

Remerciements.

Au terme de la présente analyse, l'Observatoire de l'Action Gouvernementale tient à remercier Monsieur Léonce SINZINKAYO, consultant, pour avoir accepté de collaborer avec l'OAG dans l'élaboration de cette analyse.

Ses remerciements vont également à l'endroit des membres du comité de lecture du rapport d'observation dont les noms suivent :

Monsieur Onesphore NDUWAYO, Membre de l'Observatoire de l'Action Gouvernementale ;

Monsieur Dominique WAKANA, ancien Magistrat à la Cour des Comptes;

Monsieur Jean Bosco NZOSABA, Chargé des Programmes à l'Observatoire de l'Action Gouvernementale.

Table des matières

| N° | Matière | Page |
|-----------|--|-----------|
| | Remerciement..... | 3 |
| | Table de matière..... | 5 |
| | Liste des tableaux..... | 9 |
| | Liste des figures..... | 11 |
| | Liste des encadrés..... | 11 |
| | liste des abréviations..... | 13 |
| | Résumé exécutif..... | 13 |
| 1. | Introduction..... | 21 |
| 1.1. | Contexte et justification de l'étude..... | 21 |
| 1.2. | Objectifs spécifiques..... | 21 |
| 1.3. | Méthodologie..... | 22 |
| 1.4. | Limites pour cette étude..... | 23 |
| 1.5. | Structure du rapport..... | 23 |
| 2. | Missions de la Cour des Comptes du Burundi..... | 25 |
| 2.1. | Missions légales non complètement accomplies..... | 25 |
| 2.2. | Principaux textes légaux régissant les missions de la Cour des Comptes..... | 26 |
| 2.3. | Contraintes au plein accomplissement des missions de la Cour des Comptes..... | 28 |
| 3. | Aperçu sur le cycle budgétaire..... | 29 |
| 3.1. | Ce qu'est le cycle budgétaire..... | 29 |
| 3.2. | Un Projet de loi de finances élaboré sans Document d'Orientation Budgétaire..... | 31 |
| 3.3. | Approbation de la loi de finances sans analyse approfondie... | 32 |
| 3.4. | Exécution de la loi de finances sans rapports réguliers au | |

| | |
|--|-----------|
| Parlement..... | 32 |
| 3.5. Audit/contrôle de l'exécution de la loi de finances non effectué..... | 33 |
| 3.6. Transparence budgétaire (Budget ouvert) : une pratique à initier..... | 34 |
| 4. Analyse de la loi de finances, exercices 2018 et 2018/2019..... | 37 |
| 4.1. Budget des ressources de 2018 comparé à 2018/2019..... | 37 |
| 4.2. Budget des dépenses de 2018 comparé à 2018/2019..... | 40 |
| 4.3. Soldes budgétaires pour 2018/2019..... | 42 |
| 4.4. Financement du déficit de 2018/2019..... | 45 |
| 4.5. Répartition budgétaire par ministère et classement par rapport au budget..... | 46 |
| 4.6. Budget des dépenses par fonctions..... | 50 |
| 5. Prise en compte des recommandations de la Cour des Comptes dans les projets de budget de 2018 et 2018/2019..... | 58 |
| 5.1. Introduction..... | 58 |
| 5.2. Principales recommandations de la Cour des Comptes sur le projet de loi de finances exercice 2018..... | 59 |
| 5.3. Appréciation du niveau de prise en Comptes des recommandations 2018 dans le projet de budget 2018/2019..... | 62 |
| 5.4. Appréciation du niveau de prise en Comptes des recommandations relatives aux budgets 2016, 2017 par rapport à celles de 2018..... | 66 |
| 6. Impacts du non respect des recommandations de la Cour des Comptes..... | 70 |
| 6.1 Impacts négatifs du non respect de certaines recommandations..... | 70 |

| | | |
|------------|---|-----------|
| 6.2 | Quelques illustrations de non respect des recommandations de la Cour des Comptes..... | 74 |
| 7. | Normes et modalités de suivi des recommandations de la Cour des Comptes..... | 78 |
| 7.1. | Rappel des normes internationales de suivi des recommandations..... | 78 |
| 7.2. | Modalités de suivi des recommandations de la Cour des Comptes..... | 80 |
| 7.3. | Méthodologie proposée à la Cour des Comptes pour le suivi des de ses recommandations..... | 82 |
| 7.4. | Indicateur de performance de suivi des recommandations..... | 85 |
| 7.5. | Défis pour l'élaboration des rapports des suites des recommandations..... | 86 |
| 8. | Conclusion et recommandations..... | 87 |
| 8.1. | Conclusion..... | 87 |
| 8.2. | Recommandations..... | 88 |
| 9. | Bibliographie..... | 91 |
| 10. | Annexes..... | 94 |
| 10.1. | Annexe 1 : Constats et Recommandations de la Cour des Comptes sur le projet de budget 2018..... | 94 |
| 10.2 | Annexe 2 : Comparaison des constats des années 2016 , 2017 et 2018..... | 99 |
| 10.3. | Annexe 4 : Proposition de calendrier d'élaboration du projet de loi de finances..... | 106 |

LISTE DES TABLEAUX

| N° | Matière | Page |
|---------------|---|-------------|
| Tableau A | : Budget des recettes 2018 et 2018/2019..... | 17 |
| Tableau B | : Budget des dépenses 2018 et 2018/2019..... | 18 |
| Tableau n° 1 | : Budget ouvert/Documents budgétaires clés..... | 34 |
| Tableau n° 2 | : Budget des recettes 2018/2019 comparé à celui de 2018..... | 38 |
| Tableau n° 3 | : Budget des dépenses 2018/2019 comparé à celui de 2018..... | 41 |
| Tableau n° 4 | : Equilibre de la loi de finances 2018/2019..... | 43 |
| Tableau n° 5 | : Financement du déficit 2018/2019..... | 46 |
| Tableau n°6 | : Classement des ministères par rapport au budget 208/2019..... | 48 |
| Tableau n° 7 | : Budgets des ministères « généraux » pour 2018/2019..... | 51 |
| Tableau n° 8 | : Budgets des ministères « sociaux » pour 2018/2019..... | 54 |
| Tableau n° 9 | : Budgets des ministères « économiques» pour 2018/2019..... | 56 |
| Tableau n°10 | : Recommandations de la Cour des comptes/Budget 2018..... | 60 |
| Tableau n° 11 | : Etat de prise en compte des recommandations 2016 à 2018..... | 63 |
| Tableau n°12 | : Modèle de statut de mise en œuvre de recommandations..... | 82 |
| Tableau n°13 | : Méthode de classement recommandations de la Cour..... | 84 |
| Tableau n°14 | : Modèle de synthèse des recommandations suivies.. | 85 |

LISTE DES FIGURES

| | | |
|----------|--|----|
| Figure 1 | : Cycle budgétaire..... | 30 |
| Figure 2 | : Étapes du processus budgétaire annuel..... | 30 |

LISTE DES ENCADRÉS

| | | |
|-------------|---|----|
| Encadré n°1 | : Les piliers de l'indépendance de la Cour des comptes..... | 79 |
|-------------|---|----|

LISTE DES ABRÉVIATIONS

| | |
|---------|---|
| AMISOM | : African Mission In Somalia |
| CDMT | : Cadre de Dépense à Moyen Terme |
| CENI | : Commission Electorale Nationale Indépendante |
| CSLP | : Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté |
| DOB | : Document d'Orientation Budgétaire |
| EAC | : East Africa Community |
| FBU | : Franc Burundais |
| IBP | : International Budget Partenership |
| INTOSAI | : International Organisation of Supreme Audit Institutions |
| ISC | : Institution Supérieure de Contrôle |
| ISSAI | : International Standards of Supreme Audit Institutions |
| MINUSCA | : Mission Intégrée des Nations Unies pour la Stabilisation en Centre Afrique |
| OAG | : Observatoire de l'Action Gouvernementale |
| OBM | : Office Burundais de Mines et carrières |

Résumé exécutif

Depuis plus d'une décennie, l'Observatoire de l'Action Gouvernementale-OAG- commandite et publie des analyses des lois de finances. Chaque analyse a un angle particulier sur lequel il faut insister afin de contribuer à éclairer les décideurs sur le niveau du respect des priorités déjà exprimées ou des besoins de la population.

Dans certaines analyses déjà réalisées par l'Observatoire de l'Action Gouvernementale (OAG), il a été constaté notamment :

- Une absence de transparence, de rigueur et de réalisme dans le processus de budgétisation avec un équilibre budgétaire plutôt mécanique ;
- Des ministères et institutions dits « services généraux » qui reçoivent plus de 60% du budget au détriment des ministères dits « services sociaux et « services économiques » ;

L'objectif spécifique de l'étude est d'analyser la loi de finances 2018/2019 et d'apprécier le niveau de prise en compte des principales recommandations de la Cour des Comptes dans le budget 2018, le budget révisé 2018/2019 et l'impact du non-respect des recommandations de la Cour des Comptes.

An niveau légal, la loi n° 1/35 du 04 décembre 2008 relative aux finances publiques, la loi n°1/002 du 31 mars 2004 portant Création, Missions, Organisation et Fonctionnement de la Cour des Comptes et le décret n° 100/2005 du 25 juillet 2012 portant sur la gouvernance budgétaire, confèrent à la Cour des Comptes, plusieurs missions dont celle de donner son avis et commentaires sur tous les projets de lois de finances et les adresser au Parlement, avec copie au Gouvernement.

C'est ainsi que, le projet de loi de finances, transmis au Parlement au plus tard le premier lundi du troisième mois avant le début de l'exercice budgétaire, c'est-à-dire la première semaine du mois d'octobre, doit être

transmis aussi à la Cour des Comptes dans les 15 jours de son adoption en Conseil des Ministres.

La présente étude s'est focalisée sur la part des recommandations qui sont reconduites et non reconduites à chaque analyse d'un projet de loi de finances par la Cour des Comptes et celles qui peuvent être considérées comme nouvelles lorsqu'elles apparaissent une seule fois.

Dans l'ancienne Constitution, le projet de loi de finances est transmis au Parlement au plus tard le premier lundi du troisième mois avant le début de l'exercice budgétaire » c'est-à-dire la première semaine du mois d'octobre accompagné des annexes et documents d'information. L'article 181 de la nouvelle Constitution du 17 mai 2018 stipule désormais que « l'Assemblée Nationale est saisie du projet de loi de finances dès l'ouverture de sa session du mois d'avril car l'année fiscale commencera avec le mois de juillet.

La formulation du projet de budget implique généralement l'examen préalable du cadre macroéconