



RAPPORT FINAL ©

Department for International Development

Burundi

Evaluation du risque fiduciaire (FRA) Gouvernement du Burundi

CNTR200707805

en association avec



Janvier 2009



This report has been prepared for the Department for International Development by Gerard Rolland, Consultant supplied by ECORYS Research and Consulting through the Economist and Private Sector Development Services (EPSDS). The views expressed herein are those of the authors and do not necessarily represent the view of Coffey International Development, the consortium members of EPSDS or DFID.

TABLE DES MATIÈRE

	ACRONYMES	iii
1	RÉSUMÉ EXÉCUTIF	1
1.1	Evaluation Globale du Risque Fiduciaire	1
1.2	Les Risques Clés	1
1.2.1	Les risques au niveau général	1
1.2.2	Les risques au Niveau Sectoriel	4
1.3	La Crédibilité du Programme de Réformes	5
2	CONTEXTE HISTORIQUE ET INSTITUTIONNEL	7
2.1	Contexte Historique et Politique	7
2.2	Contexte Institutionnel	7
2.3	Les Dynamiques Informelles	9
3	PERFORMANCE DES SYSTEMES DE GESTION DES FINANCES PUBLIQUES	12
4	IDENTIFICATION DES PRINCIPAUX RISQUES FIDUCIAIRES ET DES RISQUES DE CORRUPTION	15
4.1	Risques Fiduciaires	15
4.2	Risques de Corruption	31
4.2.1	Evidences en Matière de Corruption	31
4.2.2	Cadre Législatif et Institutionnel de Lutte Contre la Corruption	32
4.2.3	Mise en œuvre de la Lutte Contre la Corruption	32
4.3	Les Risques au Niveau Sectoriel	34
4.3.1	Le Secteur de L'éducation	34
4.3.1.1	Présentation Générale	34
4.3.1.2	1.1.1.1 Procédures du Fonds Commun	35
4.3.2	Le Secteur de la Santé	37

4.3.2.1	Présentation Générale	37
4.3.2.2	Les Risques Spécifiques Inhérents au Secteur	37
4.3.2.3	Les Appuis Envisagés dans le Cadre de la Gratuité des Soins	41
4.3.3	Résumé des Risques Sectoriels Principaux	43
5	LA CRÉDIBILITÉ DES PROGRAMMES DE RÉFORMES	46
6	LES RISQUES RÉSIDUELS	49
7	LE MONITORING DES RISQUES FIDUCIAIRES	58
8	BIBLIOGRAPHIE	62
	APPENDIX A	
A	TABLEAU SYNTHÉTIQUE DES NOTES DES INDICATEURS DU PEFA (DÉCEMBRE 2008)	63
	APPENDIX B	
B	EVALUATION DES INDICATEURS DE PERFORMANCE DU PEFA	86
	APPENDIX C	
C	STRATEGIE DE GESTION DES FINANCES PUBLIQUES (EXTRAIT)	87
	APPENDIX D	
D	CADRE LOGIQUE ANNEXÉ À LA SGFP (VERSION MARS 2009)	88

ACRONYMES

AFD	Agence Française de Développement
APE	Administrations Personnalisées de l'Etat
BAD	Banque Africaine de Développement
BPS	Bureau Provincial de la Santé
BRB	Banque de la République du Burundi
CAMEBU	Centrale d'Achats de Médicaments Essentiels du Burundi
CBMT	Cadre Budgétaire à Moyen Terme
CC	Cour des Comptes
CCC-FCE	Comité de Concertation et de Coordination du FCE
CCSPS	Comité de Coordination et de Suivi de la mise en œuvre de la Politique Sectorielle de l'éducation
CDMT	Cadre de Dépenses à Moyen Terme
CDS	Centre de Santé
CFAA	Country Financial Accountability Assessment
CNCA	Comité National de Coordination des Aides
CSLP	Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté
CTE	Comité Technique d'Exécution
DAF	Direction Administrative et Financière
DAO	Dossier d'Appel d'Offres
DFID	Department For International Development
DGR	Direction Générale des Ressources
DNCMP	Direction Nationale de Contrôle des Marchés Publics
EPA	Etablissements Publics Administratifs
FBU	Franc Burundais
FCE	Fonds Commun de l'Education
FMI	Fonds Monétaire International
FOSA	Formation Sanitaire

FRA	Fiduciary Risk Assessment
FRPC	Facilité pour la Réduction de la Pauvreté et la Croissance
GFP	Gestion des Finances Publiques
GFS- COFOG	Government Finance Statistics-Classification of Functions of Government
IGE	Inspection Générale de l'Etat
ISPPIA	International Standards for the Professional Practice of Internal Auditing
LR	Loi de Règlement
MEFCD	Ministère de l'Economie, des Finances et de la Coopération au Développement
MINEDUC	Ministère de l'Education Nationale
MSP	Ministère de la Santé Publique
OLUCOME	Organisation de Lutte contre la Corruption et les Malversations Economiques
ONG	Organisations Non Gouvernementales
OTB	Ordonnateur Trésorier du Burundi
PARSEB	Projet d'Appui à la Reconstruction du Système Educatif Burundais
PASS	Projet d'Appui au Secteur de la Santé
PAT	Plan d'Actions Triennal
PEFA	Public Expenditure and Financial Accountability
PEMFAR	Public Expenditure Management and Financial Accountability Review
PETS	Public Expenditure Tracking Survey
PNDS	Plan National de Développement Sanitaire
PPTTE	Pays Pauvres Très Endettés
PSA	Programme Semestriel d'Activités
PSDEF	Plan Sectoriel de Développement de l'Education et de la Formation
PTA	Programme de Travail Annuel
PTF	Partenaires Techniques et Financiers
SCEP	Service Chargé des Entreprises Publiques
SEO	Secrétariat Exécutif Opérationnel
SGFP	Stratégie de Gestion des Finances Publiques

SIGEFI	Systeme Intégré de Gestion des Finances Publiques
TDR	Termes de Référence
TOFE	Tableau des Opérations Financières de l'Etat
TVA	Taxe sur la Valeur Ajoutée

1 RESUME EXECUTIF

La présente évaluation du risque fiduciaire au Burundi a fait l'objet d'une mission conduite sur le terrain du 19 au 28 janvier 2009. La mission s'est déroulée principalement à Bujumbura, et a comporté une visite dans la province de Ngozi, auprès de structures déconcentrées du secteur de la santé (Bureau Provincial de la Santé et centre de santé).

En ce qui concerne l'évaluation du système de gestion des finances publiques (GFP), la mission a principalement fondé son jugement sur les résultats de la récente évaluation PEFA de novembre 2008 (à laquelle avait également participé le consultant). Afin de ne pas alourdir le corps du rapport, les scores attribués par le PEFA et les commentaires détaillés concernant chacun des 31 indicateurs sont présentés en annexes 1 et 2. Les investigations de la mission en janvier ont plus particulièrement porté sur les aspects spécifiques des secteurs santé et éducation, conformément aux prescriptions des TDR, sur l'analyse des risques dans le domaine de la corruption (non abordés dans l'étude PEFA), ainsi que sur le programme de réformes de la GFP (crédibilité du programme) et le suivi des risques fiduciaires.

1.1 Evaluation globale du risque fiduciaire

Globalement, le système de gestion des finances publiques au Burundi présente un risque fiduciaire **élevé**, dans la plupart des domaines (voir les risques clés, § 1.2 ci-après). La situation de crise (conflit traversée par le pays pendant plus de 15 années a profondément désorganisé les structures et affaibli les capacités de l'administration.

Ceci peut expliquer que les importants efforts déployés, en particulier depuis 2004, pour reconstruire et moderniser les systèmes n'aient pas encore produit tous leurs effets, bien que des progrès incontestables aient été accomplis, en matière de cadre légal et réglementaire, de développement d'outils de gestion, de mise en place d'institutions de contrôle. La trajectoire de changement est d'ailleurs **positive** dans la majorité des domaines, ce qui est un facteur encourageant.

Les « dynamiques informelles » et la dimension politique (compromis entre partage obligé et contrôle recherché du pouvoir) semblent par ailleurs exercer une forte influence, y compris à des postes de responsabilité technique, ce qui n'est pas toujours synonyme de bonnes pratiques de gouvernance ni de gestion rigoureuse et transparente.

Le risque de corruption est **élevé**, d'une part du fait de l'ampleur de ces pratiques, devenues monnaie courante dans beaucoup d'échelons et de secteurs de l'administration, d'autre part du fait de l'impunité dont elle est souvent entourée.

Ceci en dépit d'un dispositif légal et juridictionnel répressif (mais récent et encore relativement peu fonctionnel), d'une société civile vigilante et du retentissement médiatique de certaines affaires. Une stratégie nationale de lutte contre la corruption fait défaut, qui requiert nécessairement pour sa réussite un soutien politique sans faille.

1.2 Les risques clés

1.2.1 Les risques au niveau général

Les principaux risques clés sont résumés ci-dessous, caractérisés selon les grands groupes d'indicateurs retenus par la méthodologie PEFA :

Crédibilité du budget : le risque est *substantiel* en ce qui concerne le suivi des arriérés de paiement, le système comptable ne fournissant pas directement d'analyse par ancienneté. Des prestations peuvent par ailleurs être rendues sans engagement préalable, pouvant entraîner d'importants retards dans la prise en charge (cas relevé concernant les achats de médicaments) ;

Exhaustivité et transparence des opérations budgétaires : le risque est *substantiel* en ce qui concerne le suivi des opérations extrabudgétaires (administrations personnalisées, établissements publics) et le suivi des financements sur ressources extérieures (risque dont participent par ailleurs les pratiques des bailleurs de fonds) ; le risque est *élevé* en matière de transparence de l'information (accès du public aux principales informations) ;

Budgétisation fondée sur les politiques nationales : le risque est *substantiel*, en raison d'un processus de préparation du budget peu participatif et contraint par des délais effectifs encore trop courts ; en raison aussi de l'absence de cadrage budgétaire à moyen terme ;

Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget : le risque est *élevé* en ce qui concerne la plupart des indicateurs d'exécution et de contrôle des recettes (fiscales et douanières) et des dépenses (salariales, non salariales, passation des marchés) ; il est qualifié de *substantiel* en ce qui concerne le dispositif de vérification et d'inspection interne, qui nécessite d'être renforcé (étendue des contrôles, méthodologie, suivi des recommandations) ;

Comptabilité, enregistrement de l'information et rapports financiers : le risque est *élevé* en matière de qualité des travaux comptables (lacunes sérieuses au niveau des rapprochements bancaires, de l'analyse des comptes d'attentes, retards d'enregistrement), de qualité des états financiers annuels (non concordance du compte général de l'Etat et de la loi de règlement) ; il est *substantiel* en matière de disponibilité / centralisation de l'information en provenance des unités de prestation de services primaires (écoles, structures de soins) ;

Surveillance et vérification externe : le risque est *substantiel* en ce qui concerne l'étendue de la vérification externe par la Cour des comptes, dont les moyens sont limités et qui éprouve des difficultés à collecter les comptes des comptables publics ; l'examen du projet de loi de finances par le Parlement est peu organisé et peu approfondi, le Parlement ne fait pas usage de ses prérogatives en matière d'enquêtes et d'audit du Gouvernement (risque noté *élevé*).

Le tableau ci-dessous fournit la synthèse de l'évaluation des risques, pour les 28 indicateurs qui caractérisent le système de gestion des finances publiques. Les flèches indiquant la « trajectoire de changement » traduisent les progrès enregistrés à ce jour ; elles ne constituent pas une anticipation des progrès attendus des réformes en cours (qui ne sont encore que potentiels) :

Indicateurs	Niveau de risque	Trajectoire de changement
Crédibilité du budget		
1 à 3. Dépenses réelles et composition des dépenses réelles par rapport au budget initial / recettes réelles par rapport au budget initial	Modéré	↔
4. Stock et suivi des arriérés de paiement sur les dépenses	Substantiel	↑
Couverture et transparence		
5. Classification du budget	Faible	↑
6. Exhaustivité des informations contenues dans la documentation budgétaire	Substantiel	↑
7. Importance des opérations non rapportées de l'administration centrale	Substantiel	↑
8. Transparence des relations budgétaires intergouvernementales	Modéré	↔
9. Surveillance du risque budgétaire global imputable aux autres entités du secteur public	Substantiel	↔
10. Accès du public aux principales informations budgétaires	Elevé	↔
Budgétisation basée sur les politiques publiques		
11. Caractère organisé et participatif du processus annuel de préparation du budget	Substantiel	↑

Indicateurs	Niveau de risque	Trajectoire de changement
12. Perspective pluriannuelle dans la planification budgétaire et de la politique des dépenses publiques	Substantiel	↑
Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget		
13 à 15. Transparence de l'assujettissement des contribuables / efficacité des mesures d'immatriculation / efficacité de l'évaluation et du recouvrement des contributions fiscales et douanières	Elevé	↑
16. Prévisibilité de la disponibilité des fonds pour l'engagement des dépenses	Elevé	↔
17. Suivi et gestion de la trésorerie, des dettes et des garanties	Elevé	↑
18. Efficacité des contrôles des états de paie	Elevé	↑
19. Mise en concurrence, utilisation optimale des ressources et contrôles de la passation des marchés publics	Elevé	↑
20. Efficacité des contrôles internes des dépenses non salariales	Elevé	↔
21. Efficacité du système de vérification interne	Substantiel	↑
Comptabilité, enregistrement de l'information et rapports financiers		
22. Régularité et respect des délais pour les opérations de rapprochement des comptes	Elevé	↑
23. Disponibilité des informations sur les ressources reçues par les unités de prestation de services primaires	Substantiel	↑
24. Qualité et respect des délais des rapports d'exécution budgétaire produits en cours d'année	Elevé	↔
25. Qualité et respect des délais des états financiers annuels	Elevé	↔
Surveillance et vérification externes		
26. Etendue, nature et suivi de la vérification externe	Substantiel	↔
27. Examen de la loi de finances annuelle par le pouvoir législatif	Elevé	↔
28. Examen des rapports de vérification externe par le pouvoir législatif	Elevé	↔

Sur les 28 indicateurs, 23 affichent un risque substantiel (9) ou élevé (14). La trajectoire de changement est cependant positive pour une majorité d'entre eux (15).

Les 3 indicateurs relatifs aux pratiques des bailleurs de fonds entraînent un risque élevé ou substantiel en termes d'exhaustivité des enregistrements budgétaires, en raison d'une prévisibilité et d'une information financière insuffisantes :

Pratiques des bailleurs de fonds		
1. Prévisibilité de l'appui budgétaire direct	Elevé	↔

2. Renseignements financiers fournis par les bailleurs (projets, programmes)	Substantiel	↑
3. Proportion de l'aide gérée sur base des procédures nationales	Elevé	↔

1.2.2 Les risques au niveau sectoriel

Le secteur de l'éducation

L'appui des bailleurs au plan sectoriel de développement de l'éducation et de la formation est réalisé au travers d'un panier commun, le Fonds Commun de l'Education (FCE), doté d'une structure de gestion opérationnelle et financière, le Secrétariat Exécutif Opérationnel (SEO). Les procédures de gestion et de suivi communes comportent une approbation par les bailleurs des programmes semestriels d'activités, et devraient permettre de réduire sensiblement les risques fiduciaires attachés aux contrôles et à l'exécution de la dépense et à la passation des marchés.

Dans ce domaine, des procédures spécifiques de passation ont été retenues dans le manuel de procédures du FCE, qu'il est recommandé de maintenir en l'état pendant une période d'observation, le temps de disposer de recul et d'éléments d'appréciation suffisants quant au fonctionnement, correct ou non, du nouveau dispositif national de passation des marchés.

Les procédures de gestion prévoient également l'intégration des transactions du Fonds commun dans la comptabilité publique. Il conviendra à cet effet de s'assurer que le plan comptable général du FCE, une fois élaboré, est validé par les services du ministère des Finances (conformité à la nomenclature budgétaire de l'Etat).

Il conviendra aussi de veiller à ce que le recrutement du personnel complémentaire pour la gestion du FCE soit conduit selon des critères stricts de qualification et de compétence. Les cadres en poste au SEO devront être étroitement associés à ce recrutement.

En termes d'audit et de suivi-évaluation, les étapes sont déterminées par le manuel de procédures. Elles nécessiteront simplement quelques adaptations, du fait du retard enregistré dans la mise en place du FCE.

Le secteur de la santé

Certaines spécificités sectorielles sont susceptibles d'accroître les risques fiduciaires :

- Les financements extérieurs sont très élevés, mais très mal appréhendés, car essentiellement extrabudgétaires (l'estimation est de l'ordre de 2,5 à 3 fois le budget domestique, sans que l'on dispose de données précises). Des mesures sont prévues afin d'apporter une réponse à ce problème. Il s'agit d'une part du développement d'un CDMT dont la préparation a impliqué une collecte substantielle d'informations sur la totalité des financements prévus dans le secteur de la santé pour 2009-2011 (y compris l'ensemble des financements extérieurs) ; et d'autre part de la décision (prise à la mission conjointe de novembre) de suivre trimestriellement l'évolution des financements extérieurs dans le cadre du Groupe Thématique Financement (mais la mesure n'est pas encore mise en œuvre) ;
- Le problème est le même en ce qui concerne les recettes propres des formations sanitaires (recouvrement des coûts auprès des ménages), qui ne sont pas rapportées au niveau central ;
- Depuis 2006, les formations sanitaires facturent le ministère de la santé (MSP) au titre des soins gratuits (enfants de moins de 5 ans, accouchements) qu'elles sont amenées à délivrer. La trésorerie issue du paiement de ces factures par le budget de l'Etat semble en grande partie inemployée, et il n'existe au plan national aucune visibilité sur les sommes ainsi détenues en banque ;
- Le processus de facturation et de contrôle des soins « gratuits » facturés au MSP est très lourd, et en définitive ne présente pas de garantie quant à la matérialité des prestations facturées ;

- Des achats de médicaments sont effectués par le MSP auprès de la centrale d'achats CAMEBU, sans donner lieu à engagements préalables. Ces derniers sont en principe régularisés ex post, mais il en résulte la constitution d'arriérés potentiels¹, qui sont de l'ordre de 2 milliards FBU à fin 2008.

A l'inverse, il a pu être relevé des facteurs d'atténuation des risques :

- A la différence des autres ministères, le MSP dispose d'une Direction Générale des Ressources (DGR), qui fait office de Direction Administrative et Financière (même si tout le processus d'engagement des dépenses reste concentré au ministère des Finances) et de Direction des Ressources Humaines ;
- La DGR va bénéficier d'un renforcement en termes d'amélioration des outils de gestion du ministère et de suivi - consolidation de l'ensemble des ressources du secteur ;
- Le MSP s'est récemment doté d'un manuel de procédures administratives, comptables et financières, qui devrait être un document de référence utile.

Dans le cadre de la réforme du système de financement de la gratuité des soins et de l'extension à l'ensemble du territoire du financement basé sur les résultats, il est envisagé la création d'un fonds commun de donateurs, où participerait également le Gouvernement, qui constituerait un guichet de paiement des factures adressées par les formations sanitaires (FOSA). La création de ce fonds viserait à accroître la couverture des interventions ciblées par le paquet de services gratuits et à sécuriser / accélérer les paiements aux FOSA. Quelques investigations ou études préalables semblent cependant nécessaires :

- Evaluer, au plan national, les stocks de trésorerie dont disposent déjà les FOSA (voir plus haut) et auditer, si nécessaire, la gestion de ces comptes ;
- Définir et encadrer les modalités de constitution et de renouvellement des stocks de médicaments dans les FOSA, à partir de la trésorerie disponible et des recettes « médicaments » ;
- Déterminer les modalités de contrôle des prestations facturées par les FOSA, prises en charge par le fonds (systèmes de contrôle interne dans les formations sanitaires et vérifications externes par sondages).

1.3 La crédibilité du programme de réformes

Comme évoqué plus haut, le Burundi a engagé avec l'appui de ses partenaires, particulièrement depuis 2004, des efforts soutenus de réformes en matière de développement et de modernisation des outils de gestion, de cadre légal et réglementaire, de mise en place d'institutions de contrôle. Les plus récentes avancées sont l'adoption, en 2008, de deux textes de loi fondamentaux : le nouveau Code des marchés publics et la Loi organique relative aux Finances publiques.

En dépit des progrès accomplis, les résultats demeurent cependant en deçà des attentes, les réformes ayant été conduites en l'absence d'un véritable cadre stratégique et sans réelle appropriation par le ministère des Finances. C'est en vue de combler ces insuffisances que les autorités viennent d'élaborer, avec l'appui du FMI et des partenaires, un projet de stratégie de gestion des finances publiques (SGFP), adossé à un cadre logique (encore sommaire) et décliné en un premier plan d'actions triennal.

Le dispositif de pilotage de la stratégie sera présidé par le ministre des Finances, et réunira les cadres nationaux des différentes structures intéressées, les organes de contrôle interne et externe, les partenaires techniques et financiers. Une cellule d'appui, organisée en groupes techniques spécialisés, sera chargée de la mise en œuvre de la SGFP.

¹ Stricto sensu, l'Etat n'est pas juridiquement engagé tant qu'un engagement visé par la Direction du Budget n'a pas été établi... les prestations facturées, bien qu'effectivement rendues, ne sont donc pas exigibles tant qu'une régularisation n'a pas été faite.

Cette stratégie paraît crédible, dans la mesure où il s'agit de la mise en cohérence d'un processus engagé depuis plusieurs années, soutenu par les partenaires et qui a déjà commencé de produire des résultats, et dans la mesure où l'engagement des autorités (qui est une hypothèse critique de la réussite) ne se dément pas. Il est d'autre part prévu que l'organe de mise en œuvre, la cellule d'appui, soit institutionnellement ancré par décret au sein du ministère (rattaché au cabinet du ministre), ce qui est un facteur important d'appropriation.

Le premier plan d'actions triennal (2009-2011) suscite par contre quelques doutes quant à sa mise en œuvre telle que programmée (en termes de calendrier, parfois de contenu), dans la mesure où :

- Les activités programmées en année 1 paraissent ambitieuses (un calendrier détaillé et réaliste devrait être élaboré au moins pour cette première année, afin de permettre de mieux en juger)
- Les activités/actions relatives à certains programmes ne sont pas encore cernées de façon précise
- Les capacités du ministère des Finances restent malgré tout relativement faibles
- Les réformes envisagées supposent une assistance technique à moyen et court terme, dont on maîtrise encore mal les contours, l'ampleur et les délais de mobilisation
- Les élections générales programmées en 2010 sont susceptibles de peser sur les activités et l'organisation du ministère (il s'agit d'ailleurs d'un risque clairement annoncé dans le document de stratégie).

Il conviendrait également que le plan d'actions soit examiné en détail au regard des indicateurs récemment évalués par le PEFA afin d'une part, (i) de mieux cerner l'impact des actions proposées sur la notation potentielle des indicateurs (passage à la note supérieure, sous quelles conditions, dans quel délai...) et, d'autre part, (ii) de déterminer les actions complémentaires qu'il pourrait être nécessaire d'inscrire, au vu de l'état des lieux actuel représenté par le PEFA.

Certaines zones de risques semblent imparfaitement couvertes par la stratégie, telles que :

- La couverture des dépenses extrabudgétaires
- La surveillance du risque budgétaire global imputable aux autres entités du secteur public
- L'accès du public aux principales informations budgétaires
- Les contrôles internes de la dépense publique (contrôle financier a priori)

Pour ces différentes catégories de risques, le plan d'actions apparaît relativement peu explicite.

Un risque résiduel majeur est celui de la corruption, auquel ne répond pas directement la SGFP (si ce n'est par une contribution à l'élaboration d'une stratégie nationale de lutte contre la corruption, qui reste à définir).

Enfin un référentiel d'indicateurs de performance précis et vérifiables reste à définir pour chaque programme du plan d'actions, qui puisse permettre un monitoring de la réalisation et de l'avancement des réformes.

2 CONTEXTE HISTORIQUE ET INSTITUTIONNEL

2.1 Contexte historique et politique

Les accords de paix d'Arusha conclus en août 2000 ont permis au Burundi de sortir d'une longue épreuve de guerre civile et de violences interethniques, commencées en 1993. Au terme d'une période de transition de 36 mois, qui a vu, conformément aux accords signés, l'alternance au pouvoir d'un président tutsi et d'un président hutu, est intervenu en août 2004 à Pretoria un accord sur le partage du pouvoir pour la période post transition. C'est sur cette base qu'a été adoptée, par référendum, la Constitution de février 2005, qui définit de façon précise les règles de partage du pouvoir entre les deux principales ethnies et entre les partis politiques, au niveau de l'exécutif (vice-présidences et gouvernement) et du législatif (Assemblée Nationale et Sénat).

Les élections générales qui se sont déroulées en 2005 ont donné une large majorité, législative et présidentielle, au parti CNDD-FDD (issu de la principale rébellion hutu). Quatre autres partis sont représentés à l'Assemblée Nationale. Un dernier mouvement armé, le Palipehutu-FNL, restait encore actif, mais les négociations relancées après plusieurs mois de blocage depuis un 1^{er} accord de cessez-le-feu en 2006 ont pu déboucher sur un arrêt des affrontements en mai 2008. Un programme de désarmement et de réintégration des ex-combattants dans les forces de défense et de police a également été lancé depuis fin 2004, qui devrait contribuer à consolider la paix civile.

Sur le plan législatif, une crise institutionnelle marquée, née de divisions internes au sein du parti majoritaire, a perturbé, voire bloqué les travaux du Parlement pendant l'année 2007 et une partie de l'année 2008. C'est en juin 2008 que le CNDD-FDD et ses alliés ont pu retrouver une majorité à l'Assemblée Nationale, dans des conditions cependant contestées (remplacement de 22 députés dissidents par leurs suppléants), et que cette dernière a pu reprendre ses travaux de façon régulière.

Enfin, un profond remaniement de la structure du Gouvernement est intervenu en novembre 2007, avec la création, aux côtés de plusieurs ministères (tels Santé, Education), de vice-ministères, l'objectif étant essentiellement une redistribution du partage du pouvoir entre les principaux partis politiques. Cependant, l'absence de définition claire des missions et du fonctionnement de ces nouvelles structures a pu parfois générer des conflits entre ministres et vice-ministres, et au final l'expérience ne semble guère avoir été probante. Les vice-ministères viennent du reste d'être supprimés (remaniement du 29 janvier 2009), pour être transformés en ministères « à part entière ». Au-delà du changement d'appellation, il reste à démontrer que cette décision permette de mettre un terme aux conflits de compétences et aille dans le sens d'une plus grande rationalisation.

2.2 Contexte institutionnel

Les principaux éléments du cadre juridique et institutionnel qui régit la gestion des finances publiques au Burundi sont présentés ci-dessous.

Cadre juridique

La Constitution de la République du Burundi de février 2005 définit les responsabilités respectives de l'exécutif, du législatif et du judiciaire en matière budgétaire, détermine les principes généraux relatifs au contenu, au délai de dépôt, à la procédure de vote du projet de loi de finances et au pouvoir d'amendement des députés et sénateurs. Elle institue la Cour des comptes.

Le dispositif légal s'appuie sur les principaux textes suivants :

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

- La loi n°1/01 du 4 février 2008 portant Code des marchés publics.
- Le Code Général des Impôts et le Code général des Douanes.

Plusieurs décrets, ordonnances et circulaires complètent ce dispositif, au rang desquels on peut citer :

- Les décrets-lois de juillet 1988 et juillet 1989 qui définissent le cadre juridique des établissements publics et des administrations personnalisées de l'Etat.
- Le décret n°100/168 du 31 décembre 2004 portant approbation du nouveau Plan budgétaire et comptable de l'Etat.
- Le décret n°100/100 du 03 juin 2008 portant contenu de la lettre de cadrage et du calendrier de préparation des projets de loi de finances.

Les études conduites ces dernières années ont souligné, qu'en général, l'application de ce cadre juridique n'a pas été faite de manière satisfaisante. Elle s'est accompagnée de plusieurs entorses dont les plus importantes portent sur i) la non application rigoureuse des règles et l'utilisation de procédures dérogatoires ii) le recours à des procédures exceptionnelles dans l'exécution des dépenses et la prolifération des exonérations fiscales et douanières.

Le dispositif concernant la préparation et l'exécution du budget de l'Etat est par ailleurs ancien, puisqu'il repose, encore aujourd'hui, sur un texte de 1964.

Pour pallier à ces insuffisances, le Gouvernement a engagé plusieurs actions de réforme, dont témoignent des textes d'importance majeure adoptés depuis 2004, tels que la loi sur la Cour des comptes, le nouveau plan budgétaire et comptable de l'Etat, le nouveau Code des marchés publics.

Un texte fondamental définissant un nouveau cadre organique a très récemment été promulgué : la loi organique n° 1/35 du 04 décembre 2008 relative aux Finances Publiques (LFP). Un dispositif législatif moderne se met ainsi progressivement en place. Il s'agit maintenant d'élaborer un nouveau règlement général de la comptabilité publique en remplacement des textes obsolètes de 1964 et de concevoir les manuels de procédures appropriés, adaptés à la nouvelle loi organique.

Cadre institutionnel

La Constitution consacre le principe de la séparation des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire en matière de gestion des finances publiques : le Gouvernement prépare et exécute la loi de finances et le budget général de l'Etat ; le Parlement vote les lois de finances et contrôle l'action du Gouvernement ; la Cour des comptes juge les comptes des comptables et assiste le Parlement dans le contrôle de l'exécution de la loi de finances.

En ce qui concerne l'exécution budgétaire les particularités suivantes méritent d'être soulignées :

- Le ministre chargé des finances est ordonnateur principal unique des recettes et des dépenses du budget de l'Etat, des budgets annexes et des comptes d'affectation spéciale. L'Ordonnateur Trésorier du Burundi (OTB) est ordonnateur délégué. En revanche les ministres ne sont pas ordonnateurs, mais simplement administrateurs de leurs crédits. Il n'existe pas non plus d'ordonnateurs délégués, responsables de l'ordonnancement pour tel ou tel ministère : le processus est totalement centralisé au ministère des Finances.
- L'OTB est également comptable principal de l'Etat (il signe les ordres de paiement), ce qui induit une confusion certaine entre les fonctions d'ordonnateur et de comptable (payeur). La notion de comptable public au Burundi est elle-même confuse : dans la pratique, sont considérés comme comptables publics les agents dûment « commissionnés » par la Direction de la Comptabilité Publique (environ 60 agents). Les textes (règlement de la comptabilité publique, loi portant création de la Cour des comptes) intègrent cependant une vision plus large, qui définissent comme comptable public « tout agent qui manie des deniers publics ». Ceci n'est pas sans conséquences : les comptables des administrations personnalisées et des établissements publics, qui ne sont généralement pas commissionnés, ne perçoivent pas

toujours l'obligation de rendre compte à la Direction de la Comptabilité Publique ou à la Cour des comptes.

- Le caissier de l'Etat à la BRB effectue lui-même des contrôles qui sont du ressort du comptable payeur, tels que la vérification des pièces justificatives, ou d'un contrôleur financier, tels que la disponibilité des crédits. Ce qui accroît encore la confusion et dans une certaine mesure dilue les responsabilités.
- Le contrôle financier ex ante (visa des engagements de dépenses et des liquidations) est assuré par la Direction du Budget du ministère des Finances. Ce contrôle est également assuré de façon centralisée ; il n'existe pas de corps de contrôleurs financiers spécialisés, exerçant leurs fonctions au sein des ministères dépensiers.

Sur le plan administratif, le contrôle ex post est assuré par l'Inspection Générale de l'Etat (IGE), placée sous la tutelle du ministère à la Présidence chargé de la Bonne Gouvernance. L'IGE a une mission permanente d'inspection et de contrôle du fonctionnement et de la gestion de tous les services publics et institutions de l'Etat, des établissements publics et des sociétés à participation publique.

