations contenues dans une note du FMI de janvier 2012, que la mission a pu consulter après avoir rédigé ses propres conclusions¹⁰.

Constats sur l'OBR du FMI dans la note « Propositions de stratégie pour le renforcement de la gestion des finances publiques » de janvier 2012

Progrès réalisés

Des progrès significatifs ont été réalisés pour mettre en place et améliorer les performances de l'OBR. Des efforts ont été accomplis dans plusieurs domaines, notamment l'administration de la TVA, l'élargissement de l'assiette fiscale et le recouvrement des impôts et taxes. Le ratio des recettes recouvrées rapportées au PIB a augmenté de 19,2 % en 2010 à 22,0

¹⁰ *Proposition de stratégie pour le renforcement de la gestion des finances publiques* ; Bacari Kone, Jean-Pierre Nguenang, Abdoulahi Mfonbouot, Blaise Yehouenou et Karim Traore ; FMI ; Département des finances publiques, Janvier 2012.

% en 2011, soit une amélioration de l'ordre de 15 %, illustrant l'impact positif de l'OBR.

Faiblesses persistantes

On constate une grande lenteur dans l'adoption des textes pertinents devant renforcer la performance et la transparence du système fiscal : les textes sur la TVA et les procédures fiscales prévus pour 2009 ne sont pas encore adoptés. Par ailleurs, « en dépit de résultats quantitatifs incontestables, la maîtrise des opérations fiscales et douanières n'est pas encore satisfaisante. Les principales faiblesses relevées par une mission d'assistance technique du FMI de janvier 2010 subsistent : au niveau du commissariat des taxes internes, les principales difficultés sont i) l'absence d'un fichier fiable et suffisamment représentatif de l'activité économique du pays ii) le manque de sélectivité des contrôles fiscaux qui ne concernent que les contribuables ayant déposé leurs déclarations ; iii) le manque d'efficacité en matière de recouvrement ; et iv) la faiblesse de l'encadrement des services. Au niveau du Commissariat des douanes et accises, les problèmes répertoriés en 2010 continuent d'être de véritables défis pour l'OBR. Il s'agit notamment de 1) l'absence de sélectivité des contrôles fondés sur l'évaluation des risques ; 2) l'insuffisance transition vers un contrôle a posteriori 3) l'insuffisance du contentieux. Cette situation démontre que la dynamique de modernisation engagée au niveau des dirigeants de l'OBR n'a pas encore eu un impact notable sur les services opérationnels »¹¹.

¹¹ Ossa, Louis René : AFC RA TA mission to Burundi ; November 28 to Decembre 9, 2011.

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

Les obligations fiscales et douanières : clarté, exhaustivité et stabilité juridique (absence d'arbitraire)

Les obligations fiscales

Le code fiscal (Code général des impôts et des taxes GTI) date de 1963. La dernière modification de la réglementation fiscale – hors TVA - date de 2005 (dernière révision des barèmes d'impôt sur les salaires).

Les contributions directes (IRP et IPR)

Il existe deux principaux impôts :

- L'IRP (*impôt sur les revenus professionnels*) (35% du bénéfice) ;
- L'IPR (*impôt professionnel sur les rémunérations*) payé par les salariés en fonction d'un barème qui n'a pas changé depuis 2005. Cet impôt est prélevé à la source : il est acquitté par les entreprises mensuellement tous les 15 du mois suivant.

Le code des impôts est sur le site de l'OBR et il est à jour (puisque la législation fiscale n'a pas fait l'objet d'une grande réforme sur la période passée). Certains textes cependant ne figurent pas sur le site.

La législation fiscale est en revanche en cours de refonte.

La réforme en cours de la fiscalité

La législation est en cours de révision avec l'appui du FMI afin de la faire converger vers celle de l'EAC, de la moderniser et de lui faire bénéficier des « *bonnes pratiques* » internationales ; la refonte est donc générale et un nouveau code est programmé :

- Révision des taux (simplification des barèmes et abaissement des taux - notamment pour les entreprises dont le taux devrait passer de 35 à 30 %) ;
- Diminution des exonérations (une étude est en cours, à la demande du Ministre, pour examiner dans quelle mesure cette diminution ne vient pas compromettre la politique d'incitation à l'investissement par ailleurs fortement soutenue et encouragée depuis 2009 par les bailleurs) ;
- Suppression de la taxe de 1 % du chiffre d'affaires (taxe minimale) même acquittée par les entreprises déficitaires à terme (au maximum deux ans) ;
- Refonte de l'IPR (impôt sur les revenus) ; notamment dans ce cadre se pose le problème de l'exonération de fait des primes des fonctionnaires (opérée par le Ministère de la fonction publique qui liquide et paie l'impôt des agents de la fonction publique et qui ne comptabilise pas dans l'assiette les accessoires du revenu qui constituent l'essentiel de ce revenu (les primes (non fiscalisées) et peuvent représenter 10 fois le salaire net de base (fiscalisé)). Des simulations ont été effectuées sur le manque à gagner de l'Etat sur cette sous-déclaration des revenus des agents de l'Etat et des solutions pour l'avenir sont à l'étude.
- Séparation des normes de fond des règles de procédure dans le code ;
- Procédure unique pour toutes les taxes (aujourd'hui les procédures sont différentes selon les taxes et impôts) ;
- Note explicative pour les articles de loi ;

Cette réforme bénéficie d'un appui du FMI.

Elle prévoit d'importantes avancées en matière de clarification et de simplification. Elle devrait être achevée et faire l'objet d'une codification pour le premier trimestre 2012.

Les exonérations

Leur montant représente une part importante des recettes (en 2011 leur montant s'élevait à 20 milliards en prévision) en dépit d'un effort important au cours de la période récente – sous l'impulsion de l'OBR – d'en limiter l'importance quantitative.

Aujourd'hui, les exonérations, outre le fait qu'elles sont autant de manque à gagner pour l'Etat et donc de sources d'inefficacité, éloignent le système fiscal d'un système transparent et

juridiquement stable du fait de la marge d'interprétation arbitraire des obligations fiscales des contribuables laissée à l'administration.

Les exonérations – de TVA et de droits de douanes pour l'essentiel - sont prévues par les textes – notamment ceux relatifs aux projets sur fonds extérieurs (elles constituent alors la contrepartie de l'Etat au financement des projets) et ceux qui visent à favoriser l'investissement étranger (code des investissements).

La réglementation prévoit des règles de fond et des règles de procédure (notamment en termes de déclarations des produits exonérés).

Les cas d'excès et de décisions ministérielles dérogatoires du droit sont nombreux et bien documentés.

La TVA

Le Burundi a adopté la TVA en 2009. Elle fait l'objet d'une modification dont le projet de loi est en cours de discussion. Il existe deux taux : 0 (les assujettis exonérés) et 18 %. Elle est auto déclarative. Elle est due pour les revenus supérieurs à 100 millions de FBU (le seuil doit être abaissé à 50 millions dans la prochaine loi en cours de préparation).

Les recettes non fiscales

Les règles les concernant ne sont pas rassemblées dans un code. Un projet de codification avait été élaboré dans le cadre du programme PAGE sur financement de la Banque mondiale. Le groupe technique n° 2 a réitéré la demande et préparé des TDR, mais cette demande n'a pas abouti. Les textes sont éparpillés.

Les taxes douanières

Le Burundi étant membre de l'EAC depuis le 1^{er} juillet 2007 applique strictement et exclusivement sans texte national de transposition les textes de la sous-région qui codifient le régime douanier des membres : Custom management act (CMA) qui date de 2004 et qui a été revu et mis à jour en 2009 (version française : Code de gestion des Douanes de la Communauté Est Africaine ; Custom management regulation (CMR) qui date de 2004 et a été mis à jour en 2010 (version française : Règlement douanier de la Communauté Est Africaine). Ces textes contiennent aussi les règles de procédure qui doivent être appliquées par les administrations douanières.

Ces textes ainsi que le TEC (Tarif extérieur commun) sont sur le site de l'OBR ainsi que sur le site de l'EAC, en français et en anglais.

Les textes issus de l'EAC sont mis sur le site (opération appelée « *gazettisation* » par la Douane).

Le Burundi va appliquer la politique douanière du COMESA (plus large que l'EAC puisqu'elle comporte 21 Etats membres et qui contient tout l'EAC à l'exception de la Tanzanie). Il ne semble pas que cette multi intégration régionale pose des problèmes, les règles de l'EAC et de la COMESA étant harmonisées).

Un programme a été mis en place pour aider les petits commerçants ambulants. Un institut de formation va être ouvert par l'OBR pour les douaniers et les transitaires.

L'accès des contribuables aux obligations fiscales

L'OBR a fait un effort important de communication sur son rôle, le sens du paiement des impôts et sur la réforme, en utilisant des moyens de communication de masse divers. L'OBR n'a toutefois pas de revue, ni de publication périodique.

Il dispose d'un site régulièrement actualisé et clair.

Les obligations fiscales et douanières : les voies de recours amiables et contentieuses (devant le juge administratif et pénal)

Pour les recettes fiscales

Les conclusions des contrôles et vérifications sont signées par le contribuable et les vérificateurs.

Lorsqu'il y a des redressements, une *procédure de règlement amiable* est prévue : une lettre de notification est transmise au contribuable. Il dispose de 20 jours pour formuler ses observations. Une lettre de clôture de contrôle lui est alors transmise. Si le redressement est maintenu par l'administration fiscale, il dispose de 15 jours après l'avis de mise en recouvrement pour saisir la *Commission de conciliation* (composée paritairement de membres de l'OBR et de représentants de la société civile – notamment des représentants des comptables - avec présidence tournante). Il peut ensuite en cas de décision défavorable, saisir une *Commission d'appel*. Un service de l'OBR (*service du contentieux*) suit évidemment le dossier pour l'instruire et préparer la position de l'Office.

Le nombre de saisines de cette commission a été de 10 (environ, le chiffre exact n'a pas été transmis à la mission) en 2011.

Après la décision du Ministre des finances qui clôt la phase de *précontentieux*, le contribuable qui s'estime lésé peut alors saisir *en plein contentieux* la Cour administrative – instance de justice administrative compétente en matière fiscale avec le juge pénal en cas de poursuite pour fraude par l'Etat (mais la fraude n'est pas fortement pénalisée).

Les cas de saisine de la Cour administrative - sont rares : 5 cas en 2011, tous sur saisine de grandes entreprises ; ils semblent cependant se multiplier puisqu'au cours du mois de janvier 2012 déjà 2 saisines sont enregistrées.

Aucune décision de la Cour administrative n'a été prononcée en 2011. Il n'existe donc, évidemment, aucun cas de cassation. Il en résulte que l'interprétation de la loi fiscale échappe complètement au juge et est – de fait, sans qu'il soit possible de l'incriminer – dans les mains exclusives de l'administration.

Pour les douanes

Il est possible à un importateur à qui un redressement est demandé à la suite d'une vérification de faire un *recours devant le Commissaire des Douanes* (avant un recours devant le juge administratif qui est de plein droit puisqu'il s'agit d'une décision administrative) depuis que la réglementation EAC est appliquée (auparavant ce n'était pas prévu par le code des Douanes).

Le nombre des recours est très faible : en 2011, il y eut 6 recours devant le Commissaire des Douanes.

La lutte contre la corruption au Burundi et le délit d'enrichissement illicite

Le Burundi a adopté une loi contre la corruption qui s'inspire de la convention internationale de l'ONU adoptée par le Burundi. Notamment, conformément à une recommandation de cette convention, le Burundi a créé des institutions spécialisées (Une Cour anti-corruption avec un procureur spécialisé et une brigade anti-corruption). Toutefois un moyen très important de lutte contre la corruption – le délit d'enrichissement illicite au sens de la convention¹² – n'a pas été intégré correctement dans le code pénal par la loi (article 438 du code pénal) de sorte que cette disposition ne peut être utilisée (l'article est ainsi rédigé : « *est puni d'une sentence pénale ... toute personne disposant de l'autorité publique chargée d'une mission de service public ou investie d'un mandat public électif dont l'origine illicite a été établie par une décision de justice* »).

¹² Rappelons que le délit d'enrichissement illicite au sens de la convention des Nations Unies contre la corruption permet d'incriminer comme délit tout élément de richesse dont un fonctionnaire ne peut pas justifier l'origine.

Doing Business 2011

Dans le classement *Doing Business 2011* pour la *facilité de faire des affaires*, le Burundi a gagné 8 places et est passé de la 177^{ème} place à la 169^{ème}. Il occupe le 46^{ème} rang dans le classement des pays pour la protection de l'investissement.

Evolution depuis le PEFA de 2009

Des nettes améliorations sont enregistrées.

Le caractère clair et exhaustif des obligations fiscales et douanières s'est notablement amélioré avec l'adoption de la réglementation douanière de l'EAC et l'adoption d'une loi sur la TVA très simple. Le système fiscal reste simple et clair pour l'essentiel.

L'accès des contribuables à l'information a aussi fortement progressé avec l'ouverture d'un site de l'OBR qui rassemble les codes ainsi qu'avec les opérations de popularisation de l'impôt organisées par l'OBR.

Des mécanismes de recours ont été organisés avec la création de l'OBR selon les normes habituelles de garantie d'une certaine impartialité ; ils sont encore peu pratiqués et les appels devant la justice ordinaire (le juge administratif) sont encore rares.

Réformes en cours

Une série de nouvelles dispositions fiscales (voir l'encadré ci-dessus) doit moderniser la fiscalité du Burundi, un peu ancienne.

La loi sur la TVA de 2009 doit être revue.

Il est aussi question de modifier l'exercice fiscal (du 1^{er} juillet au 30 juin) pour assurer la convergence avec l'EAC.

Notation

Composante	Critères minima de notation de cette composante. Méthode de notation M2 Note globale : A	Justification
i) Caractère clair et exhaustif des obligations fiscales et douanières	Note : A La législation et les procédures relatives à toutes les principales catégories d'impôt, de taxes et de droits de douane sont exhaustives et claires et limitent strictement les pouvoirs discrétionnaires des administrations concernées.	Les règles et procédures sont codifiées ; elles sont assez simples pour les principaux impôts. La TVA vient d'être mise en place. Les règles douanières sont régionales et sont bien codifiées. La prise en compte des exonérations pourrait modifier cette évaluation (la note serait alors D) car elles introduisent beaucoup d'arbitraires, mais il a été estimé qu'elles n'entrent pas dans le champ de cette composante car elles interviennent avant la liquidation et sont donc connues - et bien connues, car elles sont claires - avant tout contrôle.
ii) Accès des contribuables aux informations relatives aux obligations fiscales et douanières, et aux procédures administratives y afférentes	Note : A Les contribuables ont un accès facile à des informations exhaustives, conviviales et à jour sur les obligations fiscales et douanières et les procédures administratives afférentes, pour ce qui est de toutes les principales catégories d'impôts, de taxes et de droits de douane et les administrations concernées complètent ces informations par d'intenses campagnes de sensibilisation des contribuables.	Toutes les informations sont sur le site de l'OBR. L'OBR a développé d'intenses campagnes de promotion de l'impôt et de valorisation de son action. Ces actions reposent sur le principe de la persuasion et de l'éthique et non de la sanction et de la peur.
iii) Existence et fonctionnement d'un mécanisme de recours à l'encontre des décisions	Note : B Un mécanisme de recours du contribuable prévoyant des procédures administratives transparentes est entièrement mis en place et fonctionne effectivement, mais	Toutes les voies de recours existent et elles sont conformes aux normes d'impartialité qui s'imposent. Néanmoins les recours sont peu nombreux, ce qui montre que leur accès, en fait et non en droit se heurte à

des administrations fiscale et douanière.	il est soit trop prématuré d'en évaluer l'efficacité, soit certains problèmes liés à l'accès, l'efficacité, l'équité ou l'application effective de ses décisions doivent être traités	des difficultés qui subsistent, même s'il semble que la pratique du recours tend à se développer.
---	---	---

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

L'identification et l'immatriculation des contribuables

Les impôts

Le système d'immatriculation des contribuables et la faible fiscalisation du secteur informel (petits et moyens contribuables)

Le système fiscal est déclaratif. Les entreprises (elles acquittent l'impôt pour elles-mêmes et pour leurs salariés – elles sont alors redevables réelles et les salariés redevables légaux) doivent se déclarer ; elles ont toutes un numéro d'identification fiscale (NIF).

Les impôts des salariés sont déclarés par leurs employeurs – sauf pour le personnel des ambassades qui doit se déclarer lui-même, obligation qui n'est pas respectée en dépit du fait que le taux d'imposition est réduit (10 % au lieu de 35 %) - et que le prélèvement s'opère à la source.

Les salariés ne sont pas immatriculés ; seuls le sont les entreprises et les employeurs qui acquittent l'impôt pour eux.

Il est considéré que la déclaration et l'identification des personnes physiques est un système très difficile au Burundi du fait d'une mauvaise identification de ces personnes (il n'est pas rare qu'une personne ait plusieurs cartes d'identité fournies par des autorités publiques différentes).

Seuls les revenus salariaux sont imposés ; il n'existe pas d'imposition sur les revenus du capital au niveau de l'Etat (Un impôt locatif est perçu directement par les communes, l'OBR n'intervient pas encore, mais la gestion de cet impôt doit être confiée à l'OBR). Les possibilités de non déclarations sont donc limitées pour l'impôt sur les revenus.

Les agents de la fonction publique sont déclarés par la Direction Générale de la fonction publique.

Le nombre de contribuables est très faible. La Direction des grands contribuables gère environ 400 dossiers (elle ne distingue pas vraiment les entreprises et les grands contribuables individuels). La Direction des petits et moyens contribuables n'en gère que 4 700 : 1 700 de ces contribuables sont immatriculés, 3 000 ne le sont pas.

Les contribuables *au forfait* sont ceux qui ne tiennent pas de comptabilité et pour lesquels le montant de l'impôt est déterminé sur des bases estimatives (article 33), comportant nécessairement une large part d'arbitraire (il n'existe pas de règles spécifiques et ces contribuables ne peuvent avoir une connaissance directe de leurs obligations et de leurs droits). Cet *impôt forfaitaire* est proche de la notion de *patente*. Il est souvent « négocié » entre l'agent du fisc et le contribuable, sans que cette négociation soit prise dans une relation de corruption.

L'OBR a mené des opérations de sensibilisation, notamment par le biais de la radio proche du marché central. En fait, le secteur informel échappe quasiment complètement à l'impôt. Il est très résistant traditionnellement à toute idée de fiscalisation, et ce depuis longtemps.

Les recettes collectées par la Direction des petits et moyens contribuables correspondent environ à 5 % du montant total des recettes internes du Burundi (donc, hors recettes douanières). Les montants payés par le secteur des petits et moyens contribuables sont approximativement :

- 500 millions par mois de TVA ;
- 500 millions par mois de l'IPR ;
- 1,5 milliards d'IRP par an.

Une opération exceptionnelle de fiscalisation des petits et moyens contribuables a été organisée au cours du dernier trimestre 2011 : au mois d'octobre, une équipe de 12 personnes recrutées pour cette mission spécifique exceptionnelle sur quatre mois à Bujumbura a contrôlé quartier par quartier en faisant du « porte à porte » la déclaration aux services fiscaux (possession d'un NIF) des personnes ayant une activité commerciale. Elle a permis d'identifier 3 000 personnes (mais qui ne s'ajoutent pas aux 4 700 déjà connus des services car une fraction de ces personnes faisait déjà partie des forfaitaires), ce qui correspond aux trois quarts du marché central.

L'informatisation des données sur les recettes fiscales

Les NIF sont recensés dans un fichier – le logiciel IFU. Ce fichier n'est connecté à aucun autre. Les déclarations et paiements sont comptabilisés dans un autre fichier – le fichier CCF (*gestion des comptes fiscaux*). Depuis quelques années seulement le logiciel CCF contient l'identification NIF ; les deux fichiers sont inter consultables, mais ils ne sont pas interconnectés.

Cette absence de connexion est une grande source de difficultés pour la lutte contre la fraude et la non déclaration pour les petits et moyens contribuables. Les grands contribuables sont repérables par leurs activités douanières, leur participation aux marchés publics, leur enregistrement dans les fichiers de l'API (Agence pour la promotion de l'investissement qui donne les autorisations pour les investissements) dont l'accès est ouvert à l'OBR. Les petits et moyens contribuables sont seulement connus des services des tribunaux de commerce (registre de commerce) et des services de la mairie (pour les autorisations de commerce) dont les fichiers sont fermés à l'OBR.

La TVA

Les contribuables redevables de la TVA ne sont pas immatriculés encore spécifiquement à cet impôt (la loi ne l'autorisant pas). Ceci donne lieu à des fraudes très importantes et non ignorées des inspections de l'OBR (des commerçants assujettis facturant la TVA et ne la rétrocédant pas à l'Etat). Mais les inspections ne disposent pas des moyens de la détecter. La prochaine loi prévoit une immatriculation spécifique (le modèle d'attestation est déjà prêt).

La TVA est gérée par un logiciel SYGTAS installé depuis novembre 2011 seulement et seulement pour les grands contribuables. Son extension aux petits contribuables est prévue pour janvier 2012. En mars, il devrait être étendu aux autres types d'impôts.

Les sanctions pour les impôts directs et indirects

Le tableau suivant fournit un état des sanctions prévues pour les irrégularités et fraudes pour les impôts directs et indirects.

Tableau 14.1 - *Les sanctions prévues pour les irrégularités et fraudes (pénalités d'assiettes)*

Taux	Recettes fiscales et taxes (Code des impôts)	TVA (Loi sur la TVA)
10 %	Petites infractions	Erreurs matérielles
25 %	Moyennes infractions (les droits éludés sont inférieurs à la moitié des droits dus)	Moyennes infractions (les droits éludés sont inférieurs à la moitié des droits dus)
50 %	Grandes infractions (les droits éludés sont supérieurs à	Grandes infractions (les droits éludés sont

	la moitié des droits dus)	supérieurs à la moitié des droits dus)
100 %		Opposition au contrôle ou manœuvre frauduleuse
Entre 100 % et 150 %	Fraude caractérisée	
Majoration de 50 %		En cas d'imposition d'office (pas de déclaration)

Les taux sont élevés, notamment dans le cas de fraude. Mais la fraude n'est pas pénalisée de fait (l'incrimination du code pénal est inutilisable).

Les pénalités de recouvrement sont plus dissuasives (les impôts doivent être déclarés et payés par les entreprises – pour leur salariés (IR) ou pour elles-mêmes (IS) - dans les 15 jours suivant la fin du mois).

Tableau 14.2 - Les sanctions prévues pour les irrégularités et fraudes (pénalités de recouvrement) pour les impôts sur les revenus

Délais de retard	Taux
Païement en retard avant mise en demeure	10 %
Païement en retard après mise en demeure dans les 30 jours	25 %
Païement en retard après mise en demeure après 30 jours	50 %

L'immatriculation pour les opérations douanières

Un service public des Douanes très centralisé

Le service des Douanes est très centralisé : près de 80 % des recettes sont perçues au poste installé dans le port de Bujumbura.

La tendance est aujourd'hui de décentraliser les postes de Douanes : des postes frontières sont en construction (4 sont en projet, 1 seul existe) ; ils doivent être conjoints (gérés avec l'autre pays frontalier).

Tous les bureaux de Dédouanement (6) sont informatisés depuis la création de l'OBR. Le logiciel utilisé est SYDONIA ++ (logiciel de la CNUCED). La migration vers SYDONIA World (qui permettra l'utilisation de l'internet) est en cours.

Les déclarants opèrent de chez eux.

Le dédouanement se fait par des transitaires qui sont organisés au sein d'une association professionnelle : l'ABADT. Ils sont soumis aux obligations précises de l'EAC. Ils sont au nombre de 76 (donnée fournie par le service de vérification des petites et moyens contribuables qui a fait un contrôle spécifique sur eux). Eux-mêmes sont des fraudeurs du fisc : beaucoup ne payent ni TVA ni impôts sur le revenu. Ils ont fait l'objet de redressements nombreux dans la période récente.

Le contrôle et la vérification

L'organisation administrative des contrôles de second niveau des recettes du Burundi

Ils sont réalisés par différents services selon le type de contribuables ou d'impôts et taxes :

- Un Commissariat est chargé des enquêtes et de la gestion du risque pour l'ensemble des recettes (100 personnes, dont 23 dans les services déconcentrés) ; Il est dirigé par l'ancien Procureur de la Cour anti corruption. Il est composé de deux Directions :

- o La Direction des enquêtes sur les taxes et les douanes (85 personnes) ;
- o La Direction de gestion du risque et du renseignement (25 personnes).

- Au sein du Commissariat des douanes et accises, la vérification est intégrée dans la chaîne de dédouanement et est a posteriori ; au deuxième niveau elle est assurée par un service de vérification de second niveau ;

- Au sein du Commissariat des taxes internes et des recettes non fiscales, la vérification est essentiellement a posteriori et elle est assurée par :

- o Le service de vérification de la Direction des grands contribuables au sein de la Direction du même nom ; elle compte 22 vérificateurs qui travaillent sur le remboursement de TVA (3 personnes) et le contrôle général (19 personnes par équipe

de 5 personnes, avec depuis 2012 un chef tournant et une rétribution au résultat sur la base des objectifs dit « SMART »¹³ ;

- o Le service de vérification de la Direction des petites et moyens contribuables au sein de la Direction du même nom ; elle compte 22 personnes.

Le Commissariat des enquêtes et de la gestion du risque

Le Commissariat des enquêtes et de la gestion du risque établit un programme de contrôle par semestre. Les enquêtes sont surtout localisées sur la capitale (le Commissariat dispose de 12 véhicules). Il existe cependant des services déconcentrés (4).

Le Commissariat privilégie la lutte contre la fraude douanière qui est considérée comme encore très importante : « *le système douanier se cherche encore* ». Cette fraude repose sur la constitution d'un réseau très compact, très étendu, très ancien, impliquant notamment nombre de transitaires, utilisant abondamment les faux documents, et bénéficiant parfois de la complicité des sociétés de surveillance.

Le Commissariat n'utilise pas encore le contrôle systémique. La base des contrôles est la recherche de renseignements et leur exploitation. Il existe un plan de vérification (une procédure) mais pas de guide proprement dit.

Il existe un service des risques (6 personnes). Il est nouveau. Il n'existe pas encore de système de contrôle sur la base du risque. Ce qui est utilisé, c'est un ensemble de critères « *d'alerte* » reposant sur un fichier de « *contribuables douteux* » (personnes ayant déjà commis des infractions).

Au cours des trois derniers mois, trois transitaires ont été suspendus à la demande du Commissariat pour falsification de documents. Au cours du troisième trimestre 2011, la Direction des enquêtes a établi des procès verbaux d'infraction pour un montant d'environ 30 millions de FBU.

Concernant la TVA, le Commissariat utilise l'infiltration et la collecte de renseignements afin de détecter les opérateurs qui facturent la TVA et ne la reversent pas (voir la partie concernant la TVA et l'absence de numéro de TVA des commerçants).

La vérification des grands contribuables

Elle a 400 dossiers à vérifier. Les entreprises ne sont pas distinguées des grandes fortunes, ni dans la pratique ni dans les fichiers. Les contrôles se font en fonction des risques (mais selon des critères pratiques tirés de toutes les informations disponibles, telles que paiement de TVA, ruptures sur les salaires..). Le service devrait faire environ 110 contrôles par an (tous les contribuables sont contrôlés tous les 4 ans) ; il n'en réalise environ qu'entre 65 et 70.

Le service ne contrôle pas l'inscription IFU (c'est le service chargé des petits et moyens contribuables qui en est chargé et en fait il ne le fait pas non plus).

Il existe une procédure qui est très organisée et qui respecte le principe de la contradiction (voir ci-dessus).

Le problème fondamental que rencontrent les vérificateurs est l'absence de comptabilité des assujettis. Ils sont obligés de procéder par recoupement et utilisation de la technique du *faisceau d'indices*. Les inspecteurs passent beaucoup de temps à collecter ces informations, car elles ne sont pas accessibles informatiquement à cause de la non interconnexion des fichiers.

¹³ Par référence sans doute au terme utilisé pour qualifier un bon indicateur.

La vérification des petits et moyens contribuables

Trois équipes s'occupent des impôts (environ 100 dossiers par an) et une équipe traite les dossiers de TVA (environ 300 dossiers). Elle élabore un plan de vérification annuel qui doit être approuvé. Elle traite les dossiers qui présentent a priori des anomalies, détectées parfois par les autres services (notamment la réception des déclarations). Elle se fixe rarement des programmes de contrôle sur des contribuables qui ont des dossiers sans anomalies (elle l'a fait pour les transitaires – les « *déclarants en douane* », avec opportunité, car elle a découvert beaucoup de fraude).

Elle vise moins à détecter la fraude (elle n'est pas « *à l'affût de la fraude* ») qu'à corriger des « *oublis de déclarations* » qu'elle estime de bonne foi. Le montant des redressements a été de 2,97 milliards de FBU en 2011 répartis sur 274 dossiers.

Elle ne fait aucun contrôle de déclaration de NIF. Elle vérifie en fait les petits et moyens contribuables qui sont inscrits et qui déclarent ; elle cherche « *là ou il y a de la lumière* ». Elle compte faire en 2012 des contrôles sur les non déclarants. Le service fait régulièrement des rapports d'activité (mensuels, trimestriels et annuels).

Le contrôle aux Douanes

L'importateur va chez le transitaire qui procède à la constitution du dossier de dédouanement papier et informatique ; un vérificateur est désigné automatiquement par SYDONIA ; le vérificateur procède à un examen formel du dossier, notamment de l'existence de la certification de la société SGS (société internationale de surveillance Suisse des embarquements qui opère à partir du point de départ de la marchandise) ; il donne la *main levée* de la marchandise sous douane sans autre contrôle supplémentaire que la vérification de la concordance entre ce qui est déclaré par le transitaire et la nature de la marchandise sauf si le dossier n'est pas complet.

Auparavant, le contrôle complet de la marchandise du vérificateur des douanes était systématique et reposait sur le principe de la double vérification.

Un contrôle d'un poste de douanes par l'IGE : perception des recettes au poste douanier de XX premier semestre 2010

La méthode de contrôle douanier repose sur la déclaration de l'importateur, le pointage du nombre de colis par l'agent des douanes et la fixation de la valeur à l'aide d'une note de service (sans possibilité de pesée) après calcul des droits par le douanier et paiement direct. L'IGE a constaté :

- une minoration des valeurs (comparaison au prix de marché) ;
- un fractionnement des objets de valeur pour rester en dessous des seuils ;
- des quittances uniques pour des objets de natures différentes ;
- le non contrôle (par négligence ou complicité) des passages multiples du poste par des petits transporteurs auxiliaires (sur tête, pour regroupement ultérieur) ;

L'OBR a interdit depuis le dédouanement sur quittancier.

Un projet de pilotage de ce contrôle a posteriori dans le cadre du programme sous-régional de facilitation des opérations de Douane est en cours de développement. Il devrait être opérationnel en juillet 2012. Les Douanes préparent donc la mise en place du contrôle par le risque.

Comparaison avec le PEFA de 2009

Le contrôle de l'immatriculation n'a pas substantiellement progressé en dépit d'une opération exceptionnelle en 2011. Le taux de fiscalisation est encore extrêmement bas.

Le système de sanction des fraudes douanières s'est amélioré avec l'adoption de la réglementation de l'EAC.

Des progrès ont été réalisés dans la lutte contre la fraude en termes d'organisation, de programmation, de nombre de contrôles et de méthodes et aussi d'approches plus systématiques. Cependant le système reste faible en raison du fait qu'il privilégie la lutte contre les mauvaises ou fausses déclarations de ceux qui déclarent et délaissent les non déclarations et qu'il n'est pas fondé sur le risque mais sur un système d'indices de fraudes (ce qui est très différent).

Réformes en cours ou programmées

Sont prévues l'informatisation des services des impôts et taxes et la généralisation de l'implantation de SITGAS ainsi que l'adoption systématique de la gestion par le risque. L'immatriculation des agents soumis à la TVA est en cours.

Notation

Composante	Critères minima de notation de cette composante. Méthode de notation M2 Note globale : C	Justification
i) Contrôle du système d'immatriculation des contribuables.	Note : D L'immatriculation des contribuables ne fait pas l'objet d'un contrôle effectif ou n'est pas assorti d'un dispositif de sanctions.	Le nombre de contribuables est très faible. Les salariés ne sont pas immatriculés. Les petits et moyens contribuables (secteur informel) ne font pas l'objet d'une politique d'immatriculation systématique. Les personnes qui versent la TVA ne sont pas encore immatriculées spécifiquement à la TVA.
ii) Efficacité des pénalités prévues pour les cas de non respect des obligations d'immatriculation et de déclaration fiscale	Note : B Les pénalités pour les cas de contraventions sont prévues pour la majorité des domaines pertinents, mais ne sont pas toujours efficaces en raison de leur niveau peu élevé et de leur application non systématique.	Les pénalités sont assez élevées mais les fraudes ne sont pas pénalisées. Pour cette dernière raison, elles ne sont pas fortement dissuasives. Leur application est toutefois devenue systématique.
iii) Planification et suivi des programmes de contrôle fiscal	Note : C Il existe un programme continu de contrôle fiscaux et d'enquêtes sur les fraudes, mais les programmes de vérification ne reposent pas sur des critères clairs d'évaluation des risques.	Les contrôles fiscaux sont systématiques pour toutes les catégories d'impôts. Ils font tous l'objet de rapports. Ils sont développés pour les grands contribuables et les entreprises. Ils ne sont pas systématiques, mais ils suivent des critères de risques empiriques clairs (une anomalie relevée dans un dossier fiscal ou douanier). Mais le système est obéré par l'absence de contrôle des agents qui ne déclarent pas ce qui en fait plus un système de lutte contre la mauvaise déclaration qu'un système de lutte contre la fraude.

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

Les recouvrements des arriérés

L'impôt étant auto-déclaratif et auto-liquidatif, le recouvrement forcé – c'est-à-dire autre que le recouvrement instantané qui résulte d'un versement spontané – d'obligations fiscales par définition constitutif alors de possibilités d'arriérés ne peut prendre naissance que dans trois cas :

1. Les déclarations sans paiement ; elles peuvent se produire car certains contribuables à court de liquidités peuvent choisir de déclarer sans payer afin de ne pas avoir à payer les pénalités d'assiettes quitte à s'exposer aux pénalités de recouvrement à un taux moins élevé que celle qu'ils encourraient s'ils ne se déclaraient pas (il existe aussi des paiements sans déclarations...).

2. La sous-déclaration découverte suite à un contrôle fiscal (c'est le cas le plus fréquent, sans que sa part puisse être plus précisément mesurée).

3. Les suites des relances non suivies d'effet.

Les arriérés naissent d'un avis de mise en recouvrement par un service de vérification ayant procédé à un redressement. Ils sont alors pris en charge par des services spécialisés de l'OBR : *les services de rapprochement des recettes et recouvrement* de la Direction des grands contribuables et de la Direction des petits et moyens contribuables.

Le service de recouvrement des arriérés grands contribuables

Les données ne sont pas consolidées (à l'exception du nombre de débiteurs dont les dettes sont devenues irrécouvrables faute d'action interruptive de la prescription (inaction pendant 4 ans ou délai de 10 ans) et sont rares (en particulier, il n'est pas possible d'avoir des informations directes sur les taux de recouvrement des arriérés, car :

- il n'existe pas encore de logiciel de suivi ;
- ce qui est suivi par les services, c'est le solde dû à un moment donné par un contribuable, sans que puisse être suivi les paiements des mises en recouvrement successifs et individualisés ; le « stock » des débiteurs et le montant des dettes dues sont connus par le « flux » des paiements uniquement, mais il n'est pas possible d'avoir un « historique » pour un contribuable.)

Le nombre total (grands contribuables et petits et moyens) qui sont considérés comme possédant des créances désormais irrécouvrables est de 673, dont environ 30 grands contribuables. C'est la seule donnée d'ensemble disponible.

Le service spécialisé de la *Direction des grands contribuables* tient à jour un registre des contribuables débiteurs. Le nombre total à la fin de 2011 de débiteurs est de 75 (sur un total de 400).

Au début de l'exercice le montant des arriérés total s'élevait à 23,3 milliards de FBU. Toutefois ce chiffre surestimait la réalité car il rassemblait des créances recouvrables (10,7 milliards) et des créances irrécouvrables car prescrites, mais maintenues néanmoins dans les fichiers (pour un montant de 17,6 milliards). Au total le montant des créances recouvrables s'élèverait à 10,7 milliards en début d'exercice 2011

Le montant des créances recouvrées en 2011 par le service est de 9,8 milliards (en fait il s'agit du montant recouvré par les services des grands et aussi des petits et moyens contribuables). Le taux de recouvrement serait donc de 9,8/10,7 soit 91,6 %. Il aurait été fortement augmenté par la pratique des conventions de paiement.

Le montant total des créances à la fin de l'année 2011 est de 19 milliards (non compris un redressement de 40 milliards faisant l'objet d'un recours devant la cour administrative et de ce fait non comptabilisé dans le montant total des créances pouvant être regardées comme des arriérées). Il est faible, ce qui est normal pour un système auto déclaratif.

Le montant des créances irrécouvrables est constant sur la période.

Tableau 15.1 - *Montant des arriérés recouverts sur l'ensemble des contribuables*

Montant recouvré	2010	2011
Personnes physiques	2,8	4,95
sociétés	3,7	5,74

Source : OBR

Le montant des créances recouvrées enregistre une forte augmentation en 2011 : 76 % et 55 % respectivement pour les personnes physiques et pour les sociétés.

La mission n'a pu disposer pour 2011 des états de recouvrement (liste des contribuables ayant des arriérés et montant de ces arriérés en début d'année (recouvrables et irrécouvrables) et recouvrements sur arriérés recouvrables. Elle ne dispose pas non plus des données pour 2008, 2009 et 2010.

Elle n'a pu disposer non plus de la décomposition du stock de créances selon les distinctions faites par l'OBR pour évaluer leur caractère plus ou moins irrécouvrable et qui permet, selon l'OBR, à juste titre, une « *perception correcte* » du stock des arriérés :

- arriérés irrécouvrables frappés de prescription ;
- arriérés irrécouvrables sous convention ;
- les arriérés recouvrables résultant des impositions contestées dont la réouverture de la vérification suspend le recouvrement ;
- les arriérés qui seront annulés par le crédit d'impôt offert dans le cadre des avantages prévus par le code des investissements à travers l'Agence de promotion des investissements au terme d'une vérification des investissements effectivement réalisés
- les arriérés résultant de l'enrôlement des impôts frais de la même année.

La mission observe que les procédures de comptabilisation des arriérés et de leur recouvrement n'offre pas encore toute les garanties de fiabilité souhaitables.

Le service de recouvrement des petits et moyens contribuables

Il est composé de peu de personnes (6 agents) dont une grande partie (3 agents) est occupée à délivrer des *attestations de non redevabilité* (nécessaires pour certaines activités, comme les importations, les marchés publics) qui est une tâche lourde (environ 100 demandes par jour) qui ne permet pas en général de recouvrer des arriérés (environ 40 à 50 millions par mois) mais qui est très valorisée par les autorités, car elle promeut le *civisme fiscal* et implante le *consentement à l'impôt*. Les fichiers ne sont pas informatisés. Le nombre total de débiteurs (à partir de 2001, car la prescription est de 10 ans) s'élève à 6 500 et le total des créances est de 70 milliards (une grande partie est cependant irrécouvrable ; ces données agrègent les grands, les petits et les moyens contribuables).

Le service est peu informé des paiements d'arriérés qu'il met en recouvrement faute d'un circuit de circulation des informations sur les paiements adapté : souvent les *avis de mise en recouvrement* (AMR) sont émis alors que le contribuable s'est acquitté de sa dette, faute d'un

enregistrement de ce paiement dans le fichier CCF ; les AMR payés et comptablement enregistrés ne lui sont pas systématiquement communiqués.

Les objectifs de recouvrement du service seront désormais fixés par rapport à une liste de débiteurs arrêtée à l'avance (5 % de cette liste) et par rapport aux nouveaux arriérés (65 %).

Douanes

La Douane ne donne la main levée que si l'importateur a acquitté tous ses droits : les douanes ne présentent pas de problème de recouvrement d'arriérés en dehors des amendes dans la mesure où les droits, lorsqu'ils ne sont pas payés lors de la sortie des marchandises, font l'objet d'une caution bancaire qui garantit le crédit d'enlèvement (toutefois un contrôle de l'IGE montre que les cautions ne sont pas toujours constituées).

Enlèvements (paiements des taxes douanières après enlèvement des biens importés, souvent périssables) autorisés accordés pour l'année 2009 ; contrôle de l'IGE

- Le taux de régularisation est faible (206 enlèvements régularisés sur 750) ;
- Les cautions ne sont pas constituées.

Les amendes font souvent l'objet d'un étalement, parfois sur plusieurs années, mais finissent par être recouvrées.

Les transferts sur le compte du Trésor des recettes recouvrées et leur contrôle

Les transferts au Trésor

Il faut distinguer les recettes provenant des taxes internes des recettes douanières et il faut distinguer la situation des postes de Bujumbura de celle des postes de l'intérieur du pays qui peuvent ne pas disposer de bureaux locaux de la BRB.

La règle est que tous les paiements sont transférés à la BRB.

Tableau 15.2 - Les postes de comptables

Taxes internes		Douanes	
Lieux	Nombre de postes	Lieux	Nombre de postes
Bujumbura		Bujumbura	
DGC et PMC	5	Port	4
Véhicule	2	Aéroport	2
Banque	6		
PAFE	2		
Province de Bujumbura	6		
Intérieur		Intérieur	
Provinces	15	Postes	17
Total	36		23

Il faut distinguer les postes qui encaissent les chèques certifiés (code 42) des postes qui réalisent les transferts bancaires (code 95).

Les postes les plus importants sont les postes du port, les postes à la banque, les postes du siège pour les recettes fiscales et 3 postes pour les Douanes à l'intérieur (Gitega et Ruhwa).

Tous les comptables qui manipulent de l'argent à l'OBR sont sous la responsabilité du Directeur financier. Le poste de *Receveur général* n'a plus de titulaire depuis le début de 2012. Il est prévu que le Commissaire devienne Comptable public principal et Receveur général (conformément aux dispositions de la LOFP).

Le paiement des impôts

Pour les impôts payés à Bujumbura

Le système de paiement repose pour une large part sur trois types d'agents : les Comptables publics, maintenant les comptables de l'OBR, et les agents de deux banques privées : l'IBB (Interbanque du Burundi) pour les recettes fiscales et la BCB (Banque de Crédit de Bujumbura) pour les recettes douanières qui abritent des comptes du Receveur général des impôts (jusqu'à la disparition de ce poste à l'OBR) et du Receveur général des douanes et qui ont des guichets dans les locaux de l'OBR. (Il est prévu de mettre fin à la spécialisation de ces deux banques afin qu'elles puissent opérer à la fois sur les recettes fiscales et sur les recettes douanières). L'administration fiscale a passé (depuis un certain nombre d'années, bien avant la création de l'OBR) des conventions avec ces deux banques.

L'IBB dispose de guichets (4) dans les locaux au siège de l'OBR à *Emmaiis* et un dans l'immeuble *Le Savonnier* (pour les petits et moyens contribuables), là où les contribuables viennent effectuer leurs opérations de déclaration et de paiement ; la BCB dispose de guichets dans les locaux du service douanier du port qui concentre l'essentiel des opérations de déclaration et de paiement des taxes douanières.

Pour les recettes fiscales le circuit de paiement est le suivant.

Le contribuable remplit sa déclaration et calcule lui-même le montant de l'impôt dû.

Pour payer, il peut choisir entre plusieurs possibilités :

- payer par chèque : le contribuable fait un chèque au nom du Receveur à sa banque ; ce chèque est reversé au sous-compte de l'Etat à la BRB directement ; cette procédure est rare ; elle est utilisée par les organismes publics ;
- payer en liquide ; il doit alors obligatoirement passer par le guichet de l'IBB (pour les recettes fiscales ; sauf s'il acquitte des petites taxes (achats de formulaires....) auquel cas, il peut aller payer directement à la caisse du receveur) ; à *Emmaiis* pour les gros contribuables au *Savonnier* pour les petits et les moyens contribuables ; l'IBB lui donne un bordereau. Il doit aller chercher la quittance chez le comptable public de l'endroit du dépôt (*Emmaiis* ou *le Savonnier* selon son statut) ;
- pour les paiements en chèque, ce chèque devant être certifié par sa banque, le contribuable a deux solutions :
 - o il peut aller directement à la caisse du comptable public receveur (ou d'OBR) de son lieu de déclaration ; il dépose alors son chèque au nom du Receveur à la caisse du Receveur ; celui-ci lui donne une quittance immédiatement ;
 - o il peut aller à la caisse de l'IBB de son lieu de déclaration et déposer son chèque dans le compte du Receveur à IBB ; le contribuable doit attendre une semaine pour obtenir sa quittance auprès du comptable public, afin que celui-ci ait la preuve du virement sur son compte ; le petit et moyen contribuable ne peut obtenir cette quittance qu'au siège *Emmaiis*.

Tous les soirs, le comptable public du poste qui encaisse les chèques certifiés (poste 42) centralise les caisses de ses caissiers, leur donne quitus centralise leurs écritures dans ses écritures ; il porte les chèques à la BRB le lendemain matin.

Les transferts de fonds de la BCB et IBB à la BRB se font par décision du Commissaire général et du Directeur financier. Il n'y a pas de règle, ces virements se font au moins deux fois par semaine, selon le Directeur financier, ce qui n'est pas conforme à la convention entre l'Etat et la BRB si l'on considère que ces comptes sont des comptes de transit). Un texte est à l'étude pour un nivellement tous les 48 heures. Il pose cependant des questions difficiles du fait que le nivellement ne peut être systématique car des paiements spécifiques

(remboursement de TVA, versements à certains fonds notamment) se font à partir de ces comptes par leurs gestionnaires directement, avant nivellement, sans passer par le compte unique de l'Etat à la BRB.

Pour les impôts payés à l'intérieur il existe deux modèles possibles :

- Soit le comptable a un compte à son nom dans une banque commerciale ; il y dépose les fonds qui lui sont versés (sous forme de chèques et d'espèces) et opère le virement de la banque à la BRB toutes les semaines ;
- Soit le comptable conserve les valeurs et les porte à la BRB toute les semaines ;

Pour la TVA

Pour la TVA, avant l'implantation de SYTGAS, le contribuable s'acquittait de ses obligations à la banque de son choix avec un chèque au nom du Receveur des impôts. Il devait obtenir de la banque une attestation (bordereau) de paiement ou un chèque de banque (attestant que les fonds sont disponibles).

Pour les douanes

La presque totalité des opérations douanières sont directement enregistrées par SYDONIA. Un système particulier papier (fiche simplifiée) a été mis à la disposition des petits opérateurs ambulants (indication du NIF ; rubrique tarifaire ; nombre de produits..). Les taxes étaient payées auprès des Receveurs de l'OBR (5 à la Douane du Port qui collecte environ 80 % des taxes du pays sur des transactions qui ne sont pas uniquement maritimes ; elle reçoit les camions). Ils ne sont pas spécialisés. Ils ne procèdent à aucune vérification. Ils encaissent sur la base des déclarations des transitaires (sur informatique et sur papier).

Sur les 5 receveurs du Port, 3 traitent les opérations qui sont sur SYDONIA et deux collectent sur la base des reçus (pour les petites recettes telles que paiement de visa, achat de formulaires...).

Cet encaissement va se faire désormais auprès des banques.

Le receveur reçoit des chèques certifiés par la banque (n'importe quelle banque, mais des conventions ont été passées avec une grande banque de la place qui a une succursale à l'OBR et une sur le port). En général les chèques sont au nom du transitaire qui verse les taxes pour les clients. Les chèques sont déposés à la BRB tous les jours s'il existe une succursale de la BRB proche (cas de Bujumbura) ; s'il n'existe pas de succursale de la BRB, ils sont déposés dans une banque (la loi prévoit tous les soirs, la réalité est deux fois par semaine). Les agents disposent de véhicules. Les opérations sont entrées dans SYDONIA.

Les opérations sont contrôlées par le Receveur central.

La centralisation des comptabilités et des pièces

Tous les comptables de l'OBR utilisent le plan budgétaire de l'Etat mais ils doivent utiliser deux formules différentes de journaux : l'un est celui de la comptabilité publique et l'autre celui de l'OBR. Il y a donc une double écriture systématique. Une mission récente du FMI a conclu à la similitude du contenu mais à une différence dans la présentation. Il a été prévu de fondre ces deux journaux dans un modèle unique par un appui technique du FMI.

La centralisation des comptes de l'intérieur

Les comptables de l'intérieur transmettent toutes les pièces (journaux et quittances) tous les mois ou toutes les semaines (voir ci-dessous) – le 5 du mois suivant - au Directeur financier. Ils

transmettent aussi directement à la Comptabilité Publique les journaux et pièces dans les formes demandées pas la Comptabilité Publique sans contrôle interne de l'OBR, donc sous leur propre responsabilité.

Les quittances indiquent : le type d'imputation, le code comptable du PCE, le code de centre de collecte, la date). Le contrôle des livres journaux avec les quittances se fait toutes les semaines.

La centralisation des comptes de Bujumbura

Elle se fait tous les jours (des agents de l'OBR sont chargés d'aller les collecter). Le contrôle des livres journaux avec les quittances se fait tous les jours.

La consolidation des écritures

La centralisation des écritures des comptables se fait le jour suivant (J+1) pour les comptabilités de Bujumbura. Elle se fait toutes les semaines pour les écritures des comptables de l'intérieur (le jour suivant ; 7J+1). Cette consolidation n'est pas informatisée, elle est manuelle. Un projet d'informatisation complètement intégré est en cours de réalisation. Il devrait être achevé dans deux ans et être réalisé à 90 % d'ici fin 2012. Pour les recettes douanières, le logiciel SYDONIA est utilisé pour la centralisation.

Tous les comptables transmettent un rapport mensuel.

Les rapprochements

La BRB solde tous les jours les sous-comptes de l'Etat. Elle transmet, toutefois, avec un certain délai les relevés des opérations bancaires à l'OBR (ainsi, le 19 janvier 2011, jour de la visite de la mission PEFA, l'OBR disposait seulement du relevé de compte de l'Etat du 6 janvier, soit près de deux semaines de délai).

L'OBR établit ses états financiers annuels pour le 31 mars (situation au 31 décembre). Ils sont envoyés au Président, au Ministre des finances et à la Cour des comptes. L'OBR n'établit pas de rapport public.

Un manuel de procédure est en cours de rédaction.

Comparaison avec le PEFA 2009

Une légère amélioration apparaît dans le recouvrement des arriérés mais, comme en 2009, les données sont peu fiables et de toute façon les arriérés à recouvrer sont très faibles, ce qui est normal dans un système déclaratif.

Une amélioration apparaît pour le délai de reversement des recettes au Trésor (due à la mise en place du compte unique de l'Etat et aux nouvelles règles de gestion des comptes mises en place).

Une amélioration nette est observable pour la fréquence des rapprochements bancaires (le PEFA 2009 concluait à l'absence de rapprochements périodiques en raison des difficultés rencontrées par le service de reddition des comptes qui ne permettaient pas « *d'asseoir des procédures de vérification et de rapprochement entre les données de la comptabilité et celles des services de recouvrement* »)

Notation

Note	Critères minima (Méthode de notation : M1) Note globale : B+	Justification
Le taux de recouvrement des arriérés d'impôt/taxes bruts, calculé en pourcentage des arriérés d'impôt au commencement de l'exercice budgétaire, qui ont été recouverts au cours de l'exercice donné (moyenne des deux derniers exercices budgétaires).	i) Note : A le taux moyen de recouvrement des créances au cours des deux plus récents exercices était supérieur ou égal à 90 % ou le montant total des arriérés d'impôt est insignifiant (c'est-à-dire moins de 2 % du total des recouvrements annuels)	Les données sont peu nombreuses. Le taux de recouvrement sur la période 2008-2010 sous revue ne peut être déterminé. En 2011, le montant des créances recouvrées s'élève à 9,8 milliards et le montant total des arriérés recouvrables est de 10,7 milliards d'après l'OBR. Ces données globales toutefois n'ont pu être appuyées des états les justifiant et le système de leur production demeure manuel donc très peu fiable. L'indicateur ne pourrait être noté faute d'informations sur le critère du taux de recouvrement. Toutefois, le montant total des arriérés est faible, très voisin de 2 % (10,7 milliards sur 432 milliards de recettes fiscales inscrites dans le budget en 2011). L'indicateur est noté sur ce seul critère de faible montant des arriérés à recouvrer (ce qui est normal pour un système déclaratif).
Efficacité du transfert sur le compte du Trésor des montants d'impôt, taxes et droits de douane recouverts par les administrations fiscale et douanière	ii) Note : B Les recettes recouvrées sont reversées au Trésor au moins toutes les semaines.	Les fonds collectés par les receveurs (comptables de l'OBR) sont centralisés à la BRB tous les jours (le lundi les fins de semaine) ; Les fonds recueillis par les banques IBB ou BCB sont reversés à la BRB à l'initiative de l'OBR environ tous les trois jours.
Fréquence du rapprochement complet des comptes d'évaluation, des recouvrements, des fichiers des arriérés et des montants reçus par le Trésor	iii) Note : A Le rapprochement complet des évaluations de l'impôt, des recouvrements, des arriérés et des transferts au Trésor se fait au moins tous les mois dans le mois suivant la fin de la période.	La transmission des états comptables et leur centralisation et la transmission des états bancaires se font tous les mois au plus tard, avant le 5 du mois suivant ; les informations sur le solde des comptes se fait au moins tous les 15 jours. Les rapprochements se font automatiquement dès réception des relevés et soldes des comptes de la BRB.

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

L'indicateur s'intéresse à l'information reçue par les Ministères concernant la disponibilité effective des crédits, ainsi qu'à la façon dont l'Etat gère sa trésorerie, en particulier du point de vue des prévisions de trésorerie.

Les textes sur la gestion de la Trésorerie

Les textes datent de 2010 : il s'agit des ordonnances ministérielles n°540-420 du 9 mars 2010 portant réorganisation du Bureau de gestion de la Trésorerie de l'Etat et de l'ordonnance ministérielle portant création du comité de gestion de la Trésorerie de l'Etat. Le second texte est antérieur à la création de l'OBR ; le premier texte procède à des nominations *intuitu personae*. Ce qui a été un facteur d'obsolescence du comité lorsque les personnes nommées ont été remplacées par celles qui occupaient leur poste. Il semble que la pratique s'est progressivement écartée de ces textes. Les dénominations ne sont plus les mêmes.

La gestion de la trésorerie hebdomadaire

La gestion de la trésorerie est assurée par un *Comité de suivi* composé de six membres :

- du Directeur général du budget et de la comptabilité publique qui en est le président ;
- du Directeur du budget ;
- du Commissaire général de l'OBR ;
- du Commissaire chargé des taxes internes et des recettes non fiscales (OBR) ;
- du Commissaire chargé des douanes et accises (OBR) ;
- du Directeur de la comptabilité publique ;

Il est assisté d'un comité technique composé de :

- du Directeur de la trésorerie ;
- l'OTBU ;
- deux représentants de l'OBR ;
- des responsables des différents service du budget (le Directeur de la préparation et de la prévision budgétaire) et de la comptabilité publique ;
- un représentant de la BRB.

Le Directeur de la Trésorerie est Président du *Comité technique de trésorerie*.

Depuis 2009, ce comité se réunit tous les vendredi soir. Il prépare le plan de trésorerie pour la semaine suivante, sous forme de tableau. Immédiatement après la réunion du comité technique se réunit un comité appelé dans la pratique *Comité d'évaluation* composé du comité technique et des membres du Comité de suivi.

Le Comité d'évaluation examine les analyses et propositions du Comité technique. Le Comité de suivi arrête les propositions qui seront soumises au Ministre des finances.

Depuis le milieu de 2011, le Comité de trésorerie ne fonctionne plus correctement. La perspective de la réorganisation du Ministère a été démobilisatrice. Le Ministère manque cruellement de coordination actuellement. Il est question de fusionner le Comité de suivi et le Comité de trésorerie.

Les méthodes et outils de gestion de la trésorerie hebdomadaire

Le Comité technique a élaboré un outil statistique pour préparer le plan de trésorerie ; c'est un fichier Excel construit par le Directeur actuel de la Trésorerie ; il contient une base de données et un module de projection.

La méthode statistique d'élaboration du plan de trésorerie hebdomadaire par le Comité technique de trésorerie

La méthode consiste à partir de la loi de finances et à « éclater » les différentes recettes et dépenses en tenant compte de leur saisonnalité. Il s'agit en fait de diviser par 12 les différents postes du budget en recettes (par type d'impôt) et en dépenses (par type de dépense) et à les répartir sur l'année en fonction de leur variation saisonnière calculée sur le passé

avec les méthodes statistiques tout à fait traditionnelles.

Les résultats sont corrigés par des « *Dire d'experts* » qui, compte tenu des évolutions récentes observées émettent un avis sur le coefficient de correction saisonnier utilisé.

Cette méthode soulève des difficultés propres à chaque catégorie de recette et de dépense.

Les recettes doivent être mensualisées en tenant compte des évolutions institutionnelles (création de l'OBR, modification des taux,...) qui affectent nécessairement les régularités des évolutions passées.

Concernant les dépenses :

- Les remboursements des prêts extérieurs complètement décaissés sont bien connus (voir la partie sur le suivi de la dette extérieure) ; ils le sont moins (les intérêts à verser) lorsque les prêts sont partiellement décaissés ;
- Les salaires sont projetés facilement, car ils sont bien connus (les recrutements sont modérés et ont peu d'impacts visibles sur la dépense ; la seule difficulté est liée « *aux annales* » (les progressions de carrière).
- Les dépenses de biens et services (avec les marchés) sont anticipées par correction des variations saisonnières. Il pourrait être fait usage des plans de passation de marché ; ce n'est pas le cas, car ces plans ne sont pas respectés. (voir d'ailleurs une confirmation dans les contrôles de l'IGE des marchés des entités contrôlées).

Une fois le déficit déterminé, les financements sont systématiquement recherchés en fonction des sources disponibles (appui, FMI, émissions possibles de bons du trésor).

Le problème fondamental que rencontre ce comité est l'information dont il dispose. Elle est insuffisante pour avoir une idée exacte de l'évolution de la Trésorerie dans la mesure où elle ne contient aucune information sur les liquidations. Seuls sont connus les engagements (enregistrés dans SIGEFI). C'est sur la base des engagements que travaille le comité.

Par ailleurs les plans de passation des marchés ne sont pas élaborés comme prévu, ce qui obère fondamentalement la capacité de programmation des décaissements de l'Etat.

La Direction du Budget fournit les lignes budgétaires disponibles et les perspectives. L'OBR fournit une estimation des recettes à encaisser (souvent optimiste) sur laquelle le comité n'a aucune visibilité.

La gestion pratique de la trésorerie

A côté de cette méthode théorique, le comité de trésorerie utilise une méthode plus pragmatique qui consiste à prioriser les dépenses en fonction des ressources disponibles.

Il est bien difficile de savoir laquelle des deux méthodes prévaut dans la pratique. Que ce soit la seconde nous paraît l'hypothèse la plus probable.

Il n'y a pas d'analyse systématique de la qualité des prévisions de trésorerie (comparaison des prévisions et des réalisations à des horizons de prévision différents).

L'expérience tend à montrer que les prévisions ne sont pas d'une grande fiabilité. Par ailleurs la trésorerie accuse de très grandes fluctuations suggérant une insuffisante maîtrise de ses déterminants à court terme.

Le plan de trésorerie annuel et son suivi

Le comité élabore aussi un plan de trésorerie annuel annexé au projet de loi de finances. Il a été produit avec retard en 2011 et n'avait pas été annexé comme prévu au projet de budget. Il couvre le compte unique actuel dans son périmètre limité. Il n'enregistre pas les remboursements de TVA.

Tous les mois et fins de trimestre le comité fait le point sur le respect de ce plan (notamment le programme et les plafonds définis avec le FMI) et l'actualise. Ainsi, l'article 51 de la LOFP trouve application.

Dans le cas où les écarts sont importants le comité alerte le Ministre des finances afin de réguler en amont le rythme des engagements, mais les outils de cette régulation font défaut.

Un TOFE prévisionnel est élaboré par le Service de la préparation et de la prévision budgétaire du Budget (y compris pour les recettes car l'OBR n'a pas les recettes pour le passé nécessaires à la correction de la saisonnalité) ; ce service est composé de trois statisticiens. Ce TOFE prévisionnel est mensualisé. Le plan de trésorerie hebdomadaire est cohérent avec le TOFE mensuel d'après le chef du service de la préparation et de la prévision budgétaire du budget.

La mise à disposition des crédits aux Ministères

Conformément à la LOFP (article 38), les crédits sont ouverts pour chaque ministère (qui connaît ainsi sa dotation annuelle) dès le début de l'année par un texte officiel transmis vers la mi-janvier qui constitue ainsi le point de départ de l'exécution.

La LOFP prévoit que cette ordonnance de mise à disposition fixe un calendrier d'engagement des crédits sur l'année tenant compte de l'évolution prévisible de la trésorerie en cours d'année. Cette disposition est formellement respectée : chaque ministère dispose de son plan annuel prévisionnel de consommation des crédits. En réalité, ce plan ministériel de plafonnement intra annuel des autorisations d'engagement des crédits est peu suivi car les éléments susceptibles d'introduire des fluctuations par rapport au rythme de croisière de la consommation des crédits sont mal maîtrisés : les versements des appuis sont aléatoires, les plans de passation des marchés sont mal suivis et les plans de recrutement ou de remplacement du personnel partant sont utilisés pour la régulation.

La pratique est que le cadencement de la mise à disposition dépend des ministères. En général elle est mensuelle et par douzième. C'est cette mise à disposition mensuelle qui commande la dépense des ministères.

Une date limite des engagements et des ordonnancements est fixée chaque année.

Les ministères n'ont pas accès à SIGEFI, ils ne peuvent suivre en continu leur consommation par ce biais. Ils demandent régulièrement cependant (en général tous les trimestres) au Ministère des finances l'état de leur consommation de crédit.

Les Ministères ne gèrent pas directement les dépenses salariales puisqu'ils ne recrutent pas (sauf le Ministère de la santé, de la justice et de l'éducation de base et secondaire, mais la décision est prise par le ministère de la fonction publique) ; les dépenses de personnel figurent cependant dans leur budget (Plan de recrutement).

La mise à disposition de crédits aux entités opérationnelles internes aux ministères

La répartition de ces crédits au sein des Ministères entre les entités déconcentrées ou opérationnelles est variable selon les Ministères.

La mise à disposition des crédits au sein des ministères chargés de la santé et de l'éducation de base et secondaire

Au Ministère chargé de la santé, la répartition des crédits entre les entités est faite par le Ministère selon le principe du *financement basé sur la performance*. Il envoie le budget d'exécution à chaque District. Les subsides sont transmis aux centres de santé par le Ministère de la santé directement (et non par le District). Dans le cadre du financement par la performance, à chaque fin de mois, une équipe du District doit aller au centre de santé réaliser un contrôle de vérification et de validation des déclarations de résultats qui conditionnent l'octroi de la tranche suivante. Les informations sont transmises à la cellule technique nationale (8 personnes) chargée de la mise en œuvre du financement basé sur la performance (FBP). Est alors arrêté, après vérification des indicateurs, le montant dû au centre de santé pour le mois suivant. La cellule fait une facture qui est engagée par le Ministère. La même procédure est suivie pour les hôpitaux. La mise à disposition des fonds FBP est donc décalée de deux mois par rapport au mois correspondant aux informations sous-tendant le montant des subsides.

Les salaires des personnels médicaux des hôpitaux sont en général payés par la fonction publique (pour certains hôpitaux tous les salaires sont payés par l'hôpital).

Au Ministère chargé de l'éducation de base et du secondaire, les fonds sont mis à disposition des entités de base via la

« note à l'OTBU » (école, lycée, ...) pour les dépenses hors salaires tous les trimestres ; à la fin du trimestre, à la demande du Ministère en charge des finances pour des problèmes de trésorerie. Les entités de base ont au début de l'année leur budget d'exécution pour l'année.

Tensions de trésorerie

La trésorerie est toujours tendue (« *il y a des piles d'ordonnancements à réaliser (d'OV), et on décide des priorités* ») ; elle ne suffit jamais à assurer le paiement régulier de tous les ordonnancements et le comité décide des priorités : les salaires, la dette contractuelle et les « *urgences* » parmi lesquelles sont cités les ordres de mission ; puis viennent en fin de liste les dépenses considérées comme moins urgentes (les subsides, les subventions...). Les textes posent le principe que tout ce qui est ordonnancé doit être payé dans les 60 jours (voir l'indicateur sur les arriérés).

La définition de ces priorités a fait l'objet d'une tentative d'informatisation.
« *On se retrouve dans une situation avec beaucoup d'arriérés ... en termes de milliards. ..On veut imposer une procédure.* »

Le comité définit le financement du découvert (titres à 13 semaines, 26 semaines, 52 semaines).

La régulation budgétaire s'opère principalement au niveau de l'ordonnancement (pas au niveau de l'engagement), donc tardivement. Parfois, elle impose (un marché en 2011) de fractionner les paiements. Mais cette pratique, d'après le Ministère de la santé est rare. Elle a été forte à la fin de 2011.

Les ajustements budgétaires des allocations de crédit en cours d'année par le Ministère en charge des finances (ajustement budgétaire au plan administratif)

Cette composante ne porte pas sur la consommation des crédits (traitée dans l'indicateur PI-2) dont les variations peuvent être dues à des modifications de crédit mais aussi à des sous ou sur consommations par les Ministères eux-mêmes. Elle ne porte pas non plus sur les lois de finances modificatives qui ne sont pas des ajustements administratifs mais des modifications d'autorisation par le législateur, qui sont d'une autre nature et ne peuvent s'analyser de la même manière.

La LOFP prévoit un dispositif classique simplifié sans virement ni décret d'avance « non gagé » qui vise à limiter les « réserves » (ou « dépenses imprévues ») et, surtout, les lois de finances rectificatives, lourdes, et qui tendent à relativiser et donc fragiliser la loi de finances initiale en tant qu'autorisation annuelle de dépense crédible du législateur – le Burundi n'a adopté que trois lois de finances rectificatives dans la période récente : 2006 (PPTE), 2008 et 2009.

Les possibilités de modification des crédits en cours d'année par voie réglementaire (article 24)

La LOFP prévoit quatre types de modifications de crédit en cours d'année par voie réglementaire :

- Transfert entre articles budgétaires d'un même Ministère dans la limite de 10 % de chacun des articles budgétaires concernés ;
- Annulation des crédits sans emploi ;
- Report des crédits de paiement des dépenses d'investissement de l'année précédente restant disponible dans la limite des dépenses engagées lors du précédent exercice sur le même exercice ;
- Crédits supplémentaires ouverts par décret du Président de la République en cas d'urgence absolue dans la limite du solde budgétaire globale arrêté par la loi de finances.

La LOFP prévoit aussi que les textes réglementaires doivent être des ordonnances interministérielles et qu'ils sont transmis pour information à la Cour des comptes et au Parlement ; enfin, ils doivent être ratifiés par une loi de finances rectificative ou dans la loi de règlement.

La Cour des comptes doit normalement s'assurer de la régularité de ces transferts dans son rapport sur la loi de règlement et de compte-rendu budgétaire.

Elle ne le fait pas toujours aussi complètement qu'elle le devrait ; ainsi en 2010, elle se contente de mentionner que les décisions de modification sont des décisions du Ministre des finances au lieu d'être des ordonnances interministérielles.

En 2009 (rapport sur le projet de loi de règlement), elle est plus précise ; elle observe :

- qu' « *Au cours de 2009, des virements de crédits ont été effectués par le Ministre des finances alors que la loi n'autorise que les transferts* » ;
- « *Ces virements n'ont été effectués qu'à base des décisions du Ministre alors que les transferts sont règlementés par ordonnance ou, en cas de nécessité impérieuse, par un décret du Président de la République.* »
- que le total des virements reste très élevé et passe outre la réglementation en vigueur ;
- que de plus beaucoup de ces dépenses ont été « *cachées* » dans la rubrique des imprévus quand bien même le projet de loi de règlement n'en fait aucune mention.

La Cour ne reçoit pas en fait les ordonnances. Elle met en lumière l'absence de transparence de ces réallocations.

Les Ministères techniques disposent d'informations fiables un ou deux mois à l'avance.

Comparaison avec le PEFA 2009

Une importante amélioration concernant la prévisibilité des flux de trésorerie est observable puisqu'en 2009 il n'existait pas encore de plan de trésorerie mensuel.

Il n'apparaît pas de progrès dans la mise à disposition des fonds aux Ministères. La notation comporte une certaine part d'appréciation (l'effet de la régularité des pratiques sur l'appréciation par les agents de la probabilité qu'elles se reproduisent) ; le PEFA 2012 a suivi l'appréciation du PEFA 2009 ; une évaluation plus basse aurait été possible (C au lieu de B).

Réforme en cours

Sont prévues : la poursuite de la mise en place du compte unique de l'Etat afin d'améliorer la trésorerie de l'Etat ; la poursuite de la rationalisation des comptes ouverts à la BRB ; l'achèvement du recensement des comptes des entités publiques dans les banques commerciales ; la mise en place des conventions de gérance par les banques commerciales ; l'application complète du principe du nivellement mensuel des sous-comptes de remboursements de la TVA et des cautions en douanes ;

Il est aussi question de fusionner le comité de suivi et le comité de trésorerie.

Notation

Composante	Critères minima (Méthode de notation : M1) Note globale : D+	Justification
i) Degré de prévisibilité et de suivi des flux de trésorerie.	i) Note : A Des prévisions de trésorerie sont préparés annuellement. Elles sont actualisées mensuellement et trimestriellement.	Un Comité de trésorerie est institué et est composé des principaux responsables des dépenses et recettes. La Direction de la Trésorerie se dote d'un outil de prévision. Ce comité se réunit toutes les semaines et élabore un plan pour la semaine suivante.
ii) Fiabilité et fréquence des informations périodiques fournies en cours d'exercice aux MDA sur les plafonds d'engagement de dépenses.	ii). Note : B Les MDA disposent d'informations fiables au moins un trimestre à l'avance.	Les Ministères disposent d'informations fiables sur leur plafond de dépense environ un mois à l'avance au moment où les crédits sont mis à leur disposition (par douzième mensuellement). Cette pratique est régulière (donc prévisible au-delà du mois) mais elle est contraignante et peut ne pas être respectée. Les

		Ministères n'ont pas d'outils pour gérer continument leur consommation de crédit ; ils n'ont pas accès à SIGEFI et la pratique est qu'ils demandent leur consommation de crédit tous les trimestres. La notation comporte une certaine part d'appréciation (l'effet de la régularité des pratiques sur l'appréciation par les agents de la probabilité qu'elles se reproduisent) ; le PEFA 2012 a suivi l'appréciation du PEFA 2009 ; une évaluation plus basse aurait été possible (C au lieu de B).
iii) Fréquence et transparence des ajustements des dotations budgétaires, dont la décision est prise à un niveau hiérarchique supérieur à la Direction des MDA	iii) Note : D Les ajustements budgétaires en cours d'année sont fréquents et effectués de manière non transparente.	La Cour des comptes ne reçoit pas les ordonnances prévues par la LOFP. Des virements entre Ministères sont réalisés sur décision du Ministre des finances contrairement à la LOFP. La Cour estime de façon fondée que toutes ces modifications des allocations de crédit et ces ajustements se font de façon non transparente.

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

La gestion financière et stratégique de la dette

La dette contractuelle (l'indicateur ne s'intéresse pas à la dette non contractuelle : dépôts des correspondants du Trésor, contentieux, arriérés) est intérieure ou extérieure. Le dispositif institutionnel d'endettement et de suivi de la dette concerne essentiellement la dette extérieure. La Direction de la trésorerie s'est donné pour objectif d'y contribuer.

Un rapport *sur la stratégie de la dette* a été rédigé par la Direction de la Trésorerie depuis que cette Direction souhaite se réorganiser en développant ses compétences et en étendant ses missions à la gestion de la dette et de la Trésorerie. Il constitue une initiative heureuse mais le document ne constitue qu'un premier pas vers ce que devrait être un document de stratégie de l'endettement.

Le Burundi ne dispose pas d'une véritable politique nationale d'endettement et une stratégie annuelle de l'endettement associé.

Une stratégie de l'endettement

Une stratégie annuelle d'endettement inclut :

- une prévision des plafonds d'endettement sur trois ans désagrégés en :
 - décaissements prévus sur conventions déjà signées ou en cours de négociation;
 - décaissements sur nouveaux emprunts à autoriser ;
 - décaissements sur prêts projets à rechercher ;
 - décaissements sur prêts programmes ;
- les termes et conditions indicatifs des nouveaux emprunts de l'année à venir ;
- une analyse de viabilité de la dette.

Il n'a pas non plus créé de comité national de la dette publique (CNDP) chargé de contribuer à l'élaboration de cette stratégie et de son suivi.

Un rapport de l'IGE récent souligne l'absence de gestion de la dette.

Des réflexions ont été menées lors de l'initiative PPTE. Des ateliers ont été organisés. Le Comité de suivi de haut niveau de la dette (4 Ministres) assisté du Comité technique de gestion de la dette (CTGD) créés pour la seule dette extérieure (en 1988) ne fonctionne pas.

L'article 12 de la LOFP qui prévoit que « *le montant de l'emprunt nécessaire pour le financement du solde budgétaire global du budget de l'Etat ainsi que le plafond d'endettement de l'Etat sont approuvés en loi de finances* » et l'article 15 qui dispose que la première partie de la loi de finances arrête « *le plafond des emprunts qui devront, le cas échéant, être contractés* » ne reçoivent pas d'application constante.

Autant l'article 12 peut recevoir application (il porte sur l'endettement pour financer le déficit budgétaire) autant l'article 15 est plus difficile à mettre en œuvre dès lors que l'endettement peut venir financer des projets qui ne sont pas inscrits dans la loi de finances.

Il existe cependant une ébauche de réflexion prospective sur cette question dans le document programmatique qui encadre et structure les relations entre le Burundi et le FMI (des scénarios).

Le suivi administratif et comptable de la dette

Par suivi de la dette il ne faut pas entendre seulement connaissance des opérations relatives à la dette et participation à des réunions administratives relatives à cette dette.

En ce qui concerne la dette intérieure, la Direction dispose facilement des Procès-Verbaux d'adjudications et le Directeur est membre du Comité chargé des adjudications hebdomadaires.

Dans le sens de ce document le suivi est constitué de toutes les procédures administratives et comptables qui permettent à un service chargé de ce suivi d'être informé par un autre service à travers un dispositif administratif organisé (envoi d'une note, d'un bordereau, d'une convention, d'un acte administratif) et respecté de tout évènement qui concerne l'évolution de ce qui est suivi (en l'espèce : placement de titres sur le marché, signature de convention, modification des taux d'intérêt, remboursement..) afin de pouvoir l'inscrire dans un état comptable de façon continue et fiable pour en mener périodiquement l'analyse pour les autorités responsables dans des rapports informatifs et explicatifs réguliers et produits en temps utile.

Le suivi de la dette extérieure par la Direction de la Trésorerie

La dette extérieure est suivie au Ministère en charge des finances par la Direction de la trésorerie (*Service de la dette extérieure*, composé de 4 personnes). Il est bien assuré grâce aux diligences et à la capacité d'initiative des agents (et en tout premier lieu de la chef de service). Mais ce suivi est peu structuré administrativement et comporte donc des grands points de fragilité.

La Direction de la Trésorerie et ses missions en matière de dette

Elle est issue d'une cellule rattachée au cabinet du Ministre pour la gestion de la dette publique. Son activité exclusive consiste à gérer la dette de l'Etat et la Trésorerie. Elle ne saurait donc être assimilée à une Direction du Trésor traditionnelle, mais se rapproche davantage d'une Direction de la dette.

Cette Direction a pour mission : gestion de la dette publique intérieure et extérieure ; collecte, enregistrement et analyse de toutes les informations relatives à la dette ; examen préalable de tout accord de financement interne ou externe générateur de dette à la charge directe ou indirecte de l'Etat ; suivi de tous les financements générateurs de cette dette ; préparation et organisation avec la BRB de l'émission et du contrôle des emprunts publics, le contrôle de l'émission et le suivi de la gestion des autres emprunts publics.

Les accords de financements sont signés par le Ministre des finances ou, exceptionnellement, par un délégué nommé par lui (Autre Ministre, Ambassadeur, ..) sous sa responsabilité depuis l'arrêté n° 120-121/VP1-VP2/008/ 2011. Ils sont préparés par les Ministères sectoriels. Des points focaux au cabinet du Ministre sont chargés des relations avec les différents bailleurs. L'original est transmis au service de la dette extérieure et une copie est transmise à la BRB. La gestion du projet est assurée par le Ministère sectoriel, parfois avec l'aide d'un ordonnateur national.

L'accord est enregistré avec tous ses paramètres dans le logiciel de gestion de la dette extérieure de la CNUCED, SYGAD puis sa gestion suivie par le même logiciel.

Le Ministère des finances est informé du décaissement par un fax ou un mail. Le Ministère sectoriel introduit une « *demande de décaissement* » ; le service de gestion de la dette extérieure est rarement directement informé de cette demande, sauf si elle exige la contresignature du Directeur de la Trésorerie.

Le service reçoit – mais pas toujours – la pièce de décaissement transmise par le bailleur et la mise à disposition des fonds sur le compte du bénéficiaire (projet). Les retards sont importants (ils peuvent être de un mois à trois mois). Cette information se fait par envoi d'un courrier du bailleur au Ministre dont le cabinet assure la transmission à la Direction de la Trésorerie et au service de la dette extérieure.

Le bailleur demande au Ministre de payer les intérêts et le principal par un courrier qui est transmis à la Direction de la Trésorerie. Le service de la dette extérieure prépare alors une « *Note de paiement à l'OTBU* ». Le suivi administratif de cette note est alors réalisé de façon tout à fait informelle par trois agents du service qui se déplacent dans les services de

l'ordonnancement, puis de l'OTBU, puis de la BRB pour s'informer de l'état d'avancement des dossiers de paiement, un par un.

Si le bailleur ne procède pas à la demande, le service de la dette la précède en consultant périodiquement les échéanciers établis en début de chaque exercice. Le Directeur supervise ce suivi.

La règle est de ne pas dépasser le délai de 2 semaines au-delà de la date de paiement. En période de tension de trésorerie les paiements sont retardés, mais la dette extérieure est prioritaire. Il n'existe plus d'arriérés depuis 2004 (et le club de Paris).

La BRB envoie au service de la dette extérieure un message SWIFT attestant de la demande de paiement et informant de la date réelle de paiement. Cet envoi n'est pas automatique. Le service doit souvent la questionner sur les dossiers.

La BRB envoie automatiquement les états de décaissement en devises. Le chef de service de la dette extérieure doit se déplacer au service CAISBU pour contrôler l'enregistrement comptable (en monnaie nationale) de l'opération dans l'ensemble des enregistrements journaliers (l'identification se fait grâce au compte SWIFT). Les pièces ne sont pas transmises.

Le service de la dette extérieure produit une situation mensuelle, le 15 du mois suivant, en devises et en monnaies nationales. Elle est transmise à la BRB pour vérification avec la gestion opérée par le service des études et statistiques de la BRB qui suit la dette en parallèle. Des anomalies sont parfois ainsi détectées ; elles sont dues souvent au taux de change.

La Direction de la Trésorerie prépare, en outre, des rapports trimestriels et semestriels 15 jours après la fin de période qui commentent les évolutions observées sur la base des états produits par le service de la dette extérieure.

Aucune opération n'est enregistrée dans SIGEFI par le service de la dette extérieure.

Les erreurs détectées par les rapprochements de compte sont rares.

La BRB établit un rapport mensuel sur la dette pour le Ministre, qui n'est pas reçu au service de la dette extérieure.

Le suivi de la dette intérieure par la Direction de la Trésorerie

Un service est chargé de suivre la dette intérieure à la Direction de la Trésorerie le service compte 2 personnes (hors les agents non repris du Ministère en charge des finances des anciens services des recettes par l'OBR). Depuis que la BRB ne peut plus faire des avances directes au Trésor, le financement intérieur de l'Etat se fait avec les instruments de marchés (prévus dans la convention entre l'Etat et la BRB) :

- Bons du Trésor à 13 semaines, 26 semaines, 52 semaines ;
- Obligations entre 3 et 5 ans.

Les adjudications sont hebdomadaires, tous les mercredis. Le service n'est pas informé de ce qui s'y passe directement par le service chargé des adjudications, même si le directeur de la trésorerie y participe régulièrement et transmet le Procès-verbal de l'adjudication à ses services.

Les avances ont fait l'objet d'une consolidation qui est en cours d'apurement. Le service prépare tous les mois pour l'OTBU les notes pour le paiement des échéances.

Pour les autres formes de dettes, le service utilise les situations journalières transmises par la BRB pour procéder aux enregistrements dans le logiciel SYGAD. Un contrôle des enregistrements est fait à chaque fin de mois. Le système fonctionne mal.

Aucune note à l'OTBU n'est faite sur la dette contractuelle intérieure (pour la partie non consolidée.) Les paiements sont faits automatiquement et directement par la BRB. Ils ne

passent pas par le circuit de la dépense et ne sont pas enregistrés dans SIGEFI. Aucun état n'est préparé ; des informations sont toutefois fournies à la demande pour la préparation du plan de trésorerie.

Le dernier rapport sur la dette (intérieure et extérieure) porte sur le premier semestre 2011 et a été publié à la mi mars 2011.

Le degré de consolidation des soldes de trésorerie de l'administration centrale

La consolidation est en droit totale depuis l'instauration du compte unique de l'Etat. L'Etat dispose d'un compte unique à la banque centrale et des sous-comptes pour des procédures spéciales.

Il n'existe plus normalement depuis 2010 de comptes dans les banques commerciales.

Les comptes gérés par la BRB

La section « caissier » gère le compte unique de l'Etat :

- le compte du Trésor ;
- les sous-comptes (27) dont les 7 sous-comptes de l'OBR (Douanes, Impôts, TVA, cautions en douanes, recettes liquides, recettes fiscales et envois de fonds ; recettes non fiscales et envois de fonds alimentés par les dépôts (chèques ou liquide) des nombreux percepteurs de l'administration des recettes.

La section « visa » gère les comptes des autres entités de l'Etat (EPA, APE, entités paraétatiques et fonds) et les (environ) 50 comptes de projets administrés par des gestionnaires désignés par le Ministre.

La Banque centrale gère le compte unique de l'Etat; une convention organise cette gestion.

La convention entre l'Etat et la Banque de la République du Burundi.

Elle est passée en application de la loi n°1/34 du 02 décembre 2008 portant statuts de la BRB. Elle a remplacé la convention de 1964. Elle a été adoptée en mars 2010.

En matière de comptes

La BRB est caissier de l'Etat, des EPA et des APE. Elle est aussi chargée de recevoir les fonds des bailleurs internationaux. Ce « *Compte unique de l'Etat* » est prévu par l'article 50 de la LOFP. Il est subdivisé en deux comptes : le « *Compte courant du Trésor* » et les « *sous-comptes* ».

Les comptables publics autorisés à faire des opérations doivent être accrédités par le Ministres des finances.

Les sous-comptes sont considérés comme des démembrements du compte unique et ils ne peuvent présenter de soldes débiteurs.

Les sous-comptes de transit des recettes – y compris dans les établissements de crédit ou à la poste – doivent être nivelés à zéro journallement (au profit du compte unique) ; ceux des remboursements d'impôts et droits mensuellement puis réapprovisionnés en fonction des prévisions.

Le nivellement des autres comptes est défini par le Ministre des finances.

Le Compte courant est ouvert au nom du « *Comptable principal de l'Etat* » et enregistre toutes les opérations de dépenses et de recettes des comptables publics de l'Etat ; aujourd'hui : l'OTBU et le Receveur général.

Les sous-comptes sont eux-mêmes divisés en deux catégories :

- Les sous-comptes de catégorie 1 ouverts au nom du Receveur Général de l'Etat, pour le transit des recettes fiscales et des remboursements d'impôts ou droits ;
- Les sous-comptes de catégorie 2 pour les opérations de recettes et dépenses des comptables publics des EPA, APE, budgets annexes et budget d'affectation spéciales y compris les fonds des bailleurs.

La convention anticipe largement sur les réformes en cours en matière de dépenses car elle repose sur l'existence d'un réseau de « *comptables publics* » décentralisé animé et coordonné par le « *Comptable principal de l'Etat* » et au statut bien défini.

Elle entérine en revanche l'évolution enregistrée en matière de recettes, puisqu'elle prévoit que par dérogation, « *les recettes liquidées et recouvrées par l'OBR sont prises en charge par le Receveur général de l'Etat, placé auprès de cet office* », ce dernier ayant la qualité de Comptable public principal.

En matière d'actes

La banque exécute tous les décaissements et encaissements de l'Etat, APE et EPA ; elle enregistre toutes les dépenses de l'Etat, des EPA et APE pour la production « *en temps réel* » des informations permettant le suivi de la situation du compte unique de l'Etat

Pour les localités où elle n'est pas représentée, elle peut passer une convention de gérance avec des banques privées ou la poste afin qu'elles fassent les opérations de caissier à sa place. Ces comptes fonctionnent comme ceux de la BRB. Les demandes de décaissement sont formalisées, les simples lettres étant exclues ; elles prennent la forme de : ordre de virement (OV) ou de transfert (OT), ordre d'envois de fonds, chèque, billet à ordre, lettres de change ou conventions spéciales.

Les contrôles qu'elle doit exécuter sont limités (article 11) aux contrôles habituels des banquiers : l'authenticité des signatures, l'identité du bénéficiaire pour les espèces, références du comptable provisionnement du compte, concordance des montants en chiffre et en lettre, apposition du cachet. La BRB n'est pas chargée du contrôle de la régularité du paiement.

Il est même spécifié dans la convention que « *Les comptables publics n'adressent à la Banque centrale que de instructions de décaissement, sans leurs pièces justificatives. La banque centrale ne peut en aucun cas demander les pièces justificatives des décaissements soumis par le comptables publics* ».

En matière de reddition

La BRB transmet tous les jours aux comptables publics le relevé des opérations de leur compte.

Elle transmet aussi au Comptable principal de l'Etat tous les mois, un relevé détaillé des entrées et sorties de fonds par nature des opérations des comptes et sous comptes et de leur soldes.

Tableau 17.1 - Documents à transmettre par la Banque centrale au Ministère en charge des finances

	Journallement (le jour ouvrable suivant)	Mensuellement (le second jour ouvrable du mois suivant)	Trimestriellement (le second jour ouvrable du trimestre suivant)
Comptable principal de l'Etat	Relevé des mouvements et des soldes de tous les comptes par nature d'opération. Relevé de tous les titres en circulation, échéancier de remboursement...	Relevé des mouvements et des soldes de tous les comptes par nature d'opération. Relevé de tous les titres en circulation, échéancier de remboursement... Avances accordées.	Situation des intérêts débiteurs.
Receveur de l'Etat	Relevé détaillé des recettes encaissées.	Etats mensuels des encaissements des recettes par nature.	
Comptables publics	Relevé détaillé des mouvements en débit et crédit et du solde de leurs opérations selon leur nature.	Relevé détaillé des mouvements en débit et crédit et du solde de leurs opérations selon leur nature.	

Source : convention entre l'Etat et la BRB

Tableau 17.2 - Documents à transmettre par le Ministère en charge des finances à la Banque centrale

	Journallement (deux jours après réception)	Mensuellement	Trimestriellement (le second jour ouvrable du trimestre suivant)
Comptable principal de l'Etat	Accréditation des comptables par sous-comptes. Projets de dons et emprunts.	Relevé des opérations des comptables dans les localités ou la BRB et les Banques ne sont pas représentées. Plan mensuel glissant de trésorerie (5 jours avant la fin du mois). Prévisions du service de la dette.	Copie visée du relevé détaillé des mouvements en débit et crédit et du solde de leurs opérations selon leur nature. Plafond des avances prévues en loi de finances.
Receveur de l'Etat			
Comptables publics accrédités	Copie visée du relevé détaillé des mouvements en débit et crédit et du solde de leurs opérations selon leur nature.		

Source : convention entre l'Etat et la BRB

La fermeture des comptes des administrations dans les banques

La fermeture de ces comptes a été réalisée de 2008 à 2010 à la demande du FMI. Une liste de comptes fermés sur la période 2006-14/04/2011 a été transmise à la mission. Elle comporte 291 intitulés de comptes.

Il existe encore des comptes (466 d'après le FMI en juin 2011) actifs d'entités publiques à la BRB. La BRB estime que le CUE est un programme qui ne peut être que progressif et qu'il est réalisé à 50 %.

La BRB n'a pas les moyens juridique de contrôler le respect de l'interdiction d'ouverture de compte bancaire ; elle rappelle périodiquement cette interdiction et observe que le « *rythme des déclarations de fermeture n'est pas celui qui était attendu* ». Un projet d'ordonnance avait été élaboré dans un des groupes techniques de la mise en œuvre de la stratégie de réforme (groupe n°3) visant à restreindre l'ouverture des comptes des entités publiques dans les banques commerciales (une obligation faite aux banques de les déclarer) ; il n'a pas été signé.

L'ampleur de la fermeture des comptes dans les banques commerciales est sans doute indéniable. Le fait qu'elle soit générale est plus problématique.

Le FMI a recensé par une enquête auprès des Ministères (4 à 5 ministères ou institutions) 199 comptes des administrations publiques centrales et 123 comptes de communes au 17 juin 2011. Un grand nombre de Ministères sollicités n'ont pas répondu.

La BRB, dans le cadre de ses obligations, transmet tous les lundis (notamment à l'IGE) le solde de 127 comptes publics (hors projets et hôpitaux).

Tous les rapports de l'IGE font état de comptes multiples des organismes contrôlés (souvent des APE) dans les banques.

Le destin découvert par l'IGE d'un compte fermé puis immédiatement ré ouvert par le Ministère de l'enseignement de base et du secondaire dans une autre banque sous un autre intitulé pour accueillir les mêmes opérations et ...dissimuler les mêmes irrégularités (de petits montants certes, mais de fonds venant de parents d'élèves pour le paiement d'études à leurs enfants) montre que si la fermeture est certaine, la non réouverture l'est moins.

Une réouverture de compte après une fermeture

Le compte « achat matériel et équipement scolaire » du Ministère de l'enseignement de base et secondaire, de l'enseignement des métiers, de la formation professionnelle et de l'alphabétisation (Enseignement de base et secondaire dans la suite) d'après le contrôle mené par l'IGE en 2011

Ce compte a été ouvert en 1980 à la BRB (compte n°1102/159), avec l'accord du Ministère en charge des finances, et était géré conjointement par le Ministre et le Directeur général de l'enseignement secondaire. Il devait être alimenté par le budget extraordinaire d'investissement. En fait il a été utilisé pour recevoir les contributions des parents d'élèves du secondaire (frais de livre, frais de matériel de laboratoire, quote-part minerval). Il a aussi reçu des fonds destinés à la passation de tests et d'autres activités « *d'envergure nationale* ».

L'IGE a constaté que ce compte présentait des défauts de gestion :

- Les versements ne correspondent pas aux effectifs, qui par ailleurs sont mal déclarés par les responsables des établissements scolaires ;
- Le nom de l'école qui verse n'est pas mentionné sur l'historique du compte ;
- Les pièces justificatives font parfois défaut.

En novembre 2008 ce compte a été clôturé à la suite de la décision de créer un compte unique de l'Etat.

Un compte au fonctionnement et à l'utilisation similaire a été ouvert immédiatement – janvier 2009 - dans une banque privée (BCB) (compte 17347).

En juin 2010 le solde du compte s'élevait à 207,4 millions de FBU. L'IGE ne mentionne pas le total des montants ayant transité par ce compte.

Ce compte a servi à des paiements ne correspondant pas à son objet (achat de matériel et d'équipement scolaire) : don à une commune ; nettoyage tapis ; frais de mission tournoi interministériel ; validation d'un rapport d'audit ; dépenses non justifiées par des pièces justificatives (11,5 millions de FBU). Le montant total des dépenses hors de l'objet du compte s'élève d'après l'IGE à 45,6 millions de FBU sur la période avril 2009-février 2010.

Les comptes de l'IBB et de la CBB pour la réception des versements des impôts et taxes

Le fonctionnement de ces comptes a été décrit dans le cadre des indicateurs PI-13 à 15. Dès que de l'argent est perçu sur la base d'un texte instituant un prélèvement obligatoire – qui s'assimile à une coercition publique – il est public. Dès qu'un contribuable vient acquitter une obligation fiscale, quelle que soit l'institution qui la perçoit, l'argent est de l'argent public. Et ce d'autant plus que l'institution est abritée dans les locaux d'un organisme chargé par la loi de collecter les impôts.

Les guichets des banques IBB et BCB qui collectent des recettes fiscales devraient être regardés comme des *guichets de l'Etat* et les comptes qui reçoivent de l'argent des contribuables comme *des comptes de l'Etat* dans les banques privées.

La centralisation dans les caisses de l'Etat des fonds collectés par ces banques n'est pas immédiate. Elle n'était pas, jusqu'au début de 2012, non plus organisée par un texte spécifique. Il est toutefois prévu dans la convention Etat BRB que les comptes de transit des recettes soient nivelés tous les jours ; Il n'est pas sûr que ces comptes dans les banques commerciales de l'OBR entrent dans la catégorie de « *compte de transit* ».

La centralisation dépend de l'OBR. Il semble qu'elle soit régulière (deux fois ou trois fois par semaine). Elle n'est pas en tout cas journalière.

Toutefois, un texte devrait être pris qui prévoit le nivellement de ces comptes tous les 48 heures (voir les indicateurs PI-13 à PI-15).

Compte tenu de l'existence de ces comptes qui ne sont pas soldés journalièrement la note n'est pas A (« *tous les soldes de trésorerie sont calculés journalièrement et consolidés* ») mais B (« *la majeure partie des soldes de trésorerie sont calculées et consolidées au moins toutes les semaines, mais des fonds extrabudgétaires échappent à ces procédures* »).

Le FMI dans le document « *Mesures prioritaires pour mettre en œuvre la loi organique relative aux finances publiques* »¹⁴ de juillet 2011 (déjà cité) considère que le fonctionnement des sous-comptes de l'OBR et des comptes dans les banques commerciales ne respectent pas la convention Etat-BRB.

Observations du FMI (2011) sur le fonctionnement des sous-comptes et des comptes dans les banques commerciales

Des soldes créditeurs sont entretenus dans ces sous-comptes depuis leur création. En outre :

- Les sous-comptes de remboursements ne sont pas alimentés par le CCT, comme le prévoit le RGGBP (...) mais directement alimentés par les sous-comptes de transit des recettes ;
- La justification de l'existence même du sous-compte des recettes liquidées et recouvrées qui fait transiter les recouvrements forcés par un circuit différent des recouvrements spontanés est peu clair ;
- Les sous-comptes de remboursements et le sous-compte des recettes liquidées et recouvrées ne sont pas de la seule signature du Receveur général auprès de l'OBR, comme le prévoit l'article 59 du RGGBP.

Le circuit de recouvrement des recettes, avant leur reversement sur les sous-comptes de transit à la BRB, n'est pas non plus conforme à la convention. (...) En dehors de la capitale, la BRB, le ministère des finances et l'OBR n'ont pas encore mis en place de convention de gérance, avec les banques commerciales comme prévu par la convention Etat-BRB. Dans les provinces couvertes ni par la BRB ni par une banque commerciale, ...Les délais de reversement sont peu suivis et maîtrisés, et la question de la sécurisation des fonds se pose... Les comptes aujourd'hui utilisés par les comptables et receveurs de l'OBR pour encaisser les recettes ne sont pas nivelés automatiquement comme prévu par la convention-type de gérance annexée à la convention Etat-BRB.

¹⁴ Fonds monétaire international, *Mesures prioritaires pour mettre en œuvre la loi organique relative aux finances publiques* », Département des finances publiques, République du Burundi, Guilhem Blondy, Jean-Pierre Nguenang ; Abdoulahi Mfombouot ; Habiba Jelassi Alaya et Benoît Chevauchez.

Comparaison avec le PEFA de 2009

Les progrès suite aux actions entreprises pour améliorer l'enregistrement des données sur la dette et sur les rapports la concernant ne sont pas encore vraiment concrétisés. Les processus de suivi et d'enregistrement de la dette extérieure sont encore insuffisamment formalisés et informatisés. Le suivi de la dette intérieure n'a pas progressé et il présente beaucoup d'insuffisances.

La consolidation des soldes dans un compte unique de l'Etat a fait de très grands progrès, même si elle n'est pas complètement achevée et qu'elle n'est pas encore parfaitement maîtrisée (il existe des zones d'ombres et pas de moyens pour les réduire). C'est un élément majeur d'amélioration des finances publiques de 2009 à 2012.

Le mécanisme de contraction des prêts et d'octroi des garanties est toujours obéré par l'absence d'une politique d'endettement.

Reforme en cours

Elaboration d'une stratégie d'endettement et d'une politique de la dette.

Notation

Composante	Critères minima de notation de cette composante. Méthode de notation M2 Note globale : C+	Justification
i) Qualité de l'enregistrement des données sur la dette et des rapports afférents	Note : C Les données sur la dette intérieure et extérieure sont complètes, actualisées et font l'objet de rapprochement au moins tous les ans. La qualité des données est jugée bonne, mais des lacunes ainsi que des problèmes de rapprochement sont constatés. Les rapports sur le stock et le service de la dette ne sont produits que de manière occasionnelle ou avec un contenu limité.	Le suivi de la dette extérieure est bien fait au Ministère en charge des finances. Il donne lieu à des rapprochements et des rapports fréquents. En revanche le suivi de la dette intérieure est moins structuré. Le Ministère en charge des finances peine à obtenir de façon administrative les opérations sur les marchés. La BRB suit les encours de son côté, mais statistiquement. Les données issues des différentes sources présentent des différences. Les rapports sur la dette sont tardifs.
iii) Degré de consolidation des soldes de trésorerie de l'administration centrale.	Note : B La majeure partie des soldes de trésorerie sont calculées et consolidées au moins toutes les semaines, mais des fonds extrabudgétaires échappent à ces procédures.	La politique de centralisation de tous les fonds de l'Etat dans un compte unique de l'Etat à la BRB a été suivie avec constance. Il existe cependant encore des comptes dans les banques. Certains ont été ouverts après l'obligation de fermeture des comptes existants. Les recettes sont souvent versées dans des comptes de transit ouverts dans des banques IBB et BCB avec lesquelles l'Etat a passé une convention et qui ont des guichets dans les locaux des services fiscaux de l'Etat (l'OBR).
iii) Mécanisme de contraction des prêts et d'octroi des garanties.	Note : C Les prêts contractés et les garanties émises par l'administration centrale sont toujours approuvés par une seule entité compétente de l'administration centrale. Mais la décision ne se prend pas sur la base de directives, de critères ou de limites clairs.	Les emprunts sont toujours conclus par le Ministre des finances ou une personne qui agit en son nom. Il n'existe pas de politique d'endettement claire. Notamment, elle n'est pas encadrée par un plafond.

PI-18. Efficacité des contrôles des états de paie

La paie est gérée par la Direction générale de la fonction publique. Cette direction recrute les agents de l'Etat (sauf les agents des Ministères de la santé, de l'éducation de base et secondaire et de la justice qui organisent les recrutements mais ne gèrent pas les fichiers sous-jacents à la paie). Les fichiers de la paie sont gérés par la DGFP qui assure aussi la préparation du paiement (qui est ordonnancé par l'OTBU selon – comme à l'accoutumé pour les salaires - une procédure « *de paiement sans engagement préalable* ». Les trois Ministères qui ont la responsabilité de recruter – avec l'autorisation de la fonction publique – doivent transmettre les données individuelles à la DGFP pour qu'elle vérifie la régularité des recrutements et des pièces qui l'appuient (notamment la véracité des diplômes) et qu'elle procède à l'immatriculation.

L'immatriculation est le monopole de la DGFP.

La DGFP concentre donc en trois Directions toutes les fonctions de la gestion de la paie :

- La Direction du recrutement et du contrôle des effectifs ;
- La Direction de la gestion des carrières ;
- La Direction de la gestion des traitements.

Une quatrième direction (la Direction de la coordination des antennes régionales de la fonction publique) assure une mission transversale.

Un Office national des pensions a été mis en place et a commencé à être opérationnel en 2010.

Depuis janvier 2011, un progiciel Open DRH gère les carrières et la gestion de la solde.

La Direction de la gestion des carrières gère les carrières des fonctionnaires (à ce titre elle est DRH) et elle gère le fichier des agents (elle tient donc à jour les données concernant les agents et notamment celles nécessaires à la liquidation de leurs solde).

Tous les dossiers sont traités manuellement. Selon l'IGE « *cette situation est à l'origine des lenteurs enregistrées dans le traitement des dossiers en général et ceux des fonctionnaires mis à la retraite en particulier ; une des causes du présumé monnayage des services publics. Cela fait que les dossiers traînent pendant des mois avant qu'ils ne soient signés, obligeant les usagers à faire des navettes entre leur domicile et la capitale* ».

La Direction gère ses archives sur 7 dépôts éparpillés. Selon l'IGE, « *les dossiers sont parfois entassés par terre. Cette situation entraîne des destructions de pièces des dossiers suite à l'humidité, la pluie, les termites....les versements des pièces administratives dans les dossiers ne soit plus aisée. Ce qui rend problématique la mise à jour des carrières des agents de la fonction publique. Cette situation peut entraîner des versements indus,....* ».

Il n'existe pas de textes pour les contractuels.

Le statut de la fonction publique qui date de 2006 ne dispose pas de tous les textes d'application.

En Novembre 2011, selon l'IGE, les effectifs payés sont 82 122 dont 60 970 enseignants et (75 %) 11 240 non enseignants (14 %) et 8 912 contractuels (11 %).

La Direction de la gestion des traitements assure la liquidation et le paiement des rémunérations des fonctionnaires et contractuels des administrations civiles de l'Etat ainsi que d'autres catégories d'agents publics.

L'IGE a observé que les régularisations antérieures à 2010 ne sont pas réalisées, à cause du fait que les fichiers informatiques n'ont pas été transférés du Centre national informatique (qui était chargé du traitement informatique de la paie avant 2010) au Centre de traitement informatique (qui en a été chargé après 2010).

L'IGE a aussi noté que « *le manque de techniciens en réseaux informatiques fait que les problèmes techniques ne sont pas repérés et réparés à temps avec des répercussions sur la paye des agents de l'Etat* ».

La Direction du recrutement et du contrôle des effectifs n'organise plus de tests de recrutement depuis 2007 d'après l'IGE.

La Direction de la coordination des antennes régionales doit coordonner les antennes régionales de la fonction publique. L'IGE a observé que « *les antennes régionales n'existent pas* » et que les antennes provinciales (8 ont été créées) ne sont pas fonctionnelles.

Les données individuelles et les carrières sont gérées grâce au logiciel *Open PRH* (depuis janvier 2011) géré par des informaticiens du Ministère de la fonction publique et du Ministère en charge des finances.

Mais le logiciel *Open PRH* n'est pas complètement accessible au Ministère en charge des finances et le logiciel *SIGEFI* qui reprend les informations sur la paie dans le compte de l'Etat n'est pas complètement accessible à la fonction publique. Ces deux logiciels communiquent par une *plateforme commune* qui permet de déverser par agrégation adéquate les données individuelles d'*Open PRH* dans la classification comptable de *SIGEFI* (par classe économique et par Ministère selon les nomenclatures économique et administrative). Mais cette plateforme commune n'est pas tout à fait un interfaçage dans la mesure où elle assure *l'étanchéité* entre les fichiers (individuels) de la DGFP et ceux (comptables) du Budget.

Les informations relatives au fichier de personnel géré par la Fonction publique lui viennent des Ministères – des chefs de service qui détiennent l'information sur la vie personnelle (notamment les décès) et professionnelle (notamment les départs, les disponibilités et les mutations) des agents. La DGFP estime que ces informations lui sont transmises rapidement et qu'elles sont pratiquement intégrées en temps réel dans le logiciel de paie. L'IGE ne partage pas du tout ce point de vue.

La DGFP transmet chaque mois un listing de paie (voir ci-dessous) aux différents Ministères pour qu'ils contrôlent, service par service, la pertinence des données individuelles ayant servi de base au paiement des salaires du mois précédent et qu'ils communiquent les changements dont ils ont connaissance dans la situation des personnes qui sont sous leur responsabilité hiérarchique. La DGFP estime ainsi que le temps qui sépare une telle modification de sa prise en compte dans la paie est inférieur à un mois. Mais elle admet qu'elle ne dispose pas des moyens de contrôle courant des informations fournies par les Ministères, à l'exception des *descentes* des inspections (voir l'indicateur PI-21).

Le logiciel procède mensuellement aux calculs des paiements et permet l'édition d'un listing des traitements à acquitter.

Le listing est transmis au Ministère en charge des finances qui procède alors aux vérifications de la liquidation des prélèvements obligatoires (voir l'indicateur PI-20 sur la chaîne de la dépense).

L'autorisation de versement est fournie par le Ministère en charge des finances. Seule la DGFP peut modifier les bases de calcul du paiement et en maîtrise les paramètres.

Le recensement de 2008

En 2008 une vaste opération de recensement (selon la méthode rapide MRR préconisée par la Banque Mondiale) des agents de la fonction publique a été organisée. Les résultats n'en ont été connus qu'en 2010, après l'implantation du logiciel *Open PRH* ; ils n'ont pu être intégrés que récemment.

Le nombre d'agents a été estimé à 55 000 ; le nombre de « *fantômes* » à 728 (1 048 à l'origine réduit à 728 après enquête sur le terrain).

La méthode a utilisé la technique des cartes magnétiques infalsifiables ; mais ces cartes n'ont pu être pérennisées faute de moyens.

Une prochaine « *mise à jour* » du fichier des agents sera réalisée ; elle doit être menée au second trimestre de 2012 (mais elle n'est pas considérée comme un « *recensement* »).

La place du Ministère en charge des finances dans la paie

En 2008, il a décidé que le Ministère en charge des finances contrôlerait les états de paie entièrement gérés par la Direction de la fonction publique jusqu'alors.

Un contrat de cogestion des outils informatiques a été conclu (ordonnance ministérielle). Le programme utilisé (AS 400) comporte 2 modules :

- Un module de gestion des carrières ;
- Un module de gestion de la paie comportant un sous-module de calcul et de contrôle de la paie.

Ce dernier module devait être transféré à la Direction du budget. Un service a été créé dans cette perspective : *le service de la solde de la Direction du budget* qui compte trois agents : un chef de service et deux conseillers. Le transfert n'a pas été réalisé.

Le budget se donne pour mission d'essayer que « *la paie ne s'écarte pas trop de la tendance* ».

Les listings physiques sont transmis par la Fonction publique au Budget. Ils sont transmis au service de gestion de la solde mensuellement, à partir du 20 de chaque mois. Normalement les salaires sont versés le 28, « *s'il n'y a pas de problème de trésorerie* ».

L'engagement (financier) et la liquidation sont de la responsabilité du budget. En fait cette responsabilité est formelle, le budget ne contrôlant que le calcul des prélèvements.

Toutefois chaque recrutement est contrôlé par la Direction du Budget. Les remplacements des retraités doivent être autorisés. Les recrutements exigent une autorisation du Ministère en charge des finances qui doit s'assurer qu'il est prévu dans la loi de finances. Il n'exerce aucun contrôle de régularité.

La Direction du budget appose un visa totalement formel sur le listing transmis par la Fonction Publique.

Les listings sont l'objet de deux signatures : une signature au 1^{er} degré (par un conseiller) et une signature au 2^{ème} degré (par le second conseiller). Un arrêt d'exécution est saisi pour les militaires (pour les statistiques) ; pour les fonctionnaires, la procédure est automatisée.

Comparaison avec le PEFA 2009

Le fichier des agents reste géré manuellement et n'est pas informatisé (ce qui avait fondé la note D du PEFA 2009). Il fait toutefois l'objet d'une attention qui paraît régulière et qui est formalisée. La gestion des carrières et de la paie est complètement informatisée.

La note du PEFA 2009 était fondée sur les retards mis à immatriculer les arrivants (qui pouvaient être de plus de 6 mois) et le PEFA indiquait que la DGFP travaillait à les réduire. Il ne semble pas d'après les entretiens et le rapport de l'IGE que les retards soient supérieurs à 3 mois (notamment depuis la création de l'Office national des pensions).

Le système de modification du fichier (annotation sur le fichier de paie par les services ministériels) n'a pas changé et il est très peu structuré et contrôlé de façon interne. Mais un système de contrôle est en place (les inspections internes des ministères et l'inspection interne de la DGFP), mais leurs moyens sont encore faibles.

Une vérification générale avait été faite en 2008. Il n'y en a pas eu depuis.

Réforme en cours

Intégration du Ministère chargé des finances dans la gestion de la paie et de son contrôle.

Notation

Composante	Critères minima (Méthode de notation : M1) Note globale : D+	Justification
Degré d'intégration et de rapprochement des données relatives à l'état de paie et au fichier nominatif.	i) note : B Les états de paie et le fichier nominatif ne sont pas directement reliés, mais l'état de paie est étayé par une documentation complète portant sur toutes les modifications apportées au fichier nominatifs tous les mois et vérifié par rapport aux données de l'état de paie du mois précédent.	Les fichiers des agents sont gérés manuellement. Le logiciel de paie ne peut lui être directement relié. Le fichier des agents est normalement actualisé mensuellement après transmission des listings de paie aux services qui emploient les agents.
Modifications apportées en temps opportun au fichier nominatif et à l'état de paie	ii) note : B L'actualisation des modifications apportées au fichier nominatif et aux états de paie peut accuser un retard de trois mois, mais ce retard n'a d'incidence que sur un petit nombre de changements. Les ajustements rétroactifs sont effectués occasionnellement.	Le contrôle de l'IGE montre que la tenue des dossiers est parfois tardive, notamment pour les retraites ou pour les recrutements à cause de non centralisation des dossiers et de la précarité des conditions de stockage.
Contrôles internes des modifications apportées au fichier nominatif et à l'état de paie	iii) note : C Des mesures de contrôle sont en place, mais elles ne sont pas adéquates pour garantir la parfaite intégrité des données.	L'inspection interne vérifie que les services opérationnels remplissent bien leurs obligations d'information de la DGFP de toute modification de la situation personnelle de leurs agents. Mais l'inspection dispose de peu de moyens et se concentre sur la tâche de contrôle des diplômes.
Existence de mesures de vérification de l'état de paie pour déceler les failles du système de contrôle interne et/ou des employés fantômes	(iv) note : D Aucune vérification des états de paie n'a été effectuée au cours des trois dernières années.	La dernière grande vérification systématique (recensement) date de 2008. Aucune vérification périodique récurrente n'est prévue ni organisée, le système de la carte magnétique qui devait rendre possible un contrôle systématique périodique n'a pu être finalement pérennisé.

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

Le champ de cet indicateur une fois précisé, seront successivement examinés le dispositif juridique actuel dans ses volets réglementaire et institutionnel, sa mise en œuvre dans la pratique par les responsables publics et les fournisseurs de l'Etat, les perspectives et, enfin, l'application des critères de notation au système actuel.

Le champ de l'indicateur

Le champ de l'indicateur est constitué des marchés publics de l'Etat, des agences autonomes (les EPA et APE) et des institutions à but non lucratif (associations) dépendant de l'administration et financées pour l'essentiel par le budget de l'Etat

Le champ des marchés publics au Burundi et le champ du PEFA

La définition juridique des marchés publics au Burundi est très large (voir ci-dessous la partie *les textes*). Le champ du PEFA est plus réduit : l'administration centrale, les agences autonomes – EPA et APE – et les institutions à but non lucratif (associations) dépendant de l'administration et financées pour l'essentiel par le budget de l'Etat. C'est cette définition qui sera retenue par la suite. Cette définition inclut donc les marchés financés sur fonds extérieurs confiés aux institutions publiques ci-dessus mentionnées. Elle exclut les marchés sur financement extérieurs lorsqu'ils sont exécutés par les Partenaires techniques et financiers – qui peuvent être soumis à une procédure propre (voir indicateur D3) autorisée par les textes nationaux – qui font l'objet des analyses menées dans le cadre des indicateurs D.

Il importe à ce stade de prévenir une mauvaise lecture et analyse de cet indicateur. Il ne porte pas prioritairement sur les institutions de contrôle interne à la dépense publique relative aux marchés – nous pensons notamment à la DNCMP – dont l'action vise avant tout, à l'instar d'un contrôleur financier, à vérifier que les obligations administratives formelles sont respectées (notamment les obligations formelles de constitution de dossiers de publication, et d'organisation des réunions prévues par le code des marchés publics). Mais il porte sur les acteurs directs des marchés publics, et en tout premier lieu, les Personnes responsables des marchés publics. Il n'appartient pas, par exemple, à la DNCMP de détecter systématiquement les collusions et les ententes, ce qui relève du contrôle externe d'un auditeur. Ses moyens de lutter contre les fractionnements sont aussi limités (plan de passation des marchés publics) du fait de ses missions et des compétences qu'elles exigent.

Le dispositif juridique général

Le cadre réglementaire

Le code des marchés publics a été adopté le 4 février 2008 et mis en œuvre le 4 octobre 2008. Il est similaire aux codes que l'on trouve dans certains pays francophones du COMESA (ces pays ont souvent bénéficié d'un appui du même consultant).

Les bailleurs utilisent peu la procédure nationale (la Banque mondiale, le PNUD, la BAD l'Union européenne n'appliquent pas le code ; l'appliquent : l'ACTB, la FAO, PRODEFI, PARLE). Le FCE l'utilise.

Le code s'applique aux administrations, aux APE et aux EPA (article 3). La DNCMP a peu d'information (pas de budget, notamment) pour s'assurer que les EPA et APE appliquent le code des marchés publics.

Le code porte sur les marchés publics et les délégations de service public.

Il s'applique à toutes les entités publiques (administrations centrales, établissements publics, collectivités territoriales, administrations personnalisées, agences, bénéficiaires d'une

délégation de service public..). En ce qui concerne les marchés sur financement extérieur, le code prévoit (article 4) que « *les marchés passés en application d'accords de financement ou de traités internationaux sont soumis aux dispositions de la présente loi, dans la mesure où elles ne sont pas contraires aux dispositions de ces accords et traités internationaux* », ce qui laisse aux contractants le choix de la règle de droit, le code ne s'appliquant que dans le silence de ces accords et traités.

Les procédures de passation de marchés publics

L'appel d'offres est la règle. Les procédures suivantes sont distinguées :

A) L'appel d'offres

1) L'appel d'offre ouvert :

- appel d'offres ouvert ;
- appel d'offres ouvert en deux étapes ;
- appel d'offres précédé d'une préqualification ;

2) appel d'offres restreint (fourni par un nombre limité de fournisseurs);

3) appel d'offres avec concours.

A) Marchés à commande et marché de clientèle

B) Marchés de prestations intellectuelles

C) Marchés de gré à gré ou par entente directe

La procédure de gré à gré est dérogatoire à l'appel d'offres ; elle doit faire l'objet d'une autorisation motivée de la DNCMP.

Les conditions sont limitativement énumérées par la loi : emploi d'un brevet ou de droits exclusifs ; pour une recherche ou un perfectionnement ; compléments à un marché déjà exécuté ; extrême urgence ; secret. La procédure est très stricte. Le montant total des marchés passés de gré à gré ne doit pas dépasser 10 % du montant total des marchés passés au Burundi.

D) Demande de cotation

Elle n'est autorisée qu'en dessous d'un certain seuil et dans le respect des principes fondamentaux posés par le code (liberté d'accès, égalité de traitement et transparence).

Les sanctions

Le code des marchés publics prévoit des sanctions spécifiques (sans préjudices des autres) pour les autorités et agents publics qui ne le respectent pas et les entreprises qui fraudent.

Pour les autorités et agent publics :

- Fractionnement : six mois et cinq ans d'emprisonnement et amende du double à dix fois la valeur du profit illicite ;
- Violation des règles de contrôle a priori : six mois et cinq ans d'emprisonnement et amende du double à dix fois la valeur du profit illicite ;
- Non respect des règles en général : suspension ou radiation de la structure.

Pour les entreprises :

- Confiscation des garanties ;
- Exclusion de la commande publique (au plus 5 ans)
- Retrait de l'agrément ;
- Amendes.

Le cadre institutionnel

La Direction nationale du contrôle des marchés publics (DNCMP)

La Direction générale de contrôle des marchés publics (DNCMP)

Elle est chargée du contrôle a priori de la procédure de marchés publics qui dépassent un certain seuil : elle procède par voie d'avis de non objection selon des délais prescrits à tous les stades de la procédure (DAO, rapport d'analyse ; procès verbal d'attribution, projets d'avenants) et d'accords pour les dérogations.

La Direction nationale du contrôle des marchés publics (DNCMP) est composée de 43 personnes. Elle contrôle les marchés publics a priori au dessus d'un certain seuil (20 millions

de FBU pour les travaux et 15 millions de FBU pour les fournitures et services) et a posteriori pour les marchés compris entre 5 et 10 millions pour les travaux et 5 et 15 pour les services¹⁵.

Il est obligatoire de passer un marché au Burundi pour les dépenses supérieures à 10 millions de FBU pour travaux et 5 millions pour les fournitures et services ; en deçà une consultation est autorisée.

La Direction est composée d'un comité permanent de 5 membres (dont le Directeur national, le secrétaire permanent et le contrôleur financier) qui assure la Direction et de commissions spécialisées (4 d'après le rapport 2010 de la Direction) : la Commission spécialisée des marchés de fournitures ; la Commission spécialisée des marchés de travaux ; la Commission spécialisée des marchés de services ; la Commission de suivi et de l'exécution des marchés publics.

La Direction a rencontré pendant la période sous revue des problèmes majeurs de moyens et donc de compétences. Ainsi la commission spécialisée dans les marchés de travaux a enregistré trois départs (pour des projets) sur 5 membres ; ils ont été remplacés par des personnes spécialisées dans le génie civil qui ont du être formées rapidement au contrôle des marchés publics.

Chaque Ministère a une cellule des marchés publics. Les Ministères doivent élaborer un plan annuel de passation des marchés tous les ans et le transmettre à la DNCMP (en général vers la mi janvier).

Les Personnes responsables des marchés (PRMP)

Elles sont définies dans l'article 7 du code. Les PRMP sont les Ministres pour les administrations centrales, les administrateurs communaux pour les communes, ou les Directeurs des entités publiques (EPE, APE..). Elles peuvent déléguer leur fonction à des PRMP délégués sauf dans le choix de l'attributaire et la signature du marché ou de la délégation.

La PRMP dirige la *Cellule de gestion des marchés publics* qui assure les tâches de gestion de la passation des marchés.

Au sein de cette cellule deux commissions spécialisées doivent être créées : la commission de passation des marchés (CPM) et la commission de réception.

Elles doivent élaborer un plan prévisionnel annuel approuvé par les organes compétents et cohérents avec les crédits alloués.

La cellule élabore les dossiers d'appel d'offres (DAO) et les transmet à la DNCMP. Un des trois premiers conseils vérifie que le marché est programmé et qu'il est régulier. Après ce contrôle, l'AO est publié dans un journal – souvent le journal *Le renouveau* au minimum (il n'y a pas de revue des marchés publics ; il n'y a pas de site). Après un délai pour laisser la possibilité d'un recours (15 jours), les soumissionnaires viennent acheter le DAO. La DNCMP envoie un observateur à l'ouverture des plis chez le maître d'ouvrage (Conseil de suivi de l'exécution des marchés publics). Le rapport d'analyse est transmis au Comité permanent à la DNCMP pour non objection ; un des trois premiers conseils l'expertise. Le Comité se prononce ; le taux de rejet est limité (moins de 10 %).

Le Maître d'ouvrage écrit aux soumissionnaires individuellement pour leur donner les résultats (ils ne sont pas publiés).

Cinq jours sont laissés pour les éventuels recours. Le contrat est transmis à la DNCMP pour approbation. Un représentant de la DNCMP assiste à la réunion de réception comme observateur. Le PV de réception doit être approuvé par le DNCMP. Le paiement n'est pas suivi par la DNCMP.

La DNCMP a élaboré des dossiers-types (DAO).

La DNCMP a peu de moyens pour contrôler l'exécution du service fait : elle dispose d'une seule voiture qui est aussi voiture de fonction du Directeur. Les contrôles sont donc limités aux marchés proches de l'immeuble de la DNCMP.

¹⁵ Les seuils sont fixés par des ordonnances (ordonnance Ministérielle n°540/1035/2008 portant seuil de passation, de contrôle et de publication des marchés publics ; ordonnance Ministérielle n°540/1035/2009 portant seuil de passation, de contrôle et de publication des marchés publics à financement extérieur ; ordonnance Ministérielle n°540/1035/2010 portant seuil de passation, de contrôle et de publication des marchés publics des entreprises à caractère commercial.

La DNCMP n'a pas été contrôlée par l'IGE, ni par la Cour des comptes, jusqu'en 2011 même si elle reçoit régulièrement la visite de membres de ces institutions à la recherche d'information. Un rapport de l'IGE sur la DNCMP est en cours d'élaboration.

La DNCMP ne reçoit pas les rapports ou extraits de rapports des corps de contrôle portant sur les marchés publics, notamment de l'IGE (non pas pour assurer la contradiction car ce n'est pas elle qui est en cause dans le cas d'irrégularités, mais pour être tenue informée et pouvoir mener ses contrôles a priori et a posteriori en conséquence).

Le gré à gré doit être limité à 10 % du montant du budget du Ministère (article 42 du code), pour des raisons expresses. Le maître d'ouvrage doit obtenir une autorisation de la DNCMP.

Cinq personnes sont chargées du contrôle a posteriori pour les marchés en dessous du seuil. La DNCMP n'a commencé les contrôles sur place (contrôle a posteriori) qu'en 2011.

L'autorité de régulation des marchés publics (ARMP)

L'Autorité de régulation des marchés publics

Elle est autorité indépendante dotée de la personnalité juridique et de l'autonomie administrative et financière. Elle est tripartite (administration, secteur privé et société civile). Les membres sont nommés pour 3 ans par décret. Les Organisations représentatives du secteur privé et de la société civile « désignent elles-mêmes leurs représentants ». Elle a pour mission de « garantir une régulation indépendante du système de marchés publics ».

En son sein est institué un Comité de règlement des différends chargé de statuer au terme d'une procédure équitable et contradictoire, sur les litiges opposant deux quelconques des parties prenantes (Autorité contractantes, DNCMP, candidats, soumissionnaires). Une Commission de discipline sanctionne les violations de la réglementation par les candidats et soumissionnaires.

La composition et les modes de désignation des membres du CRD et de la commission de discipline ne sont pas spécifiés dans la loi, mais relève d'un décret.

Ses missions sont extrêmement nombreuses et éminentes :

- Veiller au respect de la réglementation par des études et avis réguliers ;
- Elaborer, diffuser et mettre à jour en collaboration avec les autres parties prenantes les documents types, manuels de procédure, guide d'évaluation et progiciels appropriés ;
- Collecter et centraliser avec la DNCMP les informations sur les marchés publics ;
- Evaluer périodiquement les capacités des institutions ainsi que les procédures ;
- Mettre en application, avec la DNCMP, des programmes de formation ;
- Assurer le contrôle des procédures de certification des entreprises et participer à l'élaboration des normes applicables ;
- Procéder au recrutement d'observateurs indépendants aux séances d'ouverture des plis, d'évaluation des offres et d'approbation des propositions d'attribution ;
- Assurer par le biais d'audits indépendants techniques ou/et financiers, le contrôle a posteriori des marchés et délégations ; à cette fin, l'ARMP commande, à la fin de chaque exercice budgétaire, un audit indépendant sur un échantillon aléatoire de marchés et transmet aux autorités compétentes les cas de violation constatés ;
- Initier des enquêtes émanant de toute personne intéressée. A ce titre l'ARMP est habilitée à ester en justice et elle doit disposer d'agents assermentés dont le recrutement, le statut et les pouvoirs sont déterminés par décret.
- Prononcer les sanctions prévues par la loi ;
- Recevoir et traiter les recours ;
- Transmettre un rapport annuel aux plus hautes autorités de l'Etat, gouvernementales, et parlementaires ainsi qu'à la Cour des comptes.

Elle est entrée en fonction en octobre 2008, en application, comme la DNCMP, du nouveau code des marchés publics.

Elle est aussi similaire aux Autorités de régulation des marchés publics des autres pays de la région.

Elle a quatre missions principales :

- La définition de la politique nationale d'achats publics ;
- Le suivi et le contrôle de la politique de l'Etat ;

- Le règlement des litiges au stade précontentieux (avant le juge administratif, c'est-à-dire la Cour administrative) ;
- Les sanctions.

Elle est composée de quatre organes :

- Le Conseil de régulation, composé de 10 membres nommés pour 3 ans par le Président de la République issus : de l'administration (5) hors le Directeur de la DNCMP, du secteur privé (3) et de la société civile (2). La présidence est tournante annuellement entre les trois collèges.
- La Direction générale est chargée de préparer les travaux du Conseil et de suivre l'application de ses décisions ; elle est composée de 9 personnes dont le Directeur général (qui ne fait pas partie du Comité de régulation, le Directeur financier et trois Directeurs).
- Le Comité de règlement des différends (CRD) composé de 5 personnes choisies de façon permanente au sein du conseil ; ses décisions doivent être validées par le Conseil de régulation.

L'ARMP avait jusqu'à la création de l'OBR l'autonomie de gestion (elle percevait 50 % du produit de la vente des DAO). Désormais son budget est déterminé par le Ministère en charge des finances ; il a beaucoup diminué (environ 100 millions de FBU).

L'application du dispositif

Il existe très peu de source d'informations sur la manière dont les textes sont appliqués.

Le rapport annuel de la DNCMP

Ces rapports exhaustifs sont des éléments très importants de contrôle des marchés et il marque un progrès certain dans l'amélioration du système. Le rapport de la DNCMP de 2010 est principalement composé de tableaux retraçant Ministère par Ministère et un par un les marchés traités par la Direction (n° DAO, objet du marché ; mode de passation, date de publication, date d'ouverture, autorité contractante, suite réservée au marché, montant du marché ; financement ; date du visa et de la lettre de commande ; observations).

Il contient aussi un état de suivi de l'exécution des marchés (n° DAO ou lettre de commande ; libellé ; montant du marché ; date de réception, délai d'exécution contractuel ; délai d'exécution réel ; attributaire ; autorité contractante ; observations).

Il relève dans un très court préambule de nombreuses difficultés pratiques dans la mise en œuvre de ce code :

- Un faible taux de réception des marchés enregistrés en 2010 : sur les 429 marchés enregistrés en 2010 seulement 122 ont été réceptionnés, soit un taux de réception de 28,4 % ; la non réception d'un marché au cours de l'exercice de sa déclaration est évidemment possible pour des raisons matérielles de durée ; Il est moins normal d'observer que sur les 81 marchés enregistrés en 2009 achevés en 2010 seulement 32 (au plus, car il peut y avoir des marchés antérieurs à 2009) ont été réceptionnés en 2010 ;
- Non respect des procédures par les autorités contractantes (sans que soient indiqués les moyens par lesquels la DNCMP a connaissance de ce non respect), notamment concernant la non association de la DNCMP au suivi des chantiers et à la réception des marchés ;
- Une anomalie grave concernant les vivres et les carburants de l'armée et de la police qui sont réceptionnés après consommation ;

- Le manque de moyens de transports pour le suivi des chantiers et la réception « *ce qui rend la Commission de suivi très dépendante de l'autorité contractante surtout qu'il manque à cette Commission les moyens de fonctionnement* » ;
- L'absence de transmission à temps par les Ministères et Etablissements publics de leur plan de passation (des données plus précises ne sont pas fournies) ;
- L'incomplétude de dossiers transmis à la DNCMP (rapports d'analyse, absence de PV, ... ; les données ne sont pas fournies, ni les conséquences qu'en tire la DNCMP) ;
- Problème d'archivages (pas de locaux et pas d'archivistes).

A la fin de 2010, la DNCMP n'avait pas produit le rapport de contrôle a posteriori sur la passation des marchés en dessous du seuil (qui concernait de très importants contractants : ONATEL, REGIDESCO et la mutuelle de la fonction publique).

Le rapport de 2011 de la DNCMP n'est pas encore disponible.

Le rapport de l'ARMP

L'ARMP publie un rapport tous les ans avant le 31 mars de l'année suivante. Le rapport de 2011 (qui était en voie de finalisation) a été aimablement transmis à la mission. Il contient des informations sur les décisions prises par le CDR.

Le CDR a pris 100 décisions en 2001 (112 en 2010 et 62 en 2009). Une seule de ses décisions a été contestée devant le juge administratif (elle est pendante depuis 5 mois). En 2009, 40 décisions ont été favorables aux autorités ; en 2012, 65. Elles sont toutes transmises aux soumissionnaires et aux autorités contractantes avec les motivations (elles ne sont pas publiées dans la presse).

Audits disponibles et contrôles par l'IGE des marchés publics

Aucun rapport d'audit récent n'est disponible, contrairement à ce qui était prévu dans le texte sur l'ARMP. Les marchés ne font pas l'objet de contrôle de la Cour des comptes, ni de contrôle spécifique systématique de la part de l'IGE (par exemple : contrôle tous les ans du quart des marchés passés ou réceptionnés..).

Néanmoins, l'IGE contrôle les marchés publics des entités qu'elle contrôle et c'est la seule source d'information disponible sur cette question.

Les marchés contrôlés sont parfois un peu anciens (ils sont antérieurs à 2010) et les constats faits par l'IGE peuvent ne pas être complètement représentatifs des pratiques actuelles – toutefois, dans ce domaine, l'adoption des « *bonnes pratiques* » et l'abandon des « *mauvaises habitudes* » sont extrêmement longs et n'interviennent qu'après de nombreuses sanctions.

Les contrôles montrent que les irrégularités sont fréquentes et graves.

Les marchés publics contrôlés par l'IGE (les constats sur les contrôles sur les marchés les plus anciens n'ont pas été reportés ; les contrôles ont été anonymisés pour respecter la non publication des rapports de contrôle de l'IGE)
<i>Marché de XX unités de XX par le Ministère de XXX (DAO restreint de 2010) au prix de 72 USD l'unité</i>
- La procédure d'appel d'offres restreint a été autorisée alors qu'elle n'est pas justifiée ;
- Marché non inscrit au plan de passation et sans crédit ;
- Le prix de l'unité, son « réalisme » a fait l'objet d'une interrogation de la DNCMP ; la PRMP a répondu « qu'il n'est normalement facile de déterminer si un prix est réaliste ou pas, la commission s'est basée sur la qualité de la marchandise demandée et a jugé que ce prix est réaliste... » ; ce qui a convaincu la DNCMP.
<i>Société de gestion des stations de lavage de XXX</i>
- Passations de marchés gravement irrégulières.
<i>Société de gestion des stations de lavage de XXXX</i>
- Morcellement des marchés pour échapper à la concurrence.
<i>Marché de l'office XX du 14/06/2010</i>
- Manquant de 5,7 tonnes sur 1900 tonnes de marchandises commandées.

Régularité et conformité de certains marchés relevant de la direction XXXX (marchés de 2009 pour 183,9 millions, 320,1 millions, 32,3 millions)

- Certains DAO sont lacunaires et incomplets ;
- Certaines analyses des offres sont faites sans respect strict du contenu du DAO ;
- Beaucoup de demandes d'avenants dues à des études incomplètes ;
- Ordres de services tardifs ;
- Le suivi de l'exécution des marchés n'est pas très rigoureux ;
- Non respect de certains membres de la cellule de gestion des marchés publics des textes ;
- DAO prévoyant un forfait de 2 % (6,4 MFBU) pour « la réparation du véhicule du fonctionnaire dirigeant ».

Marchés passés par le ministère XX en 2010

- DAO donnant au ministère le droit de modifier la quantité de fourniture demandée en contradiction avec le code des MP ;
- La DNCMP infirme une décision d'écarter un soumissionnaire pour l'extension d'un équipement prise par la Commission d'analyse des offres (marché de 420 millions) pour la raison qu'un de ses actionnaires est un haut cadre de l'administration du Ministère exerçant une fonction importante dans la gestion des infrastructures (mais peu de temps après la soumission) ;
- Production d'une fausse offre au prétexte d'une erreur matérielle d'un soumissionnaire après octroi d'un marché (lot pour des XXX pour environ 400 millions) par le Ministère pour en augmenter le montant (373 millions au lieu de 353 millions).

Circuit d'approvisionnement et de distribution des produits XX au ministère de la XXX (période 2005 à 2009, mais surtout sur la période antérieure à 2009)

- Recours abusif à une consultation restreinte ;
- Morcellement abusif des commandes (utilisation des bons de réquisition soit des bons de commande auprès de fournisseurs locaux) ;
- Achat le même jour de produits à des prix différents ;
- Commandes supérieures aux besoins exprimés ;
- Absence de signature du Directeur général des approvisionnements ;
- Absence d'indications du prix ;
- Non livraison de la totalité des produits à livrer ;
- Pas d'inventaire ni de PV de réception ;
- Absence de rapport de consommation des produits ;
- Pas d'archivage des pièces.

Il importe aussi de mentionner l'appréciation extrêmement négative portée par la revue des dépenses publiques de la Banque mondiale de juin 2011. La revue estime que l'investissement public est handicapé par une sélection inadéquate, la mauvaise passation des marchés publics et le manque de rapports et autres instruments permettant de suivre l'exécution des projets des donateurs. Parmi les facteurs qui nuisent à la passation des marchés, elle cite la surestimation du coût de certains biens et services, le manque de cohérence de ces estimations, la corruption et la fraude.

« *Les problèmes de passation des marchés sont notamment la corruption, la surestimation de certains coûts, et la lenteur de la mise en œuvre du code des marchés publics, qui incite les donateurs à continuer d'utiliser leurs procédures de passation des marchés pour les investissements qu'ils financent.* ». Mais la revue porte sur des années antérieures à 2010.

Les modes de passation des marchés tels qu'ils sont comptabilisés par la DNCMP

Les données disponibles figurent dans le tableau suivant. Des améliorations ont été apportées à la collecte de l'information : il est désormais possible de distinguer les appels d'offres ouverts des appels d'offres restreints, ce qui n'était pas possible en 2007.

Tableau 19.1 – Répartition des modes de passation de marché en nombre

Année	Total des marchés		Marché de gré à gré		Marchés passés par consultation restreinte		Marchés sur appel d'offres ouverts	
			Nombre	Pourcentage	Nombre	Pourcentage	Nombre	Pourcentage
2008	Fournitures	122	12	9,84	19	15,6	91	74,6
	Travaux	31	4	12,9	4	12,9	23	74,2
	Services	12	0	0	2	17	10	83
	Total	165	16	9,7	25	15,15	124	75,15
2009	Fournitures	456	27	5,92	6	1,32	423	92,76
	Travaux	125	3	2,40	4	3,20	118	94,40
	Services	102	5	4,9	12	11,8	85	83,3
	Total	683	35	5,12	22	3,22	626	91,65
2010	Fournitures	371	28	7,55	16	4,31	327	88,14
	Travaux	115	9	7,83	7	6,09	99	86,09
	Services	62	5	8,01	4	6,4	53	85,4
	Total	548	42	7,66	27	4,93	479	87,41

Source : le rapport annuel d'activités exercice 2010 de la Direction nationale de contrôle des marchés publics

Tableau 19.2 – Répartition des modes de passation de marché en montant – en millions de FBU (DGMP)

	En millions de FBU	Gré à gré		Consultation restreinte		Appels d'offres ouverts		Total
		Montant	Part	Montant	Part	Montant	Part	
2009	Fournitures	17 280	0,14	5 626	0,05	99 102	0,81	122 007
	Travaux	136	0,00	2 316	0,03	77 052	0,97	79 504
	Services	120	0,02	1 179	0,24	3 630	0,74	4929
	Total	17 535	0,08	9 121	0,04	179 784	0,87	206 439
2010	Fournitures	6 275	0,09	4 292	0,06	56 554	0,84	67 121
	Travaux	3 422	0,08	4 159	0,09	37 765	0,83	45 346
	Services	393	0,07	280	0,05	4 972	0,88	5645
	Total	10 089	0,09	8 731	0,07	99 291	0,84	11 8 112

Source : le rapport annuel d'activités exercice 2010 de la Direction nationale de contrôle des marchés publics.

Note : les marchés en devises (voir le rapport 2010) ont été convertis en Monnaie Burundaise avec des taux de change constant sur les deux années (1 euro = 1760 FBU ; 1 dollar = 1250 BFU).

Les marchés de gré à gré

Un état est disponible il mentionne les principales caractéristiques des marchés et les justificatifs. Les justificatifs sont insuffisamment détaillés. La mission a, en conséquence, consulté tous les dossiers de demande de 2010 et 2011. Les conclusions de cette analyse sont les suivantes :

- Le montant total des marchés passés de gré à gré est de fait limité et la règle des 10 % est respectée et bien contrôlée par la DNCMP (un Ministère s'est vu opposé un refus en raison de cette règle) ;
- Des demandes acceptées sont bien justifiées (notamment par l'urgence, on pense notamment à des achats de vivres pour des populations mises en danger par des calamités naturelles, à des opérations d'entraînement militaire imprévues et imprévisibles, à des catastrophes (écroulement d'un pont)) ;

- Des demandes sont acceptées parce qu'elles ne peuvent plus être refusées par la DNCMP à cause de la création par le demandeur d'une situation d'urgence du fait de ses négligences ou de sa volonté délibérée (par exemple l'achat de pétrole pour une campagne non différable de vaccination pour des enfants) ; la DCMP est en quelque sorte mise « *devant le fait accompli* » ;
- Des demandes sont acceptées parce qu'elles ne peuvent plus être refusées par la DNCMP à cause du fonctionnement du marché local et l'impossibilité de mettre dans les contrats des clauses d'actualisation des prix (désistement d'un fournisseur à cause d'une hausse brutale du prix de marché, ce qui expliquerait une grande partie des demandes d'autorisation de gré à gré pour le pétrole et les denrées alimentaires) ;
- Des demandes sont acceptées par la DNCMP alors qu'elles n'entrent pas clairement dans le cadre des dispositions du code des marchés publics ; c'est le cas pour :
 - Un important marché d'achats d'uniformes justifié par des problèmes sans doute réels de sécurité mais dont le lien avec l'obligation de la passation d'un marché de gré à gré est discutable ;
 - Des travaux de réhabilitation d'une centrale hydroélectrique ;
 - La construction de bâtiments complémentaires d'un service hospitalier en 2011 (135 millions sur 310 millions) alors que cette extension résulte d'une faute de conception (le bâtiment principal s'est avéré non exploitable) et avait déjà fait l'objet en 2010 d'une demande de marché de gré à gré.

Comparaison avec le PEFA 2009

Elle est rendue difficile à cause d'une modification de la méthode de notation introduite depuis par les concepteurs de la méthodologie PEFA.

Il apparaît cependant une amélioration générale tout a fait essentielle : en 2008 (dernière année du PEFA 2009) le code des marchés publics était très ancien (1990) et ne satisfaisait pas les normes internationales qui se sont progressivement imposées (notamment le recours à l'appel d'offres comme méthode de droit commun, la publicité et la mise en place d'un mécanisme de recours indépendant contre les décisions de l'administration ainsi que d'une Direction de contrôle des marchés intégrée à la chaîne de la dépense).

Se pose encore sur la période 2008-2010, la question de la mise en œuvre pleine et entière de ces règles.

Ces règles sont bien appliquées en ce qui concerne l'existence d'un organe de recours indépendant, ce qui n'était pas le cas en 2009.

Réformes en cours

Les réformes suivantes sont programmées : visa du CED sur tous les projets de contrats de marché avant leur signature par les autorités compétentes ; création d'une revue des marchés publics ; création des sites de la DNCMP et de l'ARMP ; organisation d'audits annuels, comme prévu par le code des marchés publics et le texte de l'ARMP.

Notation

Composante	Critères minima de notation de la composante. Méthode de notation M2 Note globale : C+	Justifications
------------	--	----------------

i) Promotion de la transparence, de l'exhaustivité et de la concurrence par le cadre juridique et réglementaire.	Note : B le cadre juridique remplit quatre ou cinq des six conditions fixées par le PEFA (voir annexe à la notation ci-dessous)	Les textes sont conformes aux grands principes des marchés publics et au principe de mise en concurrence. L'accès à ces règles n'est pas toutefois complètement assuré, notamment à cause de l'absence d'une publication spécialisée dans les marchés publics.
ii) Recours à des méthodes de passation des marchés faisant appel à la concurrence.	Note : D aucune donnée fiable n'est disponible. Les données disponibles laissent présumer que moins 60 % des marchés qui sont (dans la réalité) attribués par des méthodes autres que la libre concurrence ne sont pas justifiées conformément aux obligations juridiques.	Les raisons du recours aux marchés de gré à gré sont insuffisamment motivées (même si la DCMP est contrainte d'accepter les demandes, compte tenu des circonstances). Les informations fiables sur l'attribution des marchés et leur régularité sont peu nombreuses (en dehors des informations de la DNCMP, mais ces informations sont administratives et n'ont pas fait l'objet de contrôle externe). Il n'existe pas d'audit des marchés publics, comme cela est prévu dans le code des marchés publics. Les contrôles jusqu'en 2009 et 2010 de l'IGE et la revue des dépenses publiques de la Banque mondiale de 2011 relèvent l'existence d'irrégularités.
iii) Accès du public à des informations sur la passation des marchés complètes, fiables et en temps	Note : D L'administration ne dispose pas d'un système permettant véritablement de générer des informations fiables sur les principaux aspects de la passation des marchés publics, OU ne met pas systématiquement à la disposition du public les principaux éléments d'information relatifs à la passation des marchés publics.	Il n'existe pas de revue des marchés publics. La DNCMP et l'ARMP n'ont pas de site. Les résultats de la procédure d'attribution des marchés ne sont pas rendus publics (elles sont seulement communiquées aux concurrents).
iv) Existence d'un organe administratif indépendant chargé de l'instruction des plaintes liées à la passation des marchés.	Note : A les sept critères établissant l'existence d'un organe administratif indépendant chargé de l'instruction des plaintes liées à la passation des marchés publics sont remplis.	L'ARMP et le CRD répondent aux exigences habituelles d'indépendance dans leur composition et leurs règles de fonctionnement. Leur fonctionnement semble respecter ces règles. Cependant le rapport de l'ARMP mentionne le fait que l'indépendance du fonctionnement de l'ARMP a été mise en cause gravement à deux reprises par de hautes autorités de l'Etat : une fois par l'IGE et une autre fois par un Ministère qui a saisi le Procureur de la Cour anti corruption.

Annexes à la notation

Les composantes i) et iv) sont évaluées sur la base de critères (sous-composantes qui sont indiquées ci-dessous)

Composante i): « Promotion de la transparence, de l'exhaustivité et de la concurrence par le cadre juridique et réglementaire » ; six critères sont utilisés.

N°	Critères pour évaluer le cadre juridique (composante 1)	Commentaires
1	Le cadre juridique et réglementaire de la passation des marchés doit être organisé suivant une hiérarchie, avec un ordre de préséance clairement établi.	Oui
2	Le cadre juridique et réglementaire de la passation des marchés doit être librement et facilement accessible au public par des moyens adaptés.	Non (pas de site ; pas de publication)
3	Le cadre juridique et réglementaire de la passation des marchés doit s'appliquer à toutes les opérations de passation de marché faisant intervenir des fonds publics.	Oui (hors projets sur fonds des bailleurs)
4	Le cadre juridique et réglementaire de la passation des marchés doit faire de l'appel d'offre par mise en concurrence la méthode normale de passation des	Oui

	marchés et définir clairement les situations dans lesquelles il est possible d'utiliser d'autres méthodes et comment cela doit être justifié.	
5	Le cadre juridique et réglementaire de la passation des marchés doit mettre à la disposition du public la totalité des informations ci-après concernant la passation des marchés : plans de passation de marchés publics, opportunités de soumission, attribution des marchés, et informations sur le règlement des plaintes concernant la passation de marchés.	Oui
6	le cadre juridique et réglementaire de la passation des marchés doit prévoir un processus d'examen administratif indépendant de la passation des marchés pour répondre aux plaintes déposées en ce domaine par des participants avant la signature du marché.	Oui

Composante iv) : « Existence d'un organe administratif indépendant chargé de l'instruction des plaintes liées à la passation des marchés. » : sept critères sont utilisés.

N°	Critères sur la procédure amiable d'examen des plaines	Commentaires
1	Composé de professionnels expérimentés, ayant une bonne connaissance du cadre juridique régissant la passation des marchés publics et comprend des représentants du secteur privé et de la société civile, ainsi que des pouvoirs publics.	Oui
2	Ne participe à aucun titre aux opérations de passation des marchés publics ou au processus décisionnel concernant l'attribution des marchés.	Oui
3	Ne facture aucune charge interdisant l'accès des parties concernées.	Oui
4	Suit des procédures de dépôt et de règlement des plaintes clairement définies et mises à la disposition du public.	Oui
5	A le pouvoir de suspendre le processus de passation des marchés.	Oui
6	Rend des décisions dans les délais spécifiés par les règles/la réglementation.	Oui
7	Rend des décisions ayant force exécutoire pour toutes les parties (sans exclure la possibilité d'un éventuel recours ultérieur auprès d'une autorité supérieure externe).	Oui

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

Les dépenses non salariales se répartissent en diverses catégories, selon les procédures de paiement des dépenses publiques suivies :

- la procédure normale ;
- la procédure spéciale.

En fait la procédure spéciale – qui pouvait être utilisée pour certaines dépenses limitativement définies et qui prévoyait que l’ordonnancement précédait l’engagement n’est plus pratiquée. Cette procédure ne reposait sur aucune base juridique (précisant limitativement la nature des dépenses possibles, le montant, le compte rendu et l’intégration dans la comptabilité d’un comptable, à l’instar d’une régie). Elle permettait à certains agents des ministères à manier des fonds publics indûment.

Une procédure de régie d’avances plus conventionnelle et traditionnelle et aussi régulière, devrait être mise en place (elle est prévue dans le RGGBP).

Elle a en fait commencé à l’être dans certains Ministères ou entités qui disposent de « *comptables payeurs* » après la fermeture des comptes induite par l’instauration du compte unique de l’Etat ; il s’agit, notamment, des Universités, du Ministère chargé de la jeunesse, du Ministère chargé de l’EAC. Elle est utilisée pour les dépenses qui ne peuvent être réglées qu’en liquide. Elles suivent la procédure normale de la dépense.

Les procédures spéciales résiduelles

Il existe cependant des débits d’office (paiement SWIFT) pour les paiements internationaux pour lesquels il est impossible d’engager avant d’ordonnancer. Ils sont faits par la BRB et régularisés immédiatement après.

Il existait avant des régies d’avances (les APE étaient en fait des Régies) lorsqu’il y avait des comptes bancaires ; depuis que ces comptes ont été fermés, les régies d’avances n’existent plus. Toutefois il existe encore pour les salaires des APE les « *notes à l’OTBU* » (liste des personnels à payer par banque à partir des listings transmis par les APE). Le budget vérifie le calcul des prélèvements obligatoires (vérification du taux, de l’assiette et du calcul).

Le budget ne vérifie pas le paiement des salaires des agents de l’Etat (transmis par listings de la fonction publique).

Il n’existe donc plus qu’une procédure : la procédure normale. Cette procédure suit encore les règles fixées par les textes antérieures à la LOFP :

- Loi du 19 mars 1964 portant règlement sur la comptabilité générale de l’Etat ;
- Article 1^{er} du décret-loi n°1/74 du 10 décembre 1971 modifiant la loi du 19 mars 1964 portant règlement général sur la comptabilité publique (annexe I).

C’est cette procédure qui fait l’objet de l’analyse qui suit¹⁶.

Le Ministre en charge des finances est l’ordonnateur unique du budget de l’Etat.

Il délègue cette fonction à l’OTBU qui exerce concomitamment la fonction de comptable publique (DCP).

Jusqu’au décret RGGBP publié à la fin de 2011 (donc dans le champ de ce PEFA), le statut de l’OTBU était régi par la loi de 1964. Il est, sous ce régime « *comptable principal de l’Etat* ». Comme comptable public, il est responsable *personnellement et pécuniairement* de sa gestion devant les juges des comptes (selon un régime de responsabilité qui sera étudié dans l’indicateur PI-26) ;

Comme comptable principal il doit établir une comptabilité transmise au juge des comptes.

¹⁶ Cette analyse résulte des observations et entretiens de la mission PEFA. On trouvera une analyse détaillée de la chaîne de la dépense dans l’étude de Jacques Gasuhuke « *Note relative à l’exécution du budget général de l’Etat et les compétences des intervenants* », Ministère en charge des finances, de septembre 2007. La Cour des comptes a aussi consacré une partie d’un de ses rapports à l’analyse de la chaîne de la dépense. Enfin, les notes sur la *Rationalisation de la chaîne* produites par Georges Mure-Ravaud pour le programme PABRE de l’Union européenne fournissent beaucoup d’éléments de diagnostics.

Toutefois, l'OTBU n'a pas au Burundi les moyens de cette responsabilité car il n'a pas sous son contrôle hiérarchique de services (il n'a qu'un secrétariat) ; les agents qui contrôlent les paiements à la Direction de la comptabilité publique - le service de l'ordonnancement – sont sous la responsabilité hiérarchique du Directeur de la comptabilité publique.

L'OTBU est un « *comptable public, sans poste comptable* ».

La Direction de la comptabilité publique

La Direction de la comptabilité compte 5 services ou assimilés : le Service de la vérification des comptabilités publiques et spécialisées, le service de reddition des comptes, le CAISBU (Caissier du Burundi), le service de l'ordonnancement et l'OTBU. Elle compte 96 agents au début 2012 (dont 8 sous contrats).

Son organisation et fonctionnement sont prévus par le décret de 2005 sur l'organisation du Ministère des finances (qui doit être lui-même refondu pour tenir compte des profonds changements intervenus dans la chaîne de la recette avec la création de l'OBR et la réforme de la procédure de passation des marchés publics et de la fusion avec le Ministère chargé du plan).

Le *service de vérification* reçoit les livres-journaux des comptables de l'OBR. Il vérifie, pour les recettes, le respect de l'imputation comptable et les indus ; et en dépenses, pour les exonérations, la bonne identification des bénéficiaires. Il transmet les livres journaux au service de reddition des comptes.

Le *CAISBU* (Caissier du Burundi, qui n'exerce pas en fait les fonctions de caissier) centralise les opérations comptables en dépenses et en recettes via la BRB pour les rapprochements et pour préparer les écritures.

Le *service de reddition* reçoit toutes les informations comptables et assure leur centralisation. Il établit les TOFE et les balances ainsi que les autres états requis.

Le *service ordonnancement* reçoit les demandes d'ordonnancement des Ministères via la direction du Budget. Il est intégré à la Direction de la comptabilité publique qui est elle-même (avec la Direction de la Trésorerie et la Direction du budget), une des Directions de la Direction générale du Budget et de la Comptabilité Publique (DGBCP).

La chaîne normale pendant la période sous-revue est encore très différente de celle prévue par la LOFP et le RGGBP. On distingue habituellement quatre phases appelées (mal, car leurs dénominations ne correspondent pas exactement en fait à leur contenu et aux responsabilités qu'elles impliquent pratiquement) : l'engagement (phase 1) ; la liquidation (phase 2) ; l'ordonnancement (phase 3) et le paiement (phase 4). Chaque phase est composée de plusieurs sous-phases tout aussi importantes que les phases dans leur ensemble.

Phase 1 : l'engagement (la « Note à l'OTBU »)

Traitement dans les Ministères (sous le contrôle et avec l'aide d'un agent du Budget)

Les textes prévoient que le Ministre sectoriel « *gère les crédits* » de son Ministère et qu'il peut déléguer cette fonction à des responsables de son Ministère (les délégations sont variables : elles peuvent être accordées au Secrétaire permanent, au Directeur financier ou à d'autres responsables Directeurs généraux, par exemple).

Au Ministère chargé de l'éducation de base et du secondaire, par exemple, les *demandes d'engagement* sont signées du Ministre (ou du « chef de cabinet ») et du CDE. Le Directeur général des finances n'intervient jamais dans la chaîne de la dépense, sauf pour effectuer des calculs. Le Ministre signe aussi la note à l'OTBU pour déclencher l'*ordonnancement*.

Le Ministre doit cependant attendre que les crédits soient mis en place. Ce qui est fait par la *Direction des crédits* du Budget qui ouvre les crédits dans la première quinzaine de janvier. Les crédits ont été saisis dans SIGEFI dès la phase des conférences budgétaires et actualisés au fur et à mesure du déroulement de la préparation du budget en fin d'année.

Le Ministre est à la fois *assisté et contrôlé* dans cette fonction de « *gestionnaire de crédit* » par les CDE (*Comptable des dépenses engagées*).

Les Comptables des dépenses engagées

Les CDE sont des agents du Budget mais ils sont affectés dans les différents Ministères dans lesquels ils ont leur bureau (sauf deux qui sont au Ministère des finances). Ils jouent le double rôle de « *Directeur des affaires financières* » et de « *Contrôleurs financiers* ». Ils ne sont pas comptables publics. Chaque CDE a plusieurs Ministères sous sa responsabilité.

Les CDE interviennent surtout au stade de l'engagement. Ils déterminent l'imputation comptable ; ils procèdent aux calculs nécessaires du montant des engagements ; ils ne vérifient pas les marchés publics ; ils contrôlent le respect de la réglementation et l'existence des pièces justificatives nécessaires à l'engagement. Ils n'interviennent jamais dans SIGEFI. Ils signent les dossiers d'engagement avant le ministre. Au stade du paiement, ils signent le TC après le ministre et avant les contrôles effectués par les agents du Budget (les contrôleurs).

L'organisation des Ministères n'était pas encore unifiée (elle est en voie de l'être, comme cela est indiqué dans la partie introductive) pendant la période sous revue. Dans certains Ministères il existait des *Directeurs du Budget* qui jouaient aussi les rôles de DAF (sécurité, Santé, Education nationale, Défense, Education de base, notamment). C'est le CDE qui tient la comptabilité administrative du Ministère.

Mais, en général, la consommation de crédit n'est pas suivie au Ministère ; le Ministère tire ses informations de SIGEFI (ce qui est le cas au Ministère de l'éducation de l'enseignement de base et secondaire).

La chaîne est différente pour certains fonds, notamment le FCE (fonds commun de l'enseignement) qui sert d'exemple ou de « bonnes pratiques ». Mais elle est pratiquement identique (au contrôle de la DNCMP près) pour les dépenses d'investissement.

La procédure du fonds commun de l'enseignement (FCE)

Le Fonds commun de l'éducation (FCE) a été créé en 2008 comme appui sectoriel géré comme par une unité de projet (Secrétariat exécutif opérationnel-SEO) qui fonctionnait mal (absence d'implication du Ministère de l'éducation de base et secondaire et faible taux d'exécution). Il regroupe quatre partenaires – AFD, ACTB, DFID (qui s'est retiré), la coopération Luxembourgeoise et la coopération Norvégienne dans un appui budgétaire sectoriel. Il est géré par le Ministère en charge de l'éducation de base et secondaire depuis le 1^{er} janvier 2011 selon les procédures nationales à quelques différences près, dans la forme d'un Budget d'affectation spéciale (BAS) qui figure dans la loi de finances et dans la loi de règlement. En 2012 le budget du FCE s'élevait à 23,7 milliards de FBU (19,8 milliards en 2011) y compris les reports de crédits de 2011 (environ 50 %) et les nouvelles activités. Toutes les dépenses sont éligibles.

Le BAS fait l'objet d'une préparation particulière en amont de son intégration dans la loi de finances par le Ministère des finances. Un comité ad hoc a été créé (composé d'un conseiller technique du cabinet du Directeur général des finances, de l'Inspection générale de l'enseignement, du Directeur général des bureaux pédagogiques, du Directeur de l'enseignement des métiers et de la formation professionnelle). Les bailleurs envoient une lettre de cadrage dans laquelle figurent le montant de l'appui, les orientations sectorielles et le partage entre l'investissement et le fonctionnement. Elle fait l'objet d'un examen par une commission ad hoc du Ministère et sert de base à une demande d'expression des besoins à l'ensemble des Directeurs généraux du Ministère par le Secrétaire permanent et à une discussion budgétaire entre les bailleurs et les Directeurs généraux et les responsables des activités.

Le CCCFCE (Comité de coordination et de concertation du FCE) présidé par le Ministre valide le projet de budget transmis à la Direction générale du Budget et de la comptabilité publique pour intégration dans le budget général (avec des difficultés de procédure en 2011 pour le projet de budget 2012). Le projet de budget n'a pas d'indicateurs mais il repose sur une estimation des coûts visant à être fiable.

Le projet de budget est adopté par le Parlement. Trois comptables sont attachés au FCE. Une liste de pièces justificatives a été élaborée et celles-ci sont vérifiées et conservées par deux agents comptables publics spécialement attachés au FCE, qui préparent le dossier pour l'OTBU et gèrent le logiciel comptable TOMPRO dans lequel les opérations budgétaires et comptables du FCE sont inscrites et traitées. Un double des pièces est transmis aux gestionnaires du fonds et leur transmission conditionne les versements des appuis suivants (sur le modèle d'une régie de dépenses).

Un reporting mensuel est réalisé (le 15 du mois suivant).

Le FCE se heurte à une difficulté d'exécution (le taux d'engagement en 2011 était de 93 % alors que le taux d'exécution était de 48 % sur une base annuelle) liée d'après les gestionnaires du fonds à une certaine lenteur dans la passation des marchés publics.

Le fonds est audité tous les trois mois par le même cabinet et ses comptes annuels sont certifiés.

Il se veut pilote pour le financement des stages pratiques d'enseignants et le soutien à la maîtrise d'ouvrage communale des équipements. Il a permis l'élaboration d'un guide de gestion financière des écoles. Une part du fonds (environ 4 à 5 %) est consacrée au renforcement des capacités de gestion.

Le *gestionnaire de crédit* établit une demande d'engagement : un bon de commande, une lettre de commande, ou un dossier marché (avec la cellule de gestion des marchés publics pour les marchés publics depuis 2009) ou tout autre document susceptible de créer une obligation mettant ultérieurement une dépense à la charge de l'Etat. Cette demande est formalisée sous la forme d'une « *note à l'OTBU* ».

Pour les gros montants (10 millions de FBU pour les fournitures et 20 millions de FBU pour les travaux), les gros marchés, il n'y a pas de lettre de commande ou de contrats ; le travail se fait à la DNCMP avec le Ministre. Il existe une procédure spéciale de contrôle avec la DNCMP ; le visa du Ministre pour l'engagement est exigé.

La Direction du Budget

Le budget d'investissement et le budget de fonctionnement ont été unifiés en 2008 ; toutefois, ils font encore l'objet d'une gestion séparée (avec des formulaires différents).

Le service du budget ordinaire compte 30 personnes : 10 CDE ; 4 contrôleurs et un agent chargé de la saisie informatique.

La requête (« *Note à l'OTBU* ») et ses pièces à l'appui sont transmises au CDE. Celui-ci remplit, manuellement (sans même Excel) la « *fiche de gestion* » qui enregistre les mouvements d'engagement par ligne de crédit, afin de suivre leur consommation et de veiller au non dépassement des autorisations budgétaires.

Le CDE vérifie : la disponibilité des crédits ; la bonne imputation comptable et la tranche de crédit autorisée (outil majeure de la régulation budgétaire) qui est mensuelle pour les montants importants et trimestrielle pour les petits montants ; il vérifie aussi les signatures. (Au Ministère de la santé, ces signatures sont celles du Ministre et le Directeur général des ressources DGR.)

Le CDE vise la pièce d'engagement (bon de commande ou le dossier marché) et le retourne au gestionnaire pour qu'il la vise aussi.

Passage au budget

Le dossier est transmis au Ministère des finances avec un numéro de transmission apposé manuellement par le CDE.

Il commence par être enregistré.

S'il est inférieur à 2 millions de FBU, il suit alors le circuit suivant :

- Un numéro de projet est apposé au bon de commande ou au dossier marché ; il est entré dans SIGEFI (ce qui marque le début de l'informatisation) ;
- Il est contrôlé une première fois (contrôle dit de premier niveau) par un contrôleur (pièces justificatives ; visa ; tranche autorisée) ;
- Il est contrôlé une seconde fois, immédiatement (contrôle dit de second niveau) par un autre contrôleur ;
- Il est transmis à un agent chargé de la validation des engagements (2 agents s'y emploient) qui vise et fixe (automatiquement) le numéro d'engagement.

Pour les dépenses de plus de 2 millions de FBU, la commande est transmise pour vérification au chef du service qui la transmet à la Direction du budget qui la transmet au cabinet qui la transmet au Ministre pour signature.

Elle reprend alors le circuit des commandes de moins de 2 millions de FBU au stade initial (attribution d'un numéro de projet).

Pour le budget d'investissement (marchés publics) la procédure est identique aux seuils près (5 millions au lieu de 2).

La Direction du budget vérifie l'imputation et la disponibilité des crédits. Le Ministre vise. Si la lettre de commande exécute en totalité la commande, elle est transmise au CDE du Ministère qui vérifie l'imputation et les pièces (contrôles habituels). Si la lettre de commande exécute partiellement le CDE fait les opérations partielles.

L'engagement a été mené à son terme, peut commencer l'exécution de la commande ou du marché.

Phase 2 : Le suivi de l'exécution matérielle de la commande publique (fourniture de biens et services, livraison d'ouvrages) et de la certification du service fait

C'est aussi le Ministre qui représente l'Etat avec les tiers fournisseurs ou débiteurs. Il délègue en général cette fonction au Secrétaire permanent.

Le gestionnaire, l'engagement validé par la procédure précédente, choisit les fournisseurs, passe la commande, reçoit les commandes livrées par les fournisseurs ou les travaux des entreprises. Ces tâches sont importantes ; elles ne peuvent être résumées à celle de la validation comme cela est fait dans le découpage habituel de la chaîne de la dépense au Burundi.

La livraison de la commande est formalisée par un Procès Verbal de réception (voir marchés publics) ou un visa de réception du gestionnaire de crédit certifiant le service fait.

Trois visas assurent le service fait :

- celui du gestionnaire de crédit qui doit s'en assurer ;
- celui de la sous-commission de réception (voir marchés publics) qui est chargé de la réception ;
- celui du « magasinier » qui reçoit le matériel.

Phase 3 : l'ordonnement-paiement : émission du Titre de créances (TC) par le gestionnaire de crédit, sa validation et l'émission de l'ordre de virement (OV) par l'OTBU à la BRB

Sous phase 1 : émission du TC par le Ministre

Le Ministre atteste le service fait et émet alors un *Titre de créances (TC)* pour les services payeurs de l'Etat.

C'est le Ministre qui déclenche ainsi la procédure de paiement par l'émission de ce *Titre de créance*. C'est pour cette raison que cette phase ne peut être regardée seulement comme une phase purement administrative de liquidation.

Ce TC est en fait pratiquement assimilable à un mandat de paiement ou un ordonnancement. Dès à présent, il n'est pas excessif de regarder le Ministre comme un ordonnateur (même si l'ordonnement peut se faire sans son accord). Le TC est accompagné des pièces justificatives nécessaires, de l'imputation budgétaire et comptable et du montant de la dette de l'Etat à l'égard de son débiteur (liquidation de fait).

Il est signé du Ministre ou des agents à qui il a délégué sa signature (voir ci-dessus le régime juridique des délégations)

Il est alors enregistré dans le système SIGEFI.

Sous phase 2 : La validation par le CDE du Ministère

Le TC est transmis au CDE du Ministère (avant le Ministère en charge des finances). Il vérifie

- la facture ;
- le bon de commande ;
- le bordereau d'expédition ;
- le bordereau de réception.

Il vérifie aussi « *les pièces justificatives* » ; celles-ci sont bien définies pour les marchés publics (code des marchés publics) ; mais il n'existe pas de liste pour les autres dépenses.

Au Ministère de la santé, ces pièces sont conservées par les entités déconcentrées. Il est dit qu'« *elles sont vérifiées régulièrement* » ; sont évoquées pour cette vérification : la Cour des comptes, l'IGE et les contrôles internes (au Ministère de la santé par les contrôleurs au sein des districts et par le contrôle interne (11 personnes) qui fait office d'inspection des services (mais il ne vérifie pas les centres de santé) autant d'organismes dont on sait par ailleurs qu'ils ne font pas systématiquement de contrôle de pièces (notamment la Cour des comptes dont cela devrait être la fonction première).

Le CDE indique l'imputation budgétaire et vise.

Sous-phase 3 : Le Ministère en charge des finances procède à un premier contrôle du TC : phase appelée liquidation

Le TC est transmis avec le dossier des pièces justificatives au Ministère en charge des finances pour contrôle et paiement sous forme papier.

La phase de paiement est décomposée en : liquidation, ordonnancement (émission d'un OV par l'OTBU) et décaissement par la BRB (ou paiement).

Le TC et ses pièces justificatives sont, en premier lieu, reçus par la Direction du budget de la DGBCP, au service du budget ordinaire (qui gère aussi maintenant les opérations d'investissement depuis la fusion du Ministère du Plan avec le Ministère en charge des finances de 2011).

Le transfert, non encore informatisé, se fait manuellement.

Le TC et la liasse sont contrôlés par un Contrôleur du budget. Il est dit *exécuter la liquidation*. En réalité, il opère un premier *contrôle de la liquidation* par le Ministère sectoriel, car l'opération de liquidation a déjà été faite par lui (reconnaître la dette et en arrêter le montant).

Le contrôleur du budget contrôle les pièces, revoit les calculs de liquidation, vérifie l'imputation comptable et vise le TC avant de le transmettre à la Direction de la comptabilité public. Un deuxième contrôle identique par un second contrôleur du budget est aussitôt exécuté.

Le TC est transmis par SIGEFI par la Direction du budget à la Direction de la Comptabilité publique qui va en assurer le paiement.

Le TC est référencé informatiquement.

Sous-phase 4 : émission de l'Ordre de Virement (OV)

Le Ministère des finances procède à l'émission de l'ordre de virement ou OV (pour les paiements internes) ou d'un ordre de transfert OT (pour les paiements externes, à l'étranger) (OV et OT ont pour support un même formulaire).

Le dossier de TC visé par le contrôleur du budget est transmis manuellement au service de l'ordonnancement de la Direction de la comptabilité publique (environ 15 personnes) avec d'autres TC enregistrés dans un bordereau de transmission (émis pas SIGEFI).

Le service de l'ordonnancement procède alors aux opérations manuelles suivantes fixées par le texte de 1964 (sans aucune opération informatique) :

- Inscription sur une fiche papier « client » (le fournisseur) de la prise en charge du TC (date et imputation comptable) ; le bordereau est vérifié et le TC fait l'objet d'un premier contrôle formel rapide (5 personnes) ; un cachet est apposé sur le TC ainsi que

la date de réception (cette phase débute en fait au mois d'avril à cause de la préparation de l'exécution du budget) ;

- Si le paiement implique pour le fournisseur l'acquittement d'une taxe (achats de biens et services par l'Etat), le dossier est transmis à l'OBR afin qu'il puisse engager la procédure de paiement des sommes fiscales éventuellement dues par le fournisseur (ce qui est porté sur la fiche « client ») ; la procédure d'aller et retour devrait durer un jour ; en fait elle dure une semaine ; une fois le dossier revenu au service d'ordonnancement, il reprend son cours normal (celui des autres TC) ;
- Vérification approfondie par la cellule de vérification (en fait une seule personne pour 18 000 TC environ par an) ; les vérifications ne s'appuient pas sur une liste formelle et explicite de pièces justificatives ; la liste est informelle « *dans la tête des (du) vérificateurs* » ; il y aurait trois « *listes* » : une pour les biens et services, une autre pour les salaires ; une dernière pour les projets (salaires) ; il y aurait « *beaucoup de rejets* » mais le nombre de rejets n'est pas enregistré ; cette phase ne donne lieu à aucun enregistrement informatique. Pour les salaires, l'opération de vérification consiste exclusivement à vérifier le calcul des prélèvements sur un listing transmis par la Direction de la fonction publique via la Direction du budget (le service de la solde qui fait exactement la même chose que le service de l'ordonnancement : vérifier le calcul des prélèvements sociaux (cotisations sociales) et le passage du salaire brut au salaire net) ;
- Préparation de l'ordre de virement (OV ou OT) (4 personnes) ; deux formules d'OV existent :
 - o Une formule pour les salaires, les frais de mission pour plus de deux personnes, qui n'exigent pas d'intégration dans SIGEFI ; elle accompagne les listings et n'exige pas d'imputation comptable.
 - o Une formule pour les autres paiements (déjà engagés et liquidés et intégrés dans SIGEFI sous forme d'un projet d'OV préparé par le service du budget ordinaire de la Direction du budget ; il n'y a que dans cette phase du contrôle par le service de l'ordonnancement des TC reçus et de l'élaboration des OV à partir d'eux que des inscriptions dans SIGEFI sont faites et que des formulaires sont édités (les projets d'OV). Ces écritures sont équivalentes à celle de la préparation d'un chèque (pour la BRB) :
 - Entrée d'un code figurant sur le TC papier pour faire apparaître l'OV préparé par le budget ;
 - Avis de prise en considération ;
 - Montant cédé (vient de l'OBR) ;
 - Date ;
 - Numéro d'OV (repris manuellement dans un livre).
- L'ordre de virement est vérifié par le chef de service de l'ordonnancement imprimé et son numéro enregistré dans la liste des OV fait dans la journée ;
- Une re vérification de la saisie de l'établissement de l'OV est réalisée ;
- Retour de l'OV à la cellule réception pour qu'elle complète la fiche « *client* » de l'indication du paiement et enregistre la transmission de l'OV à l'OTBU (au secrétariat de l'OTBU composé de trois personnes).

L'OTBU doit vérifier que les pièces sont jointes et que les formalités de dépenses sont respectées. Il ne dispose pas de services en propre (à l'exception d'un secrétariat) ni de moyens d'archivages des pièces justificatives.

Il transmet l'OV (ou l'OT) à la Banque centrale (Banque du Burundi) par lequel il lui demande de procéder au virement du compte de l'Etat auprès d'elle des sommes dues au bénéficiaire du paiement.

Cet ordre est contresigné par :

- Le Ministre des finances ou son délégué (le DGB) pour les dépenses inférieures à 100 millions de FBU ;
- Le Ministre des finances en personne pour les dépenses supérieures à 100 millions de FBU.

Il n'existe pas d'information sur le taux de rejet (qui peut prendre la forme d'une demande de pièces complémentaires sans rejet formel). Les intervenants de la chaîne ont indiqué à la mission « *qu'il y en avait beaucoup* ».

SIGEFI permet de connaître à tout moment :

- Les TC non validés ;
- Les TC validés ;
- Les TC validés et non ordonnancés ;
- Les TC ordonnancés avec validation ;
- Les TC ordonnancés et non payés ;
- Les TC ordonnancés et payés.

(« *TC Validé* » est le terme utilisé dans SIGEFI pour « *TC liquidé* ».)

La situation au 31 décembre 2011 d'après SIGEFI de l'exécution du budget 2011

Au 9 janvier 2012, le système fournit les informations suivantes (voir l'indicateur PI-4) :

- TC validés et non ordonnancés sur la période 1^{er} janvier-31 décembre : 51,44 milliards de FBU ;
- TC ordonnancés avec validation : 542,346 milliards de FBU ;
- TC ordonnancés et non payés : 79,43 milliards de FBU.

Phase 4 : Le décaissement par la BRB

L'OV ou OT est transmis sous forme papier à la BRB, au service des opérations internes bancaires (OBI) pour les OV ; pour les paiements avec l'étranger (OT), c'est le service OBE qui prend en charge et exécute l'ordre de paiement.

Le service des Opérations bancaires internes de la BRB

Le service comprend 4 sections :

- La section « *visa* » (12 personnes) autorise les ouvertures de comptes et gère les comptes des entités autres que celles de l'Etat ;
- La section « *caissier de l'Etat* » (environ 19 personnes) gère le compte général de l'Etat et les comptes IPPTE ; elle constituait un service jusqu'en 2010 et a été rattachée à l'OBI depuis ;
- Le *service de compensation* (environ 20 personnes) qui assure encore manuellement la compensation des paiements interbancaires (il y a 8 banques au Burundi). Le système interbancaire doit être informatisé (projet de la Banque mondiale « *système bancaire* ») avec l'informatisation de l'ensemble des activités de la BRB ;
- Une section d'appui pour la réception et l'expédition du courrier.

L'OV transmis à la Banque est parfois appuyé de pièces justificatives (doubles) simples (factures par exemple). En cas d'OT des pièces particulières peuvent être exigées.

Les pièces justificatives du paiement conformément à la convention de 2010 ne sont pas contrôlées par la BRB.

Il y a donc désormais une nette séparation entre le paiement et le décaissement. L'OTBU est le seul payeur. Les pièces ne sont pas spécifiquement archivées non plus. La banque ne fait que les contrôles habituels du banquier.

L'OV est visé « *pour autorisation de paiement* » puis transmis au caissier.

Le caissier établit manuellement un *avis de crédit* interne ou sur une banque de la place (la banque du créancier). Cette opération est inscrite sur un registre journalier *Excel*

manuellement (*l'échelle de compte*). Si le montant est supérieur à 100 millions de FBU, l'avis de crédit est transmis au conseiller pour contresignature ; s'il est supérieur à 250 millions de FBU, il est transmis à la Direction pour contresignature.

Le caissier établit un *état de décaissement* (copie de l'OV signée par le caissier) qu'il transmet à l'OTBU pour information du décaissement. Il enregistre l'opération sur SIGEFI (en faisant apparaître l'OV correspondant grâce à son code).

Le nombre d'opérations est très élevé en décembre.

Les états transmis par la Banque au Ministère en charge des finances sont :

- Journallement à l'OTBU :
 - « *L'échelle de compte* » qui permet d'établir pour la journée : le solde d'entrée, le solde de sortie et les opérations en recettes et en dépenses.
 - « *L'Endettement bancaire de l'Etat* » est journallement actualisé. Il donne la situation journalière de la dette de l'Etat ventilée selon les différents instruments de financement.
 - Une situation globale de la consolidation du compte unique de l'Etat.

- Hebdomadairement, tous les lundis, au Ministre des finances et à l'IGE : la situation de tous les comptes de l'Etat (Trésor et autres entités publiques) gérés par la BRB à la clôture du vendredi (127 comptes).

La BRB établit mensuellement une *Echelle mensuelle* (relevé des opérations du compte du Trésor pour le mois).

Elle n'établit pas de consolidation de l'ensemble des comptes de l'Etat.

Elle ne fait aucune étude sur la dette et sur la trésorerie ; elle se limite à exécuter les ordres de l'Etat.

La chaîne comptable

L'encadré *Organisation du réseau des comptables* propose quelques précisions supplémentaires.

Organisation du réseau des comptables de dépenses

Le réseau des comptables publics est peu structuré (les différents types de comptable ne sont pas distingués selon leur position dans la chaîne de dépenses, de recettes et de comptabilisation.)

Le statut de comptable public n'est pas parfaitement défini.

Il faut distinguer la situation avant la création de l'ORB et la fermeture des comptes dans les banques commerciales et la situation après ces deux réformes.

On décrira plus précisément la situation actuelle (théorique, cependant, car elle suppose que tous les comptes ont été fermés). On évoquera pour mémoire la situation antérieure.

La situation actuelle est marquée par une séparation nette entre les comptables de dépenses et les comptables des recettes ; les comptables des recettes ayant été évoqués dans les indicateurs PI-13 à PI-15 on se limitera aux comptables de dépenses.

L'OTBU est le comptable de dépense le plus important. Mais il n'est pas le seul.

Il existe :

- Les comptables régionaux : il en existe deux en ce moment (Centre-Est et Nord) ; ils devraient être généralisés avec la mise en œuvre du Règlement général.
- Le comptable de l'Education (fonds BAS) ;
- Le comptable Jeunesse ;
- Le comptable Université ;
- Le comptable EAC ;
- Les comptables des « *comptabilités des créances autres que les impôts* » (en fait il s'agit des paiements par un « comptable » spécialisé du Ministère des finances de dépenses pour le personnel du Ministère (fêtes, primes pour le personnel, primes de magistrats....) payés sur les recettes perçues autres que les impôts (taxes sur les voitures, armes ...) sur autorisation de l'OTBU.
- - les amendes ;
- - les recettes.

Tous ces comptables peuvent avoir des sous-comptables.

La Cour des comptes (programme annuel 2011) évalue à 57 le nombre de comptes individuels des comptables publics.

Avant la création de l'OTB

Les comptables provinciaux (17) faisaient des opérations de recettes (pour le Receveur) et pour le compte de l'OTBU, en dépenses.

L'OTBU les commissionnait.

Chaque comptable avait un compte bancaire.

L'OTBU faisait des émissions de fonds pour les dépenses ; les dépenses étaient ordonnancées par l'OTBU (titre appelé « Paiement autorisé » qui permettait au comptable de tirer de l'argent à la BRB local en liquide pour les seuls paiements « autorisés ». Les opérations de dépenses étaient faites pour le compte de l'OTBU.

Les comptables faisaient des émissions de fonds sur le compte de l'OTBU (avec une clef d'accès) pour les recettes qu'ils percevaient ; ils percevaient les recettes non fiscales. Ils tenaient le compte de leurs opérations.

Ils pouvaient commissionner eux-mêmes des sous-comptables.

Les comptables provinciaux transmettaient leurs livres journaux tous les mois pour vérification au *service de la vérification des comptabilités publiques spéciales* (SVCCS) au plus tard le 5 du mois suivant. Ce délai était respecté. Le SVCCS transmettait les comptabilités au service de reddition des comptes pour la saisie et l'établissement des balances et des TOFE. La vérification devait porter sur la justesse des écritures comptables, la bonne imputation comptable et les « pièces justificatives ». La vérification obéissait au principe constant au Burundi du double contrôle ou contrôle de deux niveaux (deux vérifications identiques à la suite l'une de l'autre).

Depuis la création de l'OBR, les comptables de recettes sont les comptables des douanes (17) ; les comptables des impôts (3), les comptables des PAFE (2) et les comptables provinciaux. Ils ne peuvent plus faire d'opération de dépenses et perçoivent toutes les recettes à l'exception des petites recettes (voir ci-dessus).

Ils transmettent les états d'encaissement eu CAISBU (voir CAISBU). Ils envoient à la SVCCS les pièces justificatives de recettes perçues.

Les quittanciers ne sont pas transmis et donc ne sont pas vérifiés par SVCCS. « on se fie à ce qui est écrit sur l'état » Ils transmettent aussi un rapport annuel de perception, implantation par implantation.

Ils transmettent les états de perception le mois suivant le 5 (les grandes perceptions ont du retard).

La vérification des comptabilités publiques spéciales n'est pas outillée pour réaliser les missions qui lui sont confiées de contrôle de ces comptabilités spéciales. Les effectifs pléthoriques dissimulent des compétences insuffisantes (beaucoup sont des agents non repris par l'OBR). Le personnel n'est pas motivé.

Les moyens de déplacement sont inexistantes. Les pièces comptables sont transmises mais elles ne sont pas appuyées des pièces justificatives nécessaires, comme la mission a pu le constater (par exemple les dépenses de mission, nombreuses, ne sont pas appuyées de la certification de la réalisation de la mission ou de la preuve des dépenses). Beaucoup de dépenses sont des primes qui ne sont pas appuyées des textes qui les fondent. Autre exemple : la supervision des paiements des compensations pour les expropriations ne peut être faite de façon fiable faute des listes de bénéficiaires confectionnées par d'autres services (Ministère des travaux publics). Les quittanciers ne peuvent être contrôlés faute de moyens de déplacement. Seule l'IGE peut les contrôler.

Le respect des règles et le contrôle du respect des règles

Il n'est pas possible d'évaluer dans quelle mesure les règles de la chaîne de la dépense de l'administration centrale est respectée. Le contrôle du contrôle n'est pas réalisé par l'organisme qui en a constitutionnellement la charge : la Cour des comptes.

L'OTBU n'a jamais été contrôlé dans la période récente par la Cour (ni d'ailleurs par l'IGE).

Les contrôles réalisés par l'IGE dans d'autres institutions que la comptabilité publique (APE et EPA notamment) montrent que les règles de la dépense publique sont souvent perdues de vue.

Le fait qu'aucun texte ne fixe la liste des pièces justificatives aux paiements des dépenses publiques est une grave anomalie. Le contrôle du contrôle des pièces justificatives par les comptables publics n'est pas assuré.

La chaîne de la dépense dans quelques contrôles de l'IGE

Vérification de l'utilisation par le programme XX (2005 à 2009)

- Existence des dépenses non justifiées ;
- Signature anonyme sur les bordereaux de réception ;
- Les pièces comptables ne sont pas numérotées ;
- Cumul des fonctions incompatibles (consultation des fournisseurs par le chef approvisionnement qui participe à

<p>l'analyse des offres ; le responsable administratif et financier cosigne les bons de commande ; les deux peuvent réceptionner les fournitures) ;</p> <ul style="list-style-type: none"> - Factures sans mention du destinataire ; - Faible contrôle de l'utilisation du carburant ; - Les rapports d'inventaire ne sont pas disponibles. <p><i>Fonds IPPTE du Ministère XXX (800 millions FBU) gérés dans un compte à la BRB</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Pièces justificatives non fiables ; - Documents et pièces comptables non retracés ; - Associations bénéficiaires de fonds fictives ; - Gestion d'une caisse au ministère sans livre de compte ; - Dépense de 335,3 millions versées à des personnes sans pièces justificatives et sans inscription comptable ; - Pas de rapport de gestion. <p><i>Agence de régulation XXX</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Mauvais archivage des pièces justificatives (factures classées par type d'achat ; bons de commande et ordre de virement par banque) ce qui « ne permet pas une consultation facile » ; - Existence de multiples comptes dont des comptes bancaires en devises utilisés parfois pour des missions à l'étranger de cadres du ministère de tutelle ; - Frais d'entretiens très élevés (6 millions de FBU en 2009) en dépit de nombreux véhicules en très mauvais état ou hors d'usage.
--

Comparaison avec le PEFA 2009

Peu de progrès sont enregistrés. Le seul est la suppression des procédures dérogatoires de paiement sans engagement préalable (qui était en fait une procédure de régie hors de tout encadrement règlementaire et aussi pratique, de fait).

Réformes en cours

Une réforme en profondeur est en cours : elle est appelée « *Rationalisation de la chaîne de la dépense* ». Il s'agit en fait de reconstruire une chaîne de la dépense sur les principes posés par la LOFP.

Elle doit être associée à la mise en place d'un système informatique de gestion des procédures administratives (SIGPA) fondé sur les nouvelles procédures de la chaîne de la dépense ;

Il doit aussi être procédé à une analyse de la capacité de SIGEFI à porter les réformes complètes prévues par la LOFP à terme, notamment le passage aux budgets de programme et à la gestion axée sur la performance (GAR).

Il est prévu aussi de mettre en place un système de régie de dépenses.

Enfin est programmé un renforcement des moyens d'archivage (problèmes des pièces justificatives)

Notation

Composante	Critères minima (Méthode de notation : M1) Note finale : D+	Justification
i) Efficacité des mesures de contrôle des engagements de dépenses.	i) Note : C Les mesures de contrôle de l'engagement des dépenses existent et sont en partie efficaces, mais ne couvrent pas l'ensemble des dépenses ou sont enfreintes de temps à autre.	i) Les engagements sont contrôlés par des gestionnaires de crédit et les CDE. Mais les dépassements de crédits existent (rapport de la Cour des comptes)

<p>ii) Exhaustivité, pertinence et clarté des autres règles/procédures de contrôle interne.</p>	<p>ii) Note : D Des règles et procédures de contrôle claires et exhaustives font défaut dans d'autres domaines importants.</p>	<p>ii) Les procédures de contrôle sont complètes mais impliquent des contrôles beaucoup trop nombreux. La lourdeur de la chaîne de la dépense a déjà fait l'objet de nombreuses recommandations et une étude sur sa rationalisation est en cours. Les contrôles ne sont pas informatisés (ils sont déliés de l'enregistrement des opérations qui se fait par SIGEFI). Beaucoup d'enregistrements sont manuels. En revanche, il manque des éléments majeurs tels que par exemple une liste des pièces justificatives dont l'absence bloquerait irrémédiablement le paiement et dont l'absence de contrôle correcte serait sanctionnée.</p>
<p>iii) Degré de respect des règles de traitement et d'enregistrement des transactions</p>	<p>iii) Note : C Les règles sont observées dans une large majorité de cas, mais le recours aux procédures simplifiées et d'urgence dans des situations qui ne se justifient pas, constitue une source de préoccupation importante.</p>	<p>iii) Les règles sont formellement respectées. La procédure exceptionnelle n'est plus utilisée. Mais le contrôle de la chaîne n'est pas assurée par une inspection interne ou externe (par la Cour des comptes). Les contrôles de l'IGE montrent que ce contrôle est insuffisamment fait. L'OTBU n'a pas été contrôlé au cours de la période récente.</p>

PI-21. Efficacité du système de vérification interne

Le système de vérification interne est assuré au Burundi par l'Inspection générale d'Etat (IGE) et par les inspections Ministérielles (IM).

Ces institutions – avec la Cour des comptes (voir indicateur PI-26) ont fait l'objet en 2011 (juillet et octobre) d'une étude très détaillée financée par l'Union Européenne (par une équipe dirigée par le même chef de mission que celui de la présente mission PEFA) prenant les normes internationales comme référence afin d'établir « l'état des lieux » du système de contrôle externe et interne pour élaborer des recommandations de réforme¹⁷. Cet état des lieux a été validé (les recommandations sont en cours d'examen par les autorités Burundaises).

La notation de l'indicateur s'appuie sur cet état des lieux.

L'Inspection générale d'Etat

L'encadré ci-dessous reprend les conclusions de la partie diagnostic relative à l'IGE de l'étude.

L'inspection générale d'Etat

L'IGE a été créée en 2006 et a repris les fonctions (et une partie des inspecteurs) de l'Inspection Générale des Finances. Elle s'est montrée active et a su réaliser des rapports de contrôle en nombre conséquent et contenant des observations et recommandations pertinentes traduisant des contrôles en général approfondis. Les constats de l'IGE, même graves, demeurent souvent sans correction, régularisation ou sanctions par les responsables administratifs.

Les niveaux des bases juridiques de l'IGE sont contrastés : l'inspection est mentionnée dans l'accord d'Arusha (dans une annexe relative à la bonne gouvernance, toutefois), mais elle n'apparaît pas dans le texte de la Constitution ; elle figure dans la loi organique des finances publiques qui ainsi l'institue dans l'ordre juridique interne et la place sous l'autorité du Président de la République ; le décret du 15 janvier 2010 portant sur son organisation précise son rattachement (au Ministre chargé de la bonne gouvernance), fixe son organisation, définit ses missions, lui donne le statut d'*Institution supérieure de contrôle à caractère administratif* et lui confère la *préséance* – dont le périmètre et les effets ne sont pas définis – sur tous les autres organes de contrôle, d'inspection ou de vérification. Le décret prévoit que l'IGE coordonne et encadre les inspections sectorielles.

Le domaine de compétence de l'IGE est très large : il s'étend à tous les services publics et aux entreprises et associations privées ayant un caractère stratégique pour l'Etat ; l'inspection est autorisée à mener des vérifications « sur tous les aspects de la gestion » ; toutefois, la certification, le contrôle systématique par l'IGE de l'exécution de la loi de finances et le contrôle systématique de la situation financière de l'Etat, s'ils ne sont pas exclus par les textes ne sont pas prescrits ; le contrôle juridictionnel est de fait exclu.

Il n'existe aucune procédure de contrôle des compétences et de l'impartialité du chef de l'IGE, l'Inspecteur Général de l'Etat. Il est, par ailleurs, révoqué à tout moment du simple fait de la nomination d'un successeur, ce qui ne lui donne aucune indépendance juridique.

Tous les inspecteurs de l'Etat ont été recrutés par concours, et bénéficient de l'inamovibilité, ce qui est a priori un gage d'indépendance et de compétence. Les membres de l'équipe de vérification sont tenus de se conformer aux instructions du chef de mission désigné par le chef de division pour l'exécution des travaux qui leur sont confiés.

L'IGE bénéficie de toutes les garanties d'accès à l'information.

L'IGE n'a pas en droit la complète maîtrise de son programme de travail qui relève de l'autorité du Ministre de tutelle. Mais dans les faits, selon les entretiens, le Ministre n'intervient pas dans la définition du programme annuel.

Les obligations de publication sont inexistantes ; aucune publication d'un rapport n'a jusqu'à maintenant été faite.

Les rapports ne sont transmis qu'aux plus hauts responsables des entités vérifiées et au Président et aux Vice-présidents de la République. Ils ne sont pas systématiquement transmis au Ministre des Finances (seuls le sont ceux qui impliquent ses services notamment ceux qui imposent un reversement à l'Etat). Le rapport annuel n'est pas rendu public, même s'il fait l'objet d'un communiqué de presse et parfois d'une conférence de presse.

Les relations avec le Parlement sont pratiquement inexistantes.

L'IGE est saisie en cours d'année de demandes de contrôles hors programme de travail par le Gouvernement. Ces demandes sont aléatoires et sont en général induites par des dénonciations ou des affaires qui suscitent une émotion particulière de l'opinion publique. Elles ne représentent pas plus de 5 % du programme de travail. L'IGE ne peut les refuser, et elle doit leur donner la priorité.

L'IGE n'a pas la possibilité d'infliger directement des réparations, sanctions, amendes ou débits aux comptables publics,

¹⁷ « Le système de contrôle interne et externe des finances publiques au Burundi, état des lieux et recommandations », octobre 2011, Mario Dehove, Jean Mathis, Germain-Herman Nkeshimina. L'étude était financée par l'Union Européenne.

aux ordonnateurs comme aux autres fonctionnaires ou non fonctionnaires. Elle peut saisir la justice pénale – la Cour Anti-corruption – par le biais du Procureur général près la Cour ; elle l'a fait 24 fois depuis la création de cette cour ; les suites données à ces affaires sont mal suivies.

L'activité des Inspecteurs de l'Etat est suivie de façon informelle, faute de système informatisé des contrôles. Aucune programmation annuelle des contrôles par contrôleur n'a été mise en place.

Un plan stratégique a été élaboré, mais sa validation a été différée. Le pilotage par la performance en est à ses tout débuts.

L'activité de l'IGE est rapidement montée en puissance. L'examen de la quasi-totalité des rapports pour l'année 2010 fait ressortir que les contrôles sont souvent fouillés et qu'ils visent surtout à détecter les irrégularités ; ils portent peu sur l'efficacité et l'efficience.

L'IGE a mis en place un dispositif pour suivre les recommandations faites par les inspecteurs de l'Etat dans leurs rapports. Le taux de mise en œuvre des recommandations est relativement faible.

Les effectifs de l'IGE s'élevaient à 67 inspecteurs de l'Etat en 2011. Il n'existait pas de référentiel de contrôle (périodicité, durée des contrôles, nombre de contrôleurs selon des critères de risque et d'enjeu financier).

Le budget de l'IGE s'élève, en 2010, à 1 097 millions de FBU.

L'IGE n'a jamais fait l'objet d'un audit externe.

La qualité des rapports est contrôlée : tous les rapports font systématiquement l'objet d'une vérification par le chef de division et l'Inspecteur Général de l'Etat.

La contradiction est partielle : les responsables des entités contrôlées sont auditionnés lors des contrôles, toutefois, les rapports ne sont pas accompagnés des réponses des personnes mises en cause.

Créée en 2006 par décret, l'IGE est mentionné dans la loi organique sur les finances publiques comme institution de contrôle spécifique rattachée au Président de la République, disposant de tout pouvoir d'enquête et de contrôle chargée de la mission de coordonner les inspections Ministérielles. Un décret de 2010 (décret n° 100/09 du 15 janvier 2010) a fixé sa nouvelle organisation et lui attribue le statut d'*Institution supérieure de contrôle de l'Etat* (ISC) dite à *caractère administratif*. L'IGE représente le Burundi à l'INTOSAI (Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle).

L'indépendance de l'IGE – sans doute importante dans les faits – n'étant pas protégée par le droit interne comme il doit l'être pour un contrôleur externe (l'Inspecteur général est révocable à tout moment ; le programme de travail est arrêté par le Ministre de la Bonne gouvernance ; les rapports ne sont pas rendus publics directement ou par l'intermédiaire d'un rapport public annuel) l'IGE ne peut être considérée aujourd'hui comme une institution de contrôle externe, même si elle en a certaines caractéristiques, notamment le recrutement et le statut des inspecteurs.

L'IGE comptait en 2011 67 inspecteurs d'Etat. Les effectifs d'appui étaient de 31 agents. Le budget s'élevait en 2010 à 1 097 millions de FBU (soit environ 1,5 % du budget de l'Etat). Elle dispose de 6 véhicules pour les contrôles à l'intérieur du pays.

L'activité de l'IGE est rapidement montée en puissance et c'est une institution qui peut être considérée aujourd'hui comme efficace en termes de contrôles réalisés.

En 2009, l'IGE a réalisé 59 rapports et notes définitifs et 39 en 2010 (baisse due à la suspension de l'activité de production de rapports pendant la période d'élection de 2010).

L'examen de tous les rapports de 2010 et 2011 montre que les contrôles sont souvent fouillés, qu'ils portent sur la régularité (peu sur l'efficacité et encore moins sur l'efficience) et qu'ils mettent en évidence de très nombreuses irrégularités dans la gestion des finances publiques Burundaise dues au non respect des textes.

L'IGE a mis en place un dispositif très formalisé de suivi des recommandations (qui sont souvent des demandes de régularisations, notamment de versements de fonds publics détournés adressées à des personnes nominativement désignées). Une division – la division des affaires institutionnelles et juridiques – est spécifiquement chargée de ce suivi. Tous les ans cette division est chargée d'*une campagne de contrôle de l'application des recommandations*. Un tableau est élaboré et transmis aux responsables des personnes visées par les recommandations afin qu'elles indiquent si cette personne s'est ou non exécutée. Des contrôles sur place spécifiques de suivi des recommandations sont aussi organisés. Un rapport d'ensemble est élaboré chaque année. Le taux de suivi est relativement faible ; il n'est pas

calculé mais il peut être estimé à la lumière des données produites et de l'expérience des membres de l'IGE inférieur à 50 %.

L'IGE a saisi 24 fois le procureur entre 2008 et mi 2011. Aucune saisine n'a donné lieu, à décision, voire même d'après l'IGE, à poursuite (mais ce point est contesté par le Procureur).

Les inspections Ministérielles

Elles bénéficient d'un certain nombre d'atouts, notamment une assez grande indépendance de leur chef (l'Inspecteur général) nommé par le Président de la République, et une grande liberté de programmation de fait.

Mais leurs moyens sont très réduits et leur activité de contrôle financier est faible voire dans certains cas de Ministère inexistante.

Les inspections Ministérielles

Seuls 10 Ministères sur 21 disposent d'un service de contrôle interne. Sur ces 10 Ministères, seuls 5 disposent d'une Inspection générale (le Ministère de la Fonction Publique, du Travail et de la Sécurité Sociale bénéficie de deux Inspections générales). Cependant, les services de contrôle interne en place concernent les Ministères les plus consommateurs de ressources budgétaires, de sorte que, dans l'hypothèse où le service de contrôle interne du Ministère contrôlerait effectivement tout le Ministère, 76% du budget de l'ensemble des Ministères serait contrôlé.

Au total, il existe 42 services de contrôle interne des entités sous tutelle. Ceux-ci sont de dimensions très diverses, d'effectifs compris entre 1 et 16 personnes.

Les services de contrôle interne ne contrôlent qu'une partie de leur Ministère. A peu d'exceptions près, le champ du contrôle des services de contrôle interne des Ministères est très limité. Les inspections générales contrôlent rarement, en droit et en fait, les services centraux du Ministère, mais essentiellement les services provinciaux et locaux ; écoles, commissariats, unités militaires, centres de santé, juridictions, ...

Les inspections ne contrôlent pas les entités sous tutelle, en particulier les Administrations personnalisées de l'Etat, qui, pourtant, représentent près du tiers de la dépense publique à contrôler.

Le contrôle est essentiellement un contrôle de régularité, rarement un contrôle de performance.

Les sanctions des dysfonctionnements et malversations constatés par les inspections sont très rares et souvent de peu de conséquences.

Le suivi des recommandations n'est effectif que dans à peu près la moitié des cas.

Surtout, et là est la principale carence des services de contrôle interne, les moyens de fonctionnement leur font cruellement défaut. De ceci, il résulte une activité de contrôle très fortement réduite par rapport à celle que permettraient les personnels en place, qui sont, dès lors, fortement sous-utilisés.

Le contrôle des recettes n'est plus sous le contrôle interne directe de l'Etat, puisqu'il est assuré par l'OBR.

Le contrôle axé sur les aspects systémiques n'est pas la règle à l'IGE (le contrôle interne est encore peu développé dans l'administration du Burundi ; il existe cependant pour un certain nombre de domaines tels que les marchés publics, les services comptables..).

Les personnels sont formés aux normes de contrôles internationales et ils les appliquent systématiquement. Un manuel de procédure vient d'être adopté, ses règles étaient déjà mises en œuvre.

La transmission des rapports de l'IGE

Les rapports ne sont transmis qu'aux plus hauts responsables des entités vérifiées et aux Président et Vice-présidents de la République. Ils ne sont pas systématiquement transmis au Ministre des Finances ; seuls le sont ceux peuvent appeler de sa part une action (notamment de recouvrement suite à une recommandation de l'IGE). La Cour des comptes peut obtenir les rapports à sa demande. Le Président de la République peut évidemment décider de la publication de ces rapports, mais ce n'est pas la pratique.

Conformément au décret, l'IGE réalise un rapport annuel d'activité qu'il transmet au Ministre de tutelle au plus tard la fin du premier trimestre de l'année suivante. Cette échéance est bien respectée (publication le 21 mars 2011 pour le rapport 2010).

Le contenu du rapport est très réduit par rapport aux rapports de contrôle. Il suscite peu de débat. Ce rapport peut faire l'objet d'un communiqué de presse, ou d'un communiqué de l'IGE ou du Ministre lui-même selon les circonstances. Les rapports de vérification font l'objet d'une communication prévue dans le décret (article 51). Elle est assurée conformément aux directives du Ministre en charge de la bonne gouvernance. Elle peut prendre la forme d'une copie, d'un ensemble d'extraits ou d'une note de synthèse rappelant les constatations, les observations et les conclusions. Elle est accompagnée des directives du Ministre. Le décret prévoit toutefois que le Président de la République, les Vice-Présidents, le Ministre de tutelle et les responsables des organismes contrôlés, en sont obligatoirement destinataires ainsi que toutes les autorités ou personnes concernées.

Comparaison avec le PEFA 2009

Les capacités de contrôle et donc le champ de vérification de l'IGE ont été fortement accrus. L'IGE dispose maintenant d'une force de contrôle importante, en quantité et en compétence professionnelle (formations nombreuses aux méthodes professionnelles et aux normes internationales). Elle est toutefois, mais par la force des choses (peu de contrôles internes au sein des ministères), peu tournée vers les contrôles systémiques (contrôle des contrôles internes).

Le nombre de rapports et la qualité des rapports ont fortement augmenté. Le nombre de leurs destinataires est resté réduit.

L'IGE a mis en place une procédure de suivi des recommandations très organisée et très structurée. Mais les recommandations ne sont pas encore suivies d'effets suffisants.

Réformes en cours

Une réforme de l'ensemble des institutions de contrôle interne et externe a été programmée. Une étude très approfondie a été menée avec l'appui de l'Union Européenne dont les conclusions et les options ont été présentées en novembre 2011. Ses conséquences opérationnelles n'ont pas encore été tirées et le processus de réforme est pour l'instant en situation de blocage.

Notation

Composante	Critères minima (Méthode de notation : M1) NOTE GLOBALE : C+	Justification
i) Couverture et qualité de la vérification interne.	Note : B La vérification interne est opérationnelle pour la plupart des entités de l'administration centrale (mesurée par la valeur des recettes/dépenses), et généralement conforme aux normes professionnelles. Elle est axée sur les aspects systémiques (au moins 50 % du temps de travail du personnel).	Le champ de l'opérationnalité est large (l'IGE a les moyens matériels et humains de contrôler chaque année le quart des finances publiques du Burundi) ; la vérification est conforme aux normes professionnelles ; un guide de contrôle existe ; de nombreuses formations ont été mises en œuvre notamment à l'international. Elle est modérément axée sur les aspects systémiques.
ii) Fréquence et diffusion des rapports.	Note : C Des rapports sont régulièrement établis pour la majorité des entités de l'administration centrale, mais pas adressés au Ministère des Finances et à l'institution supérieure de contrôle.	Les rapports de l'IGE sont nombreux et couvrent une part importante de l'administration. Mais des administrations importantes ne sont pas encore contrôlées (notamment les grands services comptables du Ministère des finances). Les rapports des autres contrôles internes sont peu nombreux, faute de moyens.
iii) Mesure de la suite donnée par les autorités responsables aux conclusions de la vérification interne	Note : C Les gestionnaires font un certain suivi des questions majeures, mais avec du retard.	L'IGE suit de près les recommandations qu'elle formule. Mais les recommandations ne sont pas encore systématiquement suivies d'effets, et trop nombreuses sont celles qui restent lettres mortes.

3.5 Comptabilité, enregistrement des informations et rapports financiers

PI-22. Régularité et respect des délais pour les opérations de rapprochement des comptes

Rapprochements avec les comptes de l'Etat à la BRB des dépenses et des recettes

Ce rapprochement est fait normalement périodiquement par le « *Caissier du Burundi* » (CAISBU) qui est chargé de centraliser toutes les écritures et de les comparer aux états bancaires transmis par la BRB

Pour la centralisation des dépenses

Après décaissement par la BRB, celle-ci envoie une copie des OV visés à la Comptabilité publique au CAISBU (« *Caissier du Burundi* ») qui est un service de la comptabilité Publique mais « *au service* » de l'OTBU. Le CAISBU inscrit dans les comptes alors le décaissement :

- en visant l'OV payé dans SIGEFI (pour les types de paiement acceptés par le système) ;
- en relevant les OV décaissés dans un fichier EXCEL pour ceux qui ne sont pas acceptés, c'est-à-dire :
 - o les retenues sur salaires ;
 - o les paiements de l'exercice sur les restes à payer de l'exercice précédent (voir le circuit de la dépense et les ordonnancements de la fin d'année par l'OTBU qui ne sont pas transmis à la BRB pour décaissement) ;
 - o les paiements partiels (paiements des missions réalisées à plusieurs) ;
 - o les pensions alimentaires ;
 - o les « extournes ».

Ce fichier est régulièrement transmis au service de la reddition des comptes (SRC de la Direction de la comptabilité publique).

Le rapprochement des dépenses

Tous les mois le CAISBU réalise un rapprochement entre ce qui est dépensé et inscrit dans SIGEFI et dépensé et non inscrit dans SIGEFI et le relevé de compte du Trésor de la BRB. Théoriquement, la BRB doit transmettre la situation du compte du Trésor en J+2. En réalité, d'après le CAISBU (mais cela n'a pas été mentionné par la BRB, mais cela a été mentionné par l'OBR), la BRB transmet les états avec, en général, environ 15 jours de retard (le 12 janvier, date de la visite de la mission au CAISBU, elle transmettait la situation au 26 décembre).

Pour la centralisation des recettes

Des sous-comptes ont été ouverts en octobre 2010 pour l'OBR.

Les comptables publics de recettes de l'OBR transmettent à OTBU/CAISBU (le CAISBU ne fait pas la distinction) : les extraits des comptes des sous-comptes et les bordereaux de leurs envois de fonds dans les sous-comptes dans le mois qui suit la fin du mois des opérations en cause. L'OBR ne transmet pas d'état centralisé de ces opérations.

Par ailleurs, les comptes de transit des recettes dans les banques commerciales (voir analyse de l'OBR et de ses relations avec la BCB et l'IBB) sont nivelés régulièrement (même si ce nivellement n'est pas quotidien comme prévu).

Le rapprochement global

Le CAISBU fournit un rapport tous les mois avec un mois de retard au service de reddition des comptes pour la balance.

Le 12 janvier le CAISBU finalisait les états de rapprochement du mois de novembre.

Le rapprochement fait par CAISBU donne lieu à un petit rapport.

Rapprochement et ajustement des comptes d'attente et d'avances

Les comptes transitoires ou d'attente ; ils sont composés des éléments suivants des postes « *Recettes à classer* » et « *Dépenses à classer* » :

En recettes : les recettes collectées par les receveurs dont ils ignoraient exceptionnellement l'origine (7,7 millions fin 2011) ; ces recettes n'existent pratiquement plus depuis la création de l'OBR ;

En dépenses :

– Les débits d'office de la BRB (DSOP) ;

– Les ventes sur autorisations directes du Ministre ; il s'agit en fait des ventes de plaques minéralogiques par l'Etat. Lorsque la vente se produit le comptable ne connaît pas le montant qui revient au fournisseur qui est calculé après cette vente ; il était question d'instaurer un compte « *Produits des ventes des plaques et des cartes d'immatriculation* ».

Ces deux comptes font l'objet de régularisations et de rapprochements mensuels.

Les principaux montants et mouvements sont les suivants (Extraits du compte 47 Comptes transitoires et d'attente – Gestion 2009 – Milliards de FBU) :

Tableau 22.1: *Dépenses à classer ou régulariser (472) et Transferts de trésorerie aux fonds spéciaux à régulariser (473)*

	Balance d'entrée	Débit	Crédit	Solde fin de période
Compte 472				
Dépenses à classer ou régulariser	125,7	50,0	47,3	11,96
Dépense sans ordonnancement préalable (DSOP)		23,8	23,6	0,168
Emprunts		23,8	23,6	0,11
Emissions des chèques sur Trésor		33,8	22,4	11,4
Compte 473				
Transferts de trésorerie aux fonds spéciaux à régulariser		12,7	10,18	2,5

Source : balance au 31 décembre 2011

Ces comptes sont ajustés et rapprochés tous les mois. Ils font cependant apparaître des anomalies (notamment dans les dépenses à classer et à régulariser) dans la balance dues (d'après les services) aux incertitudes de la balance d'entrée établie en 2008.

Les comptes d'avances

A la fin de 2011, le montant de ces recettes et dépenses s'élevait à 11,9 Milliards (59,0 milliards en débit et 47,2 milliards en crédit) avec un solde d'entrée de 125,7 milliards).

Ces comptes fonctionnaient comme des « régies ». Les comptables dits spécialisés qui percevaient directement des recettes (souvent dans des lieux éloignés de la capitale) pouvaient utiliser une partie de ces recettes pour payer des dépenses, directement, sans centralisation

préalable de ces recettes. Ils ne pouvaient le faire que sur instruction de l'OTBU. Le rapprochement était mensuel.

Ce système a été supprimé (à 99 %) avec la création de l'OBR et la centralisation exclusive en ses caisses de la collecte des recettes.

En lieu et place de ces systèmes se mettent progressivement en place les systèmes classiques de « régies » pour les petits paiements (avances du comptable de rattachement – justification des dépenses - intégration dans la caisse du comptable de rattachement et nouvelles avances). Ce système ne pouvait se mettre en place avant l'adoption du règlement RGGBP ; celui-ci devait être adopté en 2008, six mois après la LOFP ; il ne l'a été qu'en fin 2011.

Comparaison avec le PEFA 2009

Concernant les rapprochements bancaires, une amélioration nette est à noter avec le PEFA 2009 dont la très mauvaise notation reposait sur l'existence d'une multitude de comptes des administrations (à la BRB et dans les banques commerciales, notamment les comptes de transit des recettes dans les banques commerciales) ne faisant pas l'objet de rapprochements (le compte général du Trésor faisant déjà l'objet de rapprochements réguliers). La création encore imparfaite du compte unique de l'Etat ainsi qu'une gestion plus rigoureuse des comptes de transit de recettes dans les banques commerciales ont amélioré le champ de ces rapprochements.

Concernant les rapprochements et les ajustements des comptes d'attente et d'avances le PEFA 2009 évoquait les réformes en cours qui devaient améliorer la situation (contrôles automatiques par SIGEFI ; nouvelles procédures). Par ailleurs, la mise en place de l'OBR a mis un terme au système de « régies de fait » antérieures.

Notation

Composante	Critères minima pour la note de la composante. Méthode de notation M2 Note finale : A	Justification
i) Régularité du rapprochement des comptes bancaires	Note : A Le rapprochement de tous les comptes bancaires de l'administration centrale se fait au moins tous les mois, généralement dans les 4 semaines suivant la fin de la période, sur une base agrégée et détaillée.	Le CAISBU opère mensuellement une centralisation des dépenses et des recettes et un rapprochement avec les états du compte de l'Etat fourni par la BRB. Le rapprochement est mensuel. En général le rapprochement se fait dans le mois qui suit la période considérée. Mais il peut y avoir un peu de retard dû aux délais mis par la BRB pour transmettre les états des comptes et les comptables publics de recettes de l'OBR les états de perception des recettes. Les délais peuvent être un peu supérieurs à 4 semaines. On ne tient pas compte de l'existence éventuelle (résiduelle) des comptes bancaires encore détenus par les administrations publiques dans les banques privées. Les rapprochements sont détaillés (compte unique et sous-comptes).
ii) Régularité du rapprochement et de l'ajustement des comptes d'attente et d'avances	Note : A Le rapprochement et l'ajustement des comptes d'attente et d'avances se font au moins tous les trimestres, dans le mois suivant la fin de la période et avec quelques reports de solde.	Les comptes d'attentes sont peu nombreux, leurs montants sont faibles, ils sont bien délimités et leurs rapprochements fréquents (tous les mois). Il n'y a pratiquement plus de compte d'avances depuis la suppression des comptables de recettes et de dépenses alors que le système des régies se met lentement en place.

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

Cet indicateur vise à évaluer dans quelle mesure le niveau central a une connaissance précise de l'information dont dispose le niveau opérationnel le plus bas sur les ressources qui lui sont affectées et plus généralement dont il dispose. Cette « *information sur l'information* » est regardée comme un bon moyen de lutter contre l'*évaporation* des fonds destinés aux niveaux opérationnels les plus bas dans les niveaux intermédiaires de leur trajet du « *haut vers le bas* » ou même du « *bas vers le haut* » pour les ressources collectées par le bas qui peuvent être exigées d'un niveau supérieur.

Cette analyse est menée pour les centres de santé de base et pour les écoles primaires.

Centres de santé

Les centres de santé de base sont possédés de façon décentralisée par les communautés (Comité de gestion communautaire géré par les usagers, les Comité de santé ou COSA) et gérés par les comité de gestion (COGE). Ils sont sous la tutelle des districts sanitaires (unité opérationnelle de base du système national de santé mis en place dans le PNDS 2006-2010 constituée d'un hôpital de référence et d'un réseau de centres de santé), mais perçoivent leur fonds (pour la partie subsides) directement du Ministère.

Ils ont deux sources de revenus : les recettes tirées du paiement des soins dispensés ; les subsides liés aux soins gratuits (depuis avril 2010, pour les femmes enceintes et les jeunes enfants) ; ce système est géré selon les principes du FBP (financement basé sur la performance). Les centres transmettent leurs informations aux districts qui doivent les suivre et ce sont ces districts qui font rapport au Ministère (notamment pour tout ce qui concerne l'information statistique sanitaire). Tous les districts sont informatisés (mais pas les centres de santé, naturellement). Les remontées d'information sont « moyennes » et « éparses » d'après le Ministère ; elles sont bonnes pour les informations sanitaires (qui conditionnent les subsides) mais plus mitigées pour les informations de gestion. Une enquête avait été faite en 2009 par la Banque mondiale ; une nouvelle enquête doit être menée en 2012.

Un document de qualité élaboré par le Ministère de la santé au début de 2011 (février 2011 pour la version 1) fournit les éléments pratiques de la gestion financière et comptable des districts et des centres de santé de base sous une forme à la fois simple, pratique et rigoureuse¹⁸ et peut être regardé comme un manuel de procédure. Il fournit aussi des modèles de rapport financier mensuel (comptes médicaments et comptes actes).

La question qui se pose est celle du respect des procédures qu'il fixe, de l'archivage des pièces justificatives, de leur « *auditabilité* » et du régime de la responsabilité des agents qui manient les fonds (les comptes d'un CDS sont gérés conjointement par l'infirmier titulaire et par le gestionnaire du CDS) et gèrent les comptes (la double signature du titulaire du CDS et du président du COSA est nécessaire pour les deux comptes).

Il existe deux comptes seulement : le compte « actes » et le compte « médicaments ».

Toutes les pièces – de recettes et de dépenses – sont conservées par les entités qui font la dépense (hôpitaux et centres de santé de base). Elles ne sont contrôlées que par des vérifications inopinées non systématiques par le contrôle interne du Ministère (qui fait

¹⁸ Module de formation réalisé par M. Cyrille Sindayigaya, conseiller du projet Lien Urgence – Réhabilitation – Développement « Santé Plus » financée par l'Union européenne et relue par Mme Immaculée Niyongere expert en gestion financière et comptable au Ministère de la Santé publique et de la lutte contre le Sida, sur fonds IDA.

aussi office de vérificateur). Ces vérifications sont déclenchées par des éléments de suspicion hors de toute évaluation du risque. Il n'existe pas de liste de pièces justificatives.

Ces rapports sont transmis régulièrement par les hôpitaux (mensuellement) et les districts (trimestriellement) - et à ceux-ci pour les centres de santé. Leur qualité est inégale. Ils font l'objet d'une consolidation – sous forme de rapport général et non pas d'état compta - par la Direction Générale des Ressources (DGR) du Ministère de la santé.

Dans les districts les fonds sont maniés par des gestionnaires financiers (et non plus par des comptables publics). Ces gestionnaires gèrent le compte du district avec le Directeur du district (médecin).

Tous les états sont centralisés à la DGR au Ministère de la santé et exclusivement à la DGR (le Ministère en charge des finances ne les reçoit pas, et donc ne les contrôle pas). Le Ministère de la santé a deux comptes à la BRB ; leur gestion est assurée par un comptable qui est en même temps caissier.

Ecoles primaires et les lycées

Les entités de base perçoivent des recettes directement des usagers, des subsides (notamment depuis la politique de gratuité) et aussi du matériel directement du Ministère qui sert de central d'achat (voir encadré sur l'organisation budgétaire et financière du Ministère de l'éducation de base).

La Direction générale des finances (DGF) et les procédures budgétaires et financières du Ministère chargé de l'enseignement de base et du secondaire

Elle est composée de 6 personnes (cadres et secrétaires) et de deux Directions : la Direction du budget (11 personnes) et la Direction de l'approvisionnement scolaire (9 personnes cadres et secrétaires). La cellule de passation des marchés publics n'est pas directement rattachée à la DGF.

Le Ministère exerce sa tutelle sur :

- Les écoles primaires (de 1 an à 6 ans) qui sont publiques ; depuis la gratuité, elles perçoivent un « *budget de compensation* » couvrant les frais de scolarité entrant dans la gratuité et pris en charge par l'Etat (environ 4 milliards de FBU) ;
- Les collèges communaux (de 7 à 10 ans) qui sont communaux (les dépenses sont prises en charge par les communes partiellement sur leur ressources propres à l'exception des frais de personnels qui sont pris en charge par la fonction publique) ;
- Les lycées (10 ans à 13 ans) qui sont pris en charge par le Ministère. Ils perçoivent une subvention pure et simple.

Les écoles perçoivent directement des recettes des parents d'élèves (notamment celles qui font du gardiennage scolaire qui est payant), mais elles constituent une part faible de leurs ressources ; les lycées perçoivent aussi ces recettes (minerval), elles sont plus importantes et les subsides du gouvernement viennent en appui de ces recettes propres.

Chaque entité a un comptable nommé par le Ministère.

Une partie de l'investissement est pris en charge par le fonds commun de l'enseignement (FCE) créée par les bailleurs pour l'appui sectoriel (voir ci-dessus encadré). Les procédures sont un peu différentes des procédures nationales mais elles sont gérées selon les systèmes administratifs nationaux et elles semblent donner satisfaction.

Les achats sont faits selon deux procédures :

- Une procédure « *coopérative d'achat* » : le Ministère achète pour le comptes des entités et redistribue aux entités ; elle s'applique : aux livres, aux fournitures aux produits pour les cantines (les livraisons se font sur bordereau de livraison signé de l'expéditeur (le magasinier du Ministère et du réceptionniste) ; il n'y a pas de comptabilité matière.
- Une procédure « *déconcentrée* » : les achats sont faits directement par les entités déconcentrées :
 - o Ils sont fait en contrepartie de subsides versés par le Ministère ;
 - o Ces subsides sont versés directement par le Ministère aux écoles, collèges et lycées (ils ne transitent pas par les niveaux de déconcentrations administratifs (Province et Commune) ;
 - o Ils sont versés sur des comptes bancaires dans les banques commerciales (écoles, lycée, DPE) ;
 - o Les achats sont payés par des chèques signés de deux personnes ;
 - o Le niveau de déconcentration administratif du Ministère (Directeur provincial ou Directeur communal de l'enseignement) doit donner son aval (évaluation de la pertinence de l'achat) ;
 - o Seul le Ministère a les moyens techniques (base de données) pour calculer les subsides.

Le Ministère est déconcentré en trois niveaux : le niveau central, le niveau provincial (Directeur provincial ou DPE)

et le niveau communal (Directeur communal) qui exerce sa tutelle sur plusieurs écoles communales. Chaque niveau a son Directeur financier et son inspection (système dit *déconcentré* ou *décentralisé* mis en œuvre récemment et considéré comme une réforme importante).
Toutes les entités déconcentrées ont leur propre budget et leurs documentations comptables (livre de caisse et de banque ou journal) ; chaque entité déconcentrée doit classer les pièces justificatives dans l'ordre chronologique dans un classeur ; les pièces ne sont jamais transmises au niveau supérieur. Elles sont conservées dans le cas où un éventuel contrôle serait diligenté.
Les entités déconcentrées perçoivent des recettes directement des parents d'élèves.

Tous les responsables et comptables doivent faire un « rapport » périodique au niveau supérieur (les Directeurs d'école au Directeur des écoles communales ; ceux-ci aux Directeurs provinciaux et enfin ceux-ci au Directeur général des finances du Ministère. Les rapports sont régulièrement transmis (à 99 %). Leur absence déclenche automatiquement un contrôle sur place.

Le niveau inférieur envoie au niveau immédiatement supérieur les documents de base de la comptabilité, des états, (extraits de caisse et banque ; livres) ; le niveau supérieur fait un rapport de synthèse à son niveau supérieur, sans lui communiquer les documents de base, les états et livres comptables. La transmission de ces pièces serait considérée comme « contraire à la déconcentration ».

Les recettes propres collectées sur place sont normalement inscrites dans les livres comptables.

Les pièces justificatives (non générales, telles que factures, liste de participants à des formations...) ne sont jamais transmises. Elles peuvent être vérifiées par des contrôles sur place par l'inspection générale de l'enseignement. Les moyens de déplacement sont cependant réduits (la Direction loue parfois des véhicules). Les moyens locaux sont réduits : dans chaque Direction provinciale il y a une personne chargée des finances des entités déconcentrées du Ministère.

Comparaison avec le PEFA 2009

Le système de circulation courant de l'information financière du niveau le plus élevé au niveau le plus bas (ou le plus opérationnel) n'a pas été amélioré et il reste très insuffisant. En 2009 la note était C (et non D) en raison de l'existence d'enquêtes spéciales de suivi réalisées au cours des trois dernières années dans le secteur de la santé et de l'éducation ; une enquête a été menée sur la période considérée, elle concerne la santé ; elle permet de maintenir la note C.

Réformes en cours

Déploiement dans le secteur de la santé du financement basé sur la performance et d'un système de comptabilité et de gestion dans les centres de santé de base.

Notation

Composante	Critères minima (Méthode de notation M1) Note globale : C	Justification
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.	i) Note : C 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 OU par les unités primaires de prestation de services au niveau local dans plusieurs autres secteurs.	Le niveau central pour la santé ne sait pas précisément si les subsides qu'il verse aux centres de santé sont bien perçus par eux : ces subsides ne sont pas versés directement et les comptabilités des centres de santé ne remontent pas directement au niveau de l'administration centrale. Il ne connaît pas non plus les ressources propres perçues par ces centres. La gestion budgétaire par la performance devrait améliorer fortement le circuit de collecte de l'information « du bas vers le haut ». Pour les écoles, les subsides sont directement transmis aux écoles, avec parfois des transferts en nature. Mais l'administration centrale ne connaît pas les ressources

		propres perçues par ces écoles (voir en particulier le contrôle de l'IGE sur le compte recevant les transferts de ces ressources des écoles vers l'administration pour l'investissement). Une grande enquête a été menée de 2009 à 2011 sur ces ressources des centres de santé.
--	--	---

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

Le suivi de l'exécution du budget par la comptabilité publique et l'OTBU

Le service de reddition des comptes (SRC)

Le SRC compte 14 personnes, dont 3 cadres rattachés, 2 économistes et 1 statisticien rattaché. Son activité principale est de centraliser les dépenses et les recettes de l'Etat (en fait du Trésor, car il ne centralise ni les EPA ni les APE, ni évidemment les collectivités locales ; à terme, cette centralisation est prévue par le décret sur le règlement général RGGBP).

9 agents font de la saisie. Un agent prépare les chèques spéciaux du Trésor signés par l'OTBU (contrepartie payée sous forme d'exonération de droits) transmis aux Douanes pour constat de l'enregistrement du paiement. Il exerce aussi une mission de vérification des livres-journaux (LJ) des receveurs et des comptables de dépenses ; à terme cette vérification sera faite pour les recettes par l'OBR.

Le SRC reçoit des informations pour centralisation :

- du Service de vérification (SVCCS) (les livres journaux qui sont transmis à ce service par l'OBR) ; elles viennent des 32 comptabilités des « *receveurs de recettes* » en train d'être mises en place par l'OBR ; (avant l'OBR, il y avait des comptables qui collectaient et dépensaient via les comptes bancaires ; depuis la création de l'OBR – 2010 - et la suppression des comptes bancaires, ces opérations n'existent plus).
- du CAISBU (qui les obtient lui-même du service de l'ordonnancement et de la BRB) ;
- du service de l'ordonnancement directement pour les dépenses via SIGEFI pour les vérifications.

Il établit le CGT (Compte général du Trésor) selon les nomenclatures par administration, par nature économique par fonction.

Pour les dépenses :

Le SRC vérifie à nouveau la concordance entre les décaissements BRB et l'état transmis par le CAISBU ; Il vérifie la validation au niveau de l'ordonnancement des dépenses. Il intègre les dépenses d'un comptable qui paie les primes sur des fonds transmis par la BRB à la demande de l'OTBU (qui fait fonction en fait de régisseur).

Pour les recettes :

Le SRC considère qu'il y a des problèmes de transmission d'information avec l'OBR. Il n'est pas connecté avec l'informatique de l'OBR. Le SRC rapproche : les recettes constatés dans les livres journaux des receveurs ; les recettes constatés à la BRB via le CAISBU par connexion.

Le SRC produit :

- un compte tous les mois (pour la production du TOFE qui n'est pas confectionné par le SRC) ; théoriquement, le 25 du mois suivant, mais à cause des retards de transmission de l'OBR, le SRC produit le compte général après le 25 mais jamais après le 31.
- Un compte tous les trimestres (pour la Cour des Comptes) et transmis au Budget (*Service de la préparation et de la prévision budgétaire de la Direction du budget*) ; il devrait être préparé 20 jours après la fin du trimestre ; il y a des retards à cause de la centralisation des comptes des recettes (les sous comptes de l'OBR 6 et 27 reçoivent les fonds de la collecte fiscale et non fiscale et les sous-comptes 3 et 4 les paiements directs des contribuables ne permettent pas d'identifier les comptables).

Le compte trimestriel de septembre 2011 a fait l'objet d'un rapport (sans balance) le 26 octobre ; la Cour a réclamé le compte général qui lui a été transmis le 25 novembre (il a été impossible de voir les lettres de transmission pour les autres trimestres).

- Annuellement, le SCR produit le CGT qui sert à faire la Loi de règlement (voir indicateur PI-25).

Le suivi de l'exécution par le Budget

- Les TOFE sont réalisés tous les mois avant la fin du mois suivant le mois considéré ; toutes les informations provenaient de la balance (voir ci-dessus) ; maintenant les informations sur les recettes viennent de l'OBR. Des difficultés de transmission d'information ont été résolues en juin 2011.

Le FMI a accepté alors pour que les délais puissent être respectés des TOFE en *engagement* (au lieu de TOFE au stade de la *validation*).

Le TOFE se fait directement et mécaniquement à partir de la Balance avec un tableau de passage, sans aucune information complémentaire (sauf depuis 2011 les ressources et recettes du Budget d'affectation spécial ouvert en 2011, le Fonds commun de l'éducation.)

A l'OBR, la personne qui était chargée de transmettre les informations (toutes les recettes par type de recette dans la nomenclature de la loi de finances) était le Receveur général ; il devait le faire tous les 10 du mois. Le poste a été supprimé. La nouvelle personne chargée de les transmettre sera le Directeur Financier.

- Chaque trimestre est élaboré par le Service de la préparation et de la prévision budgétaire (SPPB) un rapport d'exécution du budget ; il est transmis au Ministre chargé des finances et à la Cour des comptes. Le délai normal est d'un mois après la fin du trimestre. Le rapport est immédiatement mis sur le site. Le rapport à septembre 2011 a été produit avec un peu de retard dû à la préparation du budget. A la fin du mois de mars 2012 seront produits simultanément : le TOFE au 31 décembre, l'exécution budgétaire au 31 décembre et le rapport d'exécution du dernier trimestre de 2011.

Le rapport d'exécution trimestriel comporte une partie recettes (les données sont fournies par l'OBR). Elle est produite au niveau de la perception. Les catégories sont celles du budget.

Il comporte une partie dépenses. Ces dépenses sont comptabilisées au niveau de l'engagement (donc à partir de SIGEFI). Elles sont ventilées par ministère dans la nomenclature budgétaire dans une annexe détaillée.

Le rapport comporte une analyse des dépenses par nature (en grande masse) et par grande fonction (6 classes).

Le document est bien présenté et manifeste une volonté de pédagogie et de synthèse claire.

Evidemment, se pose le problème de la fiabilité des données (qui, pour celles, essentielles, de la consommation des crédits par ministère, sont tirées de SIGEFI ; voir indicateur PI-2).

Comparaison avec le PEFA 2009

Des améliorations significatives ont été apportées au système de reporting infra annuel.

Elles concernent moins la portée de l'information et la couverture (qui venait déjà de SIGEFI) et qui n'ont été améliorées que marginalement depuis 2009 que de la production régulière des rapports infra annuels (trimestriels) qui a été instaurée et dont la qualité en termes de présentation, de délais et de publication est en général (pour les délais) bonne.

Se pose néanmoins, avec une très grande acuité, la question de la fiabilité des données (dès lors qu'elles proviennent au moins pour partie de SIGEFI). En effet, des anomalies importantes ont été relevées concernant les données définitives de la loi de règlement relatives à la consommation des crédits par ministère. La question de savoir si ces anomalies peuvent ne pas exister en cours d'année a été posée par la mission ; elle n'a pas reçu de réponse.

Réformes en cours ou en préparation

Les réformes suivantes sont en cours ou prévues à court terme :

- informatisation du système comptable (SIGPA) ;
- mise en place d'un palier de centralisation au niveau du Receveur général de l'OBR ;
- actualisation du manuel de procédure comptable (notamment pour tenir compte de l'OBR) ;
- élaboration d'une instruction comptable des opérations comptables et financières de l'OBR ;
- révision des missions du service de vérification (décharge du travail de contrôle des journaux des comptables de recettes) et du service de reddition des comptes (décharge de la saisie des journaux des comptables de recettes au profit de l'intégration de la balance mensuelle du Receveur général de l'OBR).
- textes organisant les règles d'ouverture, de fonctionnement et de clôture des régies d'avances ;

Notation

Composante	Critères minima (Méthode de notation M1) Note globale : C+	Justification
Portée des rapports en termes de couverture et de compatibilité avec les prévisions budgétaires	i) Note : C La comparaison avec le budget n'est possible que pour les principales rubriques administratives. Les dépenses sont saisies à la phase d'engagement ou celle du paiement (mais non aux deux phases).	Un état de réalisation trimestriel est réalisé. Il est clair, pédagogique, dans la même nomenclature que le budget. Il donne une information utile sur l'exécution du budget et il est rendu public. Mais les informations portent sur l'engagement. Et le niveau de désagrégation n'est pas aussi fin que celui du budget.
Emission dans les délais des rapports	ii) Note : B les rapports sont préparés tous les trimestres et émis dans les 6 semaines suivant la fin du trimestre	Des rapports de qualité sont émis et rendus publics tous les trimestres. Ils sont transmis aux autorités le mois suivant en général et mis sur le site simultanément. Des retards peuvent se produire.
Qualité de l'information	iii) Note : C Des préoccupations existent quant à l'exactitude des données, et ne sont pas toujours soulignées dans les rapports, mais cette lacune ne remet pas en cause leur utilité primaire.	Les données qui sont utilisées sont les données par ministère de SIGEFI, les seules qui existent. Des incertitudes très sérieuses entourent ces données (voir indicateur PI-2)

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

Les règles d'établissement des états financiers

Le compte général de l'Etat

OTBU

L'OTBU produit un rapport sur la gestion de l'Etat au 31 mars de l'année n+1. Il n'y a pas de journée complémentaire ; les engagements prennent fin à une date fixée dans la loi de finances (en général le 31 octobre).

La fin des ordonnancements est le 27 décembre. Il n'y a plus d'envoi d'OV à la BRB après cette date, sauf exception. Le compte de l'Etat s'arrête le 31 décembre de l'année n.

L'OTBU a alors un mois pour préparer les OV qui n'ont pas été transmis à la banque. Après fin janvier de n+1 plus aucune opération sur l'année n ne peut être faite. Les opérations de paiement des OV non transmis à la BRB au 31 décembre sont inscrites dans les comptes de l'OTBU dans le compte « *restes à payer* » sous compte « *sur année antérieure* » de l'année n+1 (compte 40) ; les restes à payer sur l'année courante sont nuls au 1^{er} janvier de l'année courante.

Au 1^{er} janvier 2012, les restes à payer sur 2011 s'élèvent d'après l'OTBU à 5 milliards de FBU et SIGEFI ne prend pas en compte les restes à payer de n dans l'exercice n ; il les comptabilise dans le compte de l'exercice n+1.

SRC

Le SRC (*Service de reddition des comptes* de la Direction de la comptabilité publique) élabore un compte général du Trésor (Balance) au 31 mars de l'année suivant la fin de l'exercice (pour un PLR le 30 juin). Les opérations de fin d'exercice sont peu nombreuses (balayage de toutes les erreurs).

Le problème majeur est celui des restes à payer. « *Ils ne sont pas bien identifiés* », (d'après le chef du SRC). Ils exigent une identification physique (« *ils sont inventoriés* » d'après le CAISBU).

Production du Budget

Les états de réalisation du budget sont faits par le *Service de la préparation et de la prévision budgétaire* de la Direction du budget.

Le projet de loi de règlement est transmis à la Cour des comptes dans les délais règlementaires (avant le 30 juin d'après la réponse du Ministère en charge des finances aux questions de membres de la commission du Sénat).

Le projet de loi des finances

Le contenu du projet de loi

Le contenu du projet de loi de règlement et compte rendu budgétaire préparé par le Ministère en charge des finances

Le contenu du projet de loi de règlement est très faible. Notamment, il n'est pas accompagné, comme le relève d'ailleurs la Cour des comptes, du compte-rendu d'exécution du budget de l'Etat prévu par la LOFP (article 56). Il ne contient pas non

plus les états trimestriels d'exécution des recettes et des dépenses (article 53). Il contient (d'après le projet transmis à la Cour des comptes) que des états comptables de base et quelques états de synthèse ; il n'y a ni commentaires ni explications :

- Le projet de loi est composé de 10 articles (un état des recettes synthétique avec comparaison des réalisations de l'année précédente ; un état des charges synthétique avec comparaison des réalisations de l'année précédente ; un état d'équilibre avec comparaison avec l'année précédente et financement du solde (TOFE en fait) ; le montant des recettes et des dépenses des deux fonds (fonds stratégique carburant et fonds routier national) ; le montant des tirages pour la dette et les dons ; l'évolution de l'encours de la dette extérieure (directe et rétrocédée) ; le montant des dividendes reçus des entreprises publiques ; l'endettement bancaire de l'Etat ;
- Le budget exécuté selon la classification économique (distinguant les engagements, les liquidations, les ordonnancements et les paiements) ;
- Les budgets exécutés par Ministère et par Direction selon la classification économique et faisant apparaître les dotations aux EPA et APE par institution ;
- Le compte de résultat (pour la première fois en 2010) ;
- La balance générale des comptes.

La Cour est sévère sur la fiabilité des états annuels : « *de manière générale, la Cour relève des difficultés persistantes en matière de reddition des comptes. La sincérité et la fiabilité des comptes ne sont pas garanties.* »

**Critiques principales de la Cour des comptes sur la loi de règlement et les états annuels
(rapport de contrôle de l'exécution du budget de l'Etat, exercice 2010)**

- Pas de reprise du résultat du compte de résultat dans la balance générale des comptes (compte 12) ;
- Pas d'inscription de recettes de TVA en tant que telles alors qu'elle avait été instituée (59,26 milliards) ;
- Pas de rapprochement de la balance avec le compte de l'Etat à la BRB (la BRB n'a pas transmis l'extrait bancaire (compte 5111) ; (la BRB a déclaré cependant à la mission qu'elle transmet tous les 31 mars à la Cour les soldes et opérations de tous les comptes publics dans ses livres).
- Tirage excessif sur les imprévus (13,6 milliards) ;
- Non concordance entre le montant de la dette du CGE et des données BRB ;
- Non concordance entre les dépenses et les recettes d'exonérations (écart de 2,96 milliards) que le Ministère justifie avec un argument non recevable ;
- Utilisation abusive de la rubrique « autres » ;
- Discordance entre le paiement figurant dans la BGC et le PLR pour le montant des paiements ;
- Non production de toutes les pièces justificatives pour les dépenses imprévues ;
- Non respect des règles de modification des règles budgétaires pour les imprévus (modification de crédits par virements et non par transferts) ;
- Observation de la sous consommation des crédits d'investissement par les Ministères socio économiques pro pauvres alors que les dépenses d'investissement des Ministères de souveraineté ou de services généraux ont des taux de réalisation élevés ;
- Faible absorption des dépenses IPPTE (73,9%) ;
- Divergence entre les soldes d'ouverture et les soldes de clôture de la Balance générale.

Délais

Les opérations de fin d'exercice sont très peu nombreuses à cause de la reprise des ordonnancements non payés en restes à payer.

Tableau 25.1 – Date des dépôts des projets de lois de règlement à la Cour des comptes

Exercice	2008	2009	2010
Date de dépôt du projet de loi à la Cour des comptes	30 juin 2009	30 juin 2010	30 Juin 2011

Source : Cour des comptes

Normes

Les normes comptables utilisées sont des normes alignées sur les normes IPSA

Comparaison avec le PEFA de 2009

Des améliorations notables marquent la période en matière de comptes annuels. Un état financier consolidé qui comprend les éléments essentiels est présenté à la Cour des comptes, ce qui n'était pas le cas en 2009, le PEFA estimant que des éléments essentiels faisaient défaut.

Le projet de loi de règlement complet est transmis à la Cour en juin de l'année suivante ; le PEFA de 2009 observait que le projet de loi de règlement était très incomplet.

Les normes comptables sont les normes IPSAS alors que le PEFA 2009 considérait que ce n'était pas le cas

Réformes en cours ou en préparation

Notation

Note	Critères minima (Méthode de notation : M1) Note globale : B+	Justification
État complet des états financiers	i) Note : B Un état financier consolidé de l'administration centrale est préparé chaque année et comprend, à quelques exception près des informations complètes sur les recettes, les dépenses et l'actif/passif financier.	i) La loi de règlement (et ses annexes) comprend des informations complètes sur les recettes et les dépenses et l'actif/passif (mais sans comptabilité patrimoniale) à quelques exceptions près mentionnées par la Cour des comptes. Cette évaluation ne tient pas compte des problèmes de fiabilité (voir l'indicateur PI-2).
Soumission dans les délais des états financiers	ii) Note : A L'état consolidé est présenté à la vérification externe dans les 6 mois suivant la fin de l'exercice.	ii) Les comptes de l'Etat sont systématiquement présentés pour contrôle à la Cour des comptes en juin de l'année suivante.
Les normes comptables utilisées	iii) Note : A Les normes IPSAS ou des normes nationales équivalentes sont appliquées à tous les états	iii) Les normes utilisées sont les normes comptables de l'Etat qui sont les normes IPSAS (voir l'indicateur PI-5).

3.6 Surveillance et vérification externe

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

La Cour des comptes doit être considérée comme l'institution de contrôle externe du Burundi (voir encadré). Le champ de la vérification externe ne saurait être limité au périmètre de la publication d'un rapport annuel sur les comptes consolidés de l'Etat (ou l'équivalent, la loi de règlement)¹⁹.

Que faut-il entendre par « vérification externe »?

D'après la déclaration de Lima de l'INTOSAI : « *Le contrôle des finances publiques est un élément indispensable d'un système régulateur qui a pour but de signaler en temps utile les écarts par rapport à la norme ou les atteintes aux principes de la conformité aux lois, de l'efficacité, de l'efficacités et de l'économie de la gestion financières de manière à ce que l'on puisse dans chaque cas, prendre les mesures correctives, préciser les responsabilités des parties en cause, obtenir réparation ou prendre des mesures pour empêcher, ou du moins rendre plus difficile, la perpétration d'acte de cette nature.* »

A la suite de cette déclaration la déclaration de Mexico a retenu huit principes de base à titre d'exigences essentielles pour contrôler comme il se doit les finances du secteur public :

- 1) L'existence d'un cadre juridique approprié et efficace et l'application de facto des dispositions de ce cadre ;
- 2) L'indépendance des dirigeants et des membres (des institutions collégiales), y compris l'inamovibilité et l'immunité dans l'exercice normal de leur fonction ;
- 3) Un mandat suffisamment large et une entière discrétion dans l'exercice des fonctions ;
- 4) L'accès sans restriction à l'information ;
- 5) Le droit et l'obligation de faire rapport ;
- 6) La liberté de décider du contenu et de la date des rapports de contrôle, de les publier et de les diffuser ;
- 7) L'existence de mécanismes suffisamment efficaces de suivi des recommandations ;
- 8) L'autonomie financière et administrative et l'accès aux ressources humaines, matérielles et financières appropriées.

De ces définitions et principes, il découle

- 1) que la Cour des comptes doit être considérée comme le vérificateur externe du Burundi, même si ce n'est pas elle qui représente le Burundi à l'INTOSAI ;
- 2) que la vérification de la loi de règlement (qui se matérialise par le *Rapport sur l'exécution de la loi de finances* qui consiste essentiellement à contrôler et expliquer les taux de consommation des crédits ouverts par les lois de finances et la régularité des transferts entre Ministères, des virements entre les titres et de l'utilisation des procédures dérogatoires (d'urgence) est une partie très limitée des missions qui incombent au vérificateur externe.

Le contrôle de la surveillance externe doit aussi porter sur l'examen :

- 1) de la régularité des actes de finances publiques (soit un par un à partir de l'examen des pièces justificatives soit globalement ou par sondage à partir du contrôle des procédures de contrôle interne à l'administration). Il s'agit dans le cas d'une Cour des comptes de juger tous les comptes des comptables (des états comptables et des pièces justificatives) périodiquement ;
- 2) de l'organisation de l'administration pour contrôler le respect des règles administratives, l'efficacité de son action et l'efficacité des politiques et programmes dont elle a la charge ; il s'agit de faire des rapports périodiques sur le fonctionnement des entités administratives (Ministères, Directions, services, politiques ou programmes, EPA, entreprises publiques, etc....) selon ces critères.

Les indicateurs PEFA portent sur l'étendue de la vérification, la publication des rapports et le suivi des recommandations.

Le système de contrôle interne et externe a fait l'objet d'une étude spécifique très approfondie à la fin de 2011 en vue de formuler des recommandations pour sa réforme²⁰. Cette étude a utilisé une grille d'analyse élaborée à partir des normes internationales (notamment les normes INTOSAI).

¹⁹ En clair : ce n'est pas parce que la Cour réalise un rapport annuel sur le projet de loi de règlement (ou son équivalent) – portant sur l'ensemble des comptes de l'Etat et sur le budget global de l'Etat – qu'il peut être considéré qu'elle contrôle la totalité des comptes de l'Etat. Le contrôle de l'usage des fonds publics appelle des investigations beaucoup plus approfondies que la simple comparaison entre le budget prévu et le budget réalisé et le respect des règles budgétaires de réallocation des crédits votés par le Parlement entre les Ministères ou entre les titres par l'exécutif (transferts ou virements).

²⁰ « *Le système de contrôle interne et externe des finances publiques au Burundi, état des lieux et recommandations* », octobre 2011, Mario Dehove, Jean Mathis, Germain Herman Nkeshimina. L'étude était financée par l'Union Européenne.

Les principales conclusions de cette étude sur la situation de la Cour des comptes avant le renouvellement de l'Assemblée nationale en 2011 que la mission PEFA fait siennes sont reprises sous forme synthétique dans l'encadré ci-dessous.

La Cour des comptes au Burundi ; synthèse de l'état des lieux

Les bases juridiques de la Cour des comptes sont de niveaux très élevés. Si elles sont solides et cohérentes jusqu'au niveau de la loi organique sur les finances publiques (LOFP) de décembre 2008, la loi sur la Cour des comptes de 2004 doit être réécrite.

La Cour des comptes est mentionnée dans l'article 6 d'un des six protocoles (le protocole II relatif à la démocratie et à la bonne gouvernance qui traite de l'organisation des pouvoirs publics) de l'Accord d'Arusha. Elle est aussi mentionnée dans une annexe qui rappelle qu'elle est « *l'instrument par excellence qui permet la bonne gestion de la chose publique* ». Elle figure dans la Constitution. La loi organique relative aux finances publiques (LOFP) précise de façon détaillée les missions de la Cour des comptes, ses droits et sa place dans le régime de responsabilité des comptables publics.

La loi du 31 mars 2004, entièrement consacrée à la Cour des comptes et antérieure à la Constitution, prévoyait que la Cour exerce des missions juridictionnelles. La Cour constitutionnelle a déclaré cette disposition contraire à la Constitution par une décision du 2 mars 2006. A la suite de cette décision et des nouvelles dispositions de la loi organique, la loi sur la Cour des comptes de 2004 est obsolète.

Ces bases de niveau constitutionnel ou quasi constitutionnel sont conformes aux engagements internationaux du Burundi, notamment le traité de l'EAC.

Le champ de compétence de la Cour est très large, tant pour les types d'organismes contrôlés que pour les types de contrôles à mener. Outre les vérifications et contrôles habituels d'une institution de contrôle supérieure (conformité, efficacité, efficience), elle doit aider le Parlement dans l'exercice de ses missions budgétaires, notamment par des avis sur les projets de budget et des rapports sur son exécution. Lui revient par ailleurs une mission explicite de certification des comptes des services publics.

Son indépendance est garantie par les textes et elle est respectée dans les faits. Ses dirigeants et les autres magistrats sont élus pour six ans par l'Assemblée nationale. Elle a une liberté complète de programmation et rend publics tous ses rapports (en les mettant en ligne sur internet). Elle a un budget propre. Ses relations avec l'Assemblée nationale, à laquelle elle est rattachée, sont étroites : elle lui transmet tous les rapports et réalise pour elle ses principaux contrôles relatifs au projet de budget et à l'exécution de la loi de finances.

Depuis 2008, la Cour ne réalise plus que ces rapports relatifs au budget, qu'elle est tenue, d'après les textes, de réaliser tous les ans. Le dernier rapport annuel public publié date de 2006. Elle ne certifie pas les comptes. La possibilité de communiquer avec les Ministres n'est pas utilisée. La Cour a réalisé 14 rapports spécialisés depuis 2005, le dernier datant de 2008.

La Cour dispose d'un quasi pouvoir de sanction des comptables, même après la décision de la Cour constitutionnelle.

Les décisions de sanction de la Cour n'ont plus l'autorité de la chose jugée depuis cette décision. Mais la loi organique lui reconnaît la faculté de proposer des sanctions au Ministre des finances.

Concernant la responsabilité des autorités et agents publics, les pouvoirs de sanctions de la Cour sont plus indirects et moins affirmés.

Pour les irrégularités et fautes de gestion commises par les Ministres, les gestionnaires et ordonnateurs délégués, la Cour dispose d'un pouvoir d'avis, mais cet avis, qui ne semble pas lier les autorités supérieures qui peuvent prendre les sanctions, est obligatoire.

Pour les fautes commises par les agents publics en général, les textes sont nombreux (la loi de 2004 sur la Cour des comptes, la LOFP, la loi de 2006 sur le statut général des fonctionnaires, le décret de 2011 portant règlement général de gestion des budgets publics) ; ils ne sont pas unifiés ; ils sont opaques : les incriminations sont diverses, les sanctions sont soit mal définies soit non précisées, soit insuffisantes, les procédures sont soit obsolètes, soit non définies, le rôle de la Cour est imprécis et, enfin, les règles de partage des responsabilités entre le comptable et l'agent public en cas de faute ou d'irrégularité ne sont pas précisées.

Depuis la décision de la Cour constitutionnelle, la Cour ne dispose plus de Parquet. Elle n'a jamais utilisé la possibilité dont elle dispose en droit de saisir la justice. Le Gouvernement peut saisir la Cour pour la réalisation d'audits, il ne l'a pas encore fait. La LOFP oblige le Gouvernement à saisir la Cour d'audits - dits *audits de capacité* - d'un Ministère dans trois cas : passage à la gestion par la performance ; contrôle financier a priori allégé et délégation d'ordonnancement au Ministre par le Ministre des finances ; aucune saisine de ce type n'a encore été demandée.

La gouvernance de la Cour présente des lacunes. Le suivi de l'activité reste informel. Il n'existe pas d'état des entités et comptes à contrôler, ni d'état historique des contrôles réalisés ; la Cour n'élabore pas de programmation annuelle de contrôle par magistrat ; elle n'a pas de plan stratégique et ne met pas encore en œuvre la gestion par la performance.

Les magistrats de la Cour sont désignés pour 6 ans par l'Assemblée nationale. Si cette procédure peut être appliquée aux responsables de haut niveau de la Cour, elle induit une grande précarité de statut des autres magistrats de la Cour qui précipite dès le début de la mandature de nombreux départs (la moitié des effectifs entre la création de la Cour et 2010) et ne favorise pas la professionnalisation des contrôleurs. Elle introduit aussi une discontinuité dans le travail – la Cour cesse toute activité tous les 6 ans pendant une longue période – néfaste à l'efficacité de l'organisme.

Le budget de la Cour s'élevait à 616 millions de FBU en 2010.

Les décisions sont collégiales, en droit et en fait. La contradiction est tardive et moyennement garantie en pratique. Le contrôle de qualité demeure informel.

Source : *le système de contrôle interne et externe des finances publiques au Burundi ; Etat des lieux et recommandations* ; étude financée par l'Union européenne et réalisée par Mario Dehove, Jean Mathis et Germain-Herman Nkeshimana.

Des recommandations ont été élaborées ; elles sont en cours de discussion par les autorités Burundaises, le présent rapport n'en fera donc pas mention.
Les informations utiles pour la notation PEFA tirées de cette étude sont les suivantes.

La Cour ne parvient pas à stabiliser ses effectifs : au moment de la création de la Cour, les effectifs s'élevaient à 21 magistrats. En 2010, avant le renouvellement de la Chambre des députés (et donc des membres de la Cour) le nombre des magistrats avait diminué de moitié. Après le renouvellement de mars 2011, les effectifs sont de 34 magistrats et de 34 agents d'appui.

Le budget de la Cour en 2010 s'élevait à 616,8 Millions de FBU. La Cour n'a pas fait l'objet d'audit externe ; elle n'a pas de code d'éthique complet et autonome hors le statut des magistrats qui, il est vrai, couvre un large champ d'un code d'éthique (notamment elle n'utilise pas celui de l'INTOSAI) ; elle n'a pas de référentiel de contrôle ; elle n'a pas d'indicateur d'efficacité relative à son action (part de la masse financière contrôlée/masse financière à contrôler) et ne pratique pas la gestion par la performance.

Etendue de la vérification externe

Rapports publics

La Cour a réalisé deux rapports publics annuels : le premier portait sur les années 2004-2005 le second sur l'année 2006.

Rapport sur l'exécution de la loi de finances (avant « *Déclaration de conformité* » depuis la LOFP « *Rapport de contrôle de l'exécution du budget général de l'Etat* »)

La Cour réalise tous les ans des rapports sur le projet de budget et sur le projet de loi d'exécution de la loi de règlement.

Tableau 26.1 : Dates de transmission du projet de loi de règlement par la Ministère en charge des finances

Exercice	2007	2008	2009	2010
Date de transmission à la Cour du projet de loi de règlement par le Ministère en charge des finances	Juin 2008	Juin 2009	Juin 2010	30 juin 2011
Etablissement du rapport de la Cour des comptes	Décembre 2008 (Déclaration générale de conformité)	Décembre 2009 (Déclaration générale de conformité)	Mars 2011 (Rapport de contrôle de l'exécution du budget général de l'Etat)	Octobre 2011

Le rapport de la Cour des comptes sur l'exécution de la loi de finances (Rapport de contrôle de l'exécution du budget général de l'Etat, exercice 2010)

La Cour compare les documents qui lui sont transmis :

- Le projet de loi de règlement et de compte-rendu budgétaire (comptabilité administrative) ;
- Les rapports annuels de l'OTBU (rapport de gestion de compte courant du Trésor et du compte IPPTE) ;
- Les comptes individuels des comptables ;
- La balance des comptes annexée.

D'après les annexes du rapport, elle semble aussi consulter les Ministères, comme cela doit être fait pour la rédaction d'un rapport sur l'exécution budgétaire ; cependant cette consultation ne trouve aucun débouché dans le rapport qui ne contient pas

d'explications qui pourraient être tirées de celle-ci. Outre les parties de synthèses, le rapport est composé de parties calquées sur la structuration des comptes (recettes, dépenses, soldes, dettes). La Cour n'a pas encore décidé d'une rédaction plus thématique ou stratégique (par exemple un chapitre relatif à une politique ou à un Ministère particulier).

Elle réalise des tableaux qui devraient être produits par le Ministère des finances (comparaison systématique du réalisé n-1 du prévu initialement, des crédits consommés (engagement et ordonnancement) et payés, des transferts et virements ; synthèse des dépenses par Ministère (n-1 ; crédit initial ; engagement ; paiements). Elle n'indique pas cependant les transferts et virements ni le montant des ordonnancements (ce qui est utile pour les arriérés ; ce qui l'amène à commettre une erreur sur le calcul des arriérés en utilisant la différence entre l'engagement et le paiement et non l'ordonnancement et le paiement).

Elle fait des observations utiles sur la qualité comptable des états qui lui sont transmis (voir l'indicateur PI-25).

Elle reste cependant trop souvent trop descriptive dans ses constats.

La Cour se contente d'observer des évolutions (année n par rapport à année n-1) ou de faire des constats (écarts entre ce qui est voté et ce qui est consommé) sans les commenter, même lorsqu'ils le mériteraient (mauvaise prévision, événements imprévus, mauvaise exécution du budget par les Ministères ?) ; exemple de tels constats laissés sans explication :

- Taux de réalisation des recettes (+7,7 %) et des recettes non fiscales (+ 19,8 %) ;
- Taux de réalisation des dons en capital (19,8 %) ;
- Non réalisation d'importantes ressources budgétaires budgétisées (12,7 milliards compensation COMESA par exemple) ;
- Taux de réalisation des charges de 80,5 % seulement ;
- « Sur exécution » des dépenses courantes – dépassement des crédits (6,7 %) ; notamment pour le Ministère de l'enseignement de base et secondaire (dépassement illégal de crédits de 7,1 %) ;
- Sous exécution massif sans explication de certains Ministères, (Transports, postes et télécommunications (consommation de 64 %) ; travaux publics et équipement (71 %) ; commerce, industrie et tourisme (81 %) agriculture et élevage (81, 3 %) énergie et mines (84,6 %) ; pas d'analyse des exécutions des Ministères ;
- Taux de croissance des salaires et primes (27,2%) (croissance des effectifs, croissance des salaires ou effet structurel dit « GVT » ?) ;
- Diminution des transferts aux ménages (26,6 %) ;
- Augmentation des subsides et subventions (91,9 %) ;

Quelques postes mériteraient des approfondissements : par exemple le montant très élevé des charges de contentieux ; les faibles dépenses de formation alors que les frais de mission sont élevés.

Rapport sur l'exécution du budget

La Cour a aussi réalisé en décembre de l'année en cours, des rapports sur l'exécution du budget en cours (appelés « *rapports sur l'exécution de la loi de finances* ») ; ils portaient sur les neuf premiers mois de l'année ; elle en a réalisé 3 (2007 à 2009) ; elle a cessé d'en produire depuis 2010.

Rapports sur les projets de budget

La Cour a réalisé 8 rapports sur les projets de budget (projets de 2006 à 2012). Les deux derniers ont été remis le 24 décembre 2010 et le 14 décembre 2011. Le projet de budget lui a été transmis le 5 décembre 2011 (après transmission au Parlement le 2 décembre).

La Cour déplore ces retards qui enlèvent une grande partie de leur intérêt à la consultation de la représentation nationale – qui ne peut en débattre avec tout le temps nécessaire - et au rapport de la Cour.

La Cour a peu de temps pour élaborer son rapport. En outre, comme elle le note, le gouvernement ne lui transmet pas comme la loi organique le prévoit un rapport sur l'exécution de la loi de finances en cours et les grandes orientations pour les années à venir (article 13 de la LOFP qui prévoit que cette transmission se fait deux mois avant la présentation du budget).

Le rapport réalisé par la Cour est très utile et en maints endroits il contient des observations techniques ou stratégiques qui sont de nature à apporter à l'Assemblée nationale des informations aptes à nourrir sa réflexion et sa délibération.

Il reste cependant, à l'instar du rapport sur l'exécution de la loi de finances, et de manière générale, trop descriptif dans son approche (en s'appuyant trop souvent sur les évolutions par rapport à l'année précédente, l'évolution des répartitions des dépenses ou des recettes ou les réalisations observées sur l'exercice en cours) et ne va pas assez loin dans les analyses des évolutions économiques et financières qui les sous-tendent (voir encadré ci-dessous).

Le rapport de la Cour des comptes sur le projet de loi portant budget général de l'Etat

Ce rapport est, il importe de le souligner d'emblée, très utile. A côté de grandes forces, il comporte certaines faiblesses.

Les forces

Le rapport passe en revue de façon systématique les postes du projet de budget et analyse systématiquement :

- Leur évolution par rapport à l'exercice précédent (en prévision et en réalisation telle qu'elle résulte des données disponibles sur la réalisation en septembre 2011) ;
- Leur évolution en structure (répartition des sous catégories de dépenses et des recettes par rapport à une catégorie donnée).

Il analyse systématiquement le respect des grandes règles budgétaires et comptables telles qu'elles sont définies par la loi organique et maintenant le RGGBP.

Il apporte, à cet égard beaucoup de commentaires utiles. Notamment :

- Il souligne les nombreuses négligences formelles du Ministère des finances en ce qui concerne la présentation formelle du projet, notamment dans les visas (des textes abrogés sont visés ; des textes récents ne sont pas visés) ;
- Les retards dans la mise en œuvre de textes (la nouvelle nomenclature ; la transmission de rapports sur l'exécution et les perspectives) ;
- L'évolution favorable des recettes intérieures et de l'action de l'exécutif qui la permet ;
- Le caractère qui peut être considéré comme irréaliste des prévisions de recettes intérieures ;
- L'insuffisance de réduction des exonérations et l'optimisme systématique qui a présidé à ses prévisions les années antérieures (en 2011 leur augmentation était déjà de 28 % en septembre 2011 par rapport à la prévision) ainsi que la nécessité de rationaliser leur octroi ;
- La nécessaire préparation à la montée des charges d'intérêts consécutive aux évolutions à attendre des financements et de la hausse de leur coût ;
- La mauvaise répartition des dépenses entre les frais de mission et la formation (elle insiste de façon récurrente sur la nécessité de bien former les agents publics, et sur le fait que le gouvernement en perdant de vue cette exigence tend à sacrifier le futur de la formation au présent des missions) ;
- La mauvaise gestion du poste des dépenses imprévues ;
- Les incertitudes concernant les arriérés.

Les faiblesses

En revanche, il manque en maints endroits des analyses propres à éclairer le législateur :

- La qualité et l'exhaustivité des documents transmis ;
- Les méthodes de prévision (notamment sur les recettes dont la croissance est un élément clef de la stratégie budgétaire du Burundi ; comment sont-elles établies par l'exécutif) ; ce point est essentiel : la Cour n'oblige pas suffisamment le gouvernement à expliciter les hypothèses qui sous-tendent ses projections budgétaires une par une (effet des mesures nouvelles en année pleine ; évolutions spontanées (budget de reconduction) ; influence des évolutions économiques sous-jacentes (inflation, croissance..) ; séparations des effets volume et des effet prix, (par exemple dans les dépenses salariales des Ministères) ;
- La Cour s'interroge sur la fiabilité des données sur les projets figurant dans le PIP dont elle estime qu'il conviendrait de les examiner « à la loupe » (P. 24 du rapport) ; elle pourrait mener elle-même les études de fiabilité qu'elle demande de faire à l'exécutif ; ce serait un apport extrêmement précieux pour l'Assemblée nationale ;
- La politique de logement et bâtiments des administrations sur laquelle la Cour pourrait donner son avis ;
- La Cour note avec pertinence que la diminution des achats globaux ne doit pas compromettre la politique en cours de gratuité dans le domaine médical (fournitures médicales et hospitalières ; soins des femmes enceintes et enfants de moins de 5 ans) et dans le domaine scolaire (fournitures scolaires et frais de scolarités) sans en donner cependant les évolutions précises, concernant ces seuls achats de fournitures.

Rapports « spécialisés »

La Cour a réalisé depuis sa création 14 rapports spécialisés ; le dernier date du 25 juin 2008. Il porte sur les exonérations accordées par l'Etat. A l'exception d'un rapport sur les disparités de statuts pécuniaires de l'administration publique au 31 décembre 2007, ils portent essentiellement sur la gestion des fonds et des lignes budgétaires.

Le programme de vérification de la Cour exercice 2012

C'est à partir du mois d'avril 2011 que la chambre a repris le travail et a procédé à l'examen des comptes de gestion des communes de Mutimbuzi et de Muyinga. Les entités contrôlées sont en train de faire des observations et commentaires sur ses rapports provisoires.

Et pour 2012, la Cour compte, « *si les moyens le permettent* », examiner les comptes de gestion des communes Rumonge, Ngozi, Rugombo, Buraza et Matana.

La Cour va étendre ses contrôles sur les comptabilités publiques notamment le contrôle des comptables des recettes à Kanyaru-haut et à Kobero, le contrôle du comptable de l'hôpital de Gitega; le contrôle de gestion du complexe théicole du Burundi (OTB).

Elle prévoit également de contrôler les comptes de l'OTBU.

Certification

Aucun rapport de certification n'a été fait sur les entités à budget autonome. La possibilité de communiquer avec les Ministres par voie de référé n'a pas été utilisée.

Ces rapports sont – à l'exception de certains, peu nombreux – très descriptifs et peu analytiques. Les commentaires sont réduits.

Contrôle des comptabilités et contrôles administratifs

Depuis la décision de la Cour constitutionnelle, la Cour a naturellement cessé de juger les comptes des comptables et de mettre en cause la responsabilité des agents publics par l'intermédiaire de la Chambre de discipline budgétaire.

Elle n'a pas examiné de comptabilité de comptable particulier ni contrôlé de gestion d'entité administrative (Direction, services, EPE, APE ou autres).

Les recommandations de la Cour

La Cour n'a pas encore réalisé de rapports sur le suivi de ses recommandations.

Les recommandations contenues dans les rapports sont souvent de nature formelle, portant essentiellement sur le respect des procédures.

Tous les rapports contiennent des recommandations ; il n'a pas été mis en place un suivi interne des recommandations faites.

Il n'existe pas non plus de contrôle spécifique de suivi des recommandations. Ce contrôle est réalisé lors du contrôle suivant.

Comparaison avec le PEFA 2009

Peu d'amélioration sont à noter, la Cour des comptes continuant à rencontrer des problèmes d'activité liés à la difficulté de stabiliser ses effectifs et aussi à l'incertitude concernant ses missions et son statut après la décision de la Cour constitutionnelle.

Réforme en cours ou en préparation

(Voir l'indicateur PI-21 ; une réforme globale concernant le contrôle interne et externe est en préparation et elle est présentée dans le cadre de l'indicateur sur la vérification interne).

Notation

Difficultés générale de notation

Une des difficultés soulevées par la notation de cet indicateur tient au fait que l'activité de la Cour des comptes est très différente selon les différents champs de compétence qu'elle doit exercer (contrôle des comptes, contrôle administratif,

rapport sur le projet de loi de règlement), et selon les institutions qui relèvent de sa compétence (Etat, EPE, principalement, pour ce qui concerne le champ du PEFA).

Notation

Note	Critères minima (Méthode de justification notation : M1) Note globale : D+	Justification
Etendue de la vérification effectuée (y compris le respect des normes d'audit)	i) Note : D Les vérifications portent sur les entités de l'administration centrale représentant moins de 50 % des dépenses totales ou les vérifications ont une plus couverture plus importante mais ne mettent pas en évidence les questions d'importance majeure.	La Cour réalise chaque année sur la période sous revue un rapport sur le budget et un rapport sur l'exécution de la loi de finances. Elle n'a pas fait de rapport sur le fonctionnement de l'administration, ni sur l'usage détaillé des fonds publics. Le rapport sur l'exécution de la loi de finances ne peut être considéré comme un rapport de certification (pas d'examen des procédures de contrôles internes notamment et pas d'utilisation des techniques de certification (analyse des cycles).
Présentation dans les délais des rapports de vérification au parlement.	ii) Note : B Les rapports de vérification sont présentés au parlement dans les 8 mois suivant la fin de la période sous revue ; les rapports de vérification concernant les états financiers sont présentés au parlement dans les 8 mois suivant leur réception par l'institution de vérification externe.	Les délais entre la réception des comptes et états du ministère des finances et les rapports de la Cour des comptes ont été : 2008 : 6 mois 2009 : 8 mois 2010 : 4 mois
Preuve du suivi des recommandations formulées par les vérificateurs.	iii) Note : D Peu de preuves existent quant à une réponse donnée ou un suivi.	La Cour formule peu de recommandations car elle fait peu de rapport. Dans les rapports qu'elle réalise, elle fait des recommandations très importantes au Ministère des finances qui n'en tient pas compte et ne répond pas aux questions posées par la Cour dans le rapport ou répond à côté ou fait une fausse réponse.

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

Non noté, l'Assemblée nationale, n'ayant pas donné suite ni réponse à la demande d'entretien de la mission PEFA avec des membres de la Commission en charge de l'examen du projet de budget.

Note	Critères minima (Méthode de notation : M1) Note globale :	Justifications
Portée de l'examen par le parlement.	i) Note : non noté	
Les procédures d'examen	ii) Note : non noté	
Le temps imparti pour l'ensemble des étapes de l'examen	iii) Note : non noté	
Les règles régissant les modifications du budget en cours d'exercice par l'exécutif sans accord du Parlement	iv) Note : non noté	

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

Non noté, l'Assemblée nationale, n'ayant pas donné suite ni réponse à la demande d'entretien de la mission PEFA avec des membres de la Commission en charge de l'examen du projet de budget.

Que faut-il entendre par rapports de vérification externe ?

Tout ce qui est produit par la Cour : le rapport sur la loi de règlement, les référés, le rapport public, les rapports thématiques ou particuliers, les jugements.

Notation

Note	Critères minima (Méthode de notation M1) Note globale :	Justification
Le respect des délais impartis	i) Note : non noté	
les auditions menées par la Parlement visant à approfondir les conclusions des rapports reçus	ii) Note : non noté	
les recommandations faites par le Parlement à l'exécutif et sur leurs suites	iii) Note : non noté	

3.7 Pratique des bailleurs de fonds

Généralités sur les indicateurs D-1, D-2 et D-3

On observe une amélioration de la collecte et de la centralisation des données sur le financement sur ressources extérieures (elle a été réalisée en 2011 et a amélioré la couverture du budget 2012 qui enregistre une augmentation des financements sur ressources extérieures).

Toutefois il n'existe toujours pas de synthèse globale des crédits des Ministères incluant les dépenses sur ressources extérieures.

Réformes en cours

Les réformes suivantes sont en cours ou programmées à court terme :

- Adoption d'un protocole de collecte et d'intégration des données sur le financement extérieur dans le budget (ce protocole est validé au niveau du *Forum stratégique* et est en attente de validation par le *Forum politique* avant signature par le MFPDE et les bailleurs) ;
- Elaboration d'une politique nationale de l'aide (PNGA) ;
- Création du CNDP.

D-1. Prévisibilité de l'appui budgétaire direct

La question de la prévisibilité de l'appui budgétaire direct est traitée de deux points de vue, celui de son taux de réalisation annuel et celui des retards de décaissement trimestriels.

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

Les données issues du CNCA permettent de déterminer l'écart entre l'aide prévue (on ne connaît pas la date de cette prévision) et l'aide réalisée ; elles appellent les précisions suivantes :

- les données 2010 agrègent les appuis budgétaires et les aides à la balance des paiements. Les modalités de l'assistance du FMI ne sont pas identiques à celles de l'appui budgétaire (l'aide du FMI s'ajoute aux réserves de change mais leur contrepartie n'est pas déposée dans le budget de l'Etat) ;
- le chiffre 2008 de l'aide budgétaire est celui prévu initialement, avant la révision intervenue en cours d'année. Le montant prévu après révision est de 121,47 millions d'euros.

Au regard des données tirées du CNCA il apparaît que l'aide budgétaire n'a été qu'une seule année inférieure à plus de 5 % aux prévisions. Cette conclusion n'est pas modifiée si au lieu de la prévision initiale pour 2008 il était retenu la prévision révisée.

Tableau D-1.1 - Aide budgétaire prévue et réalisée

	2008			2009			2010			2011		
	Prévu	Réalisé	Taux R/P	Prévu	Réalisé	Taux R/P	Prévu	Réalisé	Taux R/P	Prévu	Réalisé	Taux R/P
UE (euro) PABRE				15	13,5		15	14,37		15	14	0,93
UE (euro) vulnérabilité Flex					14,33			14,27				
AFD (en euros)							0,43	0,43	1,00	0,86	0,86	1,00
BM (dollars)	25	25	1,00	25	25	1,00	25	25	1,00	25	25	1,00
BAD (en dollars)	9	9	1,00	5	5	1,00	10	10	1,00			
Pays-Bas (en euros)					10			10		10,4	10,4	1
Total (en US dollar) hors Flex	34,0	34,0	1,00	40,7	46,8	1,15	46,0	52,7	1,15	43,8	43,0	0,98
Total (en US dollar) y compris Flex		34			57,02			62,91			43,04	
(1 euro = 1,4 dollar)				10		0,00						
Appui budgétaire CNCA	77,46	116,11	1,499	91,14	97,36	1,068	123,74	109,21	0,883			
Fonds commun	6	6,1	1,017	8,91	10,86	1,219	37,39	32,48	0,869			
Total	83,46	122,21	1,464	100,0	108,22	1,082	161,13	141,69	0,879			

Source : questionnaire PEFA et CNCA

Elle est conforme aux informations tirées du questionnaire.

La note pour la composante i) est donc A.

Respect des délais de décaissement des bailleurs de fonds en cours d'exercice (conformité avec les prévisions trimestrielles globales)

Les retards peuvent avoir des origines très différentes : ils peuvent être liés à une mauvaise gestion de l'aide par les bailleurs ; ils peuvent aussi être liés à la non satisfaction de conditions mises au versement de l'aide par les bailleurs et le Burundi.

Les données du CNCA pour 2011 sont reportées dans le tableau suivant. Elles ne sont disponibles que pour l'année 2011.

Tableau D-1.2 : Les décaissements des appuis budgétaires en cours d'année (en milliards de BIF) pour 2011

	Trimestre 1	Trimestre 2	Trimestre 3	Trimestre 4	Total
BAD réalisé		7,9		6,1	14
Prévu		7,8		5,9	13,7
BM réalisé	30,7			38,8	69,5
Prévu	31,6			32,7	64,3
UE réalisé	23,1		0,38	24,9	48,38
Prévu	23,1			25,1	48,2
Norvège réalisé		11,7			11,7
Prévu	12,6			13,1	25,7
Pays bas réalisé				17	17
Prévu				17	17
Total réalisé	53,8	19,6	0,38	86,8	160,58
Prévu	67,3	7,8	0	93,8	168,9

Source : CNCA

Les réponses des bailleurs au questionnaire PEFA.

Tableau D-1.3 : Les réponses des bailleurs au questionnaire PEFA sur les retards (retards moyens en trimestres)

Retard moyen (en trimestres)	2009	2010	2011
UE (euro) PABRE	1 trimestre	2 trimestres	2 trimestres
UE (euro) vulnérabilité Flex			
AFD (en euros)	1 à 2 trimestres	1 à 2 trimestres	1 à 2 trimestres
BM (dollars)	Pas de retard	Pas de retard	Pas de retard
BAD (en dollars)	1 trimestre		
Pays bas	5 trimestres		2 trimestres
TradeMark East Africa			

Tableau D1-3 : Le calcul des retards effectifs pondérés

Valeur des retards en Millions US dollars (retard en trimestre X montant de l'aide) par bailleurs et par année	2008	2009	2010	2011
UE (euro) PABRE		13,5	28,74	28,0
UE (euro) vulnérabilité Flex				

AFD (en euros)				
BM (dollars)		0	0	0
BAD (en dollars)	3			
Pays bas		50		20,8
Total	9,0	63,2	84,0	60,4
Taux de retard moyen pondéré	0,33	0,21	0,34	0,46

Le calcul des retards effectifs pondérés selon la méthodologie PEFA fait apparaître (par rapport aux réponses obtenues au questionnaire) la série : 33 %, 21 %, 34 % et 46 %.

Il apparaît ainsi que la notation est C (dépassement compris entre 25 % et 50 % pour deux des trois dernières années).

Dans le rapport CNCA 2010, il est indiqué « 35 % des décaissements des appuis budgétaires et à la balance des paiements ont été enregistrés au premier trimestre, 4 % au second trimestre, 10 % au troisième trimestre et 51 % au dernier trimestre. Ce déséquilibre entre les trimestres s'explique d'une part, du fait que les appuis de la Banque mondiale et de la Norvège estimés à environ 38 millions de dollars US (35 %) ont été décaissés au premier trimestre et l'appui des pays bas (environ 13 millions, soit 12 %) a été enregistré au 4^{ème} trimestre 2010, d'autre part à l'absence de plan de décaissements les donateurs s'activent à la fin de l'année pour décaisser. Ces retards de décaissement des appuis budgétaires qui font que l'essentiel des appuis à travers cet instrument arrivent au pays vers ou pendant le mois de décembre induisent des difficultés importantes de trésorerie ».

Notation

Composante	Critères minima (Méthode de notation M1) Note globale : C+	Justification
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 (ou une autre institution d'approbation équivalente).	ii) Note : A Au cours des trois dernières années, l'appui budgétaire direct effectif n'a été qu'une seule année inférieure de plus de 5 % aux prévisions.	Les données du CNCA font apparaître les taux de réalisation (réalisé/prévu) suivants : 2008 : +46% 2009 : +8,2 % 2010 : -12,1 % Le questionnaire confirme ces données pour la notation.
ii) Respect des délais de décaissements des bailleurs de fonds en cours d'exercice (conformité avec les prévisions trimestrielles globales)	ii) Note : C Des prévisions de décaissements trimestriels n'ont été convenues avec les bailleurs de fonds au début ou avant le début de l'exercice budgétaire et les retards effectifs dans les décaissements (pondérés) n'ont pas excédé 50 % au cours de deux des trois dernières années.	Selon les réponses des bailleurs au questionnaire PEFA les retards effectifs dans les décaissements ont dépassé 25 % au cours de deux des trois dernières années tout en étant inférieurs à 50 %.

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

La programmation et le suivi des projets et programmes et leur traduction budgétaire étaient assurés par le Ministère du plan qui avait la responsabilité de préparer le PIP (avant la fusion avec le Ministère des finances en 2011). Par ailleurs, le CNCA est chargé depuis 2007 de suivre la coordination des acteurs en matière d'aide internationale – dans la perspective de la mise en œuvre de la déclaration de Paris – et il s'est doté d'un outil informatique de suivi des projets et programmes.

Plusieurs questions se posent : les prévisions budgétaires de la loi de finances sont-elles complètes ? Les reporting des décaissements sont-ils disponibles dans des délais raisonnables ? Les mêmes questions se posent pour le reporting d'exécution.

Informations sur les prévisions de l'aide projet et prévision budgétaire de la loi de finances

Les réponses aux questionnaires PEFA

Les bailleurs qui ont répondu au questionnaire (représentant 53,6 % de l'aide projet (y compris assistance technique) hors l'aide humanitaire et les fonds commun et 49 % de l'aide projet y compris l'aide humanitaire) considèrent à 99 % qu'ils fournissent une prévision de décaissement avant le vote de la loi de finances et que cette prévision est répartie par ministère ou par secteur de la nomenclature fonctionnelle (ou qu'il est facile de le faire à partir de la répartition par projet fourni). Ces prévisions sont transmises via le CNCA.

Les considérations du CNCA

Le CNCA observe que les apports extérieurs relatifs aux projets et programmes apparaissent toujours en annexe au budget national et considère que cela ne facilite pas le travail de coordination dans la mesure où il « *devient difficile d'apprécier avec exactitude le niveau des allocations par secteur et d'assurer une affectation judicieuse des ressources disponibles* ».

Les constats du CNCA sur l'aide

Au-delà du budget annuel le CNCA observe que :

- Le gouvernement éprouve des difficultés à avoir dans les délais opportuns et de façon exhaustive les plans de dépenses des donateurs sur une période pluri annuelle ;
- Certains partenaires ne sont pas encore en mesure de fournir les informations en rapport avec les prévisions de décaissement de leur appui avec exactitude et exhaustivité ;
- La provenance de l'aide est un élément important qui influence son niveau de prévisibilité : l'aide multilatérale non Onusienne (notamment UE, BM) est plus prévisible ; les donateurs inscrivent leur action dans des cadres d'assistance pays sur un horizon temporaire d'au moins trois ans dont les plans d'action permettent d'avoir une vue « *plus ou moins nette de la nature et du volume des financements qui sont prévus pour être décaissés sur toute cette période* », même si ces plans d'actions peuvent ne pas être suivis de conventions ou d'accords de financement ; l'aide multilatérale Onusienne est plus imprévisible. L'aide bilatérale des pays ayant développé des programmes indicatifs de coopération (Belgique, Allemagne, Royaume Uni, Suisse, Japon) n'ont pas de difficultés à communiquer leurs prévisions de décaissements (sauf pour la partie des fonds en dehors des programmes convenus). Par contre les pays dépourvus de programme de coopération de référence (France, Etats-Unis, Norvège, Suède) ne sont pas capables de fournir des prévisions de décaissements. Quant à l'aide en provenance de pays sans coopération directe avec le Burundi (Canada, Espagne, Irlande, Grèce), elle est « *totalemment imprévisible* ».

La gestion des aides par le Ministère chargé du plan sur la période étudiée (avant la fusion avec le Ministère des finances)

La revue des dépenses publiques réalisée en juin 2011 par la Banque mondiale²¹ à la demande du gouvernement Burundais (comme suite au PEMFAR - Revue de la gestion des dépenses publiques et de la responsabilité financière - de 2008) a évalué les informations disponibles au moment de l'élaboration du PIP par le Plan. Ce document repose sur des données un peu anciennes (les données utilisées portent sur l'année 2009). Il est – pour cette question de l'information disponible sur les projets des bailleurs – qualitatif. Il considère que la situation du Burundi est typique d'une situation *post-conflit* marquée par une faible information sur les flux d'aide et une grande dépendance à l'égard des donateurs.

Le Ministère chargé du plan et l'intégration des données sur les projets

Le Ministère du plan joue un rôle central dans l'intégration des informations fournies par les bailleurs au gouvernement sur leur projet dans le budget annuel puisque lui revient (jusqu'à la fusion des deux Ministères) la préparation du PIP triennal glissant selon le modèle des pays francophones. Un décret présidentiel de janvier 2009 confie au *Département de la programmation la centralisation* de l'information et la préparation du PIP et de ses priorités²². Il doit le faire compte tenu du cadre macro élaboré par le Ministère du plan (jusqu'à la mise en place d'un dispositif de cadrage conjoint avec le Ministère des finances) et sur la base des contributions des Ministères techniques qui lui envoient leurs listes de projets. En sa qualité d'agence de programmation des investissements gestionnaire de l'aide, le Ministère est chargé de gérer et de suivre les financements extérieurs. Les choix stratégiques et techniques reviennent théoriquement aux ministères techniques qui doivent suivre les projets.

Le PIP du Burundi présente quelques particularités : la taille des projets est faible (moins de 500 000 \$) ; la durée des projets est courte (moins de 5 ans) ; la qualité des projets est très variable selon les secteurs ; des dépenses courantes sont souvent intégrées dans le PIP.

D'après la revue des dépenses publiques, le système de suivi est inadéquat : les données relatives aux dépenses manquent de fiabilité. Nombre d'anomalies sont relevées :

- Des projets manquent ;
- Les donateurs travaillent directement avec les Ministères techniques sans consultation avec les Ministères des Finances et du plan au stade de la discussion et de la préparation des projets ; la plupart de ces projets ne sont même pas évoqués pendant la préparation du budget, leur financement étant déjà décidé ; ceci entraîne une faible appropriation par le gouvernement ;
- Plus de 50 % des projets (surtout des petits projets financés par les ONG ne figurent pas dans le PIP) ;
- Depuis longtemps le PIP est adopté après l'approbation de la loi de finances alors que cette question devrait précéder celle de la loi de finances ; en conséquence le PIP reste hors budget jusqu'à son intégration dans la loi de finances.

La revue considère donc que le PIP ne suit pas correctement les investissements financés par l'aide.

Reporting d'exécution

Les réponses au questionnaire PEFA

²¹ Rapport No. 56716-BI, Burundi, *Revue des dépenses publiques, Améliorer l'efficacité des dépenses publiques*, Juin 2011, Document de la Banque mondiale.

²² La préparation du budget d'investissement est depuis 2008 règlementée par le décret n°100/100 du 3 juin 2008. Il a été complété par une ordonnance ministérielle sur le fonctionnement des unités chargées de la préparation du budget (n° 540/486 du 13 avril 2009) et un autre sur le mode de calcul des estimations budgétaires.

Les réponses au questionnaire PEFA sont difficiles à interpréter car un important bailleur ne disposait pas de cette information. Il montre qu'une faible part (57 %) des bailleurs transmet régulièrement de façon sûre un rapport d'exécution – de décaissement – des aides projets. Ceux qui le font, le font soit immédiatement, soit dans le trimestre qui suit. Et les informations contenues dans ces rapports sont réparties par Ministère ou par secteur de la nomenclature fonctionnelle.

Les analyses du CNCA

Le CNCA souligne la « prolifération » des unités de gestion des projets (84 selon les résultats de l'enquête OCDE 2011 sur la déclaration de Paris) qui rend difficile la collecte des informations.

Le CNCA gère depuis 2008 un outil de suivi de l'aide la plate forme de gestion de l'aide (PGA) qui permet un suivi de l'état de libération de l'aide en continu. C'est un outil utilisant une technologie web qui permet aux acteurs d'entrer les données ou de consulter l'information existante (voir encadré sur CNCA).

Les observations de la revue des dépenses publiques

La revue a relevé les problèmes généraux d'exécution et de suivi des projets – à l'exception des projets sur fonds PPTE et du FCE - suivants :

- L'absence d'un mécanisme commun de suivi et d'évaluation ;
- La faible capacité en matière de gestion comptable et financière des Ministères qui les gênent dans le suivi de l'exécution et les décaissements ;
- Le manque de coordination entre le gouvernement et les donateurs : les rencontres périodiques étant rares, le cadre de partenariat apparaît comme une première étape vers une meilleure coordination.

Elle a observé que la production de rapports était « inégale » et que SIGEFI ne donnait pas d'informations sur les projets exécutés par les donateurs qui ne transitent pas par la chaîne de la dépense. Elle a imputé ces défaillances à la faiblesse des fonds de contrepartie et à la mauvaise connaissance des procédures des bailleurs par les fonctionnaires.

Composante	Critères minima (méthode de notation : M1) Note globale : D+	Justification
i) État complet et respect des délais dans la communication par les bailleurs de fonds des prévisions budgétaires à l'appui des projets.	i) Note : D Tous les principaux bailleurs de fonds ne fournissent pas d'estimations sur les décaissements de l'aide-projet au moins pour l'exercice budgétaire à venir et au moins trois mois avant le démarrage de cet exercice.	Tous les grands bailleurs (qui ont répondu au questionnaire PEFA) fournissent une prévision de leur aide projet en temps voulu. Ils représentent un peu moins de 50 % de l'aide projet (y compris humanitaires). Mais l'aide au Burundi est très éclatée et la part des humanitaires est forte. Or ces bailleurs ne communiquent pas leurs informations.
ii) Fréquence et portée des rapports des bailleurs de fonds sur les flux réels à l'appui des projets.	ii) Note : C Les bailleurs de fonds fournissent des rapports trimestriels dans les deux mois suivant la fin de la période sur l'ensemble des décaissements effectués pour au moins 50 % des prévisions de financement extérieurs des projets inscrites au budget. L'information ne donne pas nécessairement une ventilation conforme à la classification budgétaire du gouvernement.	Le questionnaire montre qu'une faible part des bailleurs transmet des rapports de décaissements des aides projets. La part de ceux qui sont inscrits au budget est inférieure à 50 %. Il a été considéré que l'important bailleur qui n'avait pas les éléments pour répondre ne fournissait pas les rapports trimestriels considérés.

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

Les réponses au questionnaire de la mission PEFA aux bailleurs ont été mises à profit pour estimer la part de l'aide gérée sur la base des procédures nationales.

Au total, le pourcentage de la part des ressources des bailleurs de fonds qui utilisent les systèmes nationaux, calculé en moyenne sur les domaines (passation des marchés, paiements/comptabilité, vérification et établissement de rapport), est de l'ordre de 20 % en 2010. Ce chiffre, qui vaut pour l'année 2010, est proche de celui auquel a conduit l'enquête de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris en 2011; voir tableau D3.1. L'aide budgétaire représente, en 2010, 20 % du total de l'Aide Publique au Développement. C'est donc au total 36 % de l'aide (20% x 80 % + 20 %) qui est gérée selon les procédures nationales.

Tableau D-3.1 – Extrait du tableau « Suivi des indicateurs de la déclaration de Paris rapport 2010 CNCA

Indicateurs de la Déclaration de Paris	Objectifs pour le BF	Situation de référence du Burundi en 2005	Situation atteinte par le Burundi en 2007	Situation atteinte par le Burundi en 2010	Cible 2010
Indicateur 5a) Utilisation des systèmes nationaux de gestion des finances publiques	Amener tous les donneurs à utiliser les systèmes nationaux de gestion des finances publiques	24 %	33 %	23 %	Pas de cible
Indicateur 5b) Utilisation des systèmes nationaux de passation des marchés	Amener tous les donneurs à utiliser les systèmes nationaux de passation des marchés	19 %	35 %	31 %	Pas applicable

Source : Rapport pays de suivi de la mise en œuvre de la déclaration de Paris, Enquête OCDE 2011

Notation

Composante	Critères minima (Méthode de notation M1) Note globale : D	Justification
La proportion globale des fonds versés à l'administration centrale au titre de l'aide qui est gérée sur la base des procédures nationales.	i) Note : D Moins de 50 % des fonds versés à l'administration centrale au titre de l'aide sont gérés selon les procédures nationales.	De l'ordre de 20 % de l'aide projet/programme est gérée selon les procédures nationales ; 36 % de l'aide totale (budgétaire et projet/programme) est gérée selon les procédures nationales.

3.8 Synthèse des notes et comparaison avec le PEFA précédent

Tableau 3.8.1 : Synthèse des notes sur les composantes

Avertissement très important

Les comparaisons avec le PEFA 2009 doivent être faites avec prudence : les règles ou la méthode de la notation ont pu changer ; la note 2009 pourrait devoir être revue à la lumière de nouvelles informations disponibles maintenant qui ne l'étaient pas en 2009 (voir le tableau suivant pour les explications des évolutions)

	Note 2009	Note 2012	Composante	Observations 2012
A. RESULTATS DU SYSTEME DE GESTION DES FINANCES PUBLIQUES :				
Crédibilité du budget				
PI-1	B	C	Dépenses réelles totales par rapport au budget initialement approuvé	Les écarts entre la loi de règlement et la loi de finances initiale sont : 2008 : 24,9% 2009 : 5,3% 2010 : -0,05%
PI-2	B	C+	Composition des dépenses réelles par rapport au budget initialement approuvé	
	B	C	Composition des dépenses réelles par rapport au budget initialement approuvé	Ecart en base ordonnancement : 0,142 ; 0,006 ; 0,108 Il apparaît un problème majeur de cohérence dans les comptes de l'Etat (compte général et comptes des ministères)
	NC	A	Imprévus	Taux des imprévus en moyenne sur la période : - Prévus dans la loi des finances : 0,7% - Consommés : 1,7 %
PI-3	A	B	Recettes réelles totales par rapport au budget initialement approuvé) les rapports recettes effectives/recettes prévues au sens PEFA sont : 2008 : 29,1 % 2009 : 1,6 % 2010 : 7,7 %
PI-4	D+	D+	Stock et suivi des arriérés de paiement sur les dépenses	
	B	A	i) Stock des arriérés de paiement sur les dépenses (en pourcentage des dépenses totales) et toute variation récente du stock	i) Compte tenu de la part des salaires (sans arriérés) dans les dépenses, la part des arriérés ne peut être que faible. On retient les explications du Ministère des finances sur la montée du stock des titres ordonnancés et non payés en fin 2011. Dans cette hypothèse, le stock des arriérés doit être considéré comme peu important (il est inférieur à 2% des dépenses totales).
	D	D	ii) Disponibilités des données	ii) Il n'est pas possible de détecter par SIGEFI les délais de paiement dépassés faute d'un système de suivi des dates des opérations. Les informations

			fournies par le Ministère des finances ne reposent pas sur des procédures spécifiques de détection des arriérés, ni sur une action exhaustive et ponctuelle.
--	--	--	--

B. SPECIFICITES TRANSVERSALES:

Couverture et transparence

PI-5	A	A	Classification du budget	La nomenclature a été ajustée aux principaux standards internationaux dès 2004-2005. Elle a subi depuis cette date deux modifications qui l'ont grandement améliorée en 2008 et 2010. La nomenclature 2010 est cohérente avec les principaux textes de gestion des finances publiques les plus récents (loi organique et règlement) ; elle peut accueillir un classement par programme qui n'est pas encore défini.
PI-6	C	B	Exhaustivité des informations contenues dans la documentation budgétaire	Les documents récents du budget satisfont 6 des 9 critères d'information.
PI-7	D+	D+	Importance des opérations non rapportées de l'administration centrale	
	D	B	i) Le niveau des dépenses extrabudgétaires (autres que les projets financés par les bailleurs de fonds) qui ne sont pas incluses dans les rapports budgétaires constituent entre 1 et 5 % des dépenses totales.	Il existe peu d'entités gérées en dehors du système des finances publiques et qui pourraient échapper au contrôle strict de leurs autorités (si elles s'en donnaient les moyens). Des entités publiques « sous contrôle » ont cependant des statuts qui ne sont pas juridiquement fixés.
	C	D	ii) Les informations sur les recettes / dépenses liées aux projets financés par les bailleurs de fonds qui sont incluses dans les rapports budgétaires.	ii) les bailleurs fournissent insuffisamment d'informations sur les projets, notamment les projets sur don. Il n'existe pas de système de transmission d'informations reliant directement un service du gouvernement ou les ministères à l'ensemble des projets afin d'avoir des renseignements et rapports exhaustifs et à rythme régulier. Le service de préparation et de suivi du PIP du ministère du plan reçoit périodiquement par l'intermédiaire des ministères techniques qui exercent la tutelle sur les projets des rapports périodiques annuels pour environ 90 % des projets (en termes de masse financière). Mais ces rapports restent confidentiels, ne font pas l'objet d'une publication et ne sont pas inclus dans les lois de règlement. La mission n'a pu les consulter.
PI-8	C	D+	Transparence des relations budgétaires intergouvernementales	
	A	A	i) Transparence et objectivité dans la répartition horizontale des affectations entre les administrations décentralisées	Les principaux transferts pour le fonctionnement consistent en le paiement des fonctionnaires locaux par l'Etat central. Ces financements ne sont pas isolés dans le budget. Les règles de fixation de ces affectations seraient explicites (3 agents pour toutes les communes ; mais cette information n'a pas été clairement confirmée par la Direction du budget). Toutefois, les transferts concernant l'investissement – les subventions – sont des fonds de contrepartie qui sont déterminés pour l'essentiel par les décisions des bailleurs (donc hors de critères administratifs précis) ; mais leur montant est faible.
	D	D	ii) La communication en temps voulu d'informations fiables par l'administration centrale aux administrations décentralisées sur leurs dotations budgétaires pour l'exercice à venir ;	Cet indicateur a peu de sens car les transferts explicites sont inexistants. En toute rigueur toutefois, on pourrait considérer que la prise en charge des salaires des agents communaux est une information implicite transmise à temps aux communes par l'Etat (elle ne varie pas d'une année sur l'autre et est une ressource sûre, mais qui n'apparaît pas dans le budget communal).
	D	D	iii) Mesure dans laquelle les informations budgétaires consolidées (concernant au moins les recettes et les dépenses) sont collectées et rapportées au niveau de l'administration générale selon les catégories sectorielles.	Les budgets et les comptes des communes ne sont suivis que par un service de l'Etat central, au Ministère de l'intérieur. Ils ne sont pas suivis du tout par le Ministère en charge des finances. Les informations collectées par le Ministère, en dépit d'efforts de suivi par la Direction chargée des budgets communaux, sont lacunaires (essentiellement les recettes qui donnent lieu à fourniture de quittanciers par le Ministère de l'intérieur) et ne donnent lieu à aucune consolidation. Les contrôles sur place sont rares faute de moyens.

PI-9	D	D+	Surveillance du risque budgétaire global imputable	
-------------	----------	-----------	--	--

			aux autres entités du secteur public	
	D	D	i) Étendue de la surveillance exercée par l'administration centrale sur les agences publiques autonomes et les entreprises publiques.	Les entités ont des obligations de production de rapports. Il n'existe pas de dispositif de suivi centralisé au Ministère en charge des finances. Les Ministères de tutelle ayant de nombreuses entités décentralisées sous leur tutelle ne centralisent pas systématiquement les états et rapports des entités autonomes ou à statuts spéciales dont elles ont la responsabilité. Un service de l'Etat constitué en agence autonome (SCEP) est chargé de suivre régulièrement les sociétés d'Etat (et quelques EPA et APE).
	D	A	ii) Étendue du contrôle de l'administration centrale sur la situation budgétaire des administrations décentralisées.	Les finances des communes sont d'un montant très faible. Les communes doivent voter leur budget en équilibre. Le budget fait l'objet d'une approbation préalable (tutelle a priori). L'hypothèse de garanties d'emprunt transférables à l'Etat en cas de sinistre de la partie cautionnée et de la commune caution est irréaliste. Il n'existe pas de dispositif de suivi de la situation financière des communes.
PI-10	C	B	Accès du public aux principales informations budgétaires	i) le public dispose : les états de réalisation en cours d'année (sur le site du Ministère des finances) et le rapport de la Cour des comptes sur l'exécution de la loi de finances (sur le site de la Cour) des rapports de contrôle de la Cour des comptes (quand elle en fait) dès leur adoption par la Cour.

C. CYCLE BUDGÉTAIRE

C(i) Budgétisation basée sur les politiques publiques

PI-11	C	A	Caractère organisé et participatif du processus annuel de préparation du budget	
	D	A	i) Existence d'un calendrier budgétaire fixe et respect du calendrier ;	Le calendrier est fixé dans la lettre de cadrage publiée en juin 2011. Les Ministères ont un mois pour établir leurs estimations détaillées.
	C	A	ii) Clarté/exhaustivité des directives et participation des responsables politiques au processus de préparation des propositions budgétaires (circulaire budgétaire ou autre document) ;	La circulaire budgétaire a été en 2012 de très bonne qualité sur le plan de la clarté, de la justification des plafonds et des outils méthodologiques mis à la disposition des Ministères pour leur préparation. Elle a été adoptée en conseil des Ministres avant la distribution aux Ministères des propositions de plafond.
	A	A	iii) Approbation du budget par les autorités législatives ou tout organe assumant une fonction analogue (dans les trois dernières années).	En 2008, 2009, 2010, le parlement a adopté le budget dans les derniers jours de décembre, avant la fin de l'exercice budgétaire.
PI-12	D+	C+	Perspective pluriannuelle dans la planification budgétaire et de la politique des dépenses publiques	
	C	A	i) Préparation des prévisions budgétaires pluriannuelles et allocations fonctionnelles des fonds publics ;	Sur la période complète sous revue (2008-2010) des CBMT n'étaient pas élaborés ni des CDMT généraux. La note sur cette période serait D. Mais si l'exécution du budget de 2012 n'est pas dans la période sous revue, sa préparation l'est. Le ministère des finances a élaboré en 2011 (pour le budget 2012) un CBMT avec des plafonds pour chaque ministère. Ces plafonds sont reliés aux grandes politiques nationales figurant dans le CSLP II. L'enchaînement intertemporel des CDMT et des préparations budgétaires annuels ne peut toutefois être analysé faute de recul.
	B	B	ii) Portée et fréquence de l'analyse de la soutenabilité de la dette ;	La soutenabilité de la dette est peu étudiée par le Burundi (elle l'est par la Banque mondiale et le FMI). Il n'y a pas de politique nationale de l'endettement. Une étude sur la soutenabilité a été menée en 2011 à la Direction de la Trésorerie à partir d'indicateurs standards internationaux. Elle reste néanmoins isolée et peu développée sur le plan des outils et de la méthode.
	D	C	iii) Existence de stratégies sectorielles, assorties d'états pluriannuels des coûts des dépenses de	Des stratégies sectorielles ont été élaborées dans quelques ministères importants tels que celui de la santé, de l'agriculture, mais pas celui chargé de l'enseignement de base et du secondaire. Tous les ministères ont été amenés à revoir leur stratégie pour la préparation du

			fonctionnement et d'investissement ;	CSLP II.
	D	D	iv) Liens entre les budgets d'investissement et les prévisions de dépenses à moyen terme.	Tous les ministères ont été obligés par le ministère chargé des finances d'élaborer des CDMT pour le budget 2012. Toutefois, ce premier exercice a été piloté de façon centralisé et des cadres normalisés ont été imposés. Les définitions des nomenclatures programmatiques n'ont pas été décentralisées. Les ministères ont trop souvent fait de « l'habillage » de budgets de moyens en budgets de programmes. Les budgets de fonctionnement et les budgets d'investissement ont été répartis en deux grands programmes sans être vraiment intégrés. Mais ces défauts sont normaux pour une première année de mise en œuvre. La dynamique paraît bien lancée. Mais elle reste fragile.

C(ii) Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget			
PI-13	C	A	Transparence de l'assujettissement et des obligations des contribuables
	C	A	i) Caractère clair et exhaustif des obligations fiscales et douanières. Les règles et procédures sont codifiées ; elles sont assez simples pour les principaux impôts. La TVA vient d'être mise en place. Les règles douanières sont régionales et sont bien codifiées. La prise en compte des exonérations pourrait modifier cette évaluation (la note serait alors D) car elles introduisent beaucoup d'arbitraire dans le système fiscal, mais il a été estimé qu'elles n'entrent pas dans le champ de cette composante car elles interviennent avant la liquidation et sont donc connues avant tout contrôle.
	C	A	ii) Accès des contribuables aux informations relatives aux obligations fiscales et douanières, et aux procédures administratives y afférentes. Toutes les informations sont sur le site de l'OBR. L'OBR a développé d'intenses campagnes de promotion de l'impôt et de valorisation de son action. Ces actions reposent sur le principe de la persuasion et de l'éthique et non de la sanction et de la peur.
	C	B	iii) Existence et fonctionnement d'un mécanisme de recours à l'encontre des décisions des administrations fiscale et douanière. Toutes les voies de recours existent et elles sont conformes aux normes d'impartialité qui s'imposent. Néanmoins les recours sont peu nombreux, ce qui montre que leur accès, en fait et non en droit se heurte à des difficultés qui subsistent, même s'il semble que la pratique du recours tend à se développer.
PI-14	D+	C	Efficacité des mesures d'immatriculation des contribuables et de l'évaluation de l'impôt, des taxes et des droits de douane
	D	D	i) Contrôle du système d'immatriculation des contribuables Le nombre de contribuables est très faible. Les salariés ne sont pas immatriculés. Les petits et moyens contribuables (secteur informel) ne font pas l'objet d'une politique d'immatriculation systématique. Les personnes qui versent la TVA ne sont pas encore immatriculées.
	C	B	ii) Efficacité des pénalités prévues pour les cas de non-respect des obligations d'immatriculation et de déclaration. Les pénalités sont assez élevées mais les fraudes ne sont pas pénalisées. Pour cette dernière raison, elles ne sont pas fortement dissuasives. Leur application est toutefois devenue systématique.
	D	C	iii) Planification et suivi des programmes de contrôle fiscal et d'enquête sur les fraudes. Les contrôles fiscaux sont systématiques pour toutes les catégories d'impôts. Ils font tous l'objet de rapports. Ils sont développés pour les grands contribuables et les entreprises. Ils ne sont pas systémiques, mais ils suivent des critères de risques empiriques clairs (une anomalie relevée dans un dossier fiscal ou douanier). Mais le système est obéré par l'absence de contrôle des agents qui ne déclarent pas ce qui en fait plus un système de lutte contre la mauvaise déclaration qu'un système de lutte contre la fraude.
PI-15	D+	B+	Efficacité du recouvrement des contributions fiscales et douanières
	B	A	i) Le taux de recouvrement des arriérés d'impôt/taxes bruts, calculé en pourcentage des arriérés d'impôt au commencement de l'exercice budgétaire, qui ont été recouverts au cours de l'exercice donné (moyenne des deux derniers exercices budgétaires). Les données sont peu nombreuses. Le taux de recouvrement sur la période 2008-2010 sous revue ne peut être déterminé. En 2011, le montant des créances recouvrées s'élève à 9,8 milliards et le montant total des arriérés recouvrables est de 10,7 milliards d'après l'OBR. Ces données globales toutefois n'ont pu être appuyées des états les justifiant et le système de leur production demeure manuel donc très peu fiable. L'indicateur ne pourrait être noté faute d'information sur le critère du taux de recouvrement. Toutefois, le montant total des arriérés est faible, très voisin de 2 % (10,7 milliards sur 432 milliards de recettes fiscales inscrites dans le budget en 2011). L'indicateur est noté sur ce seul critère de faible montant des arriérés à recouvrer (ce qui est normal pour un système déclaratif).
	C	B	ii) Efficacité du transfert sur le compte du Trésor des montants d'impôt, taxes et droits de douane recouverts par les administrations fiscale et douanière. Les fonds collectés par les receveurs (comptables de l'OBR) sont centralisés à la BRB tous les jours (le lundi le week end) ; Les fonds recueillie par les banques IBB ou BCB sont reversés à la BRB à l'initiative de du Contrôleur général environ tous les deux jours.
	D	A	iii) Fréquence du rapprochement complet des comptes d'évaluation, des recouvrements, des La transmission des états comptables et leur centralisation et la transmission des états bancaires se font tous les mois au plus tard, avant le 5 du mois suivant ; les informations sur le solde des comptes se fait au moins tous les 15 jours. Les rapprochements se font

		fichiers des arriérés et des montants reçus par le Trésor.	automatiquement dès réception des relevés et soldes des comptes de la BRB.
--	--	--	--

PI-16	D+	D+	Prévisibilité de la disponibilité des fonds pour l'engagement des dépenses	
	D	A	i) Degré de prévisibilité et de suivi des flux de trésorerie.	Un comité de trésorerie est institué et est composé des principaux responsables des dépenses et recettes. La Direction de la Trésorerie s'est dotée d'un outil de prévision. Ce comité se réunit toutes les semaines et élabore un plan pour la semaine suivante.
	B	B	ii) Fiabilité et fréquence des informations périodiques fournies en cours d'exercice aux MDA sur les plafonds d'engagement de dépenses.	les Ministères disposent d'informations fiables sur leur plafond de dépense environ un mois à l'avance au moment où les crédits sont mis à leur disposition (par douzième mensuellement). Cette pratique est régulière (donc prévisible au-delà du mois) mais elle est contraignante et peut ne pas être respectée. Les MDA n'ont pas d'outils pour gérer continuellement leur consommation de crédit ; ils n'ont pas accès à SIGEFI et la pratique est qu'ils demandent leur consommation de crédit tous les trimestres. La notation comporte une certaine part d'appréciation (l'effet de la régularité des pratiques sur l'appréciation par les agents de la probabilité qu'elles se reproduisent) ; le PEFA 2012 a suivi l'appréciation du PEFA 2009 ; une évaluation plus basse aurait été possible (C au lieu de B).
	B	D	iii) Fréquence et transparence des ajustements des dotations budgétaires, dont la décision est prise à un niveau hiérarchique supérieur à la Direction des MDA	La Cour des comptes ne reçoit pas les ordonnances prévues par la LOFP. Des virements entre ministères sont réalisés sur décision du Ministre des finances contrairement à la LOFP. La Cour estime que toutes ces modifications des allocations de crédit ces ajustements se font de façon non transparente.
PI-17	D+	C+	Suivi et gestion de la trésorerie, des dettes et des garanties	
	C	C	i) Qualité de l'enregistrement des données sur la dette et des rapports s'y rapportant.	Le suivi de la dette extérieure est bien fait au Ministère en charge des finances. Il donne lieu à des rapprochements et des rapports fréquents. En revanche le suivi de la dette intérieure est moins structuré. Le Ministère en charge des finances peine à obtenir de façon administrative les opérations sur les marchés. La BRB suit les encours de son côté, mais statistiquement. Les données issues des différentes sources présentent des différences. Les rapports sur la dette sont tardifs.
	D	B	ii) État de consolidation des soldes de trésorerie de l'administration centrale.	La politique de centralisation de tous les fonds de l'Etat dans un compte unique de l'Etat à la BRB a été suivie avec constance. Il existe cependant encore des comptes dans les banques. Certains ont été ouverts après l'obligation de fermeture des comptes existants. Les recettes sont souvent versées dans des comptes de transit ouverts dans des banques IBB et BCB avec lesquelles l'Etat a passé une convention et qui ont des guichets dans les locaux des services fiscaux de l'Etat (l'OBR).
	C	C	iii) Mécanisme de contraction des emprunts et octroi des garanties.	Les emprunts sont toujours conclus par le Ministre des finances ou une personne qui agit en son nom. Il n'existe pas de politique d'endettement claire. Notamment, elle n'est pas encadrée par un plafond.
PI-18	D+	D+	Efficacité des contrôles des états de paie	
	D	B	i) Degré d'intégration et de rapprochement des données relatives à l'état de paie et au fichier nominatif.	Les fichiers des agents sont gérés manuellement. Le logiciel de paie ne peut lui être directement relié. Le fichier des agents est normalement actualisé mensuellement après transmission des listings de paie aux services qui emploient les agents.
	D	B	ii) Modifications apportées en temps opportun au fichier nominatif et à l'état de paie.	Un contrôle de l'IGE montre que la tenue des dossiers est parfois tardive, notamment pour les retraites, à cause de la non centralisation des dossiers et de la précarité des conditions de stockage.
	D	C	iii) Contrôles internes des modifications apportées au fichier nominatif et à l'état de paie.	L'inspection interne vérifie que les services opérationnels remplissent bien leurs obligations d'information de la DGFP de toute modification de la situation personnelle de leurs agents. Mais l'inspection dispose de peu de moyens et se concentre sur la tâche de contrôle des diplômes. .

	C	D	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.	La dernière grande vérification systématique (recensement) date de 2008. Aucune vérification périodique récurrente n'est prévue ni organisée (le système de la carte magnétique qui devait rendre possible un contrôle systématique périodique n'a pu être finalement pérennisé).
PI-19	D+	C+	Mise en concurrence, utilisation optimale des ressources et contrôles de la passation des marchés publics	
	NC	B	i) Promotion de la transparence, de l'exhaustivité et de la concurrence par le cadre juridique et réglementaire.	Les textes sont conformes aux grands principes des marchés publics et au principe de mise en concurrence. L'accès à ces règles n'est pas toutefois complètement assuré, notamment à cause de l'absence d'une publication spécialisée dans les marchés publics et de sites de l'ARMP et de la DNCMP.
	NC	D	ii) Recours à des méthodes de passation des marchés faisant appel à la concurrence.	Les raisons du recours aux marchés de gré à gré sont insuffisamment motivées (même si la DCMP est contrainte de l'accepter, compte tenu des circonstances). Les informations fiables sur l'attribution des marchés et leur régularité sont peu nombreuses (en dehors des informations de la DNCMP, mais ces informations administratives et n'ont pas fait l'objet de contrôle externe) Il n'existe pas d'audit, comme cela est prévu dans le code des marchés publics. Les contrôles réalisés par l'IGE et la revue des dépenses publiques de la Banque mondiale de 2011 relèvent l'existence d'irrégularités.
	NC	D	iii) Accès du public à des informations sur la passation des marchés complètes, fiables et en temps	Il n'existe pas de revue des marchés publics. La DNCMP et l'ARMP n'ont pas de site. Les résultats de la procédure d'attribution des marchés ne sont pas rendus publics (elles sont seulement communiquées aux concurrents).
	NC	A	iv) Existence d'un organe administratif indépendant chargé de l'instruction des plaintes liées à la passation des marchés.	L'ARMP et le CRD répondent aux exigences habituelles d'indépendance dans leur composition et leurs règles de fonctionnement. Leur fonctionnement semble respecter ces règles. Cependant le rapport de l'ARMP mentionne le fait que l'indépendance du fonctionnement de l'ARMP a été mise en cause gravement à deux reprises par de hautes autorités de l'Etat : une fois par l'IGE et une autre fois par un Ministère qui a saisi le Procureur de la Cour anti corruption.
PI-20	D+	D+	Efficacité des contrôles internes des dépenses non salariales	
	C	C	i) Efficacité des mesures de contrôle des engagements de dépenses.	i) Les engagements sont contrôlés par gestionnaires de crédit et les CDE. Mais les dépassements de crédits existent (rapport de la Cour des comptes)
	D	D	ii) Exhaustivité, pertinence et clarté des autres règles/procédures de contrôle interne.	ii) les procédures de contrôle sont complètes mais impliquent des contrôles beaucoup trop nombreux. La lourdeur de la chaîne de la dépense a déjà fait l'objet de nombreuses recommandations et une étude sur sa rationalisation est en cours. Les contrôles ne sont pas informatisés (ils sont déliés de l'enregistrement des opérations qui se fait par SIGEFI). Beaucoup d'enregistrements sont manuels. En revanche il manque des éléments majeurs tels que par exemple une liste des pièces justificatives dont l'absence bloquerait irrémédiablement le paiement et dont l'absence de contrôle correcte serait sanctionnée.
	C	C	iii) Degré de respect des règles de traitement et d'enregistrement des transactions.	iii) Les règles sont formellement respectées. La procédure exceptionnelle n'est plus utilisée. Mais le respect des règles de la chaîne n'est pas contrôlé par une inspection interne ou externe (la Cour des comptes). Les contrôles de l'IGE montrent que ce contrôle est insuffisamment fait. L'OTBU n'a pas été contrôlé au cours de la période récente.
PI-21	D+	C+	Efficacité du système de vérification interne	
	C	B	i) Couverture et qualité de la vérification interne.	Le champ de l'opérationnalité est large. L'IGE a les moyens matériels et humains de contrôler chaque année le quart des finances publiques du Burundi ; la vérification est conforme aux normes professionnelles ; un guide de contrôle existe ; de nombreuses formations ont été mise en œuvre notamment à l'international. Elle est modérément axée sur les aspects systémiques.
	D	C	ii) Fréquence et diffusion des rapports.	Les rapports de l'IGE sont nombreux et couvrent une part importante de l'administration. Mais des administrations importantes ne sont pas contrôlées (notamment les grands services du ministère des finances). Les rapports des autres contrôles internes sont peu nombreux, faute de moyens.
	B	C	iii) Mesure de la suite donnée par les autorités responsables aux conclusions de la vérification	L'IGE suit de près les recommandations qu'elle formule. Mais les recommandations ne sont pas encore systématiquement suivies d'effets et trop nombreuses sont celles qui restent lettres mortes.

			interne.	
--	--	--	----------	--

C(iii) Comptabilité, enregistrement de l'information et rapports financiers				
PI-22	D	A	Régularité et respect des délais pour les opérations de rapprochement des comptes	
	D	A	i) Régularité du rapprochement bancaire.	Le CAISBU opère mensuellement une centralisation des dépenses et des recettes et un rapprochement avec les états du compte de l'Etat fourni par la BRB. Le rapprochement est mensuel. En général le rapprochement se fait dans le mois qui suit. Mais il peut y avoir un peu de retard dû aux délais mis par la BRB pour transmettre les états des comptes et les comptables publics de recettes de l'OBR les états de perception des recettes. Les délais peuvent être un peu supérieurs à 4 semaines. On ne tient pas compte de l'existence éventuelle (résiduelle) des comptes bancaires encore détenues par les administrations publiques dans les banques privées. Les rapprochements sont détaillés (compte unique et sous-comptes).
	D	A	ii) Régularité du rapprochement et de l'ajustement des comptes d'attente et d'avances.	Les comptes d'attentes peu nombreux, leurs montants sont faibles, ils sont bien délimités et leur rapprochement fréquents (tous les mois) Il n'y a pratiquement plus de compte d'avances depuis la suppression des comptables de recettes et de dépenses alors que le système des régies se met lentement en place.
PI-23	C	C	Disponibilité des informations sur les ressources reçues par les unités de prestation de services primaires	Le niveau central pour la santé ne sait pas précisément si les subsides qu'il verse aux centres de santé sont bien perçus par eux : ces subsides ne sont pas versés directement et les comptabilités des centres de santé ne remontent pas directement au niveau de l'administration centrale. Il ne connaît pas non plus les ressources propres perçues par ces centres. La gestion budgétaire par la performance devrait améliorer fortement le circuit de collecte de l'information « du bas vers le haut ». Pour les écoles, les subsides sont directement transmis aux écoles, avec parfois des transferts en nature. Mais l'administration centrale ne connaît pas les ressources propres perçues par ces écoles (voir en particulier le contrôle de l'IGE sur le compte recevant les transferts de ces ressources des écoles vers l'administration pour l'investissement). Une grande enquête a été menée de 2009 à 2011 sur ces ressources des centres de santé.
PI-24	D+	C+	Qualité et respect des délais des rapports d'exécution budgétaire produits en cours d'année	
	C	C	i) Portée des rapports en termes de couverture et de compatibilité avec les prévisions budgétaires	Un état de réalisation trimestriel est réalisé. Il est clair, pédagogique, dans la même nomenclature que le budget. Il donne une information utile sur l'exécution du budget et il est rendu public. Mais les informations portent sur l'engagement. Et le niveau de désagrégation n'est pas aussi fin que celui du budget.
	D	B	ii) Emission dans les délais des rapports	Des rapports de qualité sont émis et rendus publics tous les trimestres. Ils sont transmis aux autorités le mois suivant en général et mis sur le site simultanément. Des retards peuvent se produire.
	D	C	iii) Qualité de l'information	Les données qui sont utilisées sont les données par ministère de SIGEFI. Des incertitudes très sérieuses entourent ces données (voir indicateur PI-2)
PI-25	D	B+	Qualité et respect des délais des états financiers annuels	
	D	B	i) État complet des états financiers	La loi de règlement et ses annexes comprend des informations complètes sur les recettes et les dépenses et l'actif/passif (mais sans comptabilité patrimoniale) à quelques exceptions près mentionnées par la Cour des comptes. Cette évaluation ne tient pas compte des problèmes de fiabilité (voir l'indicateur PI-2)
	D	A	ii) Soumission dans les délais des états financiers	Les comptes de l'Etat sont systématiquement présentés pour contrôle à la Cour des comptes en juin de l'année suivante
	D	A	iii) Les normes comptables utilisées	Les normes utilisées sont les normes comptables de l'Etat (voir l'indicateur PI-5)

C(iv) Surveillance et vérification externes			
PI-26	D+	D+	Etendue, nature et suivi de la vérification externe
	D	D	i) Etendue de la vérification effectuée (y compris le respect des normes d'audit)
			La Cour réalise chaque année sur la période sous revue un rapport sur le budget et un rapport sur l'exécution de la loi de finances. Ces rapports sont très utiles et très pertinents même si ils sont trop descriptifs encore. Elle n'a pas fait de rapport sur le fonctionnement de l'administration ni sur l'usage détaillé des fonds publics, ni sur les comptables – ce qui devrait être sa fonction première en tant qu'institution supérieure de contrôle externe. Le rapport sur l'exécution de la loi de finances ne peut être considéré comme un rapport de certification (pas d'examen des procédures de contrôles internes notamment et pas d'utilisation des techniques de certification (analyse des cycles).
	C	B	ii) Présentation dans les délais des rapports de vérification au parlement.
			Les délais entre la réception des comptes et états du ministère des finances et les rapports de la Cour des comptes ont été : 2008 : 6 mois 2009 : 8 mois 2010 : 4 mois
	D	D	iii) Preuve du suivi des recommandations formulées par les vérificateurs.
			La Cour formule peu de recommandations car elle fait peu de rapport. Dans les rapports qu'elle fait, elle fait des recommandations très importantes au Ministère des finances qui n'en tient pas compte et ne répond pas aux questions posées par la Cour dans le rapport ou répond à côté ou fait une fausse réponse.
PI-27	D+	NN	Examen de la loi de finances annuelle par le pouvoir législatif
			Non noté
			i) Portée de l'examen par le parlement.
			ii) Mesure dans laquelle les procédures du parlement sont bien établies et respectées.
			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).
			iv) Les règles régissant les modifications apportées au budget autorisent des réallocations trop importantes et elles ne sont pas respectées.
PI-28	D	NN	Examen des rapports de vérification externe par le pouvoir législatif
			Non noté
			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).
			ii) Ampleur des auditions effectuées par le parlement concernant les principales conclusions.
			iii) Formulation de recommandations de mesures par le parlement et suite donnée par l'exécutif.

D. PRATIQUES DES BAILLEURS DE FONDS			
D-1	D	C+	Prévisibilité de l'appui budgétaire direct
	D	A	<p>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 (ou une autre institution d'approbation équivalente).</p> <p>Les données du CNCA font apparaître les taux de réalisation (réalisé/prévu) suivants : 2008 : +46% 2009 : +8,2 % 2010 : -12,1 % Le questionnaire confirme ces données pour la notation.</p>
	D	C	<p>ii) Respect des délais de décaissements des bailleurs de fonds en cours d'exercice (conformité avec les prévisions trimestrielles globales)</p> <p>Selon les réponses des bailleurs au questionnaire PEFA les retards effectifs dans les décaissements ont dépassé 25 % au cours de deux des trois dernières années tout en étant inférieurs à 50 % (2010 et 2011).</p>
D-2	D+	D+	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
	C	D	<p>i) État complet et respect des délais dans la communication par les bailleurs de fonds des prévisions budgétaires à l'appui des projets.</p> <p>Tous les grands bailleurs (qui ont répondu au questionnaire PEFA) fournissent une prévision de leur aide projet en temps voulu. Ils représentent un peu moins de 50 % de l'aide projet (y compris humanitaires). Mais l'aide au Burundi est très éclatée et la part des humanitaires est forte. Or ces bailleurs ne communiquent pas leurs informations.</p>
	D	C	<p>ii) Fréquence et portée des rapports des bailleurs de fonds sur les flux réels à l'appui des projets.</p> <p>Le questionnaire montre qu'une faible part des bailleurs transmet des rapports de décaissements des aides projets. La part de ceux qui sont inscrits au budget est inférieure à 50 %. Il a été considéré que l'important bailleur qui n'avait pas les éléments pour répondre ne fournissait pas les rapports trimestriels considérés.</p>
D-3	D	D	Proportion de l'aide gérée sur la base des procédures nationales
			De l'ordre de 20 % de l'aide projet/programme est gérée selon les procédures nationales ; 36 % de l'aide totale (budgétaire et projet/programme) est gérée selon les procédures nationales.

Tableau 3.8.2 : Synthèse des notes comparaison avec le PEFA antérieur

Avertissement très important

Les comparaisons avec le PEFA 2009 doivent être faites avec prudence : les règles ou la méthode de la notation ont pu changer ; la note 2009 pourrait devoir être revue à la lumière de nouvelles informations disponibles maintenant qui ne l'étaient pas en 2009

	Note 2009	Note 2012	Composante	COMPARAISON 2012-2009
A. RESULTATS DU SYSTÈME DE GESTION DES FINANCES PUBLIQUES :				
Crédibilité du budget				
PI-1	B	C	Dépenses réelles totales par rapport au budget initialement approuvé	La comparaison est peu pertinente ; l'évaluation de 2009 ne reposait pas, à ce qu'il semble, sur des données d'exécution fiables (il n'y avait pas encore de lois d'exécution et donc de rapport sur l'exécution de la loi de finances de la Cour des comptes). On observe ainsi que les données sur l'exécution de la loi de finances de 2007 aujourd'hui disponibles s'écartent notablement des données utilisées en 2009 par les évaluateurs (avec ces données la note n'aurait pas été B). La note 2012 traduit les conséquences de la crise de 2008 sur la prévision budgétaire du Burundi (comme d'ailleurs de nombreux autres pays). Pour les deux derniers exercices (2009 et 2010) la prévision est très bonne, traduisant sans doute, pour partie, les mesures prises pour améliorer la préparation du budget.
PI-2	B	C+	Composition des dépenses réelles par rapport au budget initialement approuvé	
	B	C	Composition des dépenses réelles par rapport au budget initialement approuvé	Les données utilisées en 2012 tirées de SIGEFI posent un problème de fiabilité sérieux. La notation 2012 est donc très incertaine.
	NC	A	Imprévus	Cette composante n'existait pas en 2009 et a été introduite dans la méthodologie PEFA récemment.
PI-3	A	B	Recettes réelles totales par rapport au budget initialement approuvé	L'indicateur a été modifié par les concepteurs de PEFA. Auparavant seules des sous-évaluations étaient pénalisées. Maintenant les surévaluations sont aussi pénalisées (il faut rappeler que ce qui est noté, n'est pas la performance en matière de recettes, qui s'est améliorée sur la période, mais la capacité de l'administration de faire de bonnes prévisions de recettes). Avec la méthode de notation actuelle la notation de 2009 aurait été B. On n'observe donc aucune diminution réelle de la notation à méthodologie constante.
PI-4	D+	D+	Stock et suivi des arriérés de paiement sur les dépenses	
	B	A	i) Stock des arriérés de paiement sur les dépenses (exprimé en pourcentage des dépenses réelles totales pour l'exercice budgétaire correspondant) et toute variation récente du stock.	Le stock des arriérés avait été réduit sur la période du PEFA 2009. Ils étaient résorbés en 2008. La notation était donc très favorable. Les arriérés ne se sont pas réapparus sur la période sous revue.

	D	D	ii) Disponibilité de données pour le suivi du stock d'arriérés de paiement sur les dépenses.	L'intégration du suivi des délais de paiement et plus généralement, de tous les délais de réalisation des différents moments de la dépense n'a pas fait de progrès. Une norme a été adoptée.
--	----------	----------	--	--

B. SPECIFICITES TRANSVERSALES:				
Couverture et transparence				
PI-5	A	A	Classification du budget	La classification était déjà en 2009 conforme aux normes. Elle a cependant enregistré des améliorations qui ne se reflètent pas, évidemment, dans la note qui était déjà maximale, mais qui n'ont pas encore été entièrement appliquées.
PI-6	C	B	Exhaustivité des informations contenues dans la documentation budgétaire	La documentation budgétaire transmise au Parlement a fait des progrès très significatifs (dans le cadre de l'application de la LOFP qui n'est toutefois pas encore complète bien qu'elle ne soit pas très exigeante en matière de comptes patrimoniaux), notamment dans le domaine de l'explicitation des réformes fiscales et des hypothèses économiques sous-jacentes. Il faut noter que les parlementaires ont établi des questionnaires qui ont fait l'objet de réponses du Ministère en charge des finances. La présentation de synthèses est encore insuffisante.
PI-7	D+	D+	Importance des opérations non rapportées de l'administration centrale	
	D	B	i) Le niveau des dépenses extrabudgétaires (autres que les projets financés par les bailleurs de fonds) qui ne sont pas incluses dans les rapports budgétaires	Une nette amélioration (passage de D à B) est enregistrée. Cette amélioration traduit pour une part une réappréciation des situations de 2007 et 2008 prises en compte dans le PEFA 2009 (la mission 2012 a pu obtenir des informations non disponibles alors) qui devait être meilleure que celle observée alors sur la base des informations disponibles. Elle manifeste aussi une réduction réelle des fonds extrabudgétaires, notamment par la fermeture des comptes bancaires, la réduction du nombre de fonds et par la mise en place de dispositifs d'encadrement plus étroit des activités des EPA et APE.
	C	D	ii) Les informations sur les recettes / dépenses liées aux projets financés par les bailleurs de fonds qui sont incluses dans les rapports budgétaires	Mais la notation de 2009 était fondée sur des informations erronées trop favorables à la notation. A la lumière des nouvelles informations la note pour 2009 aurait dû être D. Des améliorations notables se sont produites depuis 2009, grâce notamment au CNCA. Mais le dispositif est encore insuffisant (notamment dans la manière dont l'information est collectée) pour qu'une amélioration de la note soit visible.
PI-8	C	D+	Transparence des relations budgétaires intergouvernementales	
	A	A	i) 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)	La notation du PEFA 2012, contrairement à celle de 2009, prend en compte les agents de l'administration des communes dont les salaires sont pris en charge par l'Etat et dont la répartition entre les communes suit des règles explicites claires. La situation réelle n'a pas varié.
	D	D	ii) La communication en temps voulu d'informations fiables par l'administration centrale aux administrations décentralisées sur leurs dotations budgétaires pour l'exercice à venir	Aucune amélioration sensible depuis 2009.
	D	D	iii) Mesure dans laquelle les informations budgétaires consolidées (concernant au moins les recettes et les dépenses) sont collectées et rapportées au niveau de l'administration générale selon les catégories sectorielles	Aucune amélioration sensible depuis 2009.

PI-9	D	D+	Surveillance du risque budgétaire global imputable aux autres entités du secteur public	
	D	D	i) Étendue de la surveillance exercée par l'administration centrale sur les agences publiques autonomes et les entreprises publiques	Aucune amélioration sensible n'est encore perceptible dans le contrôle des risques financiers que les APE et EPA font courir à l'Etat, notamment par le Ministère des finances. Les APE et EPA commencent à être mieux encadrés par les Ministères sectoriels, notamment celui de la santé, mais ce suivi, comme cela est normal est plus centré sur l'efficacité que sur le risque financier pour l'Etat qui relève du Ministère chargé des finances.
	D	A	ii) Étendue du contrôle de l'administration centrale sur la situation budgétaire des administrations décentralisées	Les risques que les collectivités locales (communes) font courir à l'Etat ne sont pas suivis (comme dans le PEFA 2009). Mais le PEFA 2012, contrairement à ce qui avait été estimé en 2009, sur la base des informations disponibles, estime que ce risque est quasiment nul.
PI-10	C	B	Accès du public aux principales informations budgétaires	La notation est en progression nette (B au lieu de C). Cette évolution traduit une amélioration réelle de la volonté de communiquer (notamment du Ministère des finances et de l'OBR ainsi que de la Cour des comptes) et une augmentation en quantité et en qualité des moyens d'y parvenir (notamment par le biais des sites web). Il faut souligner à cet égard la qualité du site du Ministère des finances, en dépit de son refus de mettre en ligne le projet de budget avant son approbation.

C. CYCLE BUDGÉTAIRE

C(i) Budgétisation basée sur les politiques publiques

PI-11	C	A	Caractère organisé et participatif du processus annuel de préparation du budget	Des améliorations majeures sont à enregistrer en 2011 (préparation du budget 2012) et antérieurement par rapport à 2009 (qui se fondait sur la préparation en 2008 du budget 2009 qui avait été perturbée par la loi de finances rectificative votée en août 2008 et qui commençait à mettre en œuvre les prescriptions de la LOFP).
	D	A	i) Existence d'un calendrier budgétaire fixe et respect du calendrier ;	Il existe un calendrier précis et il est généralement respecté.
	C	A	ii) Clarté/exhaustivité des directives et participation des responsables politiques au processus de préparation des propositions budgétaires (circulaire budgétaire ou autre document) ;	Les plafonds de dépenses figurant dans la lettre de cadrage sont approuvés par le Conseil des ministres avant leur diffusion. La lettre de cadrage est de très bonne qualité.
	A	A	iii) Approbation du budget par les autorités législatives ou tout organe assumant une fonction analogue (dans les trois dernières années).	Pas de changement.
PI-12	D+	C+	Perspective pluriannuelle dans la planification budgétaire et de la politique des dépenses publiques	

C	A	i) Préparation des prévisions budgétaires pluriannuelles et allocations fonctionnelles des fonds publics ;	Un très grand progrès a été réalisé : en 2011 le budget a été préparé en lien avec l'élaboration de CDMT pour tous les ministères sectoriels selon une procédure générale très organisée et très structurante ; ces ministères s'ils ne disposaient pas tous de véritables stratégies avaient été amenés dans le cadre de la préparation du CSLP II à élaborer des perspectives à long terme. Mais les progrès sont précaires.
B	B	ii) Portée et fréquence de l'analyse de la soutenabilité de la dette ;	L'analyse de la soutenabilité de la dette est surtout menée de façon annuelle par la Banque mondiale et le FMI, en raison du caractère fragile structurellement de cette soutenabilité. La Direction de la Trésorerie a commencé à se préparer à cette tâche.
D	C	iii) Existence de stratégies sectorielles, assorties d'états pluriannuels des coûts des dépenses de fonctionnement et d'investissement ;	Des progrès ont été réalisés dans l'élaboration des stratégies sectorielles par certains ministères, notamment à l'occasion de la préparation du CSLP II ; mais ces progrès sont encore très inégaux selon les Ministères.
D	D	iv) Liens entre les budgets d'investissement et les prévisions de dépenses à moyen terme.	Le lien entre les budgets d'investissement et les prévisions de dépenses à moyen terme est encore faible, en dépit des efforts consentis, notamment à cause de la non intégration réelle encore du Ministère chargé des finances et du Ministère chargé du plan et aussi de l'absence de nomenclature programmatique adaptée et de la mise en place des budgets de programmes.

C(ii) Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget			
PI-13	C	A	Transparence de l'assujettissement et des obligations des contribuables
	C	A	i) Caractère clair et exhaustif des obligations fiscales et douanières. Le caractère clair et exhaustif des obligations fiscales et douanières s'est notablement amélioré avec l'adoption de la réglementation douanière de l'EAC et l'adoption d'une loi sur la TVA très simple. Le système fiscal reste simple et clair pour l'essentiel.
	C	A	ii) Accès des contribuables aux informations relatives aux obligations fiscales et douanières, et aux procédures administratives y afférentes. L'accès des contribuables à l'information a fortement progressé avec l'ouverture d'un site de l'OBR qui rassemble les codes ainsi qu'avec les opérations de popularisation de l'impôt organisées par l'OBR.
	C	B	iii) Existence et fonctionnement d'un mécanisme de recours à l'encontre des décisions des administrations fiscale et douanière. Des mécanismes de recours ont été organisés avec la création de l'OBR selon les normes habituelles de garantie d'une certaine impartialité ; ils sont encore peu pratiqués et les appels devant la justice ordinaire (le juge administratif) sont encore rares.
PI-14	D+	C	Efficacité des mesures d'immatriculation des contribuables et de l'évaluation de l'impôt, des taxes et des droits de douane
	D	D	i) Contrôle du système d'immatriculation des contribuables. Le contrôle de l'immatriculation n'a pas substantiellement progressé en dépit d'une opération exceptionnelle en 2011. Le taux de fiscalisation est encore extrêmement bas.
	C	B	ii) Efficacité des pénalités prévues pour les cas de non-respect des obligations d'immatriculation et de déclaration. Le système de sanction des fraudes douanières s'est amélioré avec l'adoption de la réglementation de l'EAC.
	D	C	iii) Planification et suivi des programmes de contrôle fiscal et d'enquête sur les fraudes. Des progrès ont été réalisés dans la lutte contre la fraude en terme d'organisation, de programmation, de nombre de contrôles et de méthodes et aussi d'approches plus systémiques. Cependant le système reste faible en raison du fait qu'il privilégie la lutte contre les mauvaises ou fausses déclarations de ceux qui déclarent et délaissent les non déclarations et qu'il n'est pas fondé sur le risque mais sur un système d'indices de fraudes (ce qui est très différent).
PI-15	D+	B+	Efficacité du recouvrement des contributions fiscales et douanières
	B	A	i) Le taux de recouvrement des arriérés d'impôt/taxes bruts, calculé en pourcentage des arriérés d'impôt au commencement de l'exercice budgétaire, qui ont été recouverts au cours de l'exercice donné (moyenne des deux derniers exercices budgétaires). Les données sont peu fiables, comme en 2009 (les évaluateurs avaient du calculer eux-mêmes les arriérés et les recouvrements). Mais les arriérés sont de toute façon faibles, ce qui est normal dans un système déclaratif. La notation 2012 s'est fondée sur ce critère et non sur celui du taux de recouvrement.
	C	B	ii) Efficacité du transfert sur le compte du Trésor des montants d'impôt, taxes et droits de douane recouverts par les administrations fiscale et douanière. Une amélioration apparaît pour le délai de reversement des recettes au Trésor (due à la mise en place du compte unique de l'Etat et aux nouvelles règles de gestion des comptes mises en place).

	D	A	iii) Fréquence du rapprochement complet des comptes d'évaluation, des recouvrements, des fichiers des arriérés et des montants reçus par le Trésor.	Une amélioration nette est observable pour les rapprochements bancaires (le PEFA 2009 concluait à l'absence de rapprochements périodiques en raison des difficultés rencontrées par le service de reddition des comptes qui ne permettaient pas « d'asseoir des procédures de vérification et de rapprochement entre les données de la comptabilité et celles des services de recouvrement »).
--	----------	----------	---	--

PI-16	D+	D+	Prévisibilité de la disponibilité des fonds pour l'engagement des dépenses	
	D	A	i) Degré de prévisibilité et de suivi des flux de trésorerie.	Importante amélioration concernant la prévisibilité des flux de trésorerie puisqu'en 2009 il n'existait pas encore de plan de trésorerie mensuel ni hebdomadaire.
	B	B	ii) Fiabilité et fréquence des informations périodiques fournies en cours d'exercice aux MDA sur les plafonds d'engagement de dépenses.	Il n'apparaît pas de progrès dans la mise à disposition des fonds aux Ministères. La notation comporte une certaine part d'appréciation (l'effet de la régularité des pratiques sur l'appréciation par les agents de la probabilité qu'elles se reproduisent) ; le PEFA 2012 a suivi l'appréciation du PEFA 2009 ; une évaluation plus basse aurait été possible (C au lieu de B).
	B	D	iii) Fréquence et transparence des ajustements des dotations budgétaires, dont la décision est prise à un niveau hiérarchique supérieur à la Direction des MDA	Les règles sont devenues plus strictes avec la LOFP et les pratiques sont mieux connues qu'en 2009 avec l'élaboration de la loi de règlement et le rapport sur le projet de loi de règlement de la Cour des comptes. Ce dernier montre que les virements interdits par la loi organique sont importants et peu transparents.
PI-17	D+	C+	Suivi et gestion de la trésorerie, des dettes et des garanties	
	C	C	i) Qualité de l'enregistrement des données sur la dette et des rapports s'y rapportant.	Les progrès suite aux actions entreprises pour améliorer l'enregistrement des données sur la dette et sur les rapports la concernant ne sont pas encore vraiment concrétisés. Les processus de suivi et d'enregistrement de la dette extérieure sont encore insuffisamment formalisés et informatisés. Le suivi administratif de la dette intérieure n'a pas progressé et il présente beaucoup d'insuffisances. Les rapports sur la dette sont tardifs.
a	D	B	ii) État de consolidation des soldes de trésorerie de l'administration centrale.	La consolidation des soldes dans un compte unique de l'Etat a fait de très grands progrès, même si elle n'est pas complètement achevée et qu'elle n'est pas encore parfaitement maîtrisée (il existe des zones d'ombres et pas de moyens pour les réduire). C'est un élément majeur d'amélioration des finances publiques de 2009 à 2012.
	C	C	iii) Mécanisme de contraction des emprunts et octroi des garanties.	Le mécanisme de contraction des prêts et d'octroi des garanties pâtit toujours de l'absence d'une politique d'endettement. Un texte a été pris qui donne au Ministre des finances la responsabilité de la signature des accords.
PI-18	D+	D+	Efficacité des contrôles des états de paie	
	D	B	i) Degré d'intégration et de rapprochement des données relatives à l'état de paie et au fichier nominatif.	Le fichier des agents reste géré manuellement et n'est pas informatisé (ce qui avait fondé la note D du PEFA 2009). Il fait toutefois l'objet d'une attention qui paraît régulière et qui est formalisée. La gestion des carrières et de la paie est complètement informatisée.
	D	B	ii) Modifications apportées en temps opportun au fichier nominatif et à l'état de paie.	La note du PEFA 2009 était fondée sur les retards mis à immatriculer les arrivants (qui pouvaient être de plus de 6 mois) et le PEFA indiquait que la DGFP travaillait à les réduire. Il ne semble pas d'après les entretiens et le rapport de l'IGE que les retards soient supérieurs à 3 mois (notamment depuis la création de l'Office national des pensions).

	D	C	iii) Contrôles internes des modifications apportées au fichier nominatif et à l'état de paie.	Le système de modification du fichier (annotation sur le fichier de paie par les services ministériels) n'a pas changé et il est très peu structuré et contrôlé de façon interne. Un système de contrôle est en place (les inspections internes des ministères et l'inspection interne de la DGFP), mais leurs moyens sont encore faibles.
	C	D	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.	Une vérification générale avait été faite en 2008. Il n'y en a pas eu depuis. C'est la raison pour laquelle la note a baissé. Il n'existe pas de système de vérification permanente du contrôle interne.
PI-19	D+	C+	Mise en concurrence, utilisation optimale des ressources et contrôles de la passation des marchés publics	Elle est rendue difficile à cause d'une modification de la méthode de notation introduite depuis par les concepteurs de la méthodologie PEFA. Il apparaît cependant une amélioration générale tout à fait essentielle : en 2008 (dernière année du PEFA 2009) le code des marchés publics était très ancien (1990) et ne satisfaisait pas les normes internationales qui se sont progressivement imposées (notamment le recours à l'appel d'offres comme méthode de droit commun, la publicité et la mise en place d'un mécanisme de recours indépendant contre les décisions de l'administration). Se pose encore sur la période 2008-2010, la question de la mise en œuvre pleine et entière de ces règles. Ces règles sont bien appliquées en ce qui concerne l'existence d'un organe de recours indépendant, ce qui n'était pas le cas en 2009.
	NC	B	i) Promotion de la transparence, de l'exhaustivité et de la concurrence par le cadre juridique et réglementaire.	Non comparable ; changement de méthode de notation.
	NC	D	ii) Recours à des méthodes de passation des marchés faisant appel à la concurrence.	Non comparable ; changement de méthode de notation.
	NC	D	iii) Accès du public à des informations sur la passation des marchés complètes, fiables et en temps	Non comparable ; n'existait pas.
	C	A	iv) Existence d'un organe administratif indépendant chargé de l'instruction des plaintes liées à la passation des marchés.	Depuis l'adoption du nouveau code des marchés publics, le Comité de règlement des différends est en fonction et il n'y a pas d'indice qu'il soit partial et que son indépendance ne soit pas réelle.
PI-20	D+	D+	Efficacité des contrôles internes des dépenses non salariales	Peu de progrès sont enregistrés. Le seul est la suppression des procédures dérogatoires de paiement sans engagement préalable (qui était en fait une procédure de régie hors de tout encadrement réglementaire et aussi pratique, de fait).
	C	C	i) Efficacité des mesures de contrôle des engagements de dépenses.	Pas de progrès.
	D	D	ii) Exhaustivité, pertinence et clarté des autres règles/procédures de contrôle interne.	Pas de progrès.
	C	C	iii) Degré de respect des règles de traitement et d'enregistrement des transactions.	Des légers progrès avec la suppression des procédures dérogatoires, mais qui ne sont pas suffisants pour un relèvement de la notation.

PI-21	D+	C+	Efficacité du système de vérification interne	
	C	B	i) Couverture et qualité de la vérification interne.	Les capacités de contrôle et donc le champ de vérification de l'IGE ont été fortement accrus. L'IGE dispose maintenant d'une force de contrôle importante, en quantité et en compétence professionnelle (formations nombreuses aux méthodes professionnelles et aux normes internationales). Elle est toutefois, mais par la force des choses, peu tournée vers les contrôles systémiques (contrôle des contrôles internes).
	D	C	ii) Fréquence et diffusion des rapports.	Le nombre de rapports et la qualité des rapports ont fortement augmenté. Le nombre de leur destinataire est resté réduit.
	D	C	iii) Mesure de la suite donnée par les autorités responsables aux conclusions de la vérification interne.	L'IGE a mis en place une procédure de suivi des recommandations très organisée et très structurée. Mais les recommandations ne sont pas encore suivies d'effets suffisants.

C(iii) Comptabilité, enregistrement de l'information et rapports financiers				
PI-22	D	A	Régularité et respect des délais pour les opérations de rapprochement des comptes	
	D	A	i) Régularité du rapprochement bancaire.	Concernant les rapprochements bancaires, une amélioration nette est à noter par rapport au PEFA 2009 dont la très mauvaise notation reposait sur l'existence d'une multitude de comptes des administrations (à la BRB et dans les banques commerciales, notamment les comptes de transit des recettes dans les banques commerciales) ne faisant pas l'objet de rapprochements (le compte général du Trésor faisant déjà l'objet de rapprochements réguliers). La création encore imparfaite du compte unique de l'Etat ainsi qu'une gestion plus rigoureuse des comptes de transit de recettes dans les banques commerciales a amélioré le champ de ces rapprochements.
	D	A	ii) Régularité du rapprochement et de l'ajustement des comptes d'attente et d'avances.	Concernant les rapprochements et les ajustements des comptes d'attente et d'avances le PEFA 2009 évoquait les réformes en cours qui devaient améliorer la situation (contrôles automatiques par SIGEFI ; nouvelles procédures). Par ailleurs, la mise en place de l'OBR a mis un terme au système de « régies de fait » (paiement de dépenses directement sur les recettes collectées par les comptables de recettes) antérieures.
PI-23	C	C	Disponibilité des informations sur les ressources reçues par les unités de prestation de services primaires	Le système de circulation courant de l'information financière du niveau le plus élevé au niveau le plus bas (ou le plus opérationnel) n'a pas été amélioré et il reste très insuffisant. En 2009 la note était C (et non D) en raison de l'existence d'enquêtes spéciales de suivi réalisées au cours des trois dernières années dans le secteur de la santé et de l'éducation ; une enquête a été menée sur la période considérée, elle concerne la santé.
PI-24	D+	C+	Qualité et respect des délais des rapports d'exécution budgétaire produits en cours d'année	Des améliorations significatives ont été apportées au système de reporting infra annuel.
	C	C	i) Portée des rapports en termes de couverture et de compatibilité avec les prévisions budgétaires	La portée de l'information et la couverture (qui venait déjà de SIGEFI) et qui n'a été améliorée que marginalement depuis 2009.

	D	B	ii) Emission dans les délais des rapports	La production des rapports infra annuels (trimestriels) a été régulièrement instaurée (il n'y avait pas de rapports trimestriels sur l'exécution du budget) et la qualité en terme de présentation, de délais et de publication est bonne.
	D	C	iii) Qualité de l'information	Se pose néanmoins la question de la fiabilité des données (dès lors qu'elles proviennent au moins pour partie de SIGEFI) (la note D avait été attribuée par défaut car les rapports n'existaient pas en 2009). Cette question n'était pas soulevée par le PEFA 2009.
PI-25	D	B+	Qualité et respect des délais des états financiers annuels	
	D	B	i) État complet des états financiers	Un état financier consolidé qui comprend les éléments essentiels est présenté à la Cour des comptes, ce qui n'était pas le cas en 2009 le PEFA estimant que des éléments essentiels faisaient défaut.
	D	A	ii) Soumission dans les délais des états financiers	Le projet de loi de règlement complet est transmis à la Cour en juin de l'année suivante ; le PEFA de 2009 observait que le projet de loi de règlement était très incomplet.
	D	A	iii) Les normes comptables utilisées	Les normes comptables sont les normes IPSAS alors que le PEFA 2009 considérait que ce n'était pas le cas.

C(iv) Surveillance et vérification externes				
PI-26	D+	D+	Etendue, nature et suivi de la vérification externe	
	D	D	i) Etendue de la vérification effectuée (y compris le respect des normes d'audit)	Pas d'amélioration ; l'activité de contrôle de la Cour (hors le rapport sur le projet de budget et le projet de loi de règlement) est pratiquement stoppée sur la période.
	C	B	ii) Présentation dans les délais des rapports de vérification au parlement.	La Cour présente le rapport dans les 8 mois après avoir reçu le projet de loi de finances.
	D	D	iii) Preuve du suivi des recommandations formulées par les vérificateurs.	Pas d'amélioration.
PI-27	D	NN	Examen de la loi de finances annuelle par le pouvoir législatif	
			i) Portée de l'examen par le parlement.	
			ii) Mesure dans laquelle les procédures du parlement sont bien établies et respectées.	

			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).	
			iv) Les règles régissant les modifications apportées au budget autorisent des réallocations trop importantes et elles ne sont pas respectées.	
PI-28	D	NN	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).	
			ii) Ampleur des auditions effectuées par le parlement concernant les principales conclusions.	
			iii) Formulation de recommandations de mesures par le parlement et suite donnée par l'exécutif.	

D. PRATIQUES DES BAILLEURS DE FONDS			
D-1	D	D+	Prévisibilité de l'appui budgétaire direct
	D	A	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 (ou une autre institution d'approbation équivalente).
	D	C	ii) Respect des délais de décaissements des bailleurs de fonds en cours d'exercice (conformité avec les prévisions trimestrielles globales)
D-2	D+	D+	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
	C	D	i) État complet et respect des délais dans la communication par les bailleurs de fonds des prévisions budgétaires à l'appui des projets.
	D	C	ii) Fréquence et portée des rapports des bailleurs de fonds sur les flux réels à l'appui des projets.
D-3	D	D	Proportion de l'aide gérée sur la base des procédures nationales

Dans le PEFA 2009, il était indiqué que les prévisions d'appuis budgétaires n'étaient pas connues avant le vote du budget.

Les délais de décaissement s'écartent fortement des prévisions (mais pour des raisons qui peuvent tenir aux bailleurs comme au partenaire national, compte tenu des conditionnalités). En 2009, le PEFA constatait qu'il n'y avait pas de système de programmation trimestriel des appuis budgétaires des bailleurs de fonds et que donc le retard moyen ne pouvait être calculé. Les écarts de délais en 2012 sont compris entre 25 et 50 % (délai pondéré).

Le PEFA 2009 estimait que les principaux bailleurs de fonds exigeaient l'inscription au budget des projets qu'ils financent.

Le PEFA 2009 estimait que les bailleurs ne fournissaient pas de données périodiques infra annuelles. La notation 2012 manifeste une certaine amélioration (notamment pour les projets structurés peu importants en nombre (environ 50 sur 500) mais importants en masse (90 %) qui établissent des rapports périodiques .

Pas d'évolution significative, l'aide projet continuant comme en 2009 à ne pas suivre les procédures nationales.

4. Le processus gouvernemental de réformes

4.1 Description des réformes récentes ou en cours

Le document de base en matière de réforme des politiques publiques est le *CSLP II* qui vient d'être adopté.

Dans le domaine plus spécifique de la réforme des finances publiques, une *Stratégie de réforme des finances publiques* a été adoptée par le gouvernement le 8 mai 2009. Cette stratégie s'est achevée fin 2011 et doit être renouvelée pour la période 2012-2014, après évaluation.

Mais indépendamment de cette nouvelle stratégie des réformes sont en cours ou devraient être programmées compte tenu des textes déjà adoptés ou des études déjà menées.

Le document « *Mesures prioritaires pour mettre en œuvre la loi organique relative aux finances publiques* » du FMI de fin 2011²³ fait ressortir les réformes en cours ou devant être menées suivantes :

Priorités à court terme :

- Adoption d'un décret sur la gouvernance budgétaire (cadrage budgétaire à moyen terme ; lois de finances : discipline et transparence budgétaires) visant à expliciter et à détailler les aspects macroéconomiques et institutionnels relatifs à la préparation et à l'adoption du budget afin d'intégrer la gestion des finances publiques dans la politique économique et de clarifier le rôle et la responsabilité des acteurs dans le pilotage des finances publiques dans une perspective de discipline et de transparence budgétaire ;
- Présentation et exécution de la loi de finances selon la nouvelle nomenclature (pourrait se faire pour l'exécution de la loi de finances 2012 et la préparation de la loi de finances 2013) ;
- Institution (ordonnance) des contrôleurs des engagements de dépenses (CED) en lieu et place des CED, afin de débiter l'expérimentation du déploiement d'un CED dans au moins deux ministères au 1^{er} janvier 2012 ;
- Amélioration du fonctionnement du Compte unique de l'Etat (CUE) et notamment de la centralisation et du nivellement des sous-comptes et comptes de transit ;
- Remise à plat des procédures de centralisation comptable (notamment les recettes et les dépenses effectuées par « *Notes à l'OTBU* » ;

Préalables aux réformes à moyen terme

- Organisation du ministère chargé des finances et du plan, notamment de la Direction Générale du Budget et de la comptabilité publique ;

²³ Fonds Monétaire international, Département des finances publiques, République du Burundi, *Mesures prioritaires pour mettre en œuvre la loi organique relative aux finances publiques*, Guilhem Blondy, Jean-Pierre Nguenang, Abdoulahi Mfombouot, Habiba Jelassi Alaya et Benoît Chevauchez.

- Mettre en place un plan de formation des agents des administrations financières aux réformes des finances publiques
- Audit du système d'information ; analyse fonctionnelle et technique de la capacité de SIGEFI à porter les réformes les plus complexes ;

L'Union européenne prévoit :

- Compléter le cadre juridique de la chaîne rationalisée de la dépense publique (ordonnances sur les régies d'avances, la nomenclature des pièces justificatives, les délais de traitement des opérations de dépense)²⁴ ;
- Mise en place des nouvelles nomenclatures du budget de l'Etat et procédures de préparation (CBMT, CDMT) et de présentation du budget (budget de programmes) et de suivi de son exécution ;
- Réforme des institutions de contrôle externe et interne.

²⁴ Programme FED de l'Union européenne pour « *Pays bénéficiaires* » ; contrat cadre Bénéficiaires Lot 11. Assistance technique à moyen terme spécialisée en gestion des finances publiques auprès du Ministère des Finances du Burundi » Contrat spécifique n°2009/224212, 11 août 2011, « Rapport de situation n°6 » ; Georges MURE-RAVAUD, 11 août 2011.

4.2 Facteurs institutionnels contribuant à la planification et à la mise en œuvre des réformes

Adhésion du gouvernement aux réformes

L'adhésion du gouvernement aux réformes se traduit en premier lieu par la délibération du Conseil des ministres sur tous les principaux projets.

Les réformes sont toutefois très nombreuses et dans des domaines très divers. Le Burundi est un pays post conflit où les institutions étaient à reconstruire.

Les efforts ont été considérables. En dépit des appuis techniques, le Burundi manque toutefois de capacités pour faire face aux exigences, en particulier en matière de formation et d'encadrement.

Cela se traduit parfois par des retards dans la mise en œuvre des réformes, notamment dans l'adoption de textes (CSLP II, RGGBP, texte sur la gouvernance) dont la qualité est toujours grande et en amélioration (le CSLP II est très supérieur au CSLP I).

La coordination entre les différents échelons de l'administration

Les réformes et leur programmation ont été présentées dans le chapitre de ce rapport sur les perspectives concernant la planification et la mise en œuvre des réformes. Nous n'en reprendront ici que les principaux traits, dans leur dimension prospective.

Le système de coordination est complet mais encore en phase de montée en régime.

Le CSLP a été préparé par une cellule placée directement auprès de la Présidence. L'ensemble du processus est placé sous l'autorité de la deuxième vice présidence (CI/REFES) assisté d'un secrétariat permanent (SP/REFES) appuyé par un comité technique de suivi du CSLP. Il a été indiqué que ce système de programmation avait été très décentralisé et avait perdu de ce fait une partie de sa cohérence.

Le Comité interministériel de privatisation appuyé par la SCEP assure la coordination de la réflexion et de l'action concernant l'amélioration de l'efficacité des entreprises à participation publique.

Le processus de production des CSLP est piloté par le Ministère des finances et la cohérence entre les différentes dimensions temporelles et fonctionnelles devrait être améliorée avec la fusion en cours du Ministère des finances avec l'ancien Ministère chargé du Plan.

Un texte sur la coordination des outils de programmation et des procédures est en cours d'adoption au Ministère de la bonne gouvernance.

Le CNCA assure une double coordination de l'action gouvernementale et de celle-ci avec l'action des bailleurs. Les mécanismes conjoints sont articulés autour d'une architecture à trois étages : les groupes sectoriels à la base qui élaborent la planification et la budgétisation, le Forum stratégique et le Forum politique.

La Stratégie de réforme des finances publiques est pilotée par un Comité présidé par le Ministre des finances, par une Cellule d'appui en charge de la mise en œuvre des programmes (CARP) qui était soutenue financièrement par l'Union européenne et bénéficiait d'une assistance technique résidente de la coopération belge et par 9 groupes techniques. Un nouveau financement doit être mis en place et une nouvelle stratégie doit être préparée.

Documents consultés (en dehors des textes juridiques déjà mentionnés dans l'introduction)

- Assistance technique à moyen terme spécialisée en gestion des finances publiques auprès du Ministère des finances ; 11 août 2011 ; Projet Union européenne.
- Avant projet de décret sur la gouvernance budgétaire.
- Avant projet de loi relative aux impôts directs.
- Burundi : seventh review under the three-year arrangement under the extended credit facility and request for a new three-year arrangement under the extended credit facility; FMI ; février 2012.
- Cadre de dépense à Moyen terme (CDMT-chiffré) 2011-2015 ; Ministère de l'agriculture et de l'élevage.
- Cadre de dépense à Moyen terme (CDMT) 2011-2013 ; Ministère de la santé publique et de la lutte contre le SIDA.
- Cadre de dépense à Moyen terme (CDMT-chiffré) 2011-2016 ; Ministère des transports, des travaux publics et d'équipements.
- Campaign presentation-evaluation ; Office Burundais des recettes.
- Communauté East African, Tarif extérieur commun, version 2007.
- Convention entre l'Etat et la Banque de la République du Burundi portant sur la fonction de caissier de l'Etat ; 3 février 2010.
- Etat d'exécution du budget à la fin juin 2011.
- Guide de vérification de l'Inspection générale de l'Etat.
- Guide de l'utilisateur de SIGTAS-GESTION du module immatriculation.
- Le développement et la mise en œuvre des textes d'application de la loi organiques sur les finances publiques ; FMI ;
- Le système d'information « PiP Burundi ; documentation et support de formation des utilisateurs, Ministère du plan et du développement communal, juillet 2011.
- Lettre d'intention du Burundi au FMI du 7 juillet 2010.
- Lettre de cadrage budgétaire pour l'exercice 2012-2014.
- Lettre de cadrage concernant la programmation 2011 du Fonds communs de l'éducation ; août 2010.
- Lettre de cadrage concernant la programmation 2010 du Fonds communs de l'éducation ; novembre 2009.
- Manuel de procédures administratives d'exécution du budget de l'Etat en matière de dépenses.
- Manuel de procédures du Fonds commun de l'éducation.
- Manuel des procédures pour la mise en œuvre du financement basé sur la performance au Burundi ; septembre 2011 ; Ministère de la santé publique et de la lutte contre le SIDA.
- Mesures prioritaires pour mettre en œuvre la loi organique relative aux finances publiques, FMI, juillet 2011.
- Note de cadrage macroéconomique 2012-2014.
- Note de service sur le BAS/FCE, Présentation des demandes d'engagement des dépenses du BAS/FCE, 2011.
- Ordonnance ministérielle n° 540/09 du 11 janvier 2011 portant sur fonctionnement du budget d'affectation spéciale de fonds communs de l'éducation (BAS/FCE).
- Plan budgétaire et comptable ; édition 2005.
- Plan de trésorerie 2010, 2011.
- Plan national d'investissement agricole (PNIA) 2012 – 2017, Ministère de l'agriculture et de l'élevage.
- Plan stratégique de l'Office Burundais des recettes ; 2011-2015.
- Politique nationale d'aide publique au développement ; juin 2011 ; Deuxième Vice Présidence.
- Programme d'Actions Prioritaires et Cadre de Dépenses à Moyen Terme : PAP-CDMT 2012-2015 ; Ministère de l'agriculture et de l'élevage.

- Projet arrêté/ordonnance fixant les attributions, les règles de fonctionnement et l'organisation du Contrôle des engagements des dépenses.
- Projet d'ordonnance ministériel portant domiciliation des financements extérieurs en faveur des entités et projets de l'Etat.
- Projet de mise en œuvre d'ORACLE JD EDWARDS ;OBR- Septembre 2011 ;
- Projet de stratégie de communication 2010/11 Office Burundais des recettes 2010/11.
- Proposition d'ordonnance portant sur la nomenclature du budget de l'Etat harmonisée avec le plan comptable.
- Proposition de stratégie pour le renforcement de la gestion des finances publiques ; FMI ; janvier 2012.
- Rapport annuel d'activités de l'Inspection générale de l'Etat pour l'exercice 2010.
- Rapport annuel d'activité du Service chargé des entreprises publiques (SCEP), exercice 2010.
- Rapport consolidé sur le suivi-évaluation des réformes économiques appuyées par le FMI, la Banque mondiale, l'Union européenne et la BAD, décembre 2011, REFES.
- Rapport d'activités du 1er semestre 2011, gestion de la dette publique.
- Rapport d'activités pour le 3eme trimestre 2011 du projet SIGEFI.
- Rapport de contrôle de l'exécution du budget général de l'Etat, exercice 2009.
- Rapport de gestion du compte n° 1101/097 « I-PPTE » pour l'exercice 2011.
- Rapport de gestion du compte courant du Trésor n° 1101/001 pour l'exercice 2011.
- Rapport de l'examen des états financiers arrêtés au 30 septembre 2011 et des contrôles ponctuels de conformité avec les nouvelles procédures financières et administratives ; PWC, janvier 2012.
- Rapport de programmation budgétaire 2012-2014.
- Rapport de suivi semestriel (1^{er} janvier – 30 juin 2011) du budget d'affectation spéciale du fonds commun de l'éducation (BAS/FCE).
- Rapport du 3^{ème} trimestre 2011 de la Cellule d'appui chargé du suivi des réformes des finances publiques et du cadre de partenariat avec les bailleurs de fonds.
- Rapport mensuel de suivi financier, 31 juillet 2011, BAS/FCE.
- Rapport n°1 sur le renforcement des capacités de gestion du BAS/FCE, MEBSEMFPFA, septembre 2011.
- Rapport n° 2 sur le renforcement des capacités de gestion du BAS/FCE, MEBSEMFPFA, décembre 2011.
- Rapports sur l'état d'exécution du budget général de l'Etat ; exercice 2008-2009-2010 – Cour des Comptes.
- Rapport sur la mise en place des outils de comptabilité, de suivi et de reporting du FCE au Burundi.
- Rapport sur les flux d'aide publique au développement ; 2009 ; CNCA ;
- Rapports annuels d'activité de la Direction nationale de contrôle des marchés publics, années 2009, 2010, 2011.
- Règlement d'entreprise OBR ; Mars 2010.
- Réglementation sur la gestion des Douanes de l'EAC, 2006.
- Revue des Dépenses Publiques ; Banque Mondiale ; Juin 2011.
- SIGEFI Manuel technique ; Janvier 2010.
- SIGEFI Manuel d'utilisateur ; Décembre 2009.
- Stratégie de gestion des finances publiques assorti d'un plan d'actions ; 2009-2011 ;
- Stratégie nationale de bonne gouvernance et de lutte contre la corruption 2011-2015.
- Tableau des opérations financières de l'Etat (TOFE) 2008 – 2010 ;
- Tableaux des opérations financières de l'Etat (TOFE) de 2011 et 2012 dans la nouvelle maquette de manuel de statistique IFS de 2001 ;
- Vision Burundi 2025 ; avril 2010.

Personnes rencontrées

	Nom et prénom	Fonctions
Ministère des finances		
Direction Générale du Budget et de la Comptabilité Publique	BIGIRIMANA Immaculée	Directrice Générale du Budget et de la Comptabilité Publique
Direction du budget, du contrôle financier et de la solde	HAMENYAYO Béatrice	Directrice du Budget, Contrôle financier et de la solde
	NDAYIZEYE Colette	Chef de Service Exécution du Budget
	KWIZERA Christian	Chef de Service de Préparation et Prévision Budgétaire
	NSABIMANA Claude	Statisticien du Service de Préparation et Prévision Budgétaire
	HAVYADIMANA Ezékiel	Comptable des Dépenses Engagées
Direction de la comptabilité publique	HATUNGIMANA Alain	Directeur de la Comptabilité
	HAVYARIMANA Euphrasie	Chef de Service de la Vérification des Comptabilités Publiques et Spécialisées
	MANIRAKIZA Nestor	L'Ordonnateur Trésorier du Burundi (OTBU)
	GASIHIRI Lucie	Chef de Service CAISBU
	NIZIGAMA Pierre	Vérificateur des comptabilités publiques
	KAMANA David	Chef de Service Reddition des Comptes
	HAKIZIMANA Claudine	Chef de Service Ordonnancement
SIGEFI	MPAWENIMANA Pasteur	Responsable SIGEFI
Direction de la Trésorerie	NKURUNZIZA Dionésie	Directeur de la Trésorerie
	NDAYIZEYE Libérate	Directrice de la Dette Extérieure
	BWASHI Cordide	Directrice de la Dette Intérieure
	HERWEG Stefan	Assistant Technique (ODI Fellow)
Cellule d'Appui chargée des réformes et du cadre de	NDAYIKEZA Joseph	Coordonnateur à la Cellule chargée des Réformes et du Cadre de Partenariat entre le Gouvernement et les
	MUSHARITSE Désiré	Coordonnateur adjoint à la Cellule d'Appui
	CUNAMIRO Anicet	Conseiller à la Cellule d'Appui
	LAMBERS Paul	Conseiller technique CTB
	NSHIMIRIMANA Annonciate	Conseiller à la Cellule d'Appui
	NDERICIMPAYE Didace	Conseiller à la Cellule d'Appui
Ministère du Plan et du développement communal	NTAHORWAMIYE Aimé Claude	Directeur de la Programmation CDMT
Autorité de régulation des marchés publics (ARMP)	MUYUKU Longin	Directeur General de l' ARMP
Direction nationale de contrôle des marchés publics	MANIRAMBONA Frederic	Directeur national

	Nom et prénom	Fonctions
	NDAYISENGA Dieudonné	Secrétaire Permanent de la DNCMP
	NZUNOGERA Ladislas	Membre du comité permanent
	BIZIMANA Bibiane	Membre du comité permanent
	HAKIZIMASHA Thomas	Contrôle Financier
Office burundais des recettes	HOLMES Kieran	Commissaire Général
	SINZUMUSI Emile	Commissaire Général Adjoint
	NDIHOKUBWAYO Domitien	Commissaire Général Adjoint
	NIYONZIMA Léonce	Directeur des Douanes, Ports et Frontières
	NZEYIMANA Thacien	Receveur Général
	NIMENYA Nicodème	Commissaire des Taxes Internes & des Recettes Non Fiscales
	TOYI Aude	Directrice du District chargé des Bureaux de Petits et Moyens Contribuables à l'OBR
	NSENGIYUMVA Agathe	Directeur Chargé des Recettes non Fiscales et Licences Véhicules Automobiles à l'OBR
	KATANGA Joas	Directeur chargé du Bureau des Grands Contribuables
	HAKIZIMANA Gabriel	Chef de l'Unité Chargée de la gestion du Risque et de l'Analyse des Conditions Commerciales
	NZOYIHERA Aimé	Directeur Informatique et Commerce en Ligne
	NIBIGIRA Félicité	Chef du Service des Opérations de Dédouanement
	MANIRAMBONA Jérémie	Chef de Service Contrôle
	MUKANDORI Domitille	Directeur d'Unité Chargée de l'Appel des Impôts et de la Résolution des Litiges
	KWIZERA Dieudonné	Directeur Chargé de la Communication et des Services aux Contribuables
	NYABENDA André	Chargé du Règlement Judiciaire à l'OBR
	NDARISHIKANYE Joseph	Commissaire des Douanes
	BIGERE Déo	Directeur des finances et SIM
	NDAYIZEYE Gaudence	Commissaire des enquêtes et suivi de la réglementation
	HAKIZIMANA Barnabé	Chef de service Vérification Bureau des grands contribuables
	SAKUBU Charité	Chef de service Rapprochement des recettes et recouvrement Bureau des grands contribuables
	NIYONZEMA Jean-Berchman	Chef de service rapprochement des recettes et recouvrement Bureau des petits et moyens
	BAMPIGIRA Lin	Chef du service de vérification Bureau des petits et moyens contribuables
Cour des comptes	NDAYE Elysée	Président de la Cour des Comptes
	MBUNDE Fidèle	Vice Président

	Nom et prénom	Fonctions
	KARORERO Leonidas	Président de la Chambre des Affaires Budgétaires
Inspection générale de l'Etat	NAKUMURYANGO Alexandre	Inspecteur Général de l'Etat
	YAKIRA Jeanne-Marie Alphonsine	Inspecteur de l'Etat
	NTSIMBIYABANDI Léonce	Inspecteur de l'Etat
BRB	SOTA Bonaventure	Responsable du Service des Etudes
	NIZIGAMA Denise	Responsable du Service Opérations Bancaires Internes
	NTIRAMDEKURA Jeanne Marie	Responsable Adjoint du service OBI
	AHISHAKIYE Alexis	Responsable de la Section Caissier de l'Etat
Ministère de la fonction publique, du travail et de la	KAYOBERA Léonard	Secrétaire permanent
	MINANI Domitien	Conseiller du Ministre, Chef de la Cellule de la Planification des Ressources Humaines
Ministère de l'enseignement de base et secondaire	NSHIMIREMANA Eric	Directeur Général des Finances
	BAZIKAMWE Oscar	Chef du Bureau de la Planification de l'Education
	MATESO Isidor	Conseiller à la DGF et DGF a.i.
	NTIBISHIMIRWA Edouard	Conseiller à la DGF
	NIYONSABA Godelène	Comptable à la DGF
	NIYONIZIMA Godeberthe	Comptable à la DGF
	SEDEL Charlotte	Assistante technique suivi-Accompagnement du FCE
Ministère de la santé et de la lutte contre le sida	HICUBURUNDI Sosthène	Directeur général Direction générale des ressources
	NIYONGERE Immaculée	Expert en Gestion Financière MSPLS
	BARAMBONERANYE Cyprien	Conseiller
Ministère de l'intérieur	NSABIYUMVA Evariste	Secrétaire Permanent
	SINDEYAIHEBURA Firmin	Directeur du département des Finances Communales
Ministère de l'agriculture	NDUWIMANA Joseph	Secrétaire Permanent
	NDABEMEYE Gérard	Directeur Générale de la Planification Agricole et de l'Elevage
	KAYIBIGI Manasse	Conseiller à la DG de l'agriculture et de l'élevage
Ministère des transports, des routes et des bâtiments	NIVYAYO Révérien	Conseiller au cabinet du Ministre des TTPE, Cellule de planification et suivi-évaluation
Institut de statistique et d'études économiques du	NDAHISHIMIYE Nicolas	Directeur Général
REFES	NIMBONA Léon	Secrétariat permanent des réformes économiques et sociales
CNCA	MUDEREGA Pamphile	Secrétaire permanent

	Nom et prénom	Fonctions
	NIMPAYE Emile	Expert national en base de données au Secrétariat permanent
	VRIJILANDT Anthe	Experte internationale au Secrétariat permanent
SCEP	GACIYUBWENGE Gaspard	Expert Senior
Chambre fédérale de commerce et d'industrie du Burundi	NDAYISHIMIYE Consolata	Présidente de la Chambre
	NKENGURUTSE Christian	Secrétaire Général
Association industrielle du Burundi	NKERABAGENZI Parfait	Secrétaire Exécutif
UNICEF	DONADJE Florentin	Chargé de Programme
FIDA	SINDAYE Stanie	Economiste
HCR	MARRIRRET François	Responsable pays
Délégation de l'Union Européenne	VAISSANEM Jatta	DUE
	HEIMAN Jurgen	Responsable section Economie DEU
Coopération Belge (CTB)	LAMOT Edouard	Expert CTB, secteur Education
	DEMAGNY Céline	Conseiller Education
BAD	BAUMONT Catherine	Economiste principal
Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit	JOCHEN Rudolph	Coordonateur du programme Eau
PNUD	RUSHIMEZA Arthur	Economiste
Observatoire de l'action gouvernementale	UWINTAZA Eric	Économiste
Observatoire de la lutte contre la corruption et les	BARARUNYERETSE Prudence	Vice président
Ministère du plan (ancien)	NTAHORWAMIYE Aimé-Claude	Directeur de la programmation