Sur le plan juridictionnel, le contrôle est du ressort de la Cour des Comptes qui a été créée par la loi n°1/002 du 31 mars 2004 avec comme mission d'effectuer le contrôle des comptes des comptables et des budgets des organismes publics (Etat, Collectivités locales, Etablissements publics et Administrations personnalisées). La Cour des Comptes est également chargée de délivrer la Déclaration générale de conformité ou de non-conformité destinée à éclairer l'Assemblée Nationale à l'occasion de l'examen et du vote du projet de loi de règlement. Ces prérogatives de la Cour des comptes en matière de contrôle juridictionnel ont été limitées par l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 285/06 du 2 mars 2006, qui ne reconnaît pas aux magistrats de la Cour le droit de juger les comptables publics et de prononcer des condamnations. Par contre, les prérogatives de la Cour en matière de jugement des comptes ont bien été réaffirmées par la récente Loi sur les Finances Publiques, ce qui devrait permettre de bien clarifier et réaffirmer son rôle.

Sur le plan parlementaire, la Constitution fixe les modalités du contrôle parlementaire sur le budget de l'Etat à travers l'examen et le vote du projet de Loi de Finances et du projet de Loi de Règlement. A ce jour aucun des projets de lois de règlement préparés et soumis à la Cour des comptes (2004 à 2007) n'a été adopté par l'Assemblée nationale, du fait semble-t-il de la paralysie de ses activités (voir contexte historique ci-dessus).

En conclusion, des évolutions sont donc attendues autour des principaux axes suivants :

- Poursuite de l'actualisation du cadre législatif et réglementaire, dont notamment la révision du règlement général de la comptabilité publique ;
- Clarification et séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable ; clarification de la notion de comptable public (et renforcement concomitant du rôle de la Cour des comptes) ;
- Clarification des rôles et responsabilités respectifs du ministère des Finances et de la BRB ;
- Perspectives, à terme, de déconcentration de l'ordonnancement et du contrôle financier (qui pourrait intervenir dans un premier temps et à titre expérimental, au sein de quelques ministères pilotes).

A cela s'ajoute la mise en place du nouveau cadre institutionnel de passation des marchés publics (cellules de passation au sein des ministères sectoriels, autorité de régulation) et les actions de renforcement de capacité de ces structures.

2.3 Les dynamiques informelles

Le cadre institutionnel formel est souvent battu en brèche par des « règles du jeu » informelles : jeux de pouvoir et influences politiques, procédures et circuits administratifs informels.

L'influence du politique

Le contexte historique décrit plus haut, la recherche d'un équilibre toujours délicat entre forces politiques / groupes ethniques, sont susceptibles de conduire à des situations où les considérations purement politiques dictent les décisions et où les concepts de compétence et de rationalité économique sont relégués au second plan.

Comme dans de nombreuses autres sociétés en développement, l'exercice du pouvoir est également marqué par le clientélisme : les élites politiques tiennent davantage leur légitimité, leur autorité et la loyauté de leurs supporters de leur capacité à répondre aux attentes de ces derniers à travers l'octroi de faveurs personnelles (du niveau central jusqu'au niveau local), plutôt que de leur capacité à mettre en œuvre des politiques publiques qui répondent aux besoins des citoyens.

L'étude conduite par la Banque mondiale en 2008² est fort éclairante à cet égard. Dans le domaine de la gestion budgétaire, par exemple, 58 % des fonctionnaires interrogés déclarent que les décisions sont « influencées par des pressions politiques », et 60 % déclarent que « les responsables du budget sont choisis sur des critères politiques » (moins d'un tiers estime que les nominations sont faites sur base de la capacité technique). Le poids du critère politique est jugé encore plus élevé dans les secteurs de l'éducation et de la justice (respectivement 84 % et 91 % des fonctionnaires interrogés répondent dans ce sens).

Les groupes interrogés critiquent l'absence de décentralisation, de transparence et de démarche participative dans la préparation des budgets (la concentration favorise naturellement l'opacité), et dénoncent un contrôle de l'exécution budgétaire « presque inexistant » (ce qui conduirait à une exécution budgétaire s'écartant de la nature des dépenses autorisées par les ouvertures de crédits). Le tout pouvant être facilité, et aggravé, par les connivences et la corruption...

Les organisations de la société civile avec lesquelles s'est entretenue la mission confirment de façon générale ces constats, et indiquent par exemple que les nominations de responsables politiques ont des implications directes en termes de financement des partis (allégations de levées de fonds par l'intermédiaire du budget de l'Etat). La tenue des élections générales en 2010 est d'autre part soulignée comme un facteur de pression supplémentaire et de « risque fiduciaire » accru.

Le facteur politique affaiblirait également les organes de contrôle de l'exécutif :

- Le Parlement, dont les votes favorables seraient acquis grâce à l'octroi de divers avantages ;
- La Cour des comptes, pour des raisons différentes : considérée comme une « émanation » de l'opposition, le Parlement ne lui octroierait pas les moyens suffisants pour l'exercice correct de ses attributions (fait par ailleurs relevé lors de l'analyse PEFA).

En définitive donc, un « envers du décor » que confirment plusieurs sources, qui apparaît plutôt préoccupant.

Les pratiques administratives

Des procédures administratives non formalisées ont pu se développer, soit en substitution ou en marge d'une procédure formelle existante, soit en s'imposant comme pratiques de fait. Deux exemples illustreront ce propos :

- La chaîne de la dépense obéit en principe à une procédure d'engagement préalable, initiée par le ministère dépensier et soumise au visa de la Direction du Budget, qui s'assure notamment de la disponibilité des crédits. Il peut arriver que cette procédure soit court-circuitée, dans le souci d'accélérer le déroulement de l'opération d'achat - livraison, ou encore pour contourner un éventuel épuisement des crédits. La prestation est rendue par le fournisseur en l'absence d'engagement formel de l'administration et la régularisation n'intervient qu'ex post afin de permettre la prise en charge de la prestation. Le cas des livraisons de médicaments par CAMEBU (voir § 4.3.2.2.) est un exemple. L'usage abusif de procédures « exceptionnelles » (qui deviennent habituelles) ou dérogatoires est apparenté à cette pratique.

- La gestion de la trésorerie et la priorisation des dépenses à payer : il n'existe pas de procédure formelle en la matière. La décision de payer / de retarder le paiement de certaines dépenses est à la discrétion de l'OTB, qui applique les instructions, le plus souvent verbales, de sa hiérarchie (ministre des Finances, éventuel relais des instructions de la Présidence ou de la Vice Présidence), ou qui, à défaut, apprécie lui-même l'ordre de priorité à appliquer.

L'ordonnancement, qui dans les faits est délivré par la Direction du Budget, alors que l'ordonnateur délégué est normalement l'OTB, participe aussi de ces pratiques informelles.

Enfin le poids de la culture administrative sur les comportements ne doit pas être négligé. La tendance à la centralisation des décisions (même techniques et mineures), les règles informelles ayant trait au respect de l'autorité hiérarchique... ou l'excès de formalisme (culture de l'écrit) ne sont pas nécessairement des traits spécifiques à l'administration burundaise, mais sont néanmoins bien présents. Ils concourent souvent à ralentir la mise en œuvre des réformes et contraignent le processus de changement.

3 PERFORMANCE DES SYSTEMES DE GESTION DES FINANCES PUBLIQUES

L'appréciation de la performance des systèmes de gestion des finances publiques (GFP) est principalement fondée sur les indicateurs du PEFA, dont l'évaluation a été conduite en novembre 2008 et dont le rapport provisoire a été mis à disposition en décembre. Cette évaluation est complétée, le cas échéant, des informations tirées du rapport PEMFAR (revue de la gestion des dépenses publiques et de la responsabilité financière) de juin 2008 ou d'études antérieures (rapport du FMI sur la réforme de la gestion budgétaire, décembre 2006, rapport CFAA et note analytique sur les marchés publics, juin 2004).

Le tableau synthétique des notes concernant la série des 31 indicateurs de haut niveau du PEFA ainsi que les commentaires concernant chacun de ces indicateurs et leurs composantes sont reproduits en annexes 1 et 2. Le tableau ci-dessous résume les principaux constats de l'évaluation PEFA pour les dimensions du système de GFP (28 indicateurs répartis en 6 groupes), puis pour les 3 indicateurs relatifs aux pratiques des bailleurs de fonds.

Dimensions du système de GFP (groupes d'indicateurs)	Principales observations
1. Crédibilité du budget (PI 1-4)	<p>Les dépenses et recettes réalisées, la composition des dépenses réelles s'écartent relativement peu des prévisions. A cet égard, le budget présente un bon degré de crédibilité (indicateurs PI 1-3)</p> <p>Il n'existe pas, en revanche, de mécanisme d'évaluation et de surveillance du stock d'arriérés. Des dettes latentes peuvent exister, relatives à des prestations non régulièrement engagées</p>
2. Couverture et transparence (PI 5-10)	<p>La classification budgétaire et comptable est conforme aux normes internationales (GFS-COFOG 2001)</p> <p>La documentation budgétaire n'est pas exhaustive. Cinq des neuf critères d'informations exigés par le PEFA ne sont pas remplis</p> <p>Beaucoup d'opérations de nature extrabudgétaire (administrations personnalisées, établissements publics) ne sont pas rapportées dans le budget de l'Etat ; le suivi des dépenses concernant les projets financés sur dons n'est que très partiellement assuré</p> <p>Les données budgétaires des administrations décentralisées (communes) ne sont pas consolidées avec celles de l'administration centrale</p> <p>La surveillance du risque budgétaire lié aux entités autonomes du secteur public (APE, EPA, entreprises publiques) n'est pas assurée</p> <p>L'accès du public aux informations budgétaires est très limité (un seul des six éléments clés d'informations est accessible)</p>
3. Budgétisation basée sur les politiques publiques (PI 11-12)	<p>Le délai accordé pour la préparation du budget est en pratique insuffisant, et les processus est peu participatif ; la circulaire budgétaire a cependant été améliorée pour le budget 2009 (notification, pour la première fois, de plafonds de dépenses)</p> <p>Le cadrage budgétaire à moyen terme est sommaire (pas d'outil ni de procédure bien établie) ; les stratégies sectorielles existantes ne sont pas traduites en CDMT (mais le processus est en cours) ; le lien entre budget d'investissement et budget de fonctionnement n'est pas établi</p>

Dimensions du système de GFP (groupes d'indicateurs)	Principales observations
<p>4. Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget</p> <p>(PI 13-21)</p>	<p>L'information des contribuables en matière fiscale et douanière reste encore insuffisante, la complexité ou le manque de clarté de certaines dispositions peut laisser un pouvoir discrétionnaire à l'administration ; les procédures de recours sont excessivement longues</p> <p>L'immatriculation des contribuables n'est pas totalement généralisée ; il n'existe pas de procédure organisée de planification des contrôles fiscaux</p> <p>Le suivi du recouvrement des impôts et taxes et des arriérés est mal assuré ; les rapprochements des comptes d'évaluation et de recouvrements ne sont pas systématiques</p> <p>L'ouverture des crédits ne se fait pas en rapport avec un plan de trésorerie, trimestriel ou autre, mais par tranches mensuelles ou trimestrielles linéaires</p> <p>Le suivi de la dette est relativement fiable, par contre celui de la trésorerie est largement incomplet : le système ne consolide pas l'ensemble des comptes bancaires de l'administration centrale</p> <p>Le paiement de la solde est effectué sans contrôle financier préalable ; la gestion administrative du personnel n'est pas informatisée (l'édition informatique des états de paie est sous traitée à un prestataire externe)</p> <p>Le système de passation des marchés est en phase de transition, avec la mise en place progressive d'un nouveau dispositif ; l'ancien dispositif était peu fiable, peu transparent et caractérisé par un degré élevé de corruption</p> <p>Le contrôle financier a priori des dépenses non salariales est centralisé par la Direction Générale du Budget du MEFCD ; il se manifeste cependant par des contrôles redondants, peu efficaces, et souffre de l'absence de guides et d'outils de contrôle</p> <p>Le système de vérification interne (Inspection des finances, Inspection Générale de l'Etat) est de création récente et n'est pas encore pleinement opérationnel ; ces institutions ne communiquent pas entre elles ni avec la Cour des comptes ; le suivi des recommandations n'est pas assuré</p>
<p>5. Comptabilité, enregistrement de l'information et rapports financiers</p> <p>(PI 22-25)</p>	<p>Seuls le compte général du Trésor et le compte spécial PPTTE font l'objet de rapprochements ; les comptes d'attente et d'avances ne sont pas régulièrement analysés ni apurés</p> <p>Les données de ressources et de dépenses des unités de prestations de services primaires (secteurs éducation et santé) ne sont pas régulièrement collectées au niveau central et ne font pas l'objet de centralisation</p> <p>Les données sur l'exécution du budget sont enregistrées avec retard ; il n'est pas produit de rapport d'exécution budgétaire en cours d'année</p> <p>Les données contenues dans la loi de règlement ne sont pas exhaustives ; en 2005 et 2006 le projet de loi de règlement n'est pas conforme au compte général de l'Etat</p>

Dimensions du système de GFP (groupes d'indicateurs)	Principales observations
<p>6. Surveillance et vérification externes</p> <p>(PI 26-28)</p>	<p>La Cour des comptes dispose de moyens en personnel insuffisants ; moins de 50 % des dépenses publiques donnent lieu à vérifications ; il n'existe pas de procédure de suivi des recommandations</p> <p>Le Parlement n'effectue pas un examen approfondi du projet de loi de finances ; la commission des finances est insuffisamment organisée et ne bénéficie pas d'appuis techniques</p> <p>Le Parlement ne fait pas usage de ses prérogatives en matière d'enquête et d'audition du Gouvernement ; les lois de règlement déposées depuis 2004 n'ont pas été examinées (il est à noter la paralysie des activités du Parlement en 2007 et 2008, pour des raisons politiques)</p>
<p>Pratiques des bailleurs de fonds</p> <p>(D1 à D3)</p>	<p>Les prévisions d'appui budgétaire direct ne sont généralement connues qu'après le dépôt du projet de budget à l'Assemblée Nationale</p> <p>L'inscription des projets au budget ne suit pas la classification budgétaire détaillée, par nature de dépenses ; les bailleurs de fonds ne communiquent pas de données périodiques infra annuelles sur les décaissements des appuis projets</p> <p>La proportion de l'aide utilisant les procédures nationales est inférieure à 50 %</p>

4 IDENTIFICATION DES PRINCIPAUX RISQUES FIDUCIAIRES ET DES RISQUES DE CORRUPTION

4.1 Risques fiduciaires

Le niveau général de risque est jugé **élevé**, avec toutefois une trajectoire de changement généralement **positive**, traduisant les efforts de réformes des années récentes et les progrès accomplis.

L'évaluation est présentée dans les deux séries de tableaux ci-dessous :

- Un tableau résumé des risques-clés, pour chacune des six dimensions essentielles du système de gestion des finances publiques telles que retenues par le PEFA ;
- Un tableau détaillé pour les 28 indicateurs caractérisant ces six dimensions, comportant pour chaque indicateur la justification de l'évaluation et une analyse du risque concomitant. Une évaluation du risque est présentée séparément pour le groupe des 3 indicateurs portant sur les pratiques des bailleurs de fonds.

Les flèches indiquent les trajectoires de changement (positives ↑, stables ↔, négatives ↓) par rapport aux évolutions récentes enregistrées.

Les commentaires relatifs aux secteurs bénéficiant de l'appui de DFID (éducation et santé) font l'objet d'une section spécifique (§ 4.3.).

Tableau résumé des risques clés

Dimensions du système de GFP (groupes d'indicateurs)	Principaux risques
1. Crédibilité du budget (PI 1-4)	Constitution d'arriérés non détectés par le système, pouvant avoir des conséquences néfastes en termes de mise en œuvre des politiques publiques (défiance des opérateurs économiques, surtarification des prestations).
2. Couverture et transparence (PI 5-10)	Insuffisance de l'information contenue dans la documentation budgétaire : limite le contrôle parlementaire et l'information des PTF. Diffusion très restreinte de l'information vers le public : limite la capacité de la société civile à demander des comptes, est susceptible d'encourager les abus. Absence de données complètes et fiables sur les opérations réalisées par les entités autonomes (APE et EPA) et sur les projets financés sur dons : peut affecter l'efficacité de la planification et induire un gaspillage des ressources. Défaut de surveillance des risques relatifs aux entités autonomes et aux sociétés à participation publique : peut entraîner pour l'Etat des pertes financières non anticipées et perturber l'exécution des programmes de développement.
3. Budgétisation basée sur les politiques publiques (PI 11-12)	Processus de préparation du budget peu participatif et contraint par des délais trop courts ; risque de se traduire par une imparfaite prise en compte des priorités de politiques publiques. Absence de perspective pluriannuelle (pas de cadrage budgétaire à moyen terme) : risque d'affecter l'allocation stratégique des ressources, de conduire à une mauvaise appréhension des coûts des programmes.

Dimensions du système de GFP (groupes d'indicateurs)	Principaux risques
<p>4. Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget</p> <p>(PI 13-21)</p>	<p>Insuffisante maîtrise de l'exécution du budget des recettes fiscales et douanières (prolifération d'exonérations douanières) : entraîne des manque à gagner pour le budget de l'Etat et des difficultés de trésorerie.</p> <p>Absence d'un système de gestion prévisionnelle de la trésorerie : risques en matière d'exécution budgétaire (restriction aux seules dépenses jugées prioritaires, en général salaires et dépenses de sécurité) ; constitution d'arriérés.</p> <p>Absence de consolidation de l'ensemble des comptes bancaires de l'administration centrale : affecte la gestion de la trésorerie et peut faciliter d'éventuelles fraudes.</p> <p>Absence de contrôle financier des dépenses salariales : risques de paiements non justifiés et de charges indues pour le budget de l'Etat ; absence de système informatisé maîtrisé par l'administration (mais développement d'une application intégrée en cours).</p> <p>Système de passation des marchés encore en phase de transition, avec la mise en place progressive du nouveau dispositif (ancien dispositif peu fiable, peu transparent et caractérisé par un degré élevé de corruption). Risques élevés en termes d'efficacité, de gaspillage des ressources.</p> <p>Faiblesse des contrôles financiers en matière de dépenses non salariales : risques de coûts excessifs, de contournement des procédures de passation de marchés (fractionnement).</p> <p>Risque de manque d'efficacité des systèmes de vérification interne : manque de collaboration entre les institutions (IGE, Inspection des Finances), pas de suivi des recommandations, méthodologie des contrôles à renforcer.</p>
<p>5. Comptabilité, enregistrement de l'information et rapports financiers</p> <p>(PI 22-25)</p>	<p>Absence de rapprochements réguliers des comptes bancaires et d'analyse des comptes d'attente : risques de dépenses ou recettes budgétaires non saisies, risques de transactions frauduleuses non détectées.</p> <p>Déficiences dans la collecte des informations de ressources - dépenses des unités de prestations de services primaires (secteurs éducation et santé) : risques en matière de contrôle et de surveillance, également en matière d'informations utiles à la planification, à l'orientation des politiques publiques.</p> <p>Absence de rapport d'exécution budgétaire en cours d'année : réduit la capacité de pilotage et de contrôle budgétaire du gouvernement.</p> <p>Données de la Loi de Règlement annuelle (2005 et 2006) inexactes et non exhaustives : compromet la fiabilité de ce document et limite l'information des utilisateurs (parlementaires, société civile, PTF).</p>
<p>6. Surveillance et vérification externes</p> <p>(PI 26-28)</p>	<p>Etendue de la vérification externe par la Cour des comptes limitée par le manque de moyens en personnel, par les difficultés à collecter les comptes des comptables publics (réticences) ; absence de procédure de suivi des recommandations.</p> <p>Faible pression du Parlement sur le Gouvernement en ce qui concerne l'examen de la politique budgétaire, l'élaboration et l'exécution du budget : risques sur l'allocation des ressources par rapport aux priorités annoncées, risque que le Gouvernement ne rende pas suffisamment compte de sa gestion.</p>

Tableau détaillé par indicateur

Nota : les scores et les commentaires détaillés du PEFA sont contenus dans les tableaux des annexes 1 et 2.

Indicateurs	Niveau de risque / progrès accomplis	Explication résumée
Groupe 1 : Crédibilité du budget		
<p>PI-1 à PI-3</p> <p>Dépenses réelles et composition des dépenses réelles par rapport au budget initial ; recettes réelles par rapport au budget initial</p>	<p>Modéré</p> <p>↔</p>	<p>L'analyse effectuée pour les 3 exercices 2005 à 2007 montre que les dépenses et recettes réelles totales constatées (indicateurs PI-1 et PI-3) s'écartent relativement peu des prévisions du budget initialement approuvé (pour les dépenses, l'écart est pour 2 années supérieur à 5 %). Il en est de même de la composition des dépenses, au regard de la variation globale de ces dernières (indicateur PI-2).</p> <p>Les données de l'exercice 2008 n'ont pas été analysées, étant encore provisoires.</p> <p>Analyse du risque</p> <p><i>Dans la mesure où les dépenses réalisées s'écartent relativement peu des dépenses prévues, le risque que les fonds soient affectés à d'autres fins que les priorités énoncées semble a priori limité. Seul un audit des dépenses permettrait cependant de confirmer – ou non – ce constat : la faiblesse des contrôles financiers (cf. indicateur PI-20) peut en effet conduire à imputer des dépenses non conformes à l'objet des lignes budgétaires utilisées (en d'autres termes à masquer par ce biais des utilisations abusives de crédits).</i></p>
<p>PI-4</p> <p>Stock et suivi des arriérés de paiement sur les dépenses</p>	<p>Substantiel</p> <p>↑</p>	<p>Des progrès sont enregistrés depuis l'exercice 2007, dans la mesure où le système comptable SIGEFI permet l'enregistrement de la dette fournisseurs au moment de sa liquidation (il s'agit des « instances de paiement »). Les arriérés qui avaient été inventoriés au 31/12/04 (20,07 Mrd FBU) ont par ailleurs été résorbés.</p> <p>Cependant, il n'existe pas réellement de suivi du stock des arriérés, car le système ne permet pas de distinguer la dette courante (inférieure à 30 jours) de la dette accusant des retards de paiement, et l'analyse par ancienneté n'est pas effectuée. Il peut par ailleurs exister des dettes latentes résultant de prestations effectuées mais dont les factures tardent à être liquidées, voire des prestations rendues avant que l'engagement ne soit établi (la régularisation se faisant ex post ; voir au § 4.3.2.2. l'exemple de CAMEBU pour le secteur santé). Le montant de ces dettes potentielles reste inconnu.</p> <p>Analyse du risque</p> <p><i>Les faiblesses du système de suivi risquent de conduire à l'accumulation rampante d'arriérés, avec des conséquences négatives pour la mise en œuvre des politiques publiques : défiance des fournisseurs, intégration du facteur risques dans la détermination du prix des prestations (surtarification).</i></p> <p><i>Les inconvénients sont aggravés lorsque les prestations sont</i></p>

Indicateurs	Niveau de risque / progrès accomplis	Explication résumée
		<i>rendues avant engagement préalable (cas des livraisons de médicaments par CAMEBU) : la régularisation des factures impayées vient amputer les crédits ouverts pour l'exercice suivant, ce qui peut compromettre la réalisation des actions planifiées.</i>
Groupe 2 : Couverture et transparence		
PI-5 Classification du budget	Faible ↑	Une nouvelle classification budgétaire et comptable est entrée en vigueur en 2005. Elle comporte une classification administrative, économique et fonctionnelle, conforme aux normes GFS-COFOG 2001. Quelques modifications portant sur les procédures et la classification comptables ont été apportées en 2008 (ordonnances ministérielles), pour application au budget 2009.
PI-6 Exhaustivité des informations contenues dans la documentation budgétaire	Substantiel ↑	<p>Des informations importantes, telles que le stock de la dette, la situation consolidée des avoirs financiers (disponibilités des comptes publics) ne sont pas contenues dans le projet de budget ; les données comparatives (budgets en cours, précédent, projeté) sont fournies partiellement ou à un niveau très agrégé (se référer à l'annexe 2 pour les commentaires spécifiques sur chacun des 9 critères d'informations du PEFA).</p> <p>La récente loi sur les finances publiques promulguée en novembre 2008 couvre cependant les 9 critères d'informations énoncés par le PEFA, et sous condition d'être effectivement appliquée, devrait permettre de combler ces lacunes.</p> <p>Analyse du risque</p> <p><i>L'insuffisance de la documentation budgétaire ne facilite pas le contrôle parlementaire et limite l'information mise à disposition des utilisateurs et des partenaires (PTF), notamment en termes d'allocation et d'utilisation des ressources.</i></p>
PI-7 Importance des opérations non rapportées de l'administration centrale	Substantiel ↔	<p>Les dépenses des administrations personnalisées (APE) et des établissements publics (EPA) ne sont pas retracées, ni consolidées, dans la documentation budgétaire, bien qu'elles représentent un volume substantiel (plus de 10 % des dépenses totales de l'Etat).</p> <p>De même le suivi des décaissements des projets financés sur dons n'est que très partiellement assuré, en particulier ceux relevant du système des Nations Unies. Des efforts sont cependant accomplis par le CNCA et par le vice ministre de la Planification afin de mettre en place un dispositif de suivi des projets plus performant.</p> <p>Analyse du risque</p> <p><i>L'absence de données complètes et fiables sur les opérations réalisées par les entités publiques autonomes (APE et EPA) et par les projets sur financements extérieurs ne facilite pas la mise en cohérence des actions avec celles de l'administration centrale. Ceci est susceptible d'affecter l'efficacité de la planification stratégique et d'induire un gaspillage des ressources (impact négatif sur</i></p>

Indicateurs	Niveau de risque / progrès accomplis	Explication résumée
		<i>l'efficience des programmes).</i>
<p>PI-8</p> <p>Transparence des relations budgétaires intergouvernementales</p>	<p>Substantiel</p> <p>↔</p>	<p>Les administrations décentralisées sont constituées des communes, qui disposent de leurs recettes propres, fiscales et non fiscales. Sauf exception (certaines taxes collectées par le ministère de l'Intérieur au bénéfice de certaines communes), il n'existe pas de taxes réparties entre l'Etat et les communes, ou de mécanisme de dotation globale de fonctionnement.</p> <p>Il n'existe pas, cependant, de rapports budgétaires des administrations décentralisées consolidés avec les informations budgétaires de l'administration centrale.</p> <p>Analyse du risque</p> <p><i>Le risque est potentiellement le même que celui décrit pour l'indicateur précédent (PI-7), c'est-à-dire substantiel : défaut de mise en cohérence, insuffisante complémentarité des actions. L'impact financier apparaît cependant limité, dans la mesure où le processus de décentralisation est peu avancé ; les ressources et les capacités des communes sont très faibles et ces dernières ne sont pas impliquées dans des actions de développement d'envergure.</i></p>
<p>PI-9</p> <p>Surveillance du risque budgétaire global imputable aux autres entités du secteur public</p>	<p>Elevé</p> <p>↔</p>	<p>Il n'existe pas, au ministère des Finances, un service en charge du suivi, de la centralisation des données et de la surveillance des risques financiers relatifs aux APE et aux EPA. Il existe par contre un service chargé des entreprises publiques (SCEP), rattaché au ministère de la Bonne Gouvernance, dont le rôle est centré sur le suivi des sociétés à participation publique et les projets de privatisations. Mais le rapport annuel de ce service n'est pas communiqué au ministère des Finances.</p> <p>Il n'est pas établi de rapport annuel consolidé sur les risques budgétaires et financiers encourus par les administrations décentralisées (communes). Le ministère des Finances n'est pas destinataire des états financiers annuels établis par les communes, qui sont adressés uniquement au ministère de l'Intérieur.</p> <p>Analyse du risque</p> <p><i>La réalisation du risque peut se traduire par la prise en charge par le budget de l'Etat de pertes financières des entités autonomes qui n'ont pas été anticipées en raison d'un défaut de surveillance. Ceci comporte un impact direct sur l'utilisation des ressources (imprévus, pertes exceptionnelles) et sur la position de trésorerie de l'Etat, susceptibles de compromettre le bon déroulement des opérations programmées par ailleurs.</i></p>
<p>PI-10</p> <p>Accès du public aux principales informations</p>	<p>Elevé</p> <p>↔</p>	<p>L'information du public ne peut être qualifiée de transparente, dans la mesure où parmi les 6 éléments d'informations jugés essentiels par le PEFA, un seul est satisfait (publication du rapport annuel de</p>

Indicateurs	Niveau de risque / progrès accomplis	Explication résumée
budgétaires		<p>la Cour des comptes).</p> <p>Les autres éléments d'informations, soit ne sont pas publiés, soit sont d'un accès très difficile, y compris pour les organisations de la société civile.</p> <p>Analyse du risque</p> <p><i>Le manque de diffusion de l'information réduit la transparence de l'action gouvernementale et limite la capacité de la société civile, des media, des bailleurs à s'informer et demander des comptes / à faire pression sur le gouvernement. Ceci peut encourager les abus de diverses natures (mauvaise gestion, malversations...) et retarder leur révélation au grand jour.</i></p>
Groupe 3 : Budgétisation basée sur les politiques publiques		
<p>PI-11</p> <p>Caractère organisé et participatif du processus annuel de préparation du budget</p>	<p>Substantiel</p> <p>↑</p>	<p>Le délai accordé aux ministères sectoriels pour la préparation de leur budget s'avère jusqu'à présent insuffisant (moins de 4 semaines pour le budget 2009). Des progrès ont cependant été accomplis concernant le contenu de la circulaire budgétaire, la notification de plafonds de dépenses etc.</p> <p>Par ailleurs, il ressort des entretiens de la mission que le processus reste peu participatif : les structures déconcentrées en particulier ne sont que peu ou pas associées au processus budgétaire, lequel reste fortement centralisé au niveau du département ministériel et du ministère des Finances.</p> <p>Analyse du risque</p> <p><i>L'élaboration d'un budget sans guidelines précis et sous des contraintes de temps trop serrées risque de se traduire par une mauvaise prise en compte des priorités de politiques publiques et/ou par des approximations excessives quand ce n'est pas, comme cela fut constaté dans le passé, la simple reconduction du budget N-1 affecté d'un coefficient d'inflation... Le démarrage tardif du calendrier budgétaire induit également un délai insuffisant laissé au Parlement pour un examen approfondi du projet de loi de finances.</i></p> <p><i>Enfin un processus peu participatif, n'impliquant que peu ou pas les bénéficiaires des crédits, risque de conduire à des dotations budgétaires inappropriées et à une démobilisation des acteurs en charge de l'exécution.</i></p>
<p>PI-12</p> <p>Perspective pluriannuelle dans la planification budgétaire et de la politique des dépenses publiques</p>	<p>Substantiel</p> <p>↑</p>	<p>Il n'existe pas de procédure établie pour le cadrage budgétaire à moyen terme. Pour 2009 cependant, les plafonds de dépenses inscrits dans la lettre de cadrage ont été établis en lien direct avec le TOFE prévisionnel 2009-2011, ce qui marque un net progrès par rapport à la pratique antérieure. Il reste à formaliser un cadre budgétaire à moyen terme (CBMT), comportant des prévisions réalistes de recettes et de dépenses pour chaque entité budgétaire,</p>

Indicateurs	Niveau de risque / progrès accomplis	Explication résumée
		<p>et allouant les ressources en fonction des priorités stratégiques à moyen terme définies par le Gouvernement.</p> <p>Il n'y a pas d'analyse de la soutenabilité de la dette effectuée chaque année, mais une analyse de la viabilité de la dette intérieure et extérieure a été conduite en 2008.</p> <p>Trois secteurs ont élaboré des stratégies : l'éducation, la santé et l'agriculture / élevage. Mais ces stratégies ne sont pas encore traduites dans des cadres de dépenses à moyen terme, ni a fortiori dans les budgets annuels, compte tenu des difficultés éprouvées pour, (i) d'une part planifier et coordonner les financements de ces secteurs (ressources PPTE, bailleurs de fonds, ONG), (ii) d'autre part traduire les programmes et projets en coûts budgétaires. La mission a cependant été informée que des CDMT sont, soit prévus, soit en cours d'élaboration dans les secteurs de l'éducation et de la santé.</p> <p>Si le projet de budget d'investissement pour 2009 a été élaboré par référence au PIP préparé par le vice ministre du Plan, le budget de fonctionnement en revanche a été préparé de façon distincte, sans connexion explicite avec l'investissement (pas d'identification des charges récurrentes).</p> <p>Analyse du risque</p> <p><i>Le manque de perspective à moyen terme limite la prévisibilité et la traduction dans le budget des choix stratégiques du CSLP. Ce manque de visibilité peut peser sur les décisions relatives à l'allocation des ressources ; les coûts des politiques à mettre en œuvre peuvent être mal appréhendés / mal évalués (sous estimés). L'absence de CDMT adossés aux stratégies sectorielles ne permet pas d'optimiser l'articulation des actions sur le moyen terme et de prévoir la disponibilité des ressources au moment opportun.</i></p> <p><i>Le manque de perspective pluriannuelle peut conduire à une planification inappropriée des charges récurrentes liées aux décisions d'investissement et du financement des marchés couvrant plusieurs exercices.</i></p>
Groupe 4 : Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget		
PI-13 à PI-15 Transparence de l'assujettissement des contribuables / efficacité des mesures d'immatriculation / efficacité de l'évaluation et du recouvrement des contributions fiscales et douanières	Elevé ↑	<p>De façon générale, les contribuables et opérateurs économiques sont mal informés des dispositions fiscales et douanières, et le Code des impôts comporte des dispositions complexes concernant des catégories importantes d'imposition, qui sont sujettes à interprétation. Des pouvoirs discrétionnaires relativement étendus sont ainsi laissés à l'administration. Les mécanismes de recours existants sont excessivement longs (parfois plusieurs années).</p> <p>L'immatriculation des contribuables (identifiant fiscal) n'est pas encore totalement généralisée et un recensement des contribuables reste à effectuer.</p>

Indicateurs	Niveau de risque / progrès accomplis	Explication résumée
		<p>Les contrôles fiscaux ne sont pas organisés et planifiés selon des critères de risques, mais effectués au coup par coup. En matière de douane, la marge transactionnelle reste relativement large et laisse également un pouvoir discrétionnaire à l'administration. Dans son rapport annuel 2006, la Cour des comptes pointe par ailleurs l'incidence des exonérations douanières (prévues par la loi ou autorisées par le ministre des Finances), qui s'élèvent à plus de 56 % de la recette fiscale totale.</p> <p>Les arriérés de recouvrement d'impôts sont mal maîtrisés, et le stock tend à s'accroître d'année en année depuis 2005.</p> <p>Le rapprochement des comptes d'évaluation, de recouvrement, d'arriérés et des transferts au Trésor n'est pas effectué de façon systématique et complète (que ce soit en cours ou en fin d'année).</p> <p>Analyse du risque</p> <p><i>L'exécution du budget des recettes est entachée d'aléas mal maîtrisés : connaissance encore imparfaite de la population des contribuables, insuffisante planification des contrôles fiscaux (ciblés selon des critères de risques), difficultés de recouvrement des arriérés fiscaux, volume considérable des exonérations douanières accordées. Ces insuffisances induisent des manques à gagner pour le budget de l'Etat et se traduisent également par une mauvaise synchronisation entre entrées de fonds, liquidités et sorties de fonds. L'absence de rapprochements entre les comptes d'évaluation (créances sur les contribuables), de recettes et les transferts au compte général du Trésor, prive les responsables d'un outil de contrôle et de pilotage de la trésorerie.</i></p> <p><i>La trajectoire de changement est cependant estimée positive, compte tenu des réformes récemment engagées ou en cours, en matière de clarification et de publication des textes (dont la révision en cours du Code des Impôts), d'amélioration du système d'immatriculation des contribuables (projet d'informatisation, recensement), d'organisation et de suivi des contrôles. La création d'un Office des recettes est également à l'ordre du jour.</i></p>
<p>PI-16</p> <p>Prévisibilité de la disponibilité des fonds pour l'engagement des dépenses</p>	<p>Elevé</p> <p>↔</p>	<p>L'ouverture des crédits ne se fait pas en rapport avec un plan de trésorerie (trimestriel ou autre), mais sur base de tranches mensuelles ou trimestrielles linéaires. Il n'existe pas de procédure de plafonnement des engagements de dépenses sur des périodes infra annuelles, fondé sur une estimation des disponibilités réellement attendues ou sur l'actualisation des prévisions de trésorerie.</p> <p>Les ajustements budgétaires en cours d'année opérés par décisions ministérielles sont peu nombreux et ne modifient pas significativement la répartition initiale des crédits, bien qu'ils soient parfois de nature tout à fait discutable (voir le rapport de la Cour des comptes 2006 concernant des virements excessifs au profit de</p>

Indicateurs	Niveau de risque / progrès accomplis	Explication résumée
		<p>la ligne « imprévus »).</p> <p>Des ajustements significatifs peuvent être opérés par la voie des lois de finances rectificatives (ce fut le cas en 2006 et en 2008).</p> <p>Analyse du risque</p> <p><i>L'absence de gestion prévisionnelle de la trésorerie risque d'entraîner une exécution budgétaire désordonnée, pouvant se traduire par la constitution d'arriérés (absence ou insuffisance des liquidités permettant de faire face aux dépenses engagées), par des modifications non planifiées des crédits budgétaires. Les liquidités disponibles risquent d'être affectées par priorité aux dépenses de salaires et de sécurité, au détriment des programmes de développement.</i></p>
<p>PI-17</p> <p>Suivi et gestion de la trésorerie, des dettes et des garanties</p>	<p>Elevé</p> <p>↑</p>	<p>Le suivi de la dette est assuré par la Direction de la Trésorerie, et la situation d'endettement est connue de façon relativement fiable (bien que les rapports statistiques ne soient pas produits de façon régulière).</p> <p>Le suivi de la trésorerie par contre reste incomplet. En particulier, le système ne permet pas de consolider l'ensemble des comptes bancaires de l'administration centrale (compte courant du Trésor à la BRB, comptes des autres postes comptables, autres comptes bancaires ouverts à la BRB ou dans des banques commerciales). Des progrès ont cependant été accomplis depuis 2007, dans la mesure où l'Etat a entrepris la fermeture progressive de nombreux comptes.</p> <p>Analyse du risque</p> <p><i>Le manque d'information exhaustive sur les différents comptes bancaires de l'administration centrale ne permet pas de mettre en place un système de gestion et de prévision de trésorerie suffisamment performant. Il accroît en outre les risques de dépenses non autorisées ou de paiements frauduleux (à partir de comptes bancaires non révélés / non contrôlés).</i></p>
<p>PI-18</p> <p>Efficacité des contrôles des états de paie</p>	<p>Elevé</p> <p>↑</p>	<p>Les états de paie sont établis et édités par un prestataire informatique externe, le CNI, sous la seule responsabilité du ministère de la Fonction publique (bien que le transfert de la gestion de la paie au ministère des Finances ait fait l'objet d'un décret en février 2007). Le paiement de la solde est effectué sans contrôle financier préalable du ministère des Finances (Direction du Budget). Le ministère de la Fonction publique ne dispose pas, par ailleurs, d'un système informatisé pour la gestion administrative du personnel et des carrières (un appel d'offres pour la fourniture d'un logiciel de gestion intégré a été lancé en juillet 2008). Les modifications susceptibles d'être apportées au fichier nominatif ne sont pas suffisamment contrôlées.</p> <p>Analyse du risque</p>

Indicateurs	Niveau de risque / progrès accomplis	Explication résumée
		<p>L'absence de contrôle sur les dépenses salariales constitue un terrain naturellement propice aux irrégularités de toute nature : paiement de salaires / primes non autorisés, avancements irréguliers, personnel fantôme, sorties du fichier non effectuées (et maintien du salaire des personnels sortants) etc.</p> <p>La trajectoire de changement est jugée positive du fait du processus de réformes récemment engagé :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Informatisation du fichier de la solde et de la gestion des carrières - Recensement des agents de l'Etat et mise en place d'un système d'immatriculation - Amélioration des procédures de recrutement, de suivi et de contrôle des personnels - Rétablissement des responsabilités du ministère des Finances en matière d'administration et de contrôle du fichier de la solde.
<p>PI-19</p> <p>Mise en concurrence, utilisation optimale des ressources et contrôles de la passation des marchés publics</p>	<p>Elevé</p> <p>↑</p>	<p>Le nouveau Code des Marchés Publics est entré en vigueur en octobre 2008, mais ne peut encore être considéré comme opérationnel : il nécessite au préalable la création des cellules de gestion dans les ministères, l'installation de l'autorité de régulation, la conception / diffusion des outils de passation et la formation des agents à ces nouveaux outils, le renforcement des capacités de la nouvelle Direction Nationale de Contrôle des Marchés Publics (DNCMP).</p> <p>L'ancien dispositif de passation des marchés, en vigueur depuis 1990, avait quant à lui à connaître de nombreux griefs : conflits d'intérêts (cumul des fonction de passation, régulation, contrôle, instruction des litiges...) ; déresponsabilisation des services acheteurs ; faible capacité des structures centrales (Direction Générale des Marchés Publics et Commission Centrale des Marchés) ; absence d'audits et de contrôles ; recours abusif aux consultations retreintes et aux gré à gré ; allégations de corruption ; appels d'offres biaisés visant à favoriser certains fournisseurs etc....</p> <p>Analyse du risque</p> <p><i>Le précédent dispositif de passation des marchés était miné par les mauvaises pratiques de contournement et de dévoiement des procédures et par la corruption. Le nouveau dispositif vise à introduire la transparence, à instaurer des procédures de contrôle et des audits indépendants, à consacrer la séparation des fonctions, la responsabilisation des ministères techniques etc. Le risque reste cependant élevé, pendant la phase de transition et de mise en place du nouveau système, de voir perdurer des habitudes qui sont ancrées de longue date, avec leurs conséquences en termes de coûts élevés et/ou de faible qualité des prestations, et au</i></p>

Indicateurs	Niveau de risque / progrès accomplis	Explication résumée
		<i>final de gaspillage des ressources.</i>
<p>PI-20</p> <p>Efficacité des contrôles internes des dépenses non salariales</p>	<p>Elevé</p> <p>↔</p>	<p>Le ministre des Finances est l'ordonnateur unique des recettes et des dépenses, et les phases d'engagement et de liquidation sont concentrées auprès de la Direction Générale du Budget et de la Comptabilité du MEFCD. Le contrôle financier a priori est également assuré par cette Direction, sous forme de doubles contrôles (dits de 1er et de 2ème degré), qui sont en fait redondants, alourdissent la chaîne de la dépense et n'induisent pas pour autant une meilleure efficacité (ils peuvent au contraire encourager les pratiques irrégulières visant à accélérer les procédures). Il n'existe pas de manuel du contrôle financier, de liste réglementée des pièces justificatives par type d'engagement ni d'outils fiables pour les contrôles des fournisseurs (identification par l'administration fiscale) et des prix (table de références ou mercuriale).</p> <p>Par ailleurs, des crédits sont mis à disposition d'administrations centrales, particulièrement dans les secteurs de souveraineté (Présidence, Vice Présidences, Parlement), par transferts de tranches mensuelles sur des comptes spécifiques à la BRB. Ces dépenses échappent à tout contrôle de la Direction du Budget du MEFCD.</p> <p>Analyse du risque</p> <p><i>Ici aussi, la faiblesse des contrôles internes comporte un risque élevé d'acquisitions à des coûts excessifs, obéissant souvent à des arrangements avec un panel de fournisseurs « privilégiés ». Ceci favorise également les pratiques de fractionnement des commandes visant à éviter les procédures de passation de marchés. Le risque de prestations fictives ne peut non plus être exclu.</i></p> <p><i>Les risques sont aggravés en ce qui concerne les transferts de fonds par tranches mensuelles au bénéfice de certaines institutions : l'absence de contrôle sur ces dépenses équivaut pratiquement pour les Finances à leur délivrer un « chèque en blanc ».</i></p>
<p>PI-21</p> <p>Efficacité du système de vérification interne</p>	<p>Substantiel</p> <p>↑</p>	<p>Un service d'inspection des finances et du contrôle interne a été mis en place en juin 2008. Rattaché au Cabinet du MEFCD, il n'a eu pour l'heure que peu d'activité et limite ses interventions aux services relevant du ministère des Finances (bien qu'il puisse intervenir dans les autres départements ministériels).</p> <p>L'Inspection Générale de l'Etat (IGE), créée en décembre 2006, a débuté ses activités en juillet 2007. Elle est rattachée au ministère à la Présidence chargé de la Bonne Gouvernance, et a compétence pour la vérification de toutes les structures bénéficiant de ressources publiques. Elle vient d'être dotée d'un manuel du vérificateur dans le cadre d'un appui de la BAD, mais n'a pas</p>

Indicateurs	Niveau de risque / progrès accomplis	Explication résumée
		<p>encore élaboré des outils et procédures de contrôle conformes aux normes internationales (ISPPA).</p> <p>Ces inspections ne se communiquent pas leurs rapports ni ne les communiquent à la Cour des comptes. Le suivi des recommandations n'est pas assuré.</p> <p>Analyse du risque</p> <p><i>L'absence de coopération / coordination et de partage des informations entre les différentes institutions de contrôle risque de nuire à leur efficacité. Le service de l'inspection des Finances semble pour l'heure jouer un rôle relativement marginal, peu connu des ministères techniques (puisque'il n'y intervient pas), et donc sans doute peu dissuasif.</i></p>
Groupe 5 : Comptabilité, enregistrement de l'information et rapports financiers		
<p>PI-22</p> <p>Régularité et respect des délais pour les opérations de rapprochement des comptes</p>	<p>Elevé</p> <p>↑</p>	<p>Les rapprochements bancaires portent uniquement sur le compte général du Trésor et le compte spécial PPTTE ouverts à la BRB. Les autres comptes de l'administration centrale ne sont pas rapprochés.</p> <p>Les comptes d'attente et d'avances ne font pas l'objet d'analyse ni d'apurement périodique au moins une fois l'an.</p> <p>Les services de la comptabilité publique procèdent actuellement à la réorganisation des procédures et à l'amélioration du système d'enregistrement. Depuis juin 2008, les services sont en mesure de produire des balances comptables mensuelles, ce qui constitue un progrès significatif par rapport à la situation antérieure. Ceci devrait logiquement faciliter le rapprochement et l'analyse des comptes, à intervalles réguliers.</p> <p>Analyse du risque</p> <p><i>L'absence de rapprochements réguliers des comptes bancaires et d'analyse / apurement de comptes d'attente et d'avances implique que des données incorrectes, ou mal enregistrées, peuvent ne pas être décelées et donc corrigées. Un impact budgétaire peut en résulter : dépenses ou recettes non enregistrées comme telles car maintenues à tort en rapprochement ou en attente.</i></p> <p><i>Des transactions frauduleuses peuvent également s'en trouver facilitées.</i></p>

Indicateurs	Niveau de risque / progrès accomplis	Explication résumée
<p>PI-23</p> <p>Disponibilité des informations sur les ressources reçues par les unités de prestation de services primaires</p>	<p>Substantiel</p> <p>↑</p>	<p>Dans le secteur Education, les Directions provinciales doivent établir des rapports trimestriels centralisant pour la province les dépenses des écoles primaires. Ces rapports doivent être adressés au ministère de l'Education, mais cette transmission n'est pas régulière ou se fait avec retard. Il n'est pas effectué de centralisation de ces données au niveau national.</p> <p>De même, dans le secteur santé, il n'est pas effectué de centralisation des ressources et des dépenses des centres de soins. Toutefois, une cellule de comptabilité vient d'être créée, qui aura pour mission de centraliser ces données et de les agréger avec les autres sources de financement.</p> <p>Dans ces deux secteurs, des enquêtes PETS ont été menées en 2007, qui font entre autres ressortir :</p> <p><i>Pour l'éducation :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Une information préalable insuffisante des gestionnaires sur le montant de leurs ressources budgétaires - Le versement tardif des subsides aux établissements scolaires (retards incombant au Trésor) - De façon générale, un budget de fonctionnement et d'entretien courant très insuffisant, l'insuffisance et la vétusté des infrastructures, l'insuffisance des équipements et du matériel didactique etc... <p><i>Pour la santé :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - La plupart des responsables des structures déconcentrées et des formations sanitaires ne sont pas associés à la préparation du budget et n'ont pas une connaissance préalable sur le montant de leurs ressources - La majorité des formations sanitaires éprouvent de grandes difficultés pour le recouvrement de leurs factures de prestations adressées aux services centraux de l'administration qui jouent le rôle de « tiers payants » (soins gratuits aux fonctionnaires et gratuité des soins pour accouchements / enfants de moins de 5 ans) ; - Le volume global des ressources est insuffisant, et a entre autres pour conséquences des ruptures de stocks de médicaments, particulièrement dans les centres de santé, ainsi qu'une insuffisance des équipements <p>Analyse du risque</p> <p><i>Les déficiences d'informations concernant les ressources et les dépenses des unités de prestations de services primaires privent le niveau central d'informations utiles en termes de planification, d'orientation des politiques publiques et de gestion des services. Elles réduisent également l'efficacité des activités de contrôle et de surveillance de l'utilisation des fonds par ces unités, ce qui peut accroître les risques de mauvaise gestion, de fuites des ressources.</i></p>

Indicateurs	Niveau de risque / progrès accomplis	Explication résumée
<p>PI-24</p> <p>Qualité et respect des délais des rapports d'exécution budgétaire produits en cours d'année</p>	<p>Elevé</p> <p>↔</p>	<p>Les données sur les ordonnancements et les paiements sont enregistrées avec retard (du fait notamment du paiement des salaires sans ordonnancement préalable), et le système n'enregistre que partiellement les dépenses de projets sur financements extérieurs.</p> <p>Il n'existe pas de procédure de production et de diffusion régulière (au moins trimestrielle) des données sur l'exécution du budget. Les programmes d'action du MEFCD, prévoient de mettre en place ces systèmes (diffusion sur site internet) en 2009.</p> <p>Analyse du risque</p> <p><i>Le suivi de l'exécution du budget en cours d'exercice est malaisé en raison de l'absence de production et de diffusion de données complètes et fiables dans des délais suffisamment courts. Ceci réduit la capacité du gouvernement en termes de pilotage de son action (détermination des actions correctives) et de contrôle des agrégats budgétaires.</i></p>
<p>PI-25</p> <p>Qualité et respect des délais des états financiers annuels</p>	<p>Elevé</p> <p>↔</p>	<p>Les données contenues dans la loi de règlement ne sont pas exhaustives, en ce qui concerne en particulier la consolidation des opérations réalisées par les entités publiques autonomes et celles relatives à l'exécution des projets financés sur dons. Ceux-ci représentent plus de 50 % des ressources du budget général.</p> <p>Le projet de loi de règlement (LR) est transmis à la Cour des Comptes (CC) dans les 7 mois qui suivent la fin de l'exercice concerné.</p> <p>Cependant, les comptes des comptables publics ne sont pas tous transmis à la CC, non plus que les comptes consolidés du comptable principal de l'Etat. La CC travaille sur des données partielles qu'elle s'efforce, non sans difficultés, de collecter pour l'établissement de la déclaration de conformité (comptes d'ailleurs déclarés non conformes en 2005 et 2006, en raison du manque de cohérence entre le compte général de l'Etat et le projet de Loi de règlement).</p> <p>Analyse du risque</p> <p><i>La loi de règlement n'est pas un support d'information fiable pour les partenaires et les tiers, dans la mesure où elle ne reflète pas l'intégralité des transactions intervenues au cours de l'exercice (ministères, entités autonomes, projets).</i></p> <p><i>Le caractère incomplet des données mises à la disposition de la Cour des comptes limite le champ et la portée de ses contrôles. La Cour ne peut se prononcer sur la fiabilité et la consistance de données qui ne lui ont pas été communiquées, ce qui, au-delà du constat de carence, prive les utilisateurs de son rapport annuel d'informations additionnelles qui pourraient s'avérer utiles.</i></p> <p><i>Les réticences de certains comptables publics à rendre leurs comptes sont préoccupantes : des données incorrectes ou des opérations frauduleuses pourraient ainsi ne pas être détectées (ni leurs auteurs poursuivis).</i></p>

Indicateurs	Niveau de risque / progrès accomplis	Explication résumée
Groupe 6 : Surveillance et vérification externes		
PI-26 Etendue, nature et suivi de la vérification externe	Substantiel ↔	<p>La Cour des comptes (créée en 2004) n'est pas dotée de moyens en personnel suffisants. Le recrutement de personnel complémentaire (magistrats et auditeurs) est soumis à autorisation spéciale de l'Assemblée nationale, autorisation non obtenue, bien que ces recrutements aient été prévus par le budget.</p> <p>Les rapports de la CC (exercices 2004-2005 et 2006) montrent que les entités vérifiées représentent moins de 50 % des dépenses du champ d'intervention de la Cour. Ces rapports ont été présentés au Parlement avant la fin de l'exercice suivant l'exercice considéré.</p> <p>Il n'existe pas de procédure formelle de suivi des recommandations formulées par les auditeurs.</p> <p>Analyse du risque</p> <p><i>La comptabilisation et l'utilisation des fonds peuvent ne pas être contrôlés, ou ne pas faire l'objet de contrôles suffisamment approfondis (faute de moyens en personnel qualifié). La faiblesse des contrôles externes risque d'atténuer la responsabilisation du gouvernement et d'entraîner de ce fait une moindre efficacité / efficience des politiques menées.</i></p>
PI-27 Examen de la loi de finances annuelle par le pouvoir législatif	Elevé ↔	<p>Le Parlement n'effectue pas un examen approfondi du cadre macroéconomique et des principales orientations en matière de politiques économiques et budgétaires. La commission des finances, qui examine le projet de loi de finances, n'est pas organisée en comités spécialisés par secteur ou par thème, ni ne bénéficie de l'appui d'assistants parlementaires. Le règlement intérieur du Parlement ne comporte pas de dispositions spécifiques pour l'examen des lois des finances.</p> <p>Le projet de loi de finances 2009 n'a été déposé à l'Assemblée que début décembre 2008, ce qui a laissé un délai de moins d'un mois aux parlementaires pour examiner le budget.</p> <p>Analyse du risque</p> <p><i>La pression exercée par les parlementaires sur le gouvernement est réduite, tant en ce qui concerne l'examen de la viabilité de la politique budgétaire (cadre macro-économique) qu'en ce qui concerne l'élaboration et l'exécution du budget en conformité avec les politiques affichées. Il peut en résulter une inadéquation des ressources allouées par rapport aux priorités annoncées.</i></p>
PI-28 Examen des rapports de vérification externe par le pouvoir législatif	Elevé ↔	<p>En raison du contexte politique récent, le Parlement n'a pu fonctionner normalement et n'a pu examiner aucune des lois de règlement déposées depuis 2004.</p> <p>Il est constaté que le Parlement ne fait pas usage de ses prérogatives (conférées par la Constitution et la loi organique sur les finances publiques) en matière d'enquête et d'audition du Gouvernement concernant ses actes de gestion. De même, le Parlement n'a pas engagé d'action visant à</p>

		<p>formuler des recommandations au Gouvernement, ou à assurer le suivi de recommandations formulées par la Cour des comptes.</p> <p>Analyse du risque</p> <p><i>Le risque rejoint celui souligné ci-dessus : absence de pression suffisante sur le Gouvernement pour l'amener à justifier ses actes de gestion et ses dépenses. L'absence de suivi des recommandations formulées par la Cour des comptes a toutes chances de rendre ses rapports inopérants (non suivis d'effets).</i></p>
--	--	---

Pratiques des bailleurs de fonds

Le risque fiduciaire mesuré pour ces 3 indicateurs se réfère uniquement au risque qui pèse sur l'enregistrement correct et exhaustif des données de l'aide extérieure, du fait des pratiques des bailleurs. Il ne concerne pas l'utilisation et le contrôle de l'aide, dont les risques sont liés soit aux procédures nationales (pour l'aide alignée sur ces procédures), soit aux procédures particulières de gestion qui ont été mises en place au cas par cas.

PRATIQUES DES BAILLEURS DE FONDS		
Indicateurs	Niveau de risque / progrès accomplis	Explication résumée
D-1 Prévisibilité de l'appui budgétaire direct	Elevé ↔	<p>Dans la majorité des cas, les aides budgétaires des PTF ne sont connues qu'après le dépôt du projet de budget à l'Assemblée, voire après le début de l'exercice budgétaire.</p> <p>En l'absence de données sur la programmation des décaissements (celle-ci n'est donnée le cas échéant qu'à titre indicatif), il n'est pas possible de suivre les délais de réalisation.</p>
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	Substantiel ↑	<p>Les bailleurs de fonds exigent de plus en plus l'inscription au budget des projets qu'ils financent.</p> <p>Les projets sont le plus souvent préparés par les services bénéficiaires, mais leur inscription dans le budget n'est pas ventilée selon une classification détaillée permettant d'identifier la nature de la dépense (au sens de la classification budgétaire).</p> <p>Les bailleurs de fonds ne fournissent pas de données périodiques infra annuelles sur les décaissements des appuis projets.</p>
D-3 Proportion de l'aide gérée sur la base des procédures nationales	Elevé ↔	<p>Toutes les aides budgétaires respectent les procédures nationales.</p> <p>L'aide projet n'est pas gérée suivant les procédures nationales ou ne les utilise que de façon partielle ou marginale. La proportion de l'aide calculée conformément au PEFA pour l'utilisation des procédures nationales est de moins de 50%.</p>

4.2 Risques de corruption

La corruption est un phénomène notoire et répandu au Burundi et le risque fiduciaire associé est **élevé**.

4.2.1 Evidences en matière de corruption

Plusieurs sources de données ou études confirment ce constat :

- Les indicateurs de gouvernance de l'Institut de la Banque Mondiale. Ceux-ci font ressortir, sur la période 1998-2007, une dégradation de l'index « contrôle de la corruption », particulièrement depuis 2005. Seuls 10 % des autres pays réalisent un plus mauvais score, contre 20 % en 2005.
- L'index de perception de la corruption de Transparency International fait ressortir la même tendance au cours des 3 dernières années : classé 131^e sur 179 pays en 2007, le Burundi rétrograde à la 158^e place (sur 180) en 2008. Sur une échelle de 0 (haut degré de corruption perçue) à 10 (faible degré de corruption perçue), le Burundi se situe à 1,9 (le dernier pays du classement étant à 1,0).

Les études conduites par USAID en 2006³ et par International Alert en 2007⁴ mettent pour leur part en évidence :

- Un degré de corruption particulièrement aigu dans le domaine des marchés publics, des impôts et de la douane (étude USAID). Cette étude propose également une méthodologie d'approche de la lutte contre la corruption, dans ses dimensions de prise de conscience/sensibilisation, prévention et répression.
- L'influence du facteur politique (mise en avant de « pratiques d'exclusion, de corruption et de solidarités communautaires ») et du facteur culturel (Etat perçu comme une émanation des réseaux communautaires et comme instrument du « paraître social »), qui s'oppose aux notions d'intérêt général et de « gestion légale et rationnelle » de la chose publique (étude International Alert).

L'étude International Alert (qui est centrée sur la petite corruption) souligne que l'attitude des populations se situe entre « révolte silencieuse et résignation », en raison de l'absence ou de l'inefficacité des mécanismes institutionnels de sanction, des solidarités communautaires et partisans et du poids des cultures traditionnelles. Cependant la mise en œuvre de mesures anti-corruption bénéficierait, de la part de ces populations, d'un « énorme potentiel d'appui ».

Une étude plus récente de la Banque Mondiale – étude diagnostique sur la gouvernance et la corruption au Burundi, mai 2008 – de même que les entretiens de la mission avec les représentants d'instances judiciaires (Cour anti-corruption) et d'organisations de la société civile (OLUCOME) confirment en tous points le caractère étendu des pratiques de corruption au Burundi et le niveau de risque élevé qui en résulte (voir encadré ci-dessous).

Etude Banque Mondiale mai 2008. Quelques éléments de perception de la corruption en relation avec la gestion des finances publiques.

Au rang des « problèmes considérés très importants », la corruption et l'impunité qui l'accompagne sont citées en 5^e et 6^e position par près de 80 % des personnes interrogées dans le cadre de l'étude de la Banque (la proportion dépasse 90 % chez les fonctionnaires, entrepreneurs et ONG). Les secteurs dénoncés comme les plus minés par la corruption sont les marchés publics, les impôts, la douane et la gestion du budget. La pratique des pots-de-vin et de la surfacturation est citée comme monnaie courante par près des 2/3 des fonctionnaires et entrepreneurs interrogés, tandis que les services de la douane et des impôts sont indexés comme les « moins

³ Combattre la corruption et restaurer la responsabilité au Burundi, mai 2006

⁴ Le phénomène de la corruption au Burundi, mars 2007

honnêtes » ou les « moins intègres » du pays.

En ce qui concerne la gestion du budget, 60 % des fonctionnaires interrogés estiment que le budget national ne s'élabore pas en concertation étroite entre le ministère des Finances et les autres ministères, et 84 % d'entre eux considèrent que le budget n'intègre pas les objectifs de développement du pays. Une grande majorité (près de 80 %) considère que la gestion du budget de leur service n'est pas transparente.

L'interférence de facteurs politiques, ou ethniques, est également susceptible de compromettre la promotion de la bonne gouvernance, qui constituait l'un des points clés des accords d'Arusha, avant d'être réaffirmé comme l'objectif global du programme général du Gouvernement (2005-2010). Ainsi une majorité⁵ des fonctionnaires interrogés affirme que les nominations de cadres ne sont pas faites selon des critères objectifs de compétence, mais sur des critères d'appartenance politique. Le système judiciaire n'est pas épargné, pour lequel 91 % des fonctionnaires de la justice déclarent que « les nominations dans le secteur sont contrôlées par le système politique ».

4.2.2 Cadre législatif et institutionnel de lutte contre la corruption

Le Burundi a ratifié en janvier 2005 les conventions internationales (Union Africaine, Nations Unies) portant sur la prévention et la lutte contre la corruption et a promulgué dans son arsenal législatif la loi n° 1/12 du 18 avril 2006 portant « mesures de prévention et de répression de la corruption et des infractions connexes ». Ce texte définit le cadre institutionnel de mise en œuvre de la politique nationale de lutte contre la corruption, à savoir la Brigade Spéciale anti-corruption et la Cour anti-corruption. Il énonce les mesures relatives à la prévention (art. 38, dont la portée reste très théorique), et surtout à la répression de la corruption et des infractions connexes (servitude pénale et amendes). Il comporte également des dispositions relatives à la déclaration du patrimoine que sont tenus de déposer les élus et membres du Gouvernement ainsi que certains agents et mandataires publics.

La Brigade spéciale anti-corruption a été créée par la loi n° 01/37 du 28 décembre 2006. Elle est rattachée, en tant qu'organisme à gestion autonome, au Ministère à la Présidence chargé de la Bonne Gouvernance. Son rôle est d'instruire les dossiers dont elle est saisie (beaucoup de ces dossiers émaneraient de l'Inspection Générale de l'Etat, qui est rattachée au même ministère) ou dont elle se saisit d'office. Après enquêtes, la Brigade transmet éventuellement les dossiers au Parquet Général près la Cour anti-corruption.

Aux termes de la loi du 18 avril 2006, la Cour anti-corruption (créée par la loi n° 01/36 du 13/12/06) est seule compétente (sous réserve des dispositions des articles 24 et 28 concernant les personnes bénéficiant du privilège de juridiction) pour connaître les infractions de corruption et les infractions connexes. La Cour est saisie par le Parquet Général, après qu'il a instruit les dossiers. Plus de 200 dossiers ont été ouverts depuis la création de la Cour (qui, en pratique, siège depuis novembre 2007).

Comme indiqué plus haut, beaucoup de dossiers sont transmis par l'Inspection Générale de l'Etat. S'il convient de souligner cet apport positif de l'IGE, il faut aussi rappeler que cette institution, rattachée au ministère à la Présidence chargé de la Bonne Gouvernance, n'est pas indépendante de l'exécutif, ce qui peut limiter sa capacité d'intervention.

4.2.3 Mise en œuvre de la lutte contre la corruption

Plusieurs sources de difficultés ressortent des entretiens de la mission :

- La Cour dispose d'effectifs jugés très insuffisants, 9 magistrats au total, qui ne disposent pas d'assistants (assesseurs). Ces effectifs devraient, aux dires du Vice-Président de la Cour, être doublés.
- La Cour ne peut poursuivre les personnes qui bénéficient, au titre de l'article 32 de la loi régissant la Cour Suprême, du privilège de juridiction, à savoir les membres du Gouvernement, les parlementaires, les officiers généraux des forces armées, les gouverneurs et certains corps de magistrats, qui relèvent de la chambre judiciaire de la Cour Suprême.

5

Jusqu'à 84 % des personnes interrogées dans le secteur éducatif.

Cette dernière, bien que saisie de telles affaires, n'a jamais prononcé de jugements dans ce domaine. Par ailleurs, il est fait observer que la Constitution limite de son côté le privilège de juridiction aux seuls membres du Gouvernement et aux parlementaires, ce qui soulève la question de la constitutionnalité de l'article 32 de la loi sur la Cour Suprême.

- L'exécution des jugements de la Cour relève du Parquet, les arrêts n'étant exécutoires qu'après épuisement des voies d'appel. La Cour n'a pas connaissance des jugements qui ont pu être, à ce jour, exécutés⁶.
- Peu de dossiers douaniers ont été portés devant la Cour, alors même que ce secteur est réputé très corrompu.
- Les circuits / affaires de blanchiment ne sont pas maîtrisés par la Cour.
- La formation des fonctionnaires de la Brigade anti-corruption reste insuffisante.

Tout ceci concourt au constat d'impunité tel que perçu dans les enquêtes citées plus haut et que relaient l'opinion, les médias et la société civile (seule la petite corruption est éventuellement inquiétée). Il est surtout préoccupant de constater l'absence d'avancée significative « dans le sens des engagements d'Arusha », malgré la mise en place d'un dispositif législatif et institutionnel et le soutien de divers programmes d'appui à la bonne gouvernance financés par les PTF.

⁶ Aucun des arrêts de la Cour n'ayant été publié, ceci tendrait à signifier qu'aucun des arrêts rendus n'est encore exécutoire.

4.3 Les risques au niveau sectoriel

Il s'agit plus précisément des risques spécifiques pouvant affecter les secteurs éducation et santé, concernant en particulier les programmes soutenus ou envisagés par DFID.

4.3.1 Le secteur de l'éducation

4.3.1.1 Présentation générale

Depuis fin 2007 jusqu'au récent remaniement du 29 janvier 2009, le secteur éducatif était partagé entre deux départements ministériels :

- Le Ministère de l'éducation nationale et de la recherche scientifique, dont le portefeuille couvrait l'enseignement professionnel, l'enseignement supérieur et la recherche scientifique ;
- Le Vice-Ministère de l'enseignement de base et secondaire.

Depuis le remaniement de janvier 2009 il existe désormais trois ministères : l'enseignement primaire et secondaire, l'enseignement supérieur et la recherche et l'enseignement technique et l'alphabétisation – une division qui devrait être reflétée dans la loi de finances révisée de juillet 2009.

L'évolution des crédits ouverts (ancienne structure, ministère et vice ministère) est la suivante, pour 2008 et 2009 :

(milliards FBU)

Ministères	Budget 2009	Budget 2008 (révisé)	Variation (%)
20. Education nationale et recherche scientifique	26,8	23,0	+ 16,5 %
21. Enseignement de base et secondaire	107,4	77,8	+ 38,0 %
	134,2	100,8	+ 33,1 %
Financements extérieurs inscrits à la loi de finances	29,3	5,6	

En 2007, le budget de l'ancien MINEDUC « unifié » était, pour mémoire, de 76, 2 Mrd FBU.

La hausse des crédits de l'enseignement de base et secondaire est sensible et traduit les priorités du Gouvernement en matière d'accès à l'enseignement de base et d'amélioration des infrastructures scolaires :

- Plus de 50 % de la hausse des crédits du Vice-Ministère bénéficie à la Direction de l'enseignement primaire (+ 15,2 Mrd FBU sur + 29,6 Mrd FBU). Cette augmentation concerne à plus de 85 % les rémunérations des personnels sous statut, ainsi que le doublement des crédits de mise en place de cantines scolaires (de 3 à 6 Mrd FBU).
- Les crédits au titre des infrastructures scolaires (construction / extension / équipement d'écoles primaires, réhabilitation / équipement d'écoles secondaires) sont en hausse de plus de 60 % (de 8,9 à 14,4 Mrd FBU).
- La ligne dévolue à la compensation de la gratuité dans l'enseignement primaire reste par contre relativement stable (de 2,3 à 2,6 Mrd FBU), bien que ces crédits soient notoirement insuffisants (la quote-part revenant aux écoles primaires représente, pour mémoire, 350 FBU par écolier et par an).

La stratégie du Gouvernement en matière d'éducation est décrite dans le Plan sectoriel de développement de l'éducation et de la formation PSDEF. Elle se décline autour de deux grands objectifs :

- améliorer l'accès à tous les niveaux du système éducatif et en particulier au niveau primaire

- améliorer la qualité pédagogique dans toutes ses dimensions (accès aux ressources pédagogiques, formation continue des enseignants)

Le PSDEF (qui se situe à l'horizon 2015-16) est aujourd'hui en phase de finalisation. Il bénéficie du soutien des PTF, via deux canaux principaux :

- Le projet d'appui à la reconstruction du système éducatif burundais PARSEB, financé sur don IDA (20 M USD), selon les procédures projet de la Banque mondiale
- Le fonds commun de l'éducation FCE, panier commun réunissant 4 donateurs (Belgique, DFID, France/AFD, Luxembourg), géré selon des procédures communes consignées dans un manuel (mars 2008). Les financements du FCE annoncés pour les 3 années 2008 à 2010 totalisent 24 M Euros.

Ces deux sources de financement sont inscrites dans la loi de finances 2009 (tirages sur dons de développement).

4.3.1.2 Procédures du fonds commun

Le fonds commun (FCE) s'appuie, en ce qui concerne sa structure organisationnelle, sur les trois organes créés en décembre 2006 par les autorités nationales en vue de la coordination, du suivi et de la mise en œuvre de la politique sectorielle. Il s'agit :

- Du Comité de Coordination et de Suivi de la Mise en Œuvre de la Politique Sectorielle de l'Education et de la Formation (CCSPS)
- Du Secrétariat Exécutif Opérationnel (SEO)
- Du Comité Technique d'Exécution (CTE), organisé selon les 4 composantes sous sectorielles du PSDEF

A ces trois organes représentant la partie nationale s'adjoint un Comité de Concertation et de Coordination CCC-FCE, réunissant la partie burundaise et les bailleurs de fonds.

Il convient de mentionner que le Secrétariat Exécutif Opérationnel (SEO) assure par ailleurs les fonctions d'unité de gestion du projet PARSEB. Il n'avait en effet pas été jugé pertinent, pour des raisons d'efficacité / efficience, de doter le FCE d'une autre structure de gestion, parallèle au SEO. En revanche, il est prévu que le SEO soit renforcé en effectifs et en moyens afin de faire face au surcroît d'activité qu'entraînera (à partir de 2009) la mise en œuvre du FCE. Le recrutement de 3 assistants en comptabilité / passation des marchés / suivi-évaluation est ainsi en cours. Une assistance technique internationale en programmation et gestion vient également d'être recrutée (janvier 2009) pour une durée de 3 ans, sur financement de l'AFD.

Il faut aussi garder présent à l'esprit l'objectif à terme de création d'une Direction Administrative et Financière (DAF) au sein du ministère, ce qui implique de capitaliser et pérenniser les savoir faire et les outils qui auront été mis en place au SEO. C'est dans cette optique que le CCC-FCE a recommandé que les 3 assistants complémentaires soient recrutés parmi du personnel fonctionnaire. Il conviendra de conduire ce recrutement en veillant au plus strict respect des critères de qualification et de compétence définis pour ces postes. Il est recommandé à cet effet que les cadres actuellement en poste au SEO soient étroitement associés à ce recrutement.

En termes de programmation des activités, le FCE procède pour l'heure sur base de seuls programmes semestriels d'activités (PSA). Le manuel des procédures prévoyait une programmation d'abord triennale (PAT), déclinée en programmes de travail annuels (PTA), puis en PSA. En réalité, le programme triennal n'est pas encore arrêté, car il est lui-même lié à la finalisation du PSDEF, qui a pris quelque retard. Le premier PAT initialement prévu pour 2008-10 couvrira plutôt la période 2009-11. Un premier PSA a été élaboré et approuvé par les partenaires pour le 2^e semestre 2008. Le second PSA (1^{er} semestre 2009) a été soumis aux partenaires en janvier (il s'agit d'une première version, non encore approuvée).

Les approvisionnements du FCE par les partenaires, en direction du compte « pivot » ouvert à la BRB, sont intervenus au long de l'année 2008 (de janvier à décembre), à hauteur d'un montant total de 4 000 000 Euros. Le premier décaissement du compte pivot vers le compte d'opérations⁷ (également ouvert à la BRB) est intervenu le 22/09/08, à hauteur de 500 000 Euros, après non objection du bailleur chef de file (Belgique).

Compte tenu de la mise en place tardive du FCE, peu de décaissements sont enregistrés au compte d'opérations à fin décembre 2008. Ils totalisent 49 102 Euros, qui concernent :

- Un atelier de formation des cadres du ministère sur le PSDEF à Dakar
- La tenue d'ateliers sur le redoublement
- Un complément d'évaluation des acquis scolaires (PASEC)
- L'acquisition d'équipements informatiques pour le FCE

Le logiciel comptable utilisé pour le PARSEB (TOMPRO) sera également utilisé pour le FCE. Le dossier comptable est déjà créé, mais il reste à paramétrer le plan comptable général. Il est rappelé que ce dernier devra respecter la nomenclature budgétaire et comptable de l'Etat, afin que les transactions puissent être introduites sans difficultés dans la comptabilité publique. Il est recommandé que la responsable comptable du SEO se rapproche à cet effet des services du ministère des Finances (responsable SIGEFI / Bureau Qualité Comptable), pour validation du plan comptable du FCE.

En ce qui concerne la passation des marchés, un point important est à éclaircir, relatif aux modalités de passation (le point est important, car potentiellement porteur d'un risque fiduciaire). Le manuel de procédures du FCE dispose que « *dans l'attente de l'adoption et de l'entrée en vigueur des nouveaux textes régissant les marchés publics (code des marchés publics et textes d'application), les règles en matière d'achats et de passation des marchés par le FCE suivront des procédures spécifiques, et ne seront pas soumises aux procédures nationales.*

Ces procédures spécifiques seront précisées chaque année, tant en ce qui concerne les méthodes de passation que les seuils, lors de l'approbation par les PTF/FCE du plan annuel de passation des marchés ».

Les procédures spécifiques retenues dans le manuel étaient en pratique celles du PARSEB / Banque mondiale.

Selon les informations recueillies par le consultant, il semblerait que le FCE s'oriente d'ores et déjà vers les nouvelles procédures nationales en matière de marchés publics, alors même que la mise en place du nouveau dispositif est loin d'être finalisée : l'autorité de régulation n'est pas encore installée, les nouveaux outils (DAO, contrats types etc.) ne sont pas encore conçus, la formation des agents n'est pas encore assurée etc. Le risque pour cet indicateur du PEFA, PI-19, est d'ailleurs jugé élevé, compte tenu aussi des mauvaises pratiques qui prévalaient sous le régime de l'ancien code des marchés, et qui vraisemblablement continueront de perdurer un temps.

Il faut par ailleurs rappeler les contraintes induites par le nouveau code des marchés :

- Les seuils impliquant obligatoirement la passation d'un marché sont **bas** (10 MFBU pour les travaux, 5 MFBU pour les fournitures et services) et **l'appel d'offres ouvert est la règle** au-dessus de ces montants ;
- La Direction Nationale de Contrôle des Marchés Publics est chargée d'un contrôle **a priori** des marchés d'un montant supérieur ou égal à 20 MFBU pour les travaux et 15 MFBU pour les fournitures et services.

7

Le compte pivot fonctionne sous signature de l'Ordonnateur Trésorier du Burundi OTB, sur base d'une demande de décaissement revêtue de la non objection du bailleur chef de file. Le compte d'opérations fonctionne sous signature conjointe du chef de cabinet du ministère de l'Education et du Secrétaire Exécutif du SEO.

Autant d'éléments qui laissent présager, outre un risque fiduciaire, d'importantes lenteurs et donc des retards probables dans l'exécution des activités.

Le consultant recommande en conséquence de laisser un temps de recul suffisant – probablement les 3 années du premier FCE – avant de bifurquer vers les procédures nationales, d'autant que le manuel du FCE dispose clairement que les procédures « *seront précisées chaque année, tant en ce qui concerne les méthodes de passation que les seuils* ». Le FCE pourrait cependant s'appuyer sur les cellules de gestion des marchés déjà créées au sein des 2 ministères, pour ce qui concerne le processus d'analyse et d'évaluation des offres. Un représentant du SEO devra obligatoirement être partie prenante aux commissions d'évaluation.

4.3.2 Le secteur de la santé

4.3.2.1 Présentation générale

Le secteur de la santé est également partagé entre deux départements ministériels :

- Le Ministère de la santé publique et de la lutte contre le SIDA
- Le Vice-Ministère chargé de la lutte contre le SIDA, désormais devenu un ministère depuis le remaniement de janvier 2009

Le Vice-Ministère chargé de la lutte contre le SIDA était, en tant que tel, issu des modifications intervenues en novembre 2007 dans la structure du Gouvernement, mais il venait en fait se substituer au « ministère à la Présidence chargé de la lutte contre le SIDA » qui existait auparavant.

L'évolution des crédits ouverts pour ces ministères est la suivante, pour 2008 et 2009 :

(milliards FBU)

Ministères	Budget 2009	Budget 2008 (révisé)	Variation (%)
20. Education nationale et recherche scientifique	26,8	23,0	+ 16,5 %
21. Enseignement de base et secondaire	107,4	77,8	+ 38,0 %
	134,2	100,8	+ 33,1 %
Financements extérieurs inscrits à la loi de finances	29,3	5,6	

Comme souligné dans l'étude de la Banque mondiale sur le financement de la santé (novembre 2007), les ressources allouées au secteur par le Gouvernement restent faibles (malgré l'apport des fonds IPSTE depuis 2006) : de 6 % du budget total en 2007 (après avoir atteint 7 % en 2006), les allocations budgétaires sont stabilisées à 7,7 % du budget global en 2008 et en 2009.

L'aide extérieure est en fait, et de loin, la principale source de financement, mais elle reste très difficile à appréhender, car elle est pour l'essentiel extrabudgétaire. Le rapport de la Banque considère, pour 2006, que 82 % de l'aide est hors budget, dispensée par au moins 15 bailleurs et une trentaine d'ONG. Ainsi, pour 2006, l'aide extérieure était estimée à plus de 60 millions USD, soit environ 2,5 fois le budget domestique pour cette même année, les données projetées pour 2007 étant du même ordre (entre 2,5 et 3 fois le budget national).

Pour information, l'aide extérieure inscrite au budget en 2009 (tirages sur prêts et tirages sur dons de développement) totalise 27 315 MFBU (environ 20 MUSD), dont 21 330 MFBU au titre du fonds mondial VIH/ SIDA.

4.3.2.2 Les risques spécifiques inhérents au secteur

Au regard de l'évaluation des risques fiduciaires au niveau global, les spécificités suivantes sont relevées au plan sectoriel, qui peuvent être analysées en facteurs d'aggravation des risques ou au contraire en facteurs d'atténuation.

Facteurs d'aggravation des risques

- La multiplicité et l'importance des financements extérieurs (y compris l'assistance technique, l'aide en nature, l'approvisionnement direct en médicaments), dont une grande partie est hors budget, accroît le risque mesuré par l'indicateur PI-7 du PEFA (importance des opérations non rapportées de l'administration centrale), qui était qualifié de substantiel.
- En dehors de ces aspects de couverture et de transparence du budget, se pose aussi la question de la coordination et de la planification budgétaire du secteur (cohérence des interventions des bailleurs et perspective pluriannuelle). Le développement de l'approche sectorielle (un PNDS a été établi pour la période 2006-2010) et la mise en place d'un CDMT (les travaux sont en cours pour la période 2009-2011) devraient permettre de faciliter le processus de planification et de coordination, et donc d'améliorer la prévisibilité et l'efficacité de l'aide, sur une plus longue période.
- Dans le même ordre d'idées, les recettes propres des formations sanitaires (centres de santé et hôpitaux) ne sont pas rapportées au niveau central et restent en totalité hors budget, hormis la partie prise en charge par le ministère et représentative de la mesure présidentielle de gratuité des soins (enfants de moins de 5 ans et accouchements/césariennes). Le consultant ne dispose pas d'estimation du volume global de ces ressources, mais il est établi que les dépenses directes de santé des ménages sont importantes au Burundi : environ 8,6 USD par habitant en 2006, dont il reste à déterminer la part bénéficiant au secteur sanitaire privé (pharmacies et structures de soins) et celle revenant aux structures de soins publiques.
- L'absence de réglementation et d'encadrement concernant la tarification des soins, les marges sur le médicament et l'utilisation des recettes propres, contribue par ailleurs à l'opacité de ces ressources.
- Les formations sanitaires publiques ont pu bénéficier, particulièrement depuis 2006, de dons en médicaments, soit à l'initiative des bailleurs, soit pris en charge par le MSP (ligne budgétaire « produits médicaux et pharmaceutiques »). Ces médicaments sont néanmoins vendus aux patients par les formations sanitaires, au même titre que ceux acquis à titre onéreux, ou sont refacturés au MSP s'ils sont délivrés dans le cadre de la gratuité des soins. Aucune réglementation ou directive n'a été mise en place, pour encadrer, sur base de ces ressources, la constitution d'un fonds de roulement « médicaments » et « espèces ». Selon les informations reçues, les formations sanitaires achètent encore relativement peu de médicaments sur leurs recettes propres, soit qu'elles bénéficient de dons en nature de la part des bailleurs, soit de livraisons gratuites par la centrale d'achats CAMEBU (qui en ce cas facture le MSP).
- La conséquence est, semble-t-il, une accumulation de trésorerie sur les comptes bancaires des centres de santé qui enregistrent à la fois les recettes de médicaments et celles provenant des remboursements du MSP au titre de la gratuité⁸ (il n'est pas fait de distinction, au niveau de ces remboursements, entre les actes et les médicaments). Ces comptes bancaires sont ouverts au nom des centres de santé, mais fonctionnent, au moins dans certaines provinces, sous signature des BPS. Il n'existe aucune visibilité au plan national sur le stock de trésorerie ainsi constitué, qui risque de s'avérer significatif et dont les modalités de gestion sont indéterminées. A titre d'exemple, la trésorerie détenue dans la province de Ngozi visitée par la mission était, à fin novembre 2008, de l'ordre de 200 MFBU (comptes ouverts à Interbank). Dans cette province, les centres de santé ne sont pas destinataires des relevés Interbank et n'ont pas connaissance des soldes de trésorerie disponibles. Il est vraisemblable que la situation soit peu ou prou identique dans les autres provinces.

8

Chaque centre de santé dispose en principe de 2 comptes bancaires : l'un pour les recettes actes et consultations, à partir duquel il couvre ses dépenses de fonctionnement ; l'autre pour les recettes de médicaments, sur lequel sont également transférés les remboursements de l'Etat au titre de la gratuité (sans distinction dans ce dernier cas, entre la part « médicaments » et la part « actes/consultations »).

- Le suivi et le contrôle de l'exécution budgétaire relative à la gratuité des soins demeure un processus très lourd, pour les différents niveaux d'intervenants :
 - L'établissement des déclarations de créances par les CDS / hôpitaux en premier lieu. En théorie bimensuelles (par quinzaine, suivant une ordonnance du MSP), les déclarations sont en pratique le plus souvent établies au mois. Elles impliquent, outre des listes nominatives complètes renseignées et chiffrées, de remplir pour chaque patient traité une fiche de protocole des prestations avec le détail des éléments facturés. Le processus est entièrement manuel et représente habituellement, pour chaque CDS, de l'ordre de 200 à 300 feuillets annexés à chaque déclaration.
 - L'ensemble est adressé au district, qui compile les déclarations des CDS / hôpitaux de son ressort et les adresse au BPS pour vérification et visa. La vérification consiste pour l'essentiel en un contrôle arithmétique des additions. La bande papier de la calculatrice matérialisant le contrôle est en principe agrafée à la liasse des justificatifs.
 - Le tout est transmis au MSP, Direction du Budget, pour nouveaux contrôles et compilation au niveau national. Neuf contrôleurs du service comptabilité de cette Direction sont chargés de revérifier les déclarations de créances de toutes les provinces et des hôpitaux. Le travail consiste en un nouveau contrôle arithmétique, avant établissement de tableaux Excel récapitulants pour chaque BPS la liste des CDS / hôpitaux, les comptes bancaires concernés et les montants mensuels à rembourser.
 - Ces tableaux sont ensuite traités par le service du budget de la même Direction, qui trie et regroupe l'ensemble des déclarations provinciales par établissement bancaire. Ces éléments servent de support à l'établissement de la « note à l'Ordonnateur Trésorier du Burundi », par laquelle le MSP demande au ministère des Finances de procéder au paiement des factures de gratuité des soins. Dans le souci d'accélérer la procédure, les déclarations de créances et leurs multiples annexes ne sont plus, depuis 2007, adressées aux Finances mais conservées par le MSP.

Cette simplification en bout de chaîne est une initiative appréciable. Il n'en demeure pas moins que le contrôle de la réalité des prestations facturées reste problématique et n'est pas, aujourd'hui, matériellement assuré, y compris par les niveaux déconcentrés. La limitation des risques dans ce domaine ne peut guère reposer que sur des procédures et un système de contrôles internes correctement organisés au niveau des structures de soins, à compléter de vérifications externes par sondages (à conduire par les districts et les BPS).

- Certaines dépenses sont engagées par le MSP en dehors de la procédure réglementaire d'engagement préalable, et conduisent à la constitution d'arriérés. Ceci est notamment le cas pour les livraisons de médicaments par la centrale d'achats CAMEBU, prises en charge sur la ligne budgétaire « produits médicaux et pharmaceutiques ». CAMEBU procède aux livraisons à destination des formations sanitaires sur demande de la Direction de la Pharmacie (DPML) et adresse sa facture au ministère, qui transmet aux Finances, sans qu'un engagement préalable ait été nécessairement effectué⁹. La régularisation de l'engagement intervient ex post (ou ne se fait pas, ou se fait tardivement).

La conséquence pour CAMEBU est l'accumulation dans ses livres de créances impayées sur l'Etat, qui pèsent lourdement sur sa trésorerie et constituent aujourd'hui l'une de ses principales préoccupations. Ainsi, au 31 décembre 2008, les livres CAMEBU affichent une créance sur le ministère de la santé de 2,29 milliards FBU (soit 7,8 mois de son chiffre d'affaires moyen 2008). Sur ce montant, 106,9 MFBU apparaissent réglés en janvier 2009, selon la fiche fournisseur SIGEFI (comptabilité publique). Cependant, cette même fiche SIGEFI fait ressortir, au 28/01/09, un solde de 204,5 MFBU restant à payer au fournisseur,

⁹ L'absence d'engagement préalable peut « s'expliquer » par la volonté d'accélérer le processus de livraison, que ne permettrait pas le circuit administratif normal (navette avec le ministère des Finances). Il peut aussi résulter de l'épuisement de la ligne budgétaire, ce qui se traduit par des arriérés reportés à l'exercice suivant.

contre 2,18 milliards FBU dans les livres CAMEBU (solde au 31/12/08 moins paiements janvier 09). Ce qui signifie que près de 2 milliards FBU de factures CAMEBU ne seraient pas encore engagées... A lui seul, ce montant est supérieur à la ligne budgétaire ouverte pour 2009 (1,86 milliards FBU).

Facteurs d'atténuation des risques

Les éléments ci-dessous sont susceptibles de contribuer à réduire certains des risques fiduciaires, liés à la gestion et au suivi des ressources.

- Le MSP a renforcé sa structure organisationnelle à partir de 2006, avec la création de la Direction Générale des Ressources (DGR), qui est chargée de la gestion des ressources financières, matérielles et humaines du ministère. Ses missions et attributions sont décrites dans le document portant règlement intérieur du ministère de la santé. Pour y faire face, la DGR est organisée en 3 Directions :
 - La Direction du Budget et des Approvisionnements
 - La Direction des Ressources Humaines
 - La Direction de la Gestion des infrastructures sanitaires et des équipements

La cellule de gestion des marchés est également rattachée à cette Direction.

La DGR a pour principales attributions (i) la mobilisation des ressources, (ii) la préparation du budget consolidé du ministère (en collaboration avec la Cellule de planification du Cabinet et la Direction Générale de la Santé Publique) et le suivi de son exécution, (iii) le développement des ressources humaines (recrutement en liaison avec la Fonction publique, formation, gestion des carrières), (iv) l'acquisition, la gestion et la maintenance des infrastructures et des équipements.

Hormis le fait que la DGR, ni d'ailleurs le ministère, n'ont délégué pour engager / liquider / ordonnancer le budget (ce processus reste centralisé au ministère des Finances), ces attributions sont tout à fait similaires à celles d'une Direction Administrative et Financière (DAF) de ministère. Il est utile de souligner que les autres ministères sectoriels ne disposent pas d'une telle structure, les fonctions « Budget » et « Ressources Humaines » étant généralement confiées à des cellules de conseillers du Cabinet. Le ministère de l'Education, par exemple, ne dispose ni d'une Direction des Ressources Humaines (bien qu'employant 75 % des effectifs de la fonction publique civile...), ni d'une Direction Administrative et Financière (bien que représentant plus de 24 % du budget national). Le ministère de la santé dispose donc à ce titre d'un « avantage comparatif ».

- La DGR est d'autre part appelée à se renforcer, avec la création récente en son sein d'une cellule de comptabilité, qui aura vocation à suivre et consolider l'ensemble des ressources affluant vers le secteur, qu'il s'agisse des financements extérieurs ou des recettes propres des formations sanitaires. Le renforcement et l'amélioration des outils de gestion sont également à l'ordre du jour, avec la mise en place d'un système de gestion unifié pour les niveaux central et périphérique, dans le cadre du projet d'appui au secteur santé PASS actuellement instruit par la Banque mondiale.

Il est donc permis de penser qu'un début de réponse sera apporté à relativement brève échéance aux faiblesses soulignées plus haut en matière de couverture et d'exhaustivité du budget. L'élaboration en cours d'un CDMT est également un facteur favorable.

- Le ministère s'est récemment doté d'un manuel des procédures administratives, comptables et financières, à usage de la structure centrale, dans le cadre du projet MAP 2 de lutte contre le VIH/SIDA (Banque mondiale). Il s'agit là aussi d'un élément positif, à condition que le manuel soit effectivement utilisé comme cadre de référence, et qu'il soit régulièrement actualisé¹⁰ (concernant la nouvelle procédure de passation des marchés, par exemple).

10

La version actuelle n'est pas datée, mais fait référence à des textes récents, du 3e trimestre 2008.

Dans le même esprit, il est envisagé à court terme une étude pour la conception et la mise en place de procédures et d'outils de gestion dans les formations sanitaires, couvrant les aspects

4.3.2.3 Les appuis envisagés dans le cadre de la gratuité des soins

Il est envisagé, dans le cadre des mesures de gratuité, la mise en place d'un fonds commun finançant ces mesures, qui serait alimenté par le budget de l'Etat et des financements extérieurs (IDA et DFID). Ce fonds disposerait de sa propre structure de gestion et interviendrait en tant que « guichet de paiement » pour le remboursement des factures de soins déposées par les formations sanitaires (actuelles déclarations de créances). L'objectif est d'accroître de façon significative la couverture des interventions ciblées par le paquet de services « gratuits », ce qui implique des financements additionnels importants (voir étude Banque mondiale 2007 sur le financement de la santé). Le mécanisme vise également à sécuriser les remboursements, sur le plan des crédits disponibles, des délais de paiement, et aussi de l'efficacité des contrôles relatifs aux prestations facturées.

Une fraction relativement importante de ces ressources additionnelles (de l'ordre de 16 à 19 % des besoins totaux estimés, proportion qui doit être doublée si on la rapporte aux besoins hors investissements¹¹) se rapporte à l'approvisionnement en médicaments et consommables médicaux, faisant intervenir la centrale d'achats CAMEBU.

On sait que CAMEBU approvisionne actuellement les formations sanitaires (FOSA) par l'intermédiaire de deux circuits financiers :

- Un circuit par lequel CAMEBU livre les médicaments aux FOSA (via les BPS et les districts) et adresse ses factures au MSP, qui transmet aux Finances pour mise en paiement sur la ligne budgétaire « produits médicaux et pharmaceutiques »
- Un circuit par lequel CAMEBU facture directement les BPS, pour les livraisons faites aux centres de santé, ou les hôpitaux. Les BPS payent les factures CAMEBU à partir d'un compte bancaire approvisionné au préalable par prélèvements (transferts) des comptes bancaires « médicaments » des différents CDS concernés.

On a vu également que la persistance des livraisons « gratuites » par CAMEBU, ou des dons de médicaments en nature par les bailleurs dans certaines provinces, font qu'au final la part des médicaments achetés par les FOSA est relativement réduite par rapport aux médicaments donnés, ceux-ci étant également vendus aux patients ou refacturés au MSP dans le cadre de la gratuité, au même titre que les médicaments achetés. La conséquence, comme on l'a vu plus haut, est une accumulation de fonds sur les comptes bancaires des CDS (gérés par les BPS), dans la mesure où le renouvellement du stock s'obtient, pour partie, sans contrepartie financière.

Il paraît donc important, préalablement à la mise en place du fonds de gratuité, de faire un point précis :

- Sur la situation exacte de cette trésorerie « dormante », pour laquelle on ne dispose d'aucune visibilité au plan national. Cette trésorerie étant centralisée par les BPS, il devrait être relativement aisé pour le MSP d'obtenir la position des comptes pour l'ensemble des 17 provinces ;
- Sur les achats de médicaments par les formations sanitaires, pour chaque province, depuis la mise en place de la gratuité. Cette information peut être obtenue à partir des comptes bancaires des CDS gérés par les BPS, et être éventuellement recoupée avec les données de la CAMEBU ;
- Un rapprochement pourrait ensuite être effectué, entre les soldes résultant des flux entrées (ie ventes de médicaments et remboursements gratuité) et des flux sorties (achats de médicaments), et la position effective de ces comptes (ce qui permettrait de déceler d'éventuels manquants).

¹¹ Etude Banque mondiale novembre 2007 : l'investissement (infrastructures, équipements) représente environ 50 % des besoins de financement estimés.

Cette démarche aurait pour objet, à partir d'un état des lieux, de déterminer les volumes de financement du fonds en année 1 et les ressources additionnelles nécessaires (pour le médicament), en tenant compte :

- Des fonds déjà disponibles en banque, à réinvestir en achats de médicaments (constitution d'un fonds de roulement) ;
- Des éventuels écarts constatés entre fonds théoriques / fonds réels (ie manquants de trésorerie), qu'il reviendrait au Gouvernement de combler.

En parallèle, il est sans doute souhaitable que les livraisons gratuites de médicaments soient progressivement réduites, dans la mesure où les formations sanitaires devraient être à même de renouveler leurs stocks de médicaments. Des livraisons gratuites ne devraient intervenir que de façon limitée dans le temps, et dans le seul but de permettre aux FOSA de compléter leurs stocks (plutôt que leur trésorerie), si cela s'avère nécessaire. Ce processus devra être encadré, et les modalités de mise en œuvre définies de façon précise par un texte réglementaire ou une convention.

A terme, ne devrait subsister qu'un seul circuit financier en ce qui concerne les modalités d'approvisionnement auprès de CAMEBU, à savoir un paiement direct des livraisons par les FOSA (via les BPS pour les centres de santé).

L'un des avantages recherchés dans la mise en place d'un fonds de la gratuité est aussi la réduction des délais de paiement des factures (déclarations de créances) établies par les formations sanitaires. La question s'est posée de façon cruciale, plus particulièrement en 2006, année de l'instauration de la mesure (des arriérés ont été générés, apurés sur le budget 2007), puis en 2007 (le budget, insuffisant, était entièrement consommé en juin 2007), et de nouveau en 2008, avant que la loi de finances révisée ne rehausse la ligne budgétaire de 4,25 Mrd FBU à 9,75 Mrd FBU (la ligne initiale était épuisée dès le mois d'avril 2008, sans doute en grande partie du fait du paiements des arriérés de l'année 2007).

La mise en place d'une procédure simplifiée de prise en charge au niveau du ministère des Finances en 2007 (voir plus haut § 4.3.2.2.) semble avoir « considérablement réduit »¹² ces délais. De fait, le consultant a pu constater, fin 2008, des délais de paiement n'excédant pas un mois, entre la date d'émission de la note à l'OTB et la date de l'ordre de virement émis par le ministère des Finances (un tableau exhaustif des délais a été demandé au MSP pour l'année 2008, mais n'a pu être encore obtenu). Le ministère des Finances confirme par ailleurs que ces dépenses sont classées prioritaires.

Une autre source de lenteur peut être le traitement des factures des FOSA en amont (circuit districts – BPS – MSP). Des retards ont effectivement pu être constatés fin 2008, les déclarations de créances d'octobre ayant été traitées (validées par le MSP) en janvier 2009. Ce retard semblait cependant être en voie de résorption, les factures de novembre/décembre 2008 étant en cours de traitement fin janvier 2009 (un tableau indicatif des délais de traitement a également été demandé par la mission, mais non obtenu à ce jour).

Il reste que les délais de traitement et de paiement sont encore, aux dires du MSP, très variables, 3 mois étant un délai considéré rapide (il peut atteindre 5 à 6 mois).

De l'avis du consultant, il conviendrait, pour pouvoir conclure à un progrès significatif, que le fonds de gratuité permette de réduire de moitié ce délai (soit 1,5 mois entre l'émission de la facture et son paiement).

Comme également indiqué plus haut, la problématique du contrôle des prestations facturées par les FOSA restera entière, nonobstant la création du fonds de gratuité. L'étude concernant les procédures à mettre en place dans les formations sanitaires devra intégrer cet aspect et déterminer les contrôles internes permettant de limiter les risques de surfacturation. En parallèle, des vérifications externes devront être prévues, conduites de façon routinière par les structures périphériques de supervision (districts, BPS), et de façon plus ponctuelle par les structures centrales (Direction du Budget,

¹² Rapport Banque mondiale novembre 2007

Inspection de la Gestion et des Finances). Il peut également être envisagé de contracter un cabinet comptable local, chargé de conduire un audit périodique des transactions. Le dispositif à mettre en place devrait avant tout jouer un rôle dissuasif, et rester dans des limites de coûts raisonnables par rapport aux risques encourus.

4.3.3 Résumé des risques sectoriels principaux

Les principaux risques spécifiques aux secteurs Education et Santé peuvent se résumer comme suit, classés selon les groupes d'indicateurs pertinents du PEFA (les facteurs d'atténuation sont également mentionnés, le cas échéant).

Groupes d'indicateurs	Risques spécifiques
Education	
Couverture et transparence	<ul style="list-style-type: none"> • De nombreux appuis des bailleurs (AFD, DGCD/CTB, DFID, UNICEF, PNUD...) ne sont pas intégrés dans la loi de finances (seuls y apparaissent les appuis PARSEB et du Fonds Commun de l'Education). • Les dépenses des administrations personnalisées (Université du Burundi, Ecole Normale Supérieure, Régie des Productions Pédagogiques etc.) ne sont pas rapportées au budget. Depuis le remaniement de fin 2007, aucun organe n'est, au sein du ministère, en charge du suivi de ces structures¹³. La rétention d'informations, déjà patente auparavant, s'en trouve facilitée.
Budgétisation basée sur les politiques publiques	<ul style="list-style-type: none"> • Les gestionnaires des services déconcentrés (provinces, communes) ne sont que très peu impliqués dans l'élaboration de leur budget et reçoivent tardivement l'information sur le montant de leurs dotations (source PETS 2008). • L'élaboration du budget n'a pu jusque lors s'appuyer sur une programmation pluriannuelle, en l'absence d'un CDMT finalisé (la finalisation de la stratégie sectorielle ayant elle-même subi des retards).
Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget	<ul style="list-style-type: none"> • Le versement des subsides alloués aux établissements d'enseignement et du budget de compensation de la gratuité dans le primaire, déjà marqués par leur insuffisance, enregistre en outre des retards. • Les carences dans le contrôle des états de paye prennent un relief particulier dans un secteur qui emploie 75 % de la fonction publique civile. Les mouvements de personnel du secteur (recrutements, mutations), le recours aux vacataires contribuent encore à accentuer les risques. • La déconcentration des procédures de passation de marchés devrait à terme, et sous réserve du renforcement des capacités et de la réalisation de contrôles externes indépendants (audits) conduire à une meilleure efficacité (responsabilisation des acheteurs) et à réduire les risques. • De façon plus générale, la déconcentration (envisagée à terme ?) de l'ordonnancement des dépenses non salariales devrait agir dans le même sens, sous réserve d'un contrôle financier rigoureux... et intègre. • L'absence d'intervention de l'Inspection des Finances dans les ministères

¹³ Le rôle du Bureau de Coordination des Administrations Personnalisées et des Organes Sous Tutelle est, selon l'organigramme, désormais cantonné à la coordination des Directions Provinciales de l'Enseignement.

	techniques affaiblit les contrôles internes a posteriori (qu'ont aussi vocation à exercer l'Inspection Générale de l'Enseignement et les Directions centrales).
Comptabilité, enregistrement de l'information et rapports financiers	<ul style="list-style-type: none"> • Les ressources propres des établissements d'enseignement (minerval dans le secondaire, par exemple) ne sont pas régulièrement rapportées au niveau central. De même pour l'utilisation qui est faite de ces ressources. • Le ministère ne dispose pas d'outil adapté de suivi de l'exécution de son budget, ce qui ne permet pas, en cours d'année, un contrôle et un pilotage de la gestion budgétaire.
Santé	
Crédibilité du budget	<ul style="list-style-type: none"> • Certaines commandes peuvent être passées par le ministère en dehors de la procédure réglementaire d'engagement, ce qui conduit à la constitution d'arriérés tant que les engagements ne sont pas régularisés. Ceci est le cas des achats de médicaments auprès de la centrale d'achats CAMEBU (arriérés de l'ordre de 2,2 milliards FBU au 31/12/08).
Couverture et transparence	<ul style="list-style-type: none"> • L'aide extérieure au secteur de la santé est de loin la principale source de financement (estimée à 2,5 / 3 fois le budget national), mais elle est très difficile à appréhender (multiplicité des bailleurs, des ONG, aide en nature...) et reste pour l'essentiel extrabudgétaire. Une cellule de comptabilité vient cependant d'être tout récemment créée au sein de la Direction Générale des Ressources (DGR), qui aura pour mission de suivre et de consolider ces financements (ainsi que les recettes propres des formations sanitaires).
Budgétisation basée sur les politiques publiques	<ul style="list-style-type: none"> • Les gestionnaires des services déconcentrés (bureaux provinciaux de la santé) ne sont que peu ou pas impliqués dans l'élaboration de leur budget. Le processus reste centralisé auprès de la cellule de planification et de la Direction Générale des Ressources. • La planification budgétaire ne se situe pas dans une perspective pluriannuelle, ce qui ne facilite guère la coordination et la cohérence des interventions des bailleurs. Cependant, l'élaboration d'un CDMT est en cours.
Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget	<ul style="list-style-type: none"> • Les formations sanitaires publiques disposent d'un stock de trésorerie vraisemblablement consistant, issu de la vente de médicaments acquis gratuitement (sur dons et subventions). Il n'existe aucune visibilité au plan national sur les montants ainsi détenus et le emploi de ces fonds (réapprovisionnement en médicaments) ne fait l'objet d'aucune directive ou réglementation. • Le ministère (MSP) prend en charge la gratuité des soins visés par la mesure présidentielle de 2006. Ceci est réalisé au prix d'une procédure très lourde de déclarations de créances établies par les formations sanitaires. Ces déclarations restent très difficilement contrôlables. Les délais de paiement peuvent en outre être longs, selon les aléas de traitement par le MSP et de paiement par l'OTB. • L'existence d'une Direction des Ressources Humaines pourrait, dans une certaine mesure, permettre de renforcer le contrôle des états de paye, en faisant intervenir cette Direction dans le circuit des contrôles a priori.

	<ul style="list-style-type: none"> • La déconcentration des procédures de passation de marchés devrait à terme, et sous réserve du renforcement des capacités et de la réalisation de contrôles externes indépendants (audits) conduire à une meilleure efficacité (responsabilisation des acheteurs) et à réduire les risques. L'existence, depuis 2006, d'une structure administrative et financière (la Direction Générale des Ressources) devrait par ailleurs faciliter ce processus. • De façon plus générale, la déconcentration (envisagée à terme ?) de l'ordonnancement des dépenses non salariales devrait agir dans le même sens, sous réserve d'un contrôle financier rigoureux... et intègre. Le MSP s'est par ailleurs doté d'un manuel des procédures administratives, comptables et financières, qui constitue un support utile. • L'absence d'intervention de l'Inspection des Finances dans les ministères techniques affaiblit les contrôles internes a posteriori (qu'ont aussi vocation à exercer l'Inspection de la Gestion et des Finances et les Directions centrales).
<p>Comptabilité, enregistrement de l'information et rapports financiers</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Les recettes propres des formations sanitaires (centres de santé et hôpitaux) ne sont pas rapportées au niveau central et restent en totalité hors budget, hormis la partie prise en charge par le ministère et représentative de la mesure présidentielle de gratuité des soins. L'absence de réglementation et d'encadrement concernant la tarification des soins, les marges sur le médicament et l'utilisation des recettes propres, contribue par ailleurs à l'opacité de ces ressources. • Le ministère ne dispose pas d'outil adapté de suivi de l'exécution de son budget, ce qui ne permet pas, en cours d'année, un contrôle et un pilotage de la gestion budgétaire.

5 LA CRÉDIBILITÉ DES PROGRAMMES DE RÉFORMES

Faisant suite aux accords d'Arusha de 2001, et dans le cadre de la mise en œuvre du Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (CSLP 2004 & 2006) et du programme de réformes économiques soutenu par le FMI (Facilité pour la Réduction de la Pauvreté et la Croissance – FRPC 2004-2007), le Burundi s'est engagé dans un processus de profondes réformes, en particulier dans le domaine de la gestion des finances publiques et du renforcement des capacités. Le Gouvernement est en cela appuyé par ses partenaires techniques et financiers, au rang desquels peuvent être cités la BAD, la Banque Mondiale, la Commission Européenne ainsi que des partenaires bilatéraux et régionaux (tels qu'Afristat et Afritac).

Une approche commune et des engagements réciproques, qui portent entre autres sur le programme de réformes des finances publiques, ont été consignés dans un accord cadre de partenariat relatif aux appuis budgétaires signé en mai 2005. Une cellule d'appui, financée par l'Union Européenne, a été mise en place au ministère des Finances, chargée de coordonner, suivre et mettre à jour le programme de réformes. Un comité technique réunit tous les mois les représentants des partenaires, des projets relatifs à la réforme des finances publiques et des membres de la cellule d'appui. Une matrice de suivi des réformes prioritaires des finances publiques 2007-2009 (état d'avancement du plan d'actions) est régulièrement produite par la cellule.

A ce jour, d'importantes réformes ont d'ores et déjà été menées à terme, qui se traduisent, ou devraient se traduire à court terme, par une amélioration de la qualité de la gestion et de l'information. Notamment :

- La création de la Cour des comptes, en mars 2004, qui renforce le dispositif de vérification externe (même si la Cour des comptes a été dépouillée en 2006 de ses attributions juridictionnelles, elle n'en conserve pas moins ses prérogatives en matière de jugement des comptes)
- L'adoption d'un nouveau Plan Budgétaire et Comptable de l'Etat conforme aux standards internationaux, utilisé depuis 2005
- La mise en place, depuis 2006, du système informatique intégré de gestion des finances publiques SIGEFI, et son développement continu en vue d'amélioration et d'intégration de nouvelles fonctionnalités
- L'introduction aux Douanes, à partir de 2006, du système informatique SYDONIA++ ; l'actualisation, la consolidation et la publication des textes en matière fiscale et douanière
- La mise en place du logiciel SYGADE en 2007 à la Direction de la Trésorerie, permettant la gestion informatisée de la dette extérieure
- La création de l'Inspection Générale de l'Etat en 2006 (opérationnelle depuis juillet 2007), organe de vérification interne rattaché au ministère à la Présidence chargé de la Bonne Gouvernance
- La rationalisation des comptes bancaires de l'Etat : fusion des comptes du budget ordinaire et du budget d'investissement, suppression des sous-comptes PPTTE, fermeture de plus de 90 comptes ministériels
- Le recensement des fonctionnaires civils de l'Etat (achevé en septembre 2008) ; le recensement des personnels militaires et de police a commencé fin 2008
- L'entrée en vigueur en octobre 2008 (date des décrets d'application) du nouveau Code des marchés publics, censé introduire plus d'efficacité, de transparence et de garanties dans le processus de passation des marchés
- La promulgation, en novembre 2008, de la loi organique relative aux finances publiques, qui fixe les principes budgétaires, définit le contenu des lois de finances, leurs conditions

d'adoption et d'exécution, les règles de contrôle et les responsabilités. Cette importante loi comble les nombreux vides du dispositif juridique instauré en 1964 et intègre dans ses dispositions les bonnes pratiques reconnues au plan international (cf indicateurs du PEFA).

D'autres réformes sont en cours, qui concernent notamment :

- La réforme de l'administration et du régime fiscal des recettes, par la création d'un office des recettes et la modernisation des systèmes de taxation (introduction de la TVA en remplacement de la taxe sur les transactions)
- L'acquisition et la mise en place d'un logiciel de gestion intégrée du personnel et de la paye, et le transfert effectif de la gestion de la paye au ministère des Finances
- Le renforcement du système bancaire (une nouvelle loi bancaire est en cours de préparation)
- L'élaboration d'un Plan comptable des collectivités territoriales
- Le renforcement des capacités statistiques
- L'amélioration des outils de prévisions, la préparation de Cadres Budgétaires à Moyen Terme (CBMT) et de Cadres de Dépenses à Moyen Terme (CDMT)
- La gestion de la trésorerie (gestion prévisionnelle).

Le FMI a approuvé en juillet 2008 un nouvel accord triennal (2008-2011) visant, entre autres, à poursuivre les réformes structurelles engagées.

Il reste que les réformes réalisées, pour importantes qu'elles soient, ont été engagées pour l'heure pratiquement « au coup par coup », en réponse à des préoccupations ou constats immédiats, sans s'inscrire dans une vision stratégique de réforme des finances publiques. Il en est résulté un déficit de coordination de la part des partenaires, faute d'un cadre de référence ad hoc, et une faible appropriation des autorités nationales. Les résultats, au final, n'ont pas été à la hauteur des attentes, et la récente évaluation PEFA permet de mieux mesurer le chemin qui reste à parcourir.

Afin de corriger ces insuffisances, les autorités ont décidé de développer et de mettre en œuvre un cadre stratégique cohérent. Avec l'appui du FMI et des partenaires, un projet de stratégie de gestion des finances publiques (SGFP) a été élaboré en novembre 2008, assorti d'un plan d'actions sur une période de 3 ans (2009-2011). Ce projet est structuré en 6 objectifs spécifiques, déclinés en 19 programmes (voir le récapitulatif des objectifs et des programmes en annexe 3), et un plan d'actions répondant au contenu de ces programmes a été proposé, avec un calendrier indicatif de réalisation sur 3 ans.

Le plan d'actions a ensuite été révisé et complété, en prenant (partiellement) en compte plusieurs commentaires et compléments suggérés par l'assistance technique du FED (document de travail se référant au code des bonnes pratiques de GFP du FMI et à l'évaluation des critères de performance du PEFA). Une version révisée de la SGFP a ainsi été produite en mars 2009.

Un cadre logique a également été élaboré (voir annexe 4), qui comporte pour chaque objectif spécifique les indicateurs vérifiables et leurs sources, les risques et hypothèses (conditions). Les indicateurs vérifiables se réfèrent pour la plupart aux indicateurs de haut niveau du PEFA, sans toutefois préciser la portée et le rythme des progrès attendus. Ce cadre logique devra donc être complété, en précisant pour chaque objectif spécifique les réalisations attendues, les ressources à mobiliser (activités et moyens) et la cible visée en matière d'évolution des indicateurs du PEFA (passer de « D » à « C », dans quel délai etc.).

Il faut aussi rappeler que le projet de SGFP avait initialement été élaboré avant la réalisation du PEFA. Le Gouvernement dispose aujourd'hui des résultats de cette évaluation, qui balise les zones de faiblesses et donne la mesure des progrès restant à réaliser. Le Gouvernement pourrait ainsi, avec l'appui des PTF, réexaminer de façon plus précise la stratégie et le plan d'actions afin de déterminer :

- L'impact des actions proposées sur la notation potentielle des indicateurs du PEFA (passage à la note supérieure, sous quelles conditions, dans quel délai...)

- Les actions complémentaires qu'il pourrait être nécessaire d'inscrire, au vu de l'état des lieux actuel représenté par le PEFA (ce qui revient dans une certaine mesure à cerner / identifier les zones de risques résiduels non couverts, ou insuffisamment couverts, par le programme de réformes).

Le plan d'actions mériterait par ailleurs d'être précisé dans le sens d'une description plus concrète des activités touchant certains programmes (cf document de travail cité plus haut).

De façon générale, il conviendrait également que les responsabilités de mise en œuvre et les moyens à mobiliser puissent être précisés pour chaque type d'action envisagé.

Malgré ces imperfections ou insuffisances, le consultant estime que la stratégie de réformes est crédible, dans la mesure où il s'agit de la mise en cohérence d'un processus engagé depuis plusieurs années, soutenu par les partenaires et qui a déjà commencé de produire des résultats, et dans la mesure où l'engagement des autorités (qui est une hypothèse critique de la réussite) ne se dément pas.

Le plan d'actions de la période 2009-2011 suscite par contre quelques doutes quant à sa mise en œuvre telle que programmée, (en termes de calendrier, parfois de contenu), dans la mesure où :

- Les activités programmées en année 1 paraissent ambitieuses (un calendrier détaillé et réaliste devrait être élaboré au moins pour cette première année, afin de permettre de mieux en juger)
- Les activités/actions relatives à certains programmes ne sont pas toujours cernées de façon précise (voir plus haut)
- Les capacités du ministère des Finances restent malgré tout relativement faibles
- Les réformes envisagées supposent une assistance technique à moyen et court terme, dont on maîtrise encore mal les contours, l'ampleur et les délais de mobilisation
- Les élections générales programmées en 2010 sont susceptibles de peser sur les activités et l'organisation du ministère (il s'agit d'ailleurs d'un risque clairement annoncé dans le document de stratégie).

6 LES RISQUES RÉSIDUELS

Sous réserve d'une analyse plus fine de la stratégie de réforme des finances publiques, telle que recommandée plus haut, l'examen du cadre logique de cette stratégie fait apparaître que les 6 dimensions essentielles du système de gestion des finances publiques énoncées par le PEFA sont impactées par les actions envisagées, ceci pour la plupart des indicateurs concernés.

Le tableau ci-dessous établit la correspondance entre les principaux risques clés identifiés, les programmes de réforme de la GFP et les actions envisagées. La dernière colonne identifie les risques résiduels (marqués d'un X), commentés plus loin au pied du tableau.

Risques clés significatifs	Programmes GFP concernés	Actions envisagées	Risques résiduels
PI-4 Stock et suivi des arriérés de paiement sur les dépenses	N° 4 Renforcement de la mobilisation et de la gestion des ressources extérieures	Définition des arriérés de paiement Suivi des instances de paiement	
	N° 5 Amélioration de la gestion de trésorerie	Préparation d'un plan d'engagement trimestriel glissant de la dépense qui tient compte du plan de trésorerie (également trimestriel)	
	N° 13 Renforcement du SIGEFI	Rejet par le SIGEFI des demandes de dépenses en dépassement de crédits	
	N° 14 Renforcement de la réforme des comptabilités budgétaire et générale	Suivi des délais entre les différentes phases de la dépense Production mensuelle de la balance générale des comptes dans un délai de 25 jours et vérification	
PI-6 Exhaustivité des informations contenues dans la documentation budgétaire	N° 1 Finalisation et mise en œuvre d'un cadre législatif et réglementaire rénové	Mise en œuvre de la loi organique relative aux finances publiques (notamment son chapitre 3 Documents annexés aux lois de finances) Joindre au projet de budget tous les documents prévus au chapitre III de la LOFP	
	N° 6 Mise en place d'outils de prévision, de programmation et de préparation budgétaires		
PI-7 Importance des opérations non rapportées de l'administration centrale	N° 4 Renforcement de la mobilisation et de la gestion des ressources extérieures	Elaborer et mettre en œuvre un protocole de collecte et d'intégration des informations sur le financement extérieur dans le budget Fournir dans le budget les dépenses détaillées de tous les comptes spéciaux	X
	N° 7 Couverture et présentation du budget	Mettre en place avec les PTF une plate forme minimale pour intégrer dans la LF l'ensemble des ressources sur financements extérieurs	
PI-9 Surveillance du risque budgétaire global imputable aux autres entités du secteur public	N° 4 Renforcement de la mobilisation et de la gestion des ressources extérieures	Renforcer la Direction de la Trésorerie notamment dans le domaine de la surveillance de l'endettement public (y compris la dette garantie), celui des entreprises publiques et des collectivités territoriales	X

Risques clés significatifs	Programmes GFP concernés	Actions envisagées	Risques résiduels
PI-10 Accès du public aux principales informations budgétaires	N° 18 Mobiliser le soutien interne puis externe en faveur des réformes	Information régulière sur l'exécution des réformes et sur l'exécution du budget Création d'un centre d'information et de diffusion d'informations sur les finances publiques (sur internet et en direction de la presse privée)	X
PI-11 Caractère organisé et participatif du processus annuel de préparation du budget	N° 1 Finalisation et mise en œuvre d'un cadre législatif et réglementaire rénové N° 6 Mise en place d'outils de prévision, de programmation et de préparation budgétaires	Mise en œuvre de la loi organique relative aux finances publiques Plusieurs actions prévues en matière de création d'un service de prévision au ministère des Finances, de calendrier de cadrage macroéconomique, de lettre de cadrage, de calendrier, d'organisation des conférences budgétaires, d'organisation d'un processus participatif avec les ministères sectoriels	
PI-12 Perspective pluriannuelle dans la planification budgétaire et de la politique des dépenses publiques	N° 6 Mise en place d'outils de prévision, de programmation et de préparation budgétaires	Initier des travaux en vue de proposer un cadre méthodologique pour la préparation des CDMT (CDMT global et sectoriels envisagés en 2011)	
PI-13 Transparence de l'assujettissement et des obligations des contribuables	N° 3 Renforcement de la mobilisation et de la gestion des ressources intérieures	Inventaire des impositions de toute nature ; liste des impôts à inscrire en loi de finances Introduction de la TVA (suppression de la taxe de transaction et du dispositif complexe y afférent) Actualisation des codes des impôts et des douanes via les lois annuelles de finances Elaboration et diffusion d'un livre des procédures fiscales Elimination des exonérations de fiscalité indirecte Organisation des services de suivi des recours Stratégie de communication de l'administration fiscale (site internet, service d'accueil)	
PI-14 Efficacité des mesures	N° 3 Renforcement de la mobilisation et de la gestion des	Informatisation des services des impôts, douanes et recettes	

Rapport final

d'immatriculation des contribuables, de l'évaluation des impôts et taxes	ressources intérieures	Extension du NIF à toutes les administrations (INSS, ISTEERU) Amélioration du contrôle fiscal incluant l'établissement de critères de sélection des contribuables
PI-15 Efficacité du recouvrement des contributions fiscales et douanières	N° 3 Renforcement de la mobilisation et de la gestion des ressources intérieures	Informatisation des services des impôts, douanes et recettes Mise en place de l'Office Burundais des Recettes Organisation du service de suivi du recouvrement Préparation des rapports mensuels de recettes et des états de rapprochement
PI-16 Prévisibilité de la disponibilité des fonds pour l'engagement des dépenses	N° 5 Amélioration de la gestion de trésorerie N° 8 Optimisation des procédures d'exécution du budget	Préparation, mise en œuvre et publication d'un plan de trésorerie trimestriel glissant Préparation d'un plan d'engagement trimestriel glissant de la dépense qui tient compte du plan de trésorerie Mise en pratique de la procédure d'ouverture de crédits par trimestre
PI-17 Suivi et gestion de la trésorerie, des dettes et des garanties	N° 4 Renforcement de la mobilisation et de la gestion des ressources extérieures N° 5 Amélioration de la gestion de trésorerie	Développement d'un module informatique de projection de la dette Production d'une note mensuelle sur la dette Renforcement de la maîtrise de SYGADE ; protocole de transfert de données entre SYGADE et SIGEFI Manuel de procédures de gestion de la dette Renforcement de la Direction de la Trésorerie dans le domaine de la surveillance de l'endettement public Création et organisation d'un Comité de trésorerie présidé par le ministre des Finances Réorganisation du Bureau de Gestion de la Trésorerie de l'Etat Utilisation de l'ensemble des sous-comptes de l'OTB pour la gestion de la trésorerie à court terme Audit sur l'inventaire des comptes gouvernementaux dans les banques ; rationalisation et consolidation ; instruction restrictive sur l'ouverture des comptes dans les banques commerciales Suivi des bons du Trésor

Rapport final

PI-18 Efficacité des contrôles des états de paie	N° 8 Optimisation des procédures d'exécution du budget	Finaliser la reprise de la gestion de la paie au ministère des Finances	
	N° 10 Renforcement des corps de contrôle interne	Prendre en compte dans le fichier de la paie des résultats du recensement en cours du personnel ainsi que leur mise à jour Organiser la fonction de contrôleur financier	
	N° 19 Rationalisation et renforcement de la maîtrise de la masse salariale	Rétablir l'IGF ; renforcer les structures de contrôle interne dans les ministères sectoriels et au ministère des Finances Comprend un ensemble d'actions visant à la maîtrise et au contrôle des effectifs et de la masse salariale, y inclus le développement d'un logiciel intégré de gestion de la paie et du personnel, la finalisation et l'exploitation du recensement des personnels civils et militaires, l'adoption d'un numéro d'identification unique des agents etc...	X
PI-19 Mise en concurrence, utilisation optimale des ressources et contrôles de la passation des marchés publics	N° 1 Finalisation et mise en œuvre d'un cadre législatif et réglementaire rénové	Mise en place des structures créées dans le cadre du nouveau code des marchés publics ; adoption et diffusion des instruments de passation des marchés ; conception et exécution d'un vaste programme de formation	
	N° 8 Optimisation des procédures d'exécution du budget	Adaptation et mise en œuvre de la nouvelle réglementation sur les marchés publics Vulgarisation du manuel sur les procédures des marchés publics	X
	N° 10 Renforcement des corps de contrôle interne	Organiser la fonction de contrôleur financier Rétablir l'IGF ; renforcer les structures de contrôle interne dans les ministères sectoriels et au ministère des Finances	
PI-20 Efficacité des contrôles internes des dépenses non salariales	N° 8 Optimisation des procédures d'exécution du budget	Formaliser et mettre en œuvre une nomenclature adaptée des pièces justificatives Arrêter les dates limites d'engagements, ordonnancements et paiements Nommer dans chaque ministère un contrôleur des engagements de dépenses Rationaliser les procédures de contrôle aux différentes phases de la dépense Restreindre le recours aux procédures exceptionnelles / dérogatoires de la dépense	X
	N° 10 Renforcement des corps de	Soumettre les entités publiques recevant tous les mois un transfert d'un douzième de leurs crédits annuels votés aux procédures normales d'engagement de la dépense	

	contrôle interne	Organiser la fonction de contrôleur financier Rétablir l'IGF ; renforcer les structures de contrôle interne dans les ministères sectoriels et au ministère des Finances Elaborer les guides de procédures de contrôle	
PI-21 Efficacité du système de vérification interne	N° 9 Rationalisation et mise en cohérence du système de contrôle interne N° 10 Renforcement des corps de contrôle interne	Etude sur le rôle respectif des différents corps de contrôle et leur articulation ; mise en œuvre des recommandations de l'étude Rétablir l'IGF, créer les inspections dans les ministères qui en sont dépourvus et définir la mission et le profil des inspecteurs Préparer et adopter les statuts des inspecteurs des finances des Institutions de contrôle Renforcer les capacités de l'IGE Organiser la mise en œuvre des recommandations de l'IGE	X
PI-22 Régularité et respect des délais pour les opérations de rapprochement des comptes	N° 14 Renforcement de la réforme des comptabilités budgétaire et générale de l'Etat et du système statistique des finances publiques	Produire mensuellement dans un délai de 25 jours et vérifier la balance générale des comptes accompagnée des états de rapprochement	X
PI-23 Disponibilité des informations sur les ressources reçues par les unités de prestation de services primaires	N° 6 Mise en place d'outils de prévision, de programmation et de préparation budgétaires N° 14 Renforcement de la réforme des comptabilités budgétaire et générale	Évaluer les implications budgétaires des décisions instaurant la gratuité de l'enseignement primaire et de certains soins de santé (accouchements et enfant de moins de 5 ans) afin d'ajuster les crédits budgétaires aux besoins évalués Améliorer l'exhaustivité de la balance générale des comptes Envoyer une lettre aux ministères dépensiers, aux gestionnaires de projets, aux donateurs, sur les modalités de présentation des rapports budgétaires et financiers Établir une unité en charge de la centralisation des données budgétaires et financières sur les dépenses sur ressources extérieures	X

PI-24 Qualité et respect des délais des rapports d'exécution budgétaire produits en cours d'année	N° 1 Finalisation et mise en œuvre d'un cadre législatif et réglementaire rénové	Mise en oeuvre de la nouvelle loi organique (qui prévoit en son art. 51 la production trimestrielle d'une situation de la trésorerie et de l'exécution budgétaire)	
	N° 13 Renforcement du SIGEFI	Intégration de la paie dans le SIGEFI et production des ordres de virement par le système (limiter les retards dans l'enregistrement des ordonnancements et paiements)	X
	N° 14 Renforcement de la réforme des comptabilités budgétaire et générale	Produire mensuellement et dans un délai de 30 jours un tableau des opérations financières de l'État (TOFE) à partir de la balance générale des comptes	
PI-25 Qualité et respect des délais des états financiers annuels	N° 1 Finalisation et mise en œuvre d'un cadre législatif et réglementaire rénové	Mise en oeuvre de la nouvelle loi organique (qui prévoit en son art. 56 les modalités et délais du projet de loi de règlement et de compte-rendu budgétaire à soumettre à l'Assemblée Nationale et au contrôle de la Cour des Comptes) Finaliser et adopter le Règlement général de gestion des budgets publics Préparer et adopter une nouvelle réglementation sur le statut des comptables publics	
	N° 11 Renforcement du contrôle externe	Présenter au Parlement au plus tard 8 mois après la fin de l'exercice la loi de règlement du budget et le compte rendu sur l'exécution du budget	
	N° 13 Renforcement du SIGEFI	Développer un module comptable de clôture de comptes et de gestion des balances d'entrée	
PI-26 Etendue, nature et suivi de la vérification externe	N° 1 Finalisation et mise en œuvre d'un cadre législatif et réglementaire rénové	Mise en oeuvre de la nouvelle loi organique (contient diverses dispositions relatives aux missions et aux avis de la Cour des comptes sur les projets de loi de finances et de règlement)	
	N° 11 Renforcement du contrôle externe	Renforcer les capacités de la Cour des comptes Revoir les textes sur les statuts et les modalités de recrutement des personnels de la CC (améliorer les conditions de travail des magistrats, laisser au Président de la CC l'autorité de recruter les auditeurs) Restituer à la Cour des comptes son pouvoir de constater et d'apurer les comptes des services publics et de gestion de fait et de donner quitus aux comptables	
		Transmettre au ministère des Finances un rapport par la CC sur les irrégularités	

		<p>commises par les comptables publics (art. 59 loi organique)</p> <p>Accroître les contrôles et vérifications des entités publiques</p> <p>Mettre en œuvre les recommandations de la CC après chaque contrôle</p>	
PI-27 Examen de la loi de finances annuelle par le pouvoir législatif	N° 1 Finalisation et mise en œuvre d'un cadre législatif et réglementaire rénové	<p>Mise en oeuvre de la nouvelle loi organique (contient diverses dispositions relatives aux rapports à présenter par le Gouvernement sur la situation des finances publiques et les orientations à moyen terme de la politique budgétaire, aux modalités et aux délais d'examen par le Parlement des projets de loi de finances et de loi de règlement, aux autorisations de modification budgétaire en cours d'exercice, aux pouvoirs de la commission des finances etc.)</p>	X
	N° 11 Renforcement du contrôle externe	<p>Améliorer les procédures d'examen de la loi de finances par la Commission des Finances du Parlement</p> <p>Renforcer les capacités de la Commission des Finances du Parlement</p>	
PI-28 Examen des rapports de vérification externe par le pouvoir législatif	N° 1 Finalisation et mise en œuvre d'un cadre législatif et réglementaire rénové	<p>Mise en oeuvre de la nouvelle loi organique (transmission par la CC des avis, constats, rapports et recommandations émis au titre de ses missions, des avis sur les projets de loi de finances et de loi de règlement ; pouvoirs d'enquête et d'audit de la commission des finances de l'Assemblée Nationale)</p>	
	N° 11 Renforcement du contrôle externe	<p>Présenter au Parlement au plus tard 8 mois après la fin de l'exercice la loi de règlement du budget et le compte rendu sur l'exécution du budget</p> <p>Renforcer les capacités de la Commission des Finances du Parlement</p> <p>Mettre en œuvre les recommandations de la Cour des Comptes</p>	X

Quelques zones de risques, identifiés dans le présent FRA comme « substantiels » ou « élevés », sont, de l'avis du consultant, imparfaitement couvertes :

PI-7 Dépenses extrabudgétaires / opérations non rapportées

Le plan d'actions préconise de « *fournir dans le budget les dépenses détaillées de tous les fonds spéciaux* », mais sans préciser les actions concrètes à mettre en œuvre (services responsables, organisation et périodicité de la collecte des informations, suivi et contrôle etc.). Surtout, il n'est pas fait état des dépenses des administrations personnalisées de l'Etat et des établissements publics administratifs, qui sont les plus importants en nombre et en volume.

De même, il est préconisé, pour 2009, de « *mettre en place une plate forme minimale avec les partenaires techniques et financiers* » permettant d'intégrer dans la loi de Finances l'ensemble des ressources sur financements extérieurs. Ici aussi, il convient de préciser les actions à mener, en liaison avec le CNCA en particulier, et par qui. Il s'agit par ailleurs d'un chantier d'envergure, pour lequel un calendrier de mesures et de mise en place progressive devrait plutôt être prévu sur les 3 ans du plan d'actions (et non sur la seule année 2009).

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

Cet aspect, non prévu dans le document initial de la SGFP, est maintenant pris en charge par le programme 4 et inclus dans les missions de la Direction de la Trésorerie. Les actions spécifiques à mener dans ce sens ne sont toutefois pas précisées. La création d'un comité de la dette, telle que suggérée par le document de travail AT FED, n'est pas non plus explicitement envisagée.

PI-10 Accès du public aux principales informations budgétaires

Cet aspect reste couvert de façon assez évasive par le programme 18 (qui traite davantage de la communication autour des réformes de la GFP), alors que l'information budgétaire à destination du public accuse un déficit sensible (un seul des 6 éléments d'informations du PEFA était satisfait, et le risque était coté « élevé »).

PI-18 Efficacité des contrôles des états de paie

La partie « contrôle » proprement dite est peu abordée (autrement que par le programme 10, qui est très général). Le programme 19 concerne davantage la gestion des personnels et la maîtrise des effectifs et de la masse salariale, plutôt que les systèmes de contrôle à proprement parler.

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

Les actions envisagées (programme 1 principalement) méritent d'être précisées, avec pour objectifs de rendre opérationnelles les nouvelles structures mises en place et de renforcer l'efficacité et la transparence des processus de passation (délais, publications, recours, réalisation d'audits indépendants).

PI-20 Efficacité des contrôles internes des dépenses non salariales

Le programme n° 8 prévoit des dispositions de nature à renforcer les procédures d'exécution de la dépense, mais les actions visant la fonction de contrôle proprement dite méritent d'être précisées : contrôle des engagements, des liquidations/ordonnancements, des paiements, clarification des responsabilités (ordonnateurs, comptables, contrôleurs financiers), organisation et formation du corps des contrôleurs financiers etc.

Il est rappelé qu'un risque élevé est associé à ces 3 indicateurs (PI-18 à PI-20), dont la fonction est majeure puisqu'ils couvrent à eux 3 l'essentiel de la dépense publique.

PI-21 Efficacité du système de vérification interne

Des actions spécifiques devraient être prévues en ce qui concerne le renforcement de l'inspection des finances (rétablissement de l'IGF), la programmation des contrôles annuels, le lien avec les organes de contrôle externe (Cour des comptes), la communication / diffusion des rapports.

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

Actions à préciser : informations à rapprocher (rapprochements bancaires, comptes d'attente et d'avances), responsabilités, délais etc.

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

Plan d'actions à préciser : concerne la centralisation des données budgétaires et financières sur ressources extérieures mais aussi sur ressources propres (cf éducation et surtout santé), les modalités de rapportage des structures déconcentrées.

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

Le programme n° 13 (renforcement du SIGEFI) n'établit pas explicitement le lien avec la production de ces rapports, pourtant étroitement dépendants de la qualité du système d'informations. Il est rappelé qu'il n'existe actuellement aucun rapport d'exécution budgétaire infra annuel, ce qui constitue une sérieuse lacune.

PI-27 et PI-28 Examen par le pouvoir législatif

Le plan d'actions devrait préciser les conditions du renforcement des capacités de la Commission des finances : dispositions spécifiques du règlement intérieur pour organiser les travaux de la commission (examen de la loi de finances et de la loi de règlement, audition du Gouvernement) ; cellule technique spécialisée en appui aux parlementaires pour l'analyse des documents et rapports budgétaires et financiers.

Cette analyse n'est sans doute pas exhaustive. Il conviendrait, comme il a été indiqué plus haut (§ 5), de procéder à une relecture et une analyse approfondie de la stratégie au regard de toutes les zones de risques potentiels identifiés par le PEFA. Les risques résiduels identifiés peuvent être couverts par des compléments apportés au plan d'actions de la stratégie, qui a déjà été amélioré dans sa version de mars 2009. Il reste à établir clairement le lien avec les indicateurs du PEFA, en faisant si possible ressortir l'impact des actions proposées sur les scores qui ont été attribués (objectif d'amélioration des scores, dans quels délais etc.).

Comme également indiqué au § 5, les responsabilités de mise en oeuvre du plan d'actions et les moyens à mobiliser seront à préciser pour chaque type d'action envisagé.

Concernant les secteurs où est impliqué DFID (éducation, santé), les risques spécifiques et les dispositifs permettant de limiter ces risques ont été traités plus haut (§ 4.3.).

Le risque résiduel majeur reste celui de la corruption. Celle-ci apparaît largement étendue au Burundi, et est susceptible de saper et de compromettre les réformes accomplies et l'atteinte des résultats escomptés, par le biais de pratiques contournant ou dévoyant les procédures. Le système de passation des marchés, par exemple, est hautement exposé à ces pratiques, et l'instauration d'un nouveau code des marchés, moderne et plus transparent, ne saurait à lui seul constituer une garantie suffisante. En l'état actuel, le plan d'actions de la SGFP ne va pas au-delà d'une contribution à l'élaboration (puis à la mise en oeuvre) d'une stratégie nationale de lutte contre la corruption... qui reste à définir.

7 LE MONITORING DES RISQUES FIDUCIAIRES

On examinera le monitoring sur le plan des appuis sectoriels où s'implique DFID, plus particulièrement le fonds commun de l'Education et le fonds commun de la gratuité envisagé pour la Santé, puis sur le plan général du suivi des réformes et de l'élaboration d'indicateurs de performance.

Sur le plan sectoriel

Le « panier commun » reste pour l'heure, en l'état actuel des systèmes de gestion budgétaire au Burundi, l'instrument sans doute le mieux adapté pour l'appui aux programmes sectoriels tant de la Santé que de l'Education.

Secteur Education

Les procédures de gestion et de suivi communes, harmonisées entre les bailleurs, qui ont été définies pour le Fonds Commun de l'Education permettent de réduire sensiblement les risques fiduciaires attachés aux contrôles et à l'exécution de la dépense et à la passation des marchés. Sur ce dernier point, le consultant réitère la recommandation faite plus haut de s'en tenir pour l'heure aux procédures spécifiques de passation telles que décrites dans le manuel de procédures : une période d'observation, probablement les 3 années du premier FCE, doit être ménagée afin de disposer de recul et d'éléments d'appréciation suffisants quant au fonctionnement, correct ou non, du nouveau dispositif national de passation des marchés. A défaut, des déconvenues sont à craindre, au moins en termes de délais administratifs d'exécution.

Il conviendra par ailleurs de s'assurer, à l'occasion d'une prochaine réunion semestrielle du CCC-FCE, que le plan comptable général du Fonds commun a bien été élaboré, et qu'il est validé par les services du ministère des Finances (conformité à la nomenclature budgétaire de l'Etat en vue de l'intégration des transactions dans la comptabilité publique).

En termes d'audit et de suivi-évaluation, les étapes sont déterminées par le manuel de procédures. Elles nécessitent simplement quelques adaptations, du fait du retard enregistré dans la mise en place du FCE :

- Suivi-évaluation de la performance par les PTF, à l'occasion de la revue semestrielle conjointe : sans changement.
- Audit financier annuel. Le premier audit financier était planifié au 31 juillet 2008, afin que le rapport soit disponible avant l'approbation du 3^{ème} PSA (planifiée en novembre 2008). Compte tenu du fait que le 1^{er} PSA (2^e semestre 2008) n'a généré que très peu d'activité, il est sans doute pertinent de situer le 1^{er} audit avant l'approbation du 4^{ème} PSA, relatif au 1^{er} semestre 2010 (soit un audit au 31 juillet ou 31 août 2009).
- Audit technique à mi-parcours : il se tiendrait au 30 juin 2010, au lieu du 30 juin 2009 comme initialement prévu, et pourrait être couplé avec l'audit financier de la même année.
- Evaluation finale : au terme de la première période triennale, soit en principe le 31 décembre 2011 (évaluation à réaliser au 1^{er} semestre 2012).

Secteur Santé

Le projet de mise en place d'un fonds commun de la gratuité est semble-t-il à un stade d'instruction encore relativement peu avancé. Il paraît donc prématuré de s'avancer sur le monitoring de ce projet, avant même que sa structure et ses procédures n'aient été définies.

Il est néanmoins souhaitable d'entreprendre rapidement quelques actions, ou études, préalablement à la mise en place de ce fonds :

- Obtenir tout d'abord un état des lieux complet, au plan national, de la trésorerie accumulée sur les comptes bancaires provinciaux au titre du remboursement de la gratuité. Cette trésorerie représente vraisemblablement des montants significatifs, qu'il n'est pas de bonne gestion - et qu'il est même **risqué** - de laisser s'accumuler, alors que les formations sanitaires ont des besoins importants (il est rappelé que 40 % des molécules sont en permanence manquantes dans les FOSA).
- Diligenter si besoin un audit sur la gestion de ces comptes, s'il s'avère que des fonds ont pu être retirés à d'autres fins que l'achat de médicaments ou le fonctionnement des structures de soins.

- Evaluer, de façon assez précise, les ressources additionnelles nécessaires afin d'étendre (progressivement) la couverture de la population ciblée par le paquet de soins gratuits (des estimations très globales ont été élaborées fin 2007, qu'il faut certainement préciser et actualiser).
- Mettre à niveau les outils informatiques et les logiciels (notamment les antivirus) de la Direction du Budget (DGR du MSP), dont les services ont la charge de contrôler les déclarations de créances des FOSA préalablement à leur mise en paiement (la DGR conservera a priori cette fonction dans le cadre du futur projet). Identifier et réaliser les formations complémentaires nécessaires dans le cadre de cette fonction.
- Identifier les besoins de même nature dans les BPS, qui ont la charge de ces contrôles en amont. Examiner dans quelle mesure ils peuvent préparer et simplifier la tâche des contrôleurs du niveau central.
- Etablir un diagnostic des systèmes et outils de gestion existant dans les FOSA, préalable à l'étude sur les procédures et outils de gestion qu'il est envisagé de réaliser pour ces structures (ce diagnostic peut d'ailleurs constituer la 1^{ère} étape de cette étude).

Sur le plan général

Les dispositions institutionnelles et l'organisation du pilotage de la réforme font l'objet du programme n° 16 de la SGFP, consacré au renforcement de ce dispositif. Sous l'égide du Comité de pilotage, présidé par le ministre des Finances, la Cellule d'appui aux réformes (issue de la Cellule d'appui au cadre de partenariat, dont les mission et les termes de référence devront être redéfinis) constituera l'organe technique principal du suivi de la mise en œuvre de la SGFP. Un point important est l'institutionnalisation de cette cellule, qui sera en principe rattachée au cabinet du ministre des Finances, et confirmée comme telle par un décret sur l'organisation et le fonctionnement du ministère.

La Cellule d'appui verra ses capacités renforcées, en termes d'effectifs, d'assistance technique et d'expertise, et en termes d'organisation interne. Ainsi, il est prévu que la cellule soit organisée en groupes techniques spécialisés par programmes (ou groupes de programmes) de réformes, chargés de la mise en œuvre des activités placées sous leurs responsabilités. Les PTF pourront participer aux travaux des groupes techniques.

Le suivi-évaluation sera assuré en interne par la Cellule d'appui, laquelle soumettra un rapport d'activités au Comité de pilotage. Il est prévu que ce dernier se réunisse tous les trimestres. Les partenaires du cadre de partenariat (dont DFID/UK) seront membres permanents du comité de pilotage, ce qui permettra un suivi des activités et de l'avancement des réformes à une cadence régulière, et assez rapprochée.

A cela s'ajoutent des revues externes, en premier lieu les revues semestrielles du FMI dans le cadre de la FRPC, qui portent entre autres sur les réformes structurelles et la gestion de finances publiques. A titre indicatif, les critères de réalisation et repères structurels prévus pour 2009 en matière de GFP sont les suivants (source : projet de lettre d'intention FMI janvier 2009) :

Mesures	Type de condition et date
Reprise de la gestion de la paye par le ministère des Finances	Critère de réalisation 31 mars 2009
Adoption en conseil des ministres de la stratégie de gestion des finances publiques et du plan d'actions ; mise en place des organes chargés de sa mise en œuvre	Critère de réalisation 30 septembre 2009
Fermeture de comptes extrabudgétaires et transformation en sous-comptes d'affectation spéciale du Trésor ; fermeture de comptes ministériels	Critère de réalisation 30 septembre 2009

Préparation et mise en œuvre d'un plan de trésorerie trimestrielle glissant	Repère structurel 30 juin 2009
Elaboration du nouveau règlement sur la gestion des finances publiques	Non précisé
Elaboration du manuel des procédures budgétaires et nomenclature des pièces justificatives	Repère structurel 31 décembre 2009
Elaboration d'un nouveau manuel des procédures comptables	Repère structurel 31 décembre 2009
Elaboration d'une stratégie approfondie de lutte contre la corruption	2009

Le projet de SGFP prévoit par ailleurs des revues externes, sur base des indicateurs du cadre logique, mais sans en préciser les modalités (revues conjointes Gouvernement - PTF ?) et la périodicité. Une mise à jour de l'évaluation PEFA est également envisagée pour 2010, ce qui paraît en effet un calendrier raisonnable, un an environ avant le terme du premier plan d'actions triennal. Ceci permettrait d'identifier puis de préparer les adaptations stratégiques nécessaires, ainsi que le plan d'actions de la nouvelle période.

Une mise à jour du présent FRA pourrait intervenir immédiatement après la réalisation de ce PEFA. A défaut de réalisation du PEFA comme prévu dans la SGFP, une actualisation du FRA devrait néanmoins être conduite, au plus tard en 2011.

Les indicateurs de performance

Une série d'indicateurs de performance (indicateurs vérifiables) est contenue dans le cadre logique de la stratégie (annexe 4). Ces indicateurs sont énumérés par objectif mais non pour chaque programme de la stratégie. Ils se réfèrent par ailleurs aux 28 groupes d'indicateurs génériques du PEFA, sans autres précisions que des sources de vérification qui sont elles-mêmes très générales.

Un jeu d'indicateurs précis doit donc être maintenant élaboré, par programme et par action ou groupe d'actions, assorti d'un calendrier de réalisation. Cette série d'indicateurs, qui doivent être aussi concrets que possible, et vérifiables, permettra aux partenaires (et à DFID) d'évaluer la performance et le rythme des réformes. L'identification et la proposition de ces indicateurs doivent être partie intégrante de l'approfondissement du plan d'actions de la stratégie et sortent du cadre de la présente étude. Il s'agit au demeurant d'un travail qui requiert la participation du ministère des Finances et des autres parties prenantes à la stratégie ; il n'est guère concevable de le réaliser en solo.

8 BIBLIOGRAPHIE

- Rapport provisoire PEFA, *ECORYS*, décembre 2008
- Rapport provisoire PEMFAR, *Banque mondiale*, juin 2008
- La réforme de la gestion budgétaire, *FMI*, décembre 2006
- Rapport CFAA, *Banque mondiale*, juin 2004
- Note analytique sur les marchés publics, *Banque mondiale*, juin 2004
- Projet de stratégie de gestion des finances publiques, novembre 2008
- Projet de loi organique relative aux finances publiques, mars 2008
- Etat d'avancement des réformes en finances publiques, *PAGE*, août 2008
- Projet de lettre d'intention, *FMI*, janvier 2009
- Rapport de contrôle de régularité de l'exécution du budget de l'Etat – exercice 2006, *Cour des comptes*, décembre 2007
- Constitution de la République du Burundi, mars 2005
- Etude diagnostique sur la gouvernance et la corruption au Burundi, *Banque mondiale*, mai 2008
- Loi n° 1/12 du 18 avril 2006 portant mesures de prévention et de répression de la corruption et des infractions connexes
- Rapports d'observation sur la gouvernance au Burundi en 2007 et en 2008, *Observatoire de l'Action Gouvernementale OAG*
- Rapport 2008, *Observatoire de Lutte contre la Corruption et les Malversations Economiques OLUCOME*
- Combattre la corruption et restaurer la responsabilité au Burundi, *USAID*, mai 2006
- Le phénomène de la corruption au Burundi, *International Alert*, mars 2007
- Etude sur le financement de la santé, *Banque mondiale*, novembre 2007
- Enquête sur le suivi des dépenses publiques (PETS), volet santé, mars 2008
- Règlement intérieur du ministère de la santé publique
- Manuel des procédures administratives, comptables et financières du ministère de la Santé publique
- Manuel de procédures du Fonds Commun de l'Education, mars 2008
- Procès verbaux réunions du Comité de Coordination et de Concertation du FCE, juin et juillet 2008
- Enquête sur le suivi des dépenses publiques (PETS), volet éducation, février 2008

1 TABLEAU SYNTHÉTIQUE DES NOTES DES INDICATEURS DU PEFA (DÉCEMBRE 2008)

Indicateurs sur la Performance de la Gestion de Finances Publiques		Méthode de notation	Notes par composante				Note Globale
			i	ii	iii	iv	
A - RESULTATS DU SYSTÈME DE GESTION DES FINANCES PUBLIQUES: Crédibilité du Budget							
PI-1	Dépenses réelles totales par rapport au budget initialement approuvé	M1	B				B
PI-2	Composition des dépenses réelles par rapport au budget initialement approuvé	M1	B				B
PI-3	Recettes réelles totales par rapport au budget initialement approuvé	M1	A				A
PI-4	Stock et suivi des arriérés de paiement sur les dépenses	M1	B	D			D+
B. SPECIFICITES TRANSVERSALES: Couverture et transparence							
PI-5	Classification du budget	M1	A				A
PI-6	Exhaustivité des informations contenues dans la documentation budgétaire	M1	C				C
PI-7	Importance des opérations non rapportées de l'administration centrale	M1	D	C			D+
PI-8	Transparence des relations budgétaires intergouvernementales	M2	A	D	D		C
PI-9	Surveillance du risque budgétaire global imputable aux autres entités du secteur public	M1	D	D			D
PI-10	Accès du public aux principales informations budgétaires	M1	C				C
C. CYCLE BUDGÉTAIRE							
C(i) Budgétisation basée sur les politiques publiques							
PI-11	Caractère organisé et participatif du processus annuel de préparation du budget	M2	D	C	A		C+
PI-12	Perspective pluriannuelle dans la planification budgétaire et de la politique des dépenses publiques	M2	C	B	D	D	D+
C(ii) Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget							
PI-13	Transparence de l'assujettissement et des obligations des contribuables	M2	C	C	C		C
PI-14	Efficacité des mesures d'immatriculation des contribuables et de l'évaluation de l'impôt, des taxes et des droits de douane	M2	D	C	D		D+
PI-15	Efficacité du recouvrement des contributions fiscales et douanières	M1	B	C	D		D+
PI-16	Prévisibilité de la disponibilité des fonds pour l'engagement des dépenses	M1	D	B	B		D+
PI-17	Suivi et gestion de la trésorerie, des dettes et des garanties	M2	C	D	C		D+

PI-18	Efficacité des contrôles des états de paie	M1	D	D	D	C	D+
PI-19	Mise en concurrence, utilisation optimale des ressources et contrôles de la passation des marchés publics	M2	D	C	C		D+
PI-20	Efficacité des contrôles internes des dépenses non salariales	M1	C	D	C		D+
PI-21	Efficacité du système de vérification interne	M1	C	C	D		D+
C(iii) Comptabilité, enregistrement de l'information et rapports financiers							
PI-22	Régularité et respect des délais pour les opérations de rapprochement des comptes	M2	D	D			D
PI-23	Disponibilité des informations sur les ressources reçues par les unités de prestation de services primaires	M1	C				C
PI-24	Qualité et respect des délais des rapports d'exécution budgétaire produits en cours d'année	M1	C	D	D		D+
PI-25	Qualité et respect des délais des états financiers annuels	M1	D	D	D		D
C(iv) Surveillance et vérification externes							
PI-26	Etendue, nature et suivi de la vérification externe	M1	D	C	D		D+
PI-27	Examen de la loi de finances annuelle par le pouvoir législatif	M1	C	D	D	B	D+
PI-28	Examen des rapports de vérification externe par le pouvoir législatif	M1	D	D	D		D
D. PRATIQUES DES BAILLEURS DE FONDS							
D-1	Prévisibilité de l'appui budgétaire direct	M1	D	D			D
D-2	Renseignements financiers fournis par les bailleurs de fonds pour la budgétisation de l'aide-projet et l'aide-programme et établissement des rapports y afférents	M1	C	D			D+
D-3	Proportion de l'aide gérée sur la base des procédures nationales	M1	D				D

B EVALUATION DES INDICATEURS DE PERFORMANCE DU PEFA

Tableau récapitulatif et explication des notes

Indicateurs	Note globale	Explication Résumée																				
A. RESULTATS DU SYSTEME DE GESTION DES FINANCES PUBLIQUES : Crédibilité du budget																						
<p>PI-1. Dépenses réelles totales par rapport au budget initialement approuvé</p> <p>(i) Différence entre les dépenses primaires totales réelles et les dépenses primaires initialement prévues au budget</p>	B	<p>Comparaison entre les dépenses prévues par les lois de finances et les dépenses réelles des exercices 2005 à 2007 Montants en milliards de francs burundais</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>2005</th> <th>2006</th> <th>2007</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Dépenses primaires approuvées¹ (Loi de finances initiale)</td> <td>160,0</td> <td>234,9</td> <td>278,4</td> </tr> <tr> <td>Dépenses primaires réelles (projets de Lois de Règlement)</td> <td>155,0</td> <td>215,4</td> <td>252,9</td> </tr> <tr> <td>Différence entre montants approuvés et réels</td> <td>- 5,0</td> <td>- 19,5</td> <td>-25,4</td> </tr> <tr> <td>Différence absolue entre montants approuvés et réels (en %)</td> <td>3,1%</td> <td>8,3%</td> <td>9,1%</td> </tr> </tbody> </table> <p>(1) : Dépenses totales hors service de la dette et hors investissements financés sur ressources extérieures.</p> <p>Sources : Budgets votés et exploitation des données SIGEFI.</p> <p>Au cours des trois derniers exercices, l'écart entre les dépenses réelles totales et les prévisions initiales du budget a été par deux fois supérieur à 5%.</p>		2005	2006	2007	Dépenses primaires approuvées ¹ (Loi de finances initiale)	160,0	234,9	278,4	Dépenses primaires réelles (projets de Lois de Règlement)	155,0	215,4	252,9	Différence entre montants approuvés et réels	- 5,0	- 19,5	-25,4	Différence absolue entre montants approuvés et réels (en %)	3,1%	8,3%	9,1%
	2005	2006	2007																			
Dépenses primaires approuvées ¹ (Loi de finances initiale)	160,0	234,9	278,4																			
Dépenses primaires réelles (projets de Lois de Règlement)	155,0	215,4	252,9																			
Différence entre montants approuvés et réels	- 5,0	- 19,5	-25,4																			
Différence absolue entre montants approuvés et réels (en %)	3,1%	8,3%	9,1%																			
<p>PI-2. Composition des dépenses réelles par rapport au budget initialement approuvé</p> <p>(i) Mesure dans laquelle la variation de la composition des dépenses primaires a dépassé la déviation globale des dépenses primaires au cours des trois derniers exercices</p>	B	<p>Ecarts entre budgets initiaux et dépenses réelles pour les 20 lignes budgétaires les plus importantes au cours des exercices budgétaires 2005 à 2007</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>Écart des dépenses totales (PI-1)</th> <th>Variation des dépenses totales (*)</th> <th>Variation dépassant l'écart total (PI-2)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2005</td> <td>3,1%</td> <td>5,2%</td> <td>2,0%</td> </tr> <tr> <td>2006</td> <td>8,3%</td> <td>19,9%</td> <td>11,6%</td> </tr> <tr> <td>2007</td> <td>9,1%</td> <td>9,1%</td> <td>0,0%</td> </tr> </tbody> </table> <p>(*) moyenne des écarts absolus entre les prévisions et réalisations pour chaque institution.</p> <p>Sources : Budgets votés et exploitation des données SIGEFI.</p> <p>Au cours des trois dernières années, la variation de la composition des dépenses a été une seule fois supérieure à 5%.</p>		Écart des dépenses totales (PI-1)	Variation des dépenses totales (*)	Variation dépassant l'écart total (PI-2)	2005	3,1%	5,2%	2,0%	2006	8,3%	19,9%	11,6%	2007	9,1%	9,1%	0,0%				
	Écart des dépenses totales (PI-1)	Variation des dépenses totales (*)	Variation dépassant l'écart total (PI-2)																			
2005	3,1%	5,2%	2,0%																			
2006	8,3%	19,9%	11,6%																			
2007	9,1%	9,1%	0,0%																			
PI-3. Recettes réelles	A																					

Indicateurs	Note globale	Explication Résumée																
<p>totales par rapport au budget initialement approuvé</p> <p>(i) Recettes intérieures réelles collectées par rapport aux estimations de recettes prévues dans le budget initialement approuvé</p>		<table border="1" data-bbox="639 315 1401 622"> <thead> <tr> <th data-bbox="639 315 890 443">Année</th> <th data-bbox="890 315 1066 443">Prévisions loi de finances initiale</th> <th data-bbox="1066 315 1241 443">Réalizations</th> <th data-bbox="1241 315 1401 443">Taux de réalisation</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td data-bbox="639 443 890 501">2005</td> <td data-bbox="890 443 1066 501">155 734,0</td> <td data-bbox="1066 443 1241 501">169 743,6</td> <td data-bbox="1241 443 1401 501">109,0%</td> </tr> <tr> <td data-bbox="639 501 890 560">2006</td> <td data-bbox="890 501 1066 560">184 330,4</td> <td data-bbox="1066 501 1241 560">178 900,3</td> <td data-bbox="1241 501 1401 560">97,1%</td> </tr> <tr> <td data-bbox="639 560 890 618">2007</td> <td data-bbox="890 560 1066 618">209 009,1</td> <td data-bbox="1066 560 1241 618">196 410,8</td> <td data-bbox="1241 560 1401 618">94,0%</td> </tr> </tbody> </table> <p data-bbox="600 633 1382 701">Au cours des trois dernières années, les recettes n'ont été qu'une seule fois inférieures à 97% des prévisions initiales</p>	Année	Prévisions loi de finances initiale	Réalizations	Taux de réalisation	2005	155 734,0	169 743,6	109,0%	2006	184 330,4	178 900,3	97,1%	2007	209 009,1	196 410,8	94,0%
Année	Prévisions loi de finances initiale	Réalizations	Taux de réalisation															
2005	155 734,0	169 743,6	109,0%															
2006	184 330,4	178 900,3	97,1%															
2007	209 009,1	196 410,8	94,0%															
<p>PI-4. Stock et suivi des arriérés de paiement sur les dépenses</p>	D+	Cet indicateur comporte 2 composantes, notées comme suit :																
<p>(i) Stock des arriérés de paiement sur les dépenses et toute variation récente du stock</p>	B	<p>Le stock d'arriérés de paiement a été inventorié et audité au 31/12/04. Arrêté à un montant de 20,07 Mrd FBU, il est aujourd'hui entièrement résorbé.</p> <p>Pour évaluer les nouveaux stocks, la mission PEFA s'est fondée sur les pratiques commerciales admises au plan international en vertu desquelles les dépenses non payées deviennent des arriérés au-delà de 30 jours suivants la réception des factures des fournisseurs pour les livraisons / services faits. S'agissant des salaires et des intérêts de la dette, le non-paiement d'une échéance constitue immédiatement un arriéré.</p> <p>En considérant ces critères, et compte tenu de l'absence d'un système de suivi du stock d'arriérés (voir composante 2), la mission a procédé à une estimation au 30/09/08 sur base du ratio des instances de paiement excédant le montant de la dépense mensuelle moyenne. Il en ressort un montant total d'arriérés estimé à 6,1 Mrd FBU (dont 4,4 Mrd hors salaires), soit 3,3 % du total des dépenses à fin septembre 2008.</p> <p>Ce montant n'inclut pas les dettes latentes résultant de liquidations en instance (factures reçues, livraison/service fait, mais liquidation, voire engagement, non effectués), dont le montant reste inconnu (voir § 4.3.2.2. du présent rapport l'exemple de la centrale d'achats de médicaments CAMEBU).</p>																
<p>(ii) Disponibilité de données pour le suivi du stock d'arriérés de paiement sur les dépenses</p>	D	<p>Il n'existe pas de suivi du stock d'arriérés dans la mesure où :</p> <p>Le système ne permet pas d'identifier les retards de paiement (ancienneté, montants) relatifs à la dette qui est comptabilisée au moment de la liquidation / ordonnancement (qui sont au Burundi 2 opérations concomitantes). Cette dette constitue les « instances de paiement ».</p> <p>La dette dite arriérée, inventoriée en fin d'exercice et réengagée l'année suivante sur 2 lignes budgétaires « arriérés sur exercices antérieurs (BO) et « impayés sur exercices antérieurs » (BEI), peut</p>																

Indicateurs	Note globale	Explication Résumée
		<p>inclure aussi bien des arriérés « réels » (au-delà de 30 jours) qu'une dette courante (inférieure à 30 jours). En outre, ces données ne sont pas générées par le système, mais résultent d'un inventaire des ordres de paiement en instance, qui ne présente pas de garanties d'exhaustivité.</p> <p>Le dernier recensement effectué (inventaire et audit des arriérés) remonte désormais à plus de 2 ans (31/12/04). Le plan d'apurement des montants validés (arrêtés à 20,07 Mrd FBU) a été pris en charge dans les budgets 2006 et 2007.</p>
B. SPECIFICITES TRANSVERSALES : Couverture et transparence		
<p>PI-5. Classification du budget</p> <p>(i) Système de classification utilisé pour l'établissement, l'exécution et l'établissement de rapports sur le budget de l'administration centrale</p>	A	<p>Le Plan Budgétaire et Comptable de l'Etat (PBCE) est utilisé pour les budgets annuels depuis l'exercice 2005.</p> <p>Les classifications sont définies conformément au GFS 2001, et comportent une classification administrative, économique et fonctionnelle. La classification comptable est conforme à la classification économique.</p> <p>Le système de programmation et de suivi de l'exécution du budget est fondé sur un identifiant à 21 positions qui retracent la source de financement, les classifications administrative, économique et fonctionnelle, le code géographique et un code sectoriel. Ce dernier en pratique n'est pas utilisé pour distinguer les secteurs mais sert à l'identification des dépenses PPTE ou des dépenses en faveur des pauvres telles que définies dans le CSLP. Les documents budgétaires présentés à l'Assemblée (projet de budget et de loi de règlement) reprennent la même codification.</p>
<p>PI-6. Exhaustivité des informations contenues dans la documentation budgétaire</p> <p>(i) Part des informations citées [par le PEFA] dans la documentation budgétaire la plus récemment émise par l'administration centrale</p>	C	<p>Quatre des 9 critères exigés par le PEFA concernant l'information devant accompagner le projet de budget sont effectivement vérifiés :</p> <p><u>Critère 1.</u> Hypothèses macro-économiques : contenues dans l'exposé des motifs</p> <p><u>Critère 2.</u> Déficit budgétaire selon normes GFS : conforme au GFS 1986</p> <p><u>Critère 3.</u> Financement du déficit : un tableau de synthèse prévoit les sources de financement du déficit correspondant à chacune des catégories suivantes : dons extérieurs pour projets et programmes, prêts extérieurs pour projets et programmes, financements bancaires intérieurs, autres financements intérieurs.</p> <p><u>Critère 6.</u> Etat d'exécution du budget au titre de l'exercice précédent : l'information est fournie ; le projet de loi de règlement (exécution 2007), est présenté à l'Assemblée nationale selon le même format que le projet de budget.</p> <p>Les critères suivants ne sont pas vérifiés :</p> <p><u>Critère 4.</u> Stock de la dette : le projet de budget et les documents l'accompagnant ne comportent pas d'informations concernant le stock de la dette. C'est seulement dans le projet de loi de règlement que</p>

Indicateurs	Note globale	Explication Résumée
		<p>figure un tableau montrant l'en cours de la dette et son évolution.</p> <p><u>Critère 5.</u> Avoirs financiers : il n'y a pas de situation consolidée des disponibilités des comptes du Trésor (soldes des comptes dans les institutions bancaires, encaisses etc.). Il n'y a pas non plus de situation consolidée des avoirs des comptes publics.</p> <p><u>Critère 7.</u> Budget de l'exercice en cours présenté sous le même format : les recettes réalisées ne sont pas suivies, consolidées et présentées selon la nomenclature du budget de l'exercice en cours.</p> <p><u>Critère 8.</u> Résumé des données sur le budget 2009, y compris des données pour 2008 et 2007 : les documents budgétaires ne contiennent pas de tableau résumé sur les recettes et dépenses pour les 3 années consécutives.</p> <p><u>Critère 9.</u> Explication des conséquences des nouvelles initiatives : l'exposé des motifs du projet de loi de finances ne contient que les orientations générales du budget, avec des indications globales sur les nouvelles mesures. Il n'y a pas de document précisant le détail des mesures nouvelles et les incidences financières pour chacune d'elles.</p>
PI-7. Importance des opérations non rapportées de l'administration centrale	D+	Cet indicateur comporte 2 composantes, notées comme suit :
(i) Le niveau des dépenses extrabudgétaires	D	<p>Le budget général de l'Etat comprend les dépenses de l'administration centrale et les dépenses du Fonds Routier. Les fonds extrabudgétaires concernent d'autres institutions publiques à caractère administratif et divers fonds spéciaux. Les établissements publics à caractère administratif sont régis par les textes (décret-loi n° 1/23 du 26 juillet 1988 ; décret-loi n° 1/9024 du 13 juillet 1989) et sont, selon une liste fournie par la Cour des comptes, au nombre de 57 pour les administrations personnalisées et une vingtaine pour les EPA. La Cour des comptes avait aussi recensé 13 fonds spéciaux. Toutes ces entités concourent à la politique de l'Etat, et disposent d'une autonomie de gestion budgétaire et financière. Mais leur budget et leur comptabilité ne font pas l'objet d'une consolidation, et les informations les concernant ne sont pas rapportées dans la documentation budgétaire. Il est difficile d'établir de manière précise ce qu'elles représentent en termes financiers. Mais au vu de leur importance il est certain que le montant total de leurs dépenses représente plus de 10% des dépenses totales de l'Etat</p>
(ii) les informations sur les recettes / dépenses liées aux projets financées par les bailleurs de fonds	C	Concernant les projets financés sur prêts, le projet de budget retrace ceux pour lesquels les financements sont acquis. De nouveaux projets peuvent être retenus en cours d'année sur la base de conventions de financement dûment agréées par le ministre des Finances, et rapportés dans les lois de règlement. Le suivi des réalisations en termes financiers est assuré par la Direction de la Trésorerie, service

Indicateurs	Note globale	Explication Résumée
		<p>en charge de la gestion de la dette. Ce service centralise, avec quelques retards, les informations sur les décaissements des fonds en rapport avec l'exécution des projets. L'information est totalement rapportée, tant en prévisions qu'en réalisations, dans la loi de règlement.</p> <p>Par contre, concernant les projets financés sur dons, le budget prévisionnel de l'Etat n'inclut pas les financements de tous les bailleurs de fonds, notamment ceux des institutions relevant du système des Nations Unies. Le suivi de l'exécution est mal assuré pour l'ensemble des projets, y compris ceux inclus dans le budget. Les services en charge de la centralisation de ces informations (ministères en charge des finances ou de la planification) ne disposent que d'informations partielles. En se fondant sur les données enregistrées dans la balance du Trésor à fin septembre 2008, on peut considérer que plus de 50 % des décaissements relatifs aux projets financés sur dons ne sont pas connus.</p>
PI-8. Transparence des relations budgétaires intergouvernementales	C	Cet indicateur comporte 3 composantes, notées comme suit :
(i) Transparence et objectivité dans la répartition horizontale des affectations entre les administrations décentralisées	A	<p>Les collectivités territoriales au Burundi sont constituées par les communes (dans les agglomérations urbaines, les mairies peuvent être constituées de plusieurs communes). Hormis les dons qui peuvent leur être fournis par des instances non gouvernementales, les ressources actuelles des communes sont exclusivement constituées de recettes propres, directement collectées par leurs agents, sur leur propre territoire communal. Il n'y a pas de taxes partagées entre l'Etat et les collectivités territoriales.</p> <p>Par ailleurs, le ministère de l'Intérieur collecte annuellement auprès de certaines entreprises des taxes sur certains produits (café, thé, riz...). Une partie de ces taxes est reversée aux communes abritant les sièges de ces entreprises. La partie restante est remise au fonds d'investissement pour le développement communal FONIC, qui la répartit entre les communes selon des règles dûment établies (critères fondés sur la population).</p> <p>Il est prévu, pour les exercices à venir, que l'Etat contribue aux investissements des collectivités territoriales à travers le FONIC. La répartition des subventions de l'Etat sera déterminée sur la base des projets retenus dans les plans communaux de développement communautaire en cours d'élaboration.</p>
(ii) Communication en temps voulu d'informations fiables aux administrations décentralisées sur leurs allocations	D	<p>Les budgets des communes sont préparés et approuvés par le conseil communal avant le début de l'exercice.</p> <p>Les ressources transférées aux communes au titre des subventions d'investissement effectuées à travers le FONIC sont déterminées en cours d'exercice budgétaire, après l'adoption de leur budget.</p> <p>Pour la prévision des autres ressources (recettes fiscales propres), les communes ne reçoivent pas d'informations de la part des</p>

Indicateurs	Note globale	Explication Résumée
		administrations économiques ou de l'administration fiscale leur permettant d'établir ces prévisions avec une fiabilité suffisante.
(iii) Degré de consolidation des données budgétaires de l'administration générale selon les catégories sectorielles	D	Les services de l'administration centrale n'établissent pas de rapports sur les prévisions et les réalisations des budgets des collectivités territoriales, ni en cours d'année ni en fin d'exercice. Ils n'établissent pas non plus de rapports financiers consolidés.
PI-9. Surveillance du risque budgétaire global imputable aux autres entités du secteur public	D	Cet indicateur comporte 2 composantes, notées comme suit :
(i) Étendue de la surveillance exercée par l'administration centrale sur les agences publiques autonomes et les entreprises publiques	D	<p>Il existe un service rattaché au ministère de la bonne gouvernance, le SCEP, qui était en charge du suivi et de l'assistance-conseil à toutes les entités publiques autonomes. Il a été restructuré en 2002, en tant qu'organisme spécialisé pour le suivi des entreprises à participation publique et le conseil à l'Etat actionnaire. Le SCEP élabore un rapport annuel sur les activités des entreprises dont il assure le suivi.</p> <p>Les décrets-lois portant cadre organique des établissements publics et des administrations personnalisées de l'Etat confient à un conseil d'administration la responsabilité de l'élaboration et de l'exécution du budget. Pour les administrations personnalisées, le budget n'est exécutoire qu'après approbation du ministre en charge de la tutelle. Il n'y a pas de suivi de l'exécution des budgets de ces établissements, ni en infra annuel, ni à la fin de l'exercice budgétaire. Il n'existe pas, au niveau du ministère des Finances, un service en charge de la centralisation et de la consolidation des recettes et des dépenses des établissements publics autonomes.</p> <p>Les comptes des établissements publics sont soumis au contrôle de commissaires aux comptes désignés par le ministre des Finances. Les commissaires aux comptes établissent un rapport annuel, transmis au ministère des Finances, mais le suivi de cette obligation n'est pas assuré par le ministère. Ce dernier n'élabore pas de rapport d'analyse globale du risque financier imputable à ces entités.</p>
(ii) Etendue du contrôle de l'administration centrale sur la situation budgétaire des administrations décentralisées	D	Il n'existe pas, au niveau national de rapports annuels consolidés sur les risques budgétaires et financiers encourus par les administrations décentralisées (communes).
PI-10. Accès du public aux principales informations budgétaires (i) Nombre des critères	C	Accès du public : Critère 1 : à toute la documentation budgétaire : non (pas de publication ni de diffusion, pas de site internet reprenant ces données) Critère 2 : aux rapports intra annuels sur l'exécution du budget : non (il n'existe pas de rapports infra annuels sur l'exécution du budget en

Indicateurs	Note globale	Explication Résumée
[cités par le PEFA] relatifs à l'accès du public aux informations qui sont remplis		<p>recettes et en dépenses)</p> <p>Critère 3 : aux états financiers de fin d'exercice : non (pas de publication ni de diffusion, pas de site internet reprenant ces données)</p> <p>Critère 4 : aux rapports de vérification externe : oui. La Cour des Comptes publie le rapport public général annuel. Les rapports des exercices 2004-2005 et 2006 sont disponibles. Le rapport pour l'exercice 2007 n'est pas encore publié (la vérification vient de s'achever).</p> <p>Critère 5 : à l'information sur l'attribution des marchés publics, non : quel qu'en soit le montant, ne fait pas l'objet de publication.</p> <p>Critère 6 : à l'information sur les ressources mises à disposition des unités chargées des prestations de services de base : Non ces informations ne sont pas rendues accessibles au public, ni en prévision ni en réalisation.</p> <p>Sur les 6 éléments d'informations cités par le PEFA, 1 seul est satisfait.</p>
C. CYCLE BUDGETAIRE		
C(i) Budgétisation basée sur les politiques publiques		
PI-11. Caractère organisé et participatif du processus annuel de préparation du budget	C+	Cet indicateur comporte 3 composantes, notées comme suit :
(i) Existence d'un calendrier budgétaire fixe et respect du calendrier	D	<p>Pour les budgets antérieurs à l'exercice 2009, la préparation budgétaire s'effectuait sans calendrier précis. La seule règle en la matière était la disposition constitutionnelle relative à l'obligation de dépôt du projet de loi de finances à l'Assemblée nationale avant le début de la session parlementaire d'octobre. Ainsi, la lettre de cadrage pour l'exercice 2008 n'a été transmise qu'en septembre 2007 et les ministères sectoriels n'avaient disposé que de 10 jours pour préparer leur budget.</p> <p>Pour l'exercice 2009, la procédure a été améliorée tant en ce qui concerne la définition d'un calendrier de préparation du budget qu'en ce qui concerne le contenu de la circulaire budgétaire (définition des orientations et plafond des dépenses par MDA).</p> <p>Cependant, les conditions économiques particulières (fort impact de la crise économique et très forte inflation) ont contraint le Gouvernement à proposer une loi de finances rectificative, adoptée par l'Assemblée nationale en août 2008.</p> <p>Le décret qui avait été préparé en début d'année pour la fixation du calendrier budgétaire n'a été adopté qu'en juin 2008 (décret n° 100/100 du 3 juin 2008), et la lettre de cadrage n'a été diffusée qu'en juillet 2008. Le décret relatif au calendrier budgétaire accorde aux MDA un délai de 6 semaines minimum pour la préparation de leur</p>

Indicateurs	Note globale	Explication Résumée
		<p>budget. La lettre de cadrage transmise le 25 juillet 2008 a fixé le délai du 20 août pour les propositions du MDA, soit moins de 4 semaines.</p> <p>Il n'existe donc un calendrier budgétaire précis que depuis 2008, fixé par voie réglementaire, mais non encore respecté. Le délai effectivement accordé aux MDA est insuffisant.</p>
(ii) Directives concernant la préparation des propositions budgétaires	C	<p>Le contenu de la circulaire 2008 a été sensiblement amélioré par rapport à celui des exercices précédents, en ce qui concerne en particulier :</p> <p>La notification de plafonds de dépenses pour les ministères (ce qui n'était pas le cas lors des années précédentes)</p> <p>Les instructions données aux ministères pour la préparation de leurs budgets (référence aux stratégies sectorielles, au CSLP....)</p> <p>Les indications sur le contexte macro-économique attendu pour l'exercice considéré.</p> <p>Cependant, les plafonds inscrits dans la circulaire n'ont pas été préalablement discutés avec les ministères et n'ont pas fait l'objet d'une approbation par les autorités supérieures de l'Etat (conseil des ministres) avant l'établissement des propositions des budgets des ministères.</p> <p>Les propositions des MDA font l'objet de discussions dans le cadre des réunions organisées au ministère des Finances (conférences budgétaires). L'avant-projet de budget de l'Etat est examiné par le conseil des ministres qui formule des amendements ou des modifications portées dans le projet final déposé à l'Assemblée nationale.</p>
(iii) Approbation du budget par les autorités législatives dans les délais prévus	A	Les lois de finances des quatre dernières années ont été approuvées avant le 31 décembre de l'année précédant l'exercice considéré.
PI-12 Perspective pluriannuelle dans la planification budgétaire et de la politique des dépenses publiques	D+	Cet indicateur comporte 4 composantes, notées comme suit :
(i) Prévisions budgétaires et allocations fonctionnelles pluriannuelles	C	<p>Il n'existe pas de procédure établie pour le cadrage budgétaire à moyen terme. Une esquisse de cadrage est réalisée au travers du TOFE prévisionnel élaboré dans le cadre de la FRPC, sur une période triennale. Le budget proposé est fondé sur ces perspectives pluriannuelles, renouvelées chaque année. Le TOFE prévisionnel sur 3 ans détaille les recettes ainsi que les dépenses selon les principales catégories économiques (mais pas fonctionnelles).</p> <p>Pour 2009, les plafonds de dépenses inscrits dans la lettre de cadrage ont été établis en lien direct avec le TOFE prévisionnel 2009-2011.</p>

Indicateurs	Note globale	Explication Résumée
(ii) Portée et fréquence de l'analyse de la soutenabilité de la dette	B	Il n'y a pas de rapport de soutenabilité de la dette établi chaque année, mais une analyse de la viabilité de la dette (intérieure et extérieure) a été réalisée en 2008 (chiffres 2007) avec l'appui de DRI (Debt Relief International).
(iii) Existence de stratégies sectorielles assorties d'états de coût	D	Trois secteurs ont élaboré des stratégies : l'éducation (PSDEF), la santé (PNDS) et l'agriculture / élevage. Des CDMT sont en cours de préparation dans les secteurs de l'éducation et de la santé. Pour la plupart des secteurs, y compris ces 3 derniers, il n'y a pas de méthode établie pour valoriser les programmes annuels et pluri annuels et pour les traduire dans les budgets annuels.
(iv) Relations entre les budgets d'investissement et les estimations de dépenses à moyen terme	D	Le programme d'investissements publics (PIP) est préparé par le vice ministre du Plan, en liaison avec les ministères sectoriels. Pour la première fois en 2008, le projet de budget d'investissement pour 2009 est élaboré par référence au PIP préparé par le Plan. Cependant, ce processus de préparation a été mené en parallèle avec la préparation du budget de fonctionnement. Il n'y a pas de lien explicite entre les propositions de budget de fonctionnement et les propositions de budget d'investissement. Il n'y a pas non plus, dans les propositions de budget de fonctionnement, d'identification explicite des charges récurrentes liées à la mise en œuvre des nouveaux investissements.
C(ii) Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget		
PI-13. Transparence de l'assujettissement et des obligations des contribuables	C	Cet indicateur comporte 3 composantes, notées comme suit :
(i) Caractère clair et exhaustif des obligations fiscales et douanières	C	<p>Le département des Impôts a édité au 1^{er} janvier 2006 un document intitulé Code Général des Impôts et Taxes, qui consolide l'ensemble des textes relatifs à (i) l'impôt réel (impôt foncier et impôt sur les véhicules) (ii) l'impôt sur le revenu (impôt mobilier et impôt professionnel) (iii) l'impôt sur le gros bétail et (iv) les taxes sur les transactions. Ces textes actualisent pour chaque catégorie d'impôt l'assiette et le mode de calcul, le mode de recouvrement et les procédures de recours.</p> <p>Il existe cependant des dispositions fiscales concernant des catégories importantes d'imposition, qui présentent un caractère complexe et sont sujettes à interprétation (régimes de l'impôt sur le revenu, régime d'imposition des plus-values). Une cellule chargée des études et réformes fiscales a recensé les dispositions de l'impôt sur le revenu qui nécessitent une clarification.</p> <p>Le département des Douanes dispose d'un code actualisé, promulgué en janvier 2007, qui intègre les dispositions récentes des conventions internationales. Il existe cependant une procédure pour l'octroi d'exonérations douanières, qui accorde des pouvoirs discrétionnaires à la Commission établie à cet effet.</p> <p>On peut donc établir qu'en matière fiscale et douanière les textes ainsi</p>

Indicateurs	Note globale	Explication Résumée
		que certaines pratiques relatives à leur application comportent des insuffisances (en particulier pour le Code des impôts) et laissent un pouvoir d'appréciation substantiel aux administrations concernées.
(ii) Accès des contribuables aux informations relatives aux obligations fiscales et douanières, et aux procédures administratives y afférentes	C	Les codes des impôts et des douanes sont édités et disponibles à la vente, mais les administrations concernées publient rarement les informations relatives aux dispositions fiscales et douanières et ne disposent pas d'autres outils de diffusion tel qu'un site internet utilisable à cette fin. Cette lacune est renforcée par l'irrégularité des réunions d'information à destination des catégories de contribuables et des associations professionnelles concernées. Cette situation est corroborée par les responsables rencontrés d'associations (chambre de commerce, association des industriels burundais). Ces derniers soulignent le fait que les opérateurs et les commerçants ne découvrent leurs obligations fiscales qu'une fois leurs activités démarrées.
(iii) Existence et fonctionnement d'un mécanisme de recours à l'encontre des décisions des administrations fiscales et douanières	C	<p>Des mécanismes de recours existent au niveau des administrations fiscales et douanières. Ils sont inscrits dans les textes législatifs et réglementaires.</p> <p>Ils consistent soit en des recours administratifs (le contribuable porte le recours auprès du ministre en charge des finances), soit en des recours en conciliation portés devant une commission paritaire de conciliation.</p> <p>Les données recueillies font état de 34 recours en conciliation introduits en 2007 et de 25 décisions rendues la même année (représentant des recours de 2007 et d'années antérieures).</p> <p>Les textes ne précisent pas de délais d'instruction pour les recours administratifs relatifs aux impôts (un délai de 30 jours est prévu pour les recours en matière douanière). Les frais de fonctionnement de la commission de conciliation sont en outre à charge des contribuables, en fonction de « l'importance des litiges », ce qui est de nature à réduire l'efficacité de cette commission.</p> <p>Selon les services de l'administration des impôts, 85 recours contentieux ont été introduits en 2007 pour lesquels aucune décision n'est encore rendue à ce jour (novembre 2008). En pratique, la procédure est extrêmement longue et peut s'étaler sur plusieurs années.</p>
PI-14. Efficacité des mesures d'immatriculation des contribuables et de l'évaluation de l'impôt, des taxes et des droits de douane	D+	Cet indicateur comporte 3 composantes, notées comme suit :
(i) Contrôle du système d'immatriculation des	D	Le système d'identification fiscal était auparavant basé sur l'attribution d'un « compte courant fiscal », géré manuellement. Ce système subsiste encore, malgré l'adoption en 2004 d'un texte réglementaire

Indicateurs	Note globale	Explication Résumée
contribuables		<p>instituant un n° d'identifiant fiscal NIF. Le NIF est attribué par l'administration fiscale, mais son utilisation n'est pas généralisée à l'ensemble des transactions entre les contribuables et les autres administrations. Le Département des Impôts dispose d'une base de données des contribuables déclarés, mais il n'y a pas encore eu d'enquête permettant d'évaluer la couverture de ce fichier, ni la qualité des données qui y sont enregistrées. Le Département des Impôts prévoit cependant d'effectuer un recensement des contribuables.</p> <p>Les services de la Douane utilisent également le NIF depuis 2005.</p>
(ii) Efficacité des pénalités prévues pour les cas de non-respect des obligations d'immatriculation et de déclaration fiscale	C	<p>Pour les impôts, les dispositions relatives aux pénalités en matière de retards, d'absence de déclaration ou de paiement, de fraude, sont complètes et contenues dans le CGIT (chapitre 5 du Livre II et chapitre 5 du Livre IV). Le mécanisme de pénalisation de l'absence de déclaration est cependant plus avantageux pour le contribuable que celui sanctionnant les retards de déclarations et de paiement (art. 39 Livre IV). Le système inciterait, selon les personnes rencontrées au DI, à la non-déclaration.</p> <p>Le Département des Douanes dispose d'un système de sanction des sous déclarations et des fraudes, dispositif qui prévoit des sanctions, allant de 100 % à 300 % des droits compromis. Cependant, la lourdeur des sanctions n'est pas nécessairement gage d'efficacité. En pratique, selon les opérateurs économiques rencontrés, le dispositif offre une marge transactionnelle relativement large, conférant un pouvoir discrétionnaire à l'administration.</p>
(iii) Planification et suivi des programmes de contrôle fiscal	D	<p>Des services d'inspection et de contrôle existent au sein des Départements des Impôts et des Douanes. Mais il n'y a pas de planification des contrôles fiscaux selon des critères de risques, les contrôles sont effectués au coup par coup.</p> <p>Il n'est pas produit de rapports de synthèse comportant l'analyse et les résultats des contrôles (nombre de contrôles effectués, redressements opérés, catégories d'irrégularités relevées).</p>
PI-15. Efficacité du recouvrement des contributions fiscales et douanières	D+	Cet indicateur comporte 3 composantes, notées comme suit :
(i) Taux de recouvrement des arriérés d'impôt/taxes bruts, calculés en pourcentage des arriérés d'impôt au cours de l'exercice donné	B	<p>Le système de recouvrement de l'administration des Douanes n'implique généralement pas de retards de paiement.</p> <p>Le Département des Impôts suit les arriérés de paiement des contribuables, mais n'établit pas de statistiques consolidées sur le total des montants restant à recouvrer. Les données qui ont été communiquées pour les années 2005 à 2007 font ressortir des arriérés qui dépassent 3,5 % du montant des recettes recouvrées dans l'année. Elles montrent aussi que l'évolution du stock de ces arriérés est en augmentation chaque année. Le taux moyen de recouvrement des créances pour les années 2006 et 2007 ressort à</p>

Indicateurs	Note globale	Explication Résumée
		79,5 %.
(ii) Efficacité du transfert sur le compte du Trésor des montants d'impôts, taxes et droits de douane recouverts par les administrations fiscales et douanières	C	<p>Les recettes fiscales et douanières sont pour l'essentiel versées (par chèques certifiés, cartes bancaires, ou en espèces) sur les comptes bancaires des receveurs. Avant 2008 ceux-ci effectuaient les versements au compte général du Trésor sur une base mensuelle. Depuis 2008 et sur instruction du ministre en charge des finances, les versements des comptes bancaires au compte général du Trésor doivent s'effectuer toutes les 72 heures.</p> <p>Pour les douanes, il n'existe pas de délai imposé pour le versement des encaisses au compte du Trésor. En pratique les versements s'effectuent tous les 3 à 4 jours, sauf pour les paiements par cartes bancaires et espèces, qui ne sont reversés qu'en fin de mois.</p> <p>En conclusion, la plus grande partie des recettes est reversée au Trésor dans la semaine, la totalité n'étant reversée que dans le mois.</p>
(iii) Fréquence du rapprochement complet des comptes d'évaluation, des recouvrements, des fichiers des arriérés et des montants reçus par le Trésor	D	<p>Il n'y a pas de rapprochement périodique systématique en cours d'année entre les services de recouvrement et les services de la comptabilité. A l'issue de l'exercice, il n'y a pas de rapprochement des évaluations de l'impôt (droits constatés) avec les recouvrements effectifs ni de rapprochement systématique et complet entre les recouvrements et les transferts effectifs au Trésor.</p> <p>Cette insuffisance est accentuée par le fait que les receveurs effectuent parfois des paiements de dépenses budgétaires sur ordre de l'OTBU qui leur transfère des fonds à cet effet. Des rapprochements de comptes devraient ainsi permettre de clairement isoler les recettes fiscales et douanières et les autres mouvements.</p>
PI-16. Prévisibilité de la disponibilité des fonds pour l'engagement des dépenses	D+	Cet indicateur comporte 3 composantes, notées comme suit :
(i) Degré de prévisibilité et de suivi des flux de trésorerie	D	<p>Avant le début de l'exercice budgétaire, un plan indicatif de trésorerie trimestriel est préparé sur la base d'un TOFE prévisionnel. Il donne une estimation des ressources (recettes fiscales, non fiscales, emprunts, décaissement des appuis budgétaires et des appuis projets) et des dépenses. Mais il ne fait pas l'objet d'actualisation et l'ouverture des crédits ne se fait pas en rapport avec ce plan. L'ouverture des crédits se fait généralement sur la base de tranches mensuelles ou trimestrielles pour les dépenses de fonctionnement. Il n'existe pas de procédure de plafonnement des engagements de dépenses sur des périodes infra annuelles, fondé sur une estimation des disponibilités réellement attendues ou sur l'actualisation des prévisions de trésorerie.</p>
(ii) Fiabilité et fréquence des informations périodiques fournies en	B	Le système d'ouverture des crédits fondé uniquement sur la dotation budgétaire permet en principe aux MDA de connaître à l'avance les niveaux d'engagements qui leur seront autorisés. Une incertitude peut

Indicateurs	Note globale	Explication Résumée
cours d'exercice aux MDA sur les plafonds d'engagement de dépenses		cependant survenir en fin d'exercice : en fin de période d'engagement, le ministre des Finances est habilité à geler les engagements lorsque les ressources budgétaires se révèlent insuffisantes.
(iii) Fréquence et transparence des ajustements des dotations budgétaires, dont la décision est prise à un niveau hiérarchique supérieur à la direction des MDA	B	<p>Les ajustements budgétaires en cours d'année opérés par décisions ministérielles sont peu nombreux et ne modifient pas significativement la répartition initiale des crédits, bien qu'ils soient parfois de nature tout à fait discutable (voir le rapport de la Cour des comptes 2006 concernant des virements excessifs au profit de la ligne « imprévus »). Les ajustements sont rapportés dans les projets de loi de règlement, mais pas de manière détaillée.</p> <p>Des ajustements significatifs peuvent être opérés par la voie des lois de finances rectificatives. Ce fut le cas en 2006 et en 2008. Les ajustements opérés étaient rendus nécessaires en raison des allègements PPTTE (2006) et l'évolution non anticipée de la conjoncture économique (2008).</p>
PI-17 Suivi et gestion de la trésorerie, des dettes et des garanties	D+	Cet indicateur comporte 3 composantes, notées comme suit :
(i) Qualité de l'enregistrement des données sur la dette et des rapports afférents	C	<p>Les dettes ne peuvent être contractées que par une procédure impliquant le ministre en charge des finances. La dette est gérée par la Direction de la Trésorerie, qui est équipée du système de gestion informatisé SYGADE. Les travaux récents, en rapport avec l'initiative PPTTE, relatifs aux évaluations de la dette de l'Etat, tant intérieure qu'extérieure, et les mécanismes de suivi permettent de connaître la situation d'endettement de manière relativement fiable. Les incertitudes ne portent que sur les décaissements des projets financés par l'extérieur, et pour lesquels les informations sont transmises avec retard.</p> <p>La Direction de la Trésorerie produit depuis 2008, mais de manière non régulière, un rapport statistique sur l'encours et le service de la dette intérieure et extérieure.</p>
(ii) Degré de consolidation des soldes de trésorerie de l'administration centrale	D	<p>La BRB assure les fonctions de caissier de l'Etat à travers un service dénommé comme tel. Ce service transmet journalièrement aux services de l'OTB un état des encaissements et -décaissements du compte-courant du Trésor à la BRB.</p> <p>Cependant, il n'existe pas de procédure permettant de consolider au moins une fois l'an les soldes et les encaisses de tous les comptes du réseau Trésor, ni de suivi des autres comptes détenus par des services de l'administration centrale.</p> <p>La situation monétaire fournie par la BRB ne détaille pas les disponibilités des dépôts des administrations à la banque centrale et dans les banques commerciales. Elle ignore les encaisses des postes comptables.</p>

Indicateurs	Note globale	Explication Résumée
(iii) Mécanisme de contraction des prêts et d'octroi des garanties	C	<p>L'Etat n'octroie plus de garanties depuis les années 80.</p> <p>Toutes les conventions d'emprunts sont visées par le ministre en charge des finances. Les emprunts financent le déficit budgétaire ou les projets prévus dans le cadre des lois de finances, ou des projets non initialement prévus, mais intégrés dans le PIP.</p> <p>Il n'existait pas de règle établie pour le plafonnement des emprunts relatifs aux projets sur financements extérieurs avant l'adoption de la nouvelle loi organique sur les lois de finances.</p>
PI-18. Efficacité des contrôles des états de paie	D+	Cet indicateur comporte 4 composantes, notées comme suit :
(i) Degré d'intégration et de rapprochement des données relatives à l'état de paie et au fichier nominatif	D	<p>Le ministère de la Fonction publique ne dispose pas d'un système informatisé pour la gestion des personnels et des carrières. Il tient un registre manuel des matricules et un dossier individuel pour chaque agent. Un avis d'appel d'offres pour l'acquisition d'un logiciel de gestion intégré a cependant été publié fin juillet 2008 et les soumissions reçues ont été analysées en novembre.</p> <p>Les éditions des états de paie sont informatisées ; un organisme externe (CNI) assure cette prestation.</p>
(ii) Modifications apportées en temps opportun au fichier nominatif et à l'état de paie	D	<p>L'inscription dans le registre de la fonction publique des personnels recrutés prend plusieurs mois après l'établissement de l'attestation de prise de fonction, y compris lorsque les recrues ont été préalablement sélectionnées et affectées par la fonction publique. Le recrutement proprement dit s'effectue par décision du ministre de la Fonction publique et se traduit par l'attribution d'un identifiant au fonctionnaire. Les délais courant entre l'immatriculation et le paiement du 1^{er} salaire sont inférieurs au mois, mais les délais courant entre la prise de fonction et l'attribution de l'identifiant dépassaient fréquemment 6 mois. Les services de la fonction publique travaillent à réduire ce délai à 3 mois.</p>
(iii) Contrôles internes des modifications apportées au fichier nominatif et à l'état de paie	D	<p>Les modifications dans la situation du personnel sont traitées par le MFP (Direction de la Gestion des Carrières) par annotation des listings de paye, et adressées au CNI pour saisie des modifications. Il n'y a cependant pas de procédure d'habilitation des agents autorisés à porter ces modifications. L'intégrité des états de solde ne peut ainsi être garantie.</p> <p>Les états de solde ne sont pas préalablement vérifiés par la Direction du Budget avant engagement et mise en paiement.</p>
(iv) Existence de mesures de vérification de l'état de paie pour déceler les failles du système de contrôle interne et/ou des	C	Il n'existe pas de système de vérification des états de paye. Dans le cadre de la réforme en cours de la gestion des fonctionnaires et de la solde, un recensement des fonctionnaires civils a été effectué. Les recensements des personnels des services de sécurité et ceux de la Défense sont en cours.

Indicateurs	Note globale	Explication Résumée
employés fantômes		
PI-19. Mise en concurrence, utilisation optimale des ressources et contrôles de la passation des marchés publics	D+	Cet indicateur comporte 3 composantes, notées comme suit :
(i) Utilisation d'une méthode compétitive pour la passation des marchés publics dont le montant excède le seuil national établi pour les achats de faible valeur	D	<p>Un nouveau Code des Marchés Publics est entré en vigueur en octobre 2008, qui restructure totalement et modernise l'ensemble du dispositif de passation des marchés. Mais ce dispositif ne sera opérationnel qu'au cours de l'année 2009 : il nécessite au préalable la création des cellules de gestion dans les ministères, l'installation de l'autorité de régulation, la conception / diffusion des outils de passation et la formation des agents à ces nouveaux outils, le renforcement des capacités de la nouvelle Direction Nationale de Contrôle des Marchés Publics (DNCMP).</p> <p>Le système en cours (jusqu'à fin 2008) est fondé sur le Code des marchés publics de 1990 (décret-loi n° 1/015 du 19/05/90). Il repose sur une Commission centrale chargée de l'attribution des marchés de tous les ministères et établissements publics, à l'exception de ceux en charge de la Défense et de la Sécurité.</p> <p>Il n'a pas été possible d'établir avec une fiabilité suffisante les statistiques sur les modes de passation utilisés. Les données fournies par la Direction Nationale de Contrôle des Marchés Publics ne portent que sur les marchés soumis à la CCMP. Les responsables de la DNCMP ne sont pas en mesure d'estimer la part de ces derniers par rapport à l'ensemble des marchés publics.</p>
(ii) Etendue de la justification du recours des modes de passation moins concurrentiels	C	Le code de 1990 autorisait le recours à des modes de passation non concurrentiels, mais à titre exceptionnel (art. 7). Il précisait les conditions autorisant ces modes de passation (gré à gré, adjudications restreintes). Les critères (art. 14) étaient suffisamment étendus et généraux pour laisser place à un pouvoir discrétionnaire en matière d'autorisation du gré à gré, d'autant qu'il n'y avait pas d'obligation de publication des motifs justifiant une telle procédure. Le nouveau Code est plus restrictif et énumère les cas limitatifs pouvant permettre le gré à gré. Cette procédure est en outre soumise à autorisation préalable de la DNCMP.
(iii) Existence et fonctionnement d'un mécanisme d'enregistrement et de traitement des réclamations	C	<p>Le code de 1990 contenait des dispositions concernant les recours amiables auprès de la DGMP. En cas de non aboutissement, les recours devaient être transmis par la DGMP à une commission des litiges (art. 106). Il n'y avait pas, en pratique, d'instance de recours non juridictionnel indépendante.</p> <p>Le nouveau Code stipule que l'instance de recours est constituée auprès de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics (comité de règlement des différends).</p>
PI-20. Efficacité des	D+	Cet indicateur comporte 3 composantes, notées comme suit :

Indicateurs	Note globale	Explication Résumée
contrôles internes des dépenses non salariales		
(i) Efficacité des mesures de contrôle des engagements de dépenses	C	<p>Hors salaires et dettes, les dépenses sont généralement engagées après contrôle préalable par la Direction du Budget du MEFCD de la disponibilité des crédits. Les dépenses sans engagement préalable sont limitées (frais bancaires, frais de mission, cf ordonnance ministérielle de 2008).</p> <p>Toutefois, il n'y a pas de système de régulation des engagements en fonction des ressources réellement disponibles.</p>
(ii) Exhaustivité, pertinence et clarté des autres règles/ procédures de contrôle interne	D	<p>Le système SIGEFI n'intègre pas encore de fonctionnalités automatiques de contrôle aux différentes étapes de la dépense. Il existe à ces différentes étapes (engagements, liquidation, ordonnancement puis paiement), des contrôles exercés à différents niveaux d'intervenants, nombreux et souvent redondants (contrôles dits de « premier et de second degré »).</p> <p>Il n'y a pas de manuel du contrôle financier, de liste réglementée des pièces justificatives par type d'engagement ni d'outils fiables pour les contrôles des fournisseurs (identification par l'administration fiscale) et des prix (table de références ou mercuriale ou autres instruments de vérification du niveau de prix).</p>
(iii) Degré de respect des règles de traitement et d'enregistrement des transactions	C	<p>Des procédures dérogatoires à l'engagement préalable de la dépense ont existé par le passé. De même, les dépenses sans ordonnancement préalable étaient aussi autorisées sur la base d'engagement provisionnel et mise à disposition de fonds dans des comptes bancaires ouverts au profit de certains services de l'administration centrale ne disposant pas d'une autonomie financière. Ces procédures ont été limitées en 2008 mais restent importantes pour certains secteurs (souveraineté, santé et éducation).</p>
PI-21. Efficacité du système de vérification interne	D+	<p>Cet indicateur comporte 3 composantes, notées comme suit :</p>
(i) Couverture et qualité de la vérification interne	C	<p>Un service d'inspection des finances et du contrôle interne a été mis en place en juin 2008 et rattaché au Cabinet du MEFCD. Le champ des interventions de cette inspection se limite pour l'heure aux services relevant du ministère des Finances. Ses procédures (programmation d'activités, manuel du vérificateur, format des rapports, etc.) sont en cours d'élaboration. En 2008 ce service a produit 3 rapports d'inspection.</p> <p>L'inspection Générale de l'Etat (IGE) a été créée en décembre 2006 et a débuté ses activités en juillet 2007. Elle a compétence pour la vérification externe de toutes les structures bénéficiant de ressources publiques. L'IGE n'a pas encore élaboré des outils et procédures de contrôle conformes aux normes internationales (normes de ISPPA)</p>

Indicateurs	Note globale	Explication Résumée
		tant en ce qui concerne la programmation des audits que les méthodes de vérification, le contenu des rapports et leur diffusion. Elle vient cependant d'être dotée d'un manuel du vérificateur dans le cadre d'un appui de la BAD.
(ii) Fréquence et diffusion des rapports	C	Les rapports du service d'inspection des finances n'ont été diffusés ni à l'IGE ni à la Cour des comptes (CC). L'IGE transmet ses rapports à la Présidence, à la deuxième Vice-Présidence, au ministère de tutelle de l'entité contrôlée, et au Ministre en charge des finances, mais de manière non systématique pour ce dernier. Le rapport n'est jamais transmis à la Cour des comptes.
(iii) Mesure de la suite donnée par les autorités responsables aux conclusions de la vérification interne	D	Les services ne sont pas encore organisés pour le suivi des recommandations faites par les entités de contrôle. Des procédures dans ce sens sont prévues dans le décret portant création de l'IGE.
C(iii) Comptabilité, enregistrement de l'information et rapports financiers		
PI-22. Régularité et respect des délais pour les opérations de rapprochement des comptes	D	Cet indicateur comporte 2 composantes, notées comme suit :
(i) Régularité du rapprochement bancaire	D	Les rapprochements bancaires effectués par les services du Département de la comptabilité publique portent uniquement sur le compte général du Trésor et le compte spécial PPTTE ouverts à la BRB. Les autres comptes de l'administration centrale, tels que les comptes bancaires par lesquels transitent les recettes fiscales et douanières, les comptes gérés par les ministères qui bénéficient de transferts, ne font pas l'objet de rapprochements. Les services de la comptabilité publique ne disposent pas des relevés bancaires de ces comptes.
(ii) Régularité du rapprochement et de l'ajustement des comptes d'attente et d'avances	D	Les comptes d'attente et d'avances ne font pas l'objet d'analyse ni d'apurement périodique au moins une fois l'an. Les services de la comptabilité publique procèdent actuellement à la réorganisation des procédures et à l'amélioration du système d'enregistrement.

Indicateurs	Note globale	Explication Résumée
<p>PI-23. Disponibilité des informations sur les ressources reçues par les unités de prestation de services primaires</p> <p>(i) Collecte et traitement des informations fournissant la preuve que les ressources sont effectivement perçues par la plupart des unités de prestations de services de première ligne (santé, éducation)</p>	C	<p>Dans le secteur Education, les Directions provinciales doivent établir des rapports trimestriels centralisant pour la province les dépenses des écoles primaires. Ces rapports doivent être adressés au ministère de l'Education, mais cette transmission n'est pas régulière ou se fait avec retard. Il n'est pas effectué de centralisation de ces données au niveau national.</p> <p>De même, dans le secteur santé, il n'est pas effectué de centralisation des ressources et des dépenses des centres de soins. Toutefois, une cellule de comptabilité vient d'être créée, qui aura pour mission de centraliser ces données et de les agréger avec les autres sources de financement.</p> <p>Dans ces deux secteurs, des enquêtes PETS ont été menées en 2007.</p>
<p>PI-24. Qualité et respect des délais des rapports d'exécution budgétaire produits en cours d'année</p>	D+	<p>Cet indicateur comporte 3 composantes, notées comme suit :</p>
<p>(i) Portée des rapports en termes de couverture et de compatibilité avec les prévisions budgétaires</p>	C	<p>Les données sur les ordonnancements et les paiements sont enregistrées avec retard, du fait que les salaires sont payés sans ordonnancement préalable, et du fait que les ordres de virements (OV) sont établis manuellement. Le système d'édition automatique des OV à partir de SIGEFI n'est pas encore opérationnel. Il ne le sera qu'en 2009.</p> <p>Par ailleurs, le système n'enregistre que partiellement les dépenses de projets sur financements extérieurs. Il n'enregistre pas les dépenses résultant des pertes de change. Les dépenses d'exonérations fiscales sont enregistrées comme dépenses à régulariser, mais aucune ligne budgétaire n'est prévue à cet effet en dépenses (uniquement en recettes). Ces deux dernières insuffisances seront corrigées à partir de 2009</p>
<p>(ii) Emissions dans les délais des rapports</p>	D	<p>Il n'existe pas de procédure de production et de diffusion régulière (au moins trimestrielle) des données sur l'exécution du budget. Les programmes d'action du MEFCD, prévoient de mettre en place ces systèmes (diffusion sur site internet) en 2009.</p>
<p>(iii) Qualité de l'information</p>	D	<p>Notation D par défaut (inexistence des rapports)</p>
<p>PI-25. Qualité et respect des délais des états financiers annuels</p>	D	<p>Cet indicateur comporte 3 composantes, notées comme suit :</p>
<p>(i) État complet des états financiers</p>	D	<p>La loi de règlement présentée chaque année comporte des informations sur l'exécution du budget général de l'Etat en recettes et</p>

Indicateurs	Note globale	Explication Résumée
		<p>en dépenses. Elle comporte également des informations sur le stock de la dette intérieure et extérieure et son évolution. Les recettes et les dépenses y sont présentées selon les mêmes classifications que les projets de loi de finances.</p> <p>Les tableaux de synthèses présentés montrent cependant que ces données ne sont pas exhaustives, en ce qui concerne en particulier la consolidation des opérations réalisées par les entités publiques autonomes et celles relatives à l'exécution des projets financés sur dons. Ceux-ci représentent plus de 50 % des ressources du budget général.</p>
(ii) Soumission dans les délais des états financiers	D	<p>Le projet de loi de règlement (LR) est transmis à la Cour des Comptes (CC) dans les 7 mois qui suivent la fin de l'exercice concerné.</p> <p>Cependant, les comptes des comptables publics ne sont pas tous transmis à la CC, non plus que les comptes consolidés du comptable principal de l'Etat. La CC travaille sur des données partielles qu'elle s'efforce, non sans difficultés, de collecter pour l'établissement de la déclaration de conformité.</p>
(iii) Les normes comptables utilisées	D	<p>Les états financiers communiqués à la Cour des comptes sont incomplets. La réorganisation en cours des systèmes et procédures comptables devra permettre, entre autres améliorations, de combler ces lacunes et de s'assurer que les principes et méthodes comptables de présentation et d'évaluation des états financiers sont conformes aux normes internationales définies par l'IPSAS. Les normes effectivement utilisées devront faire l'objet d'une information adéquate, dans une note explicative accompagnant les états financiers.</p>
C(iv) Surveillance et vérification externes		
PI-26 Etendue, nature et suivi de la vérification externe	D+	Cet indicateur comporte 3 composantes, notées comme suit :
(i) Étendue de la vérification effectuée (y compris le respect des normes d'audit)	D	<p>La Cour des comptes (créée en 2004) n'est pas dotée de moyens en personnel suffisants pour lui permettre de vérifier une part significative des recettes et dépenses de l'administration centrale. Les magistrats ne sont pas appuyés d'auditeurs. Le recrutement de ces derniers est soumis à autorisation spéciale de l'Assemblée nationale, autorisation non obtenue, bien que ces recrutements aient été prévus par le budget.</p> <p>Les rapports de la CC (exercices 2004-2005 et 2006) montrent que peu d'entités ont pu être vérifiées, représentant moins de 50 % des dépenses du champ d'intervention de la Cour.</p>
(ii) Présentation dans les délais des rapports de vérification au Parlement	C	La Cour des comptes dépose la Loi de règlement à l'Assemblée Nationale après en avoir vérifié le contenu, élaboré et diffusé le « Rapport de contrôle sur la régularité de l'exécution du Budget de l'Etat » ; et émis la « Déclaration Générale de Conformité de

Indicateurs	Note globale	Explication Résumée
		l'exécution du Budget général de l'Etat ». Pour les trois dernières années et l'année en cours, ces rapports ont été présentés avant la fin de l'exercice suivant l'exercice considéré.
(iii) Preuve du suivi des recommandations formulées par les vérificateurs	D	Il n'existe pas de procédure formelle de suivi des recommandations formulées par les auditeurs.
PI-27 Examen de la loi de finances annuelle par le pouvoir législatif	D+	Cet indicateur comporte 4 composantes, notées comme suit :
(i) Portée de l'examen par le Parlement	C	Le "Parlement est informé du cadre macroéconomique et des principales orientations en matière de politiques économiques et budgétaires. Mais il ne procède pas à un examen approfondi de ces éléments. Les parlementaires examinent les propositions de recettes et des dépenses dans le cadre de la commission des finances, des affaires économiques et de la planification, laquelle n'est pas organisée en groupes spécialisés par secteur.
(ii) Mesure dans laquelle les procédures du Parlement sont bien établies et respectées	D	Le Parlement est doté d'un règlement intérieur. Mais ce règlement ne comporte pas de dispositions spécifiques pour l'examen des lois des finances.
(iii) L'adéquation du temps imparti au Parlement pour examiner le projet de budget en ce qui concerne les estimations détaillées et, le cas échéant, les agrégats budgétaires au début du processus de préparation du budget (temps imparti en pratique pour l'ensemble des étapes)	D	Le Projet de loi de finances 2008 a été déposé fin octobre 2007. En revanche celui de 2009 n'a été examiné et adopté par le Gouvernement que le 28 novembre ce qui laisse moins d'un mois aux parlementaires pour examiner ce budget.
(iv) Les règles régissant les modifications apportées au budget en cours d'exercice sans une approbation ex-ante par le parlement	B	Les règles pour la modification du budget en cours d'année sont fixées. Mais il n'existe pas de plafond pour ces modifications.
PI-28 Examen des rapports de vérification externe par	D	Cet indicateur comporte 3 composantes, notées comme suit :

Indicateurs	Note globale	Explication Résumée
le pouvoir législatif		
(i) Respect des délais impartis pour l'examen des rapports de vérification par le parlement (pour les rapports reçus au cours des trois dernières années)	D	En raison du contexte politique qui a prévalu au cours des années récentes, le Parlement n'a pas été en mesure de fonctionner normalement, et n'a pu de fait examiner aucune des lois de règlement déposées depuis 2004. Les rapports de vérification relatifs aux années 2004 à 2006 ont cependant été régulièrement établis par la Cour des comptes, et rendus disponibles avant la fin de l'exercice suivant la période sous revue (il est d'ailleurs à remarquer que la CC a déclaré <i>non conformes</i> aux comptes de gestion le rapport sur le compte général de l'Etat et le projet de Loi de Règlement). Le rapport concernant l'année 2007 était en instance de finalisation lors du passage de la mission en novembre 2008.
(ii) Ampleur des auditions effectuées par le parlement concernant les principales conclusions	D	Tant la Constitution et la loi organique relative aux finances publiques investissent les autorités législatives d'un pouvoir étendu d'enquête et d'audition du Gouvernement concernant ses actes de gestion en général, et les questions relatives à la gestion budgétaire, financière et comptable en particulier. Cependant, les parlementaires n'ont jusque lors pas fait usage de cette prérogative.
(iii) Formulation de recommandations de mesures par le parlement et suite donnée par l'exécutif	D	Le Parlement n'a pas engagé d'action visant à formuler des recommandations au Gouvernement, ou à assurer le suivi de recommandations formulées par la Cour des comptes.
D. PRATIQUES DES BAILLEURS DE FONDS		
D-1 Prévisibilité de l'appui budgétaire direct	D	Cet indicateur comporte 2 composantes, notées comme suit :
(i) L'écart annuel entre l'appui budgétaire effectif et les prévisions communiquées par les bailleurs de fonds au moins six semaines avant la présentation des projets de budget au parlement	D	Les prévisions d'appuis budgétaires ne sont généralement pas connues de manière fiable avant la présentation du budget au parlement, ou parfois même avant le début de l'exercice budgétaire. Dans la majorité des cas, les aides budgétaires des PTFs ne sont connues qu'après le dépôt du projet de budget à l'Assemblée, voire après le début de l'exercice budgétaire.
(ii) Respect des délais de décaissements des bailleurs de fonds en cours d'exercice (conformité avec les prévisions trimestrielles globales)	D	Il n'existe pas de système de programmation trimestrielle des décaissements des appuis budgétaires des Bailleurs de fonds. Il n'a pas été possible de calculer le taux des retards de décaissement selon la méthode PEFA.
D-2 Renseignements	D+	Cet indicateur comporte 2 composantes, notées comme suit :

Indicateurs	Note globale	Explication Résumée
financiers fournis par les bailleurs de fonds pour la budgétisation de l'aide-projet et l'aide-programme et établissement des rapports y afférents		
(i) État complet et respect des délais dans la communication par les bailleurs de fonds des prévisions budgétaires à l'appui des projets	C	<p>Les principaux bailleurs de fonds exigent l'inscription au budget des projets qu'ils financent. La plupart des projets sont programmés avant l'adoption du budget.</p> <p>Les projets sont le plus souvent préparés par les services bénéficiaires, mais leur inscription dans le budget n'est pas ventilée selon une classification détaillée permettant d'identifier la nature de la dépense (au sens de la classification budgétaire).</p>
(ii) Fréquence et portée des rapports des bailleurs de fonds sur les flux réels à l'appui des projets	D	Les bailleurs de fonds ne fournissent pas de données périodiques infra annuelles sur les décaissements des appuis projets.
<p>D-3 Proportion de l'aide gérée sur la base des procédures nationales</p> <p>(i) Proportion globale des fonds versés à l'administration centrale au titre de l'aide qui est gérée sur la base des procédures nationales</p>	D	<p>Toutes les aides budgétaires respectent les procédures nationales.</p> <p>L'aide projet n'est pas gérée suivant les procédures nationales ou les utilise de façon partielle en ce qui concerne, (i) certains projets qui suivent les procédures de passation des marchés publics (les cas relevés sont marginaux) ou, (ii) des paniers communs de donateurs dont les transactions seront intégrées dans la comptabilité publique (exemple Fonds Commun de l'Education en 2009). La proportion de l'aide calculée conformément au PEFA pour l'utilisation des procédures nationales est de moins de 50% (44,1 % en 2008).</p>

C STRATEGIE DE GESTION DES FINANCES PUBLIQUES (EXTRAIT)

Tableau récapitulatif des objectifs et des programmes (mars 2009)

Encadré 1 : Burundi – Les objectifs et les programmes de la réforme de la GFP
<p>Objectif 1. Un cadre législatif et réglementaire de la gestion des finances publiques cohérent est adopté et mis en œuvre.</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Programme 1.</i> Finalisation et mise en œuvre d'un cadre législatif et réglementaire rénové. <i>Objectif</i> Renforcer la cohérence de la GFP et donner de la transparence et de l'efficacité au système • <i>Programme 2.</i> Revue et révision progressive des attributions du MDF et des autres départements ministériels pour plus de cohérence et d'efficacité. <p>Objectif 2. Les ressources intérieures et extérieures sont mobilisées efficacement pour le financement des dépenses tout en respectant l'équilibre budgétaire.</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Programme 3.</i> Renforcement de la mobilisation et de la gestion des ressources intérieures. • <i>Programme 4.</i> Renforcement de la mobilisation et de la gestion des ressources extérieures. • <i>Programme 5.</i> Amélioration de la gestion de la trésorerie de l'État. <p>Objectif 3. La gestion des ressources publiques est efficace, rigoureuse et transparente.</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Programme 6.</i> Mise en place d'outils de prévision, de programmation et de préparation budgétaires. • <i>Programme 7.</i> Couverture et présentation du budget. • <i>Programme 8.</i> Optimisation des procédures d'exécution du budget. <p>Objectif 4. Le système de contrôle est cohérent, efficace, et conforme aux normes internationales.</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Programme 9.</i> Rationalisation et mise en cohérence du système de contrôle. • <i>Programme 10.</i> Renforcement des corps de contrôle interne. • <i>Programme 11.</i> Renforcement du contrôle externe • <i>Programme 12.</i> Contribution à la stratégie nationale de lutte contre la corruption. <p>Objectif 5. Les données sur les finances publiques sont exhaustives, fiables et régulières.</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Programme 13.</i> Renforcement du système intégré de gestion des finances publiques (SIGEFI). • <i>Programme 14.</i> Renforcement de la réforme des comptabilités budgétaire et générale de l'État et du système statistique des finances publiques,. • <i>Programme 15.</i> Renforcement du système d'archivage. <p>Objectif 6. Les capacités institutionnelles du Ministère des Finances et des structures partenaires sont progressivement renforcées pour plus d'efficacité dans l'accomplissement de leurs missions.</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Programme 16.</i> Renforcement du pilotage de la réforme. • <i>Programme 17.</i> Renforcement des capacités de l'ensemble des services du Ministère des Finances y compris les régies financières (douanes, impôts, recettes administratives) • <i>Programme 18.</i> Mobiliser le soutien interne (des agents du MdF, puis externe (du gouvernement, de la société civile, de la population, et des partenaires) en faveur des réformes. • <i>Programme 19.</i> Rationalisation et renforcement de la maîtrise de la masse salariale en préservant les besoins des ministères prioritaires.

D CADRE LOGIQUE ANNEXÉ À LA SGFP (VERSION MARS 2009)

Annexe Burundi Cadre logique : Stratégie de gestion des finances publiques

Objectifs	Indicateurs Vérifiables	Sources de vérification	Conditions
<p><i>Objectif global</i></p> <p>Construire, entre 2009 et 2011, un système de finances publiques efficace, rigoureux et transparent.</p>			
<p>Objectif 1. Un cadre législatif et réglementaire de la gestion des finances publiques cohérent est adopté et mis en œuvre.</p>	<p>Loi organique des FP et Règlement général sur les gestion des budgets publics adoptés et mis en œuvre</p> <p>Structures prévues par le Code des marchés publics opérationnelles</p> <p>Signatures des textes réorganisant le MdF et établissant une convention entre le MdF et la BRB</p>	<p>Journaux officiels</p> <p>Décrets</p> <p>Actes du Conseil des ministres</p> <p>Ordonnances ministérielles</p>	<p>Adoption par le Gouvernement</p>
<p>Objectif 2. Les ressources intérieures et extérieures sont mobilisées efficacement</p> <p>Pour le financement des dépenses tout en respectant l'équilibre budgétaire.</p>	<p>Transparence de l'assujettissement et des obligations des contribuables (PEFA, PI – 13)</p> <p>Efficacité des mesures d'immatriculation des contribuables et de l'évaluation de l'impôt et des taxes et des droits de douanes (PEFA, PI – 14)</p> <p>Efficacité du recouvrement des contributions fiscales et douanières (PEFA, PI -15)</p> <p>Prévisibilité de la disponibilité des fonds pour l'engagement des dépenses (PEFA,</p>	<p>Rapport sur l'exécution du budget</p> <p>Rapport du CNCA</p> <p>TOFE</p> <p>Audits</p> <p>Évaluations externes (PEFA ou autres)</p>	<p>Engagement du Gouvernement et accord des donateurs</p>

Objectifs	Indicateurs Vérifiables	Sources de vérification	Conditions
	PI – 16) Prévisibilité de l'appui budgétaire direct (PEFA, D – 1) et proportion de cet appui (PEFA, D – 2). Degré de consolidation des soldes de trésorerie. Stock et suivi des arriérés de paiements (PEFA, PI – 4) Suivi et gestion de la trésorerie (dette, bons de trésor) (PEFA, PI – 17)		
Objectif 3. La gestion des ressources publiques est efficace, rigoureuse et transparente.	Perspectives pluriannuelles dans la programmation budgétaire (PEFA, PI-12) Caractère organisé et participatif du processus annuel de préparation du budget (PEFA, PI – 11) Classification du budget (PEFA, PI – 5) Dépenses réelles totales par rapport au budget initialement voté (PEFA, PI – 1) Composition des dépenses réelles par rapport au budget initialement voté (PEFA, PI – 2) Recettes réelles totales par rapport au budget initialement voté (PEFA, PI – 3) Stock et suivi des arriérés de paiement (PEFA, PI-4)	Rapport d'exécution du budget Rapport du CNCA TOFE Évaluations externes (PEFA ou autres)	Engagement du Gouvernement et accord des donateurs

Objectifs	Indicateurs Vérifiables	Sources de vérification	Conditions
	<p>Exhaustivité des informations contenues dans la documentation budgétaire (PEFA, PI – 6)</p> <p>Importance des opérations non rapportées de l'administration centrale (PEFA, PI-7)</p> <p>Pourcentage des dépenses utilisant les procédures dérogatoires</p> <p>Proportion de l'aide gérée sur la base des procédures nationales (PEFA, D-3)</p> <p>Pourcentage des dépenses sur ressources extérieures incluses dans le budget</p> <p>Surveillance du risque budgétaire global imputable aux autres entités du secteur public (PEFA,PI-9)</p>		
<p>Objectif 4. Le système de contrôle est cohérent, efficace, et conforme aux normes communautaires (EAC) et internationales.</p>	<p>Contrôle des états de la paie (PEFA, PI – 18)</p> <p>Mise en concurrence, et contrôles des passations de marchés publics (PEFA, PI – 19)</p> <p>Efficacité des contrôles internes des dépenses non salariales (PEFA, PI – 20)</p> <p>Efficacité du système de vérification interne (PEFA, PI – 21)</p>	<p>Rapports d'activité de l'IGE, de la CC.</p> <p>Arrêts de la CC</p> <p>Évaluations externes (PEFA ou autres)</p>	<p>Indépendance des structures</p>

Objectifs	Indicateurs Vérifiables	Sources de vérification	Conditions
	<p>Étendue, nature et suivi de la vérification externe (PEFA, PI – 26)</p> <p>Examen de la loi de finances annuelle par le pouvoir législatif (PEFA, PI – 27)</p> <p>Examen des rapports de vérification externe par le pouvoir législatif (PEFA, PI – 28)</p> <p>Nombre d'arrêts pris par la Cour des comptes et Respect des délais de transmission du projet de la loi de règlement à l'Assemblée nationale</p>		
<p>Objectif 5. Les données sur les finances publiques sont exhaustives, fiables et régulières.</p>	<p>Régularité et respect des délais pour les opérations de rapprochement des comptes (PEFA, PI – 22)</p> <p>Disponibilité des informations sur les ressources reçues par les unités de prestations de services primaires (PEFA,PI-23)</p> <p>Qualité et respect des délais des rapports d'exécution budgétaire produits en cours d'année (PEFA, PI – 24)</p> <p>Qualité et respect des délais des états financiers annuels (PEFA, PI – 25)</p>	<p>Documents budgétaires, Loi de règlement, balances générales de comptes, rapport de la Cour des comptes</p> <p>Évaluations externes (PEFA ou autres)</p>	<p>Volonté de changement des acteurs clé</p>
<p>Objectif 6. Les capacités intentionnelles du ministère en charge des finances et des structures partenaires sont progressivement renforcées pour plus d'efficacité dans l'accomplissement de leurs</p>	<p>Accès du public aux principales informations budgétaires (PEFA, PI-10)</p>	<p>Nouveau décret organisant le MdF incluant la CA</p>	<p>Volonté de changement des acteurs clé</p>

Objectifs	Indicateurs Vérifiables	Sources de vérification	Conditions
missions.	Réorganisation des structures	Décret instituant le Comité de Pilotage Rapports de suivi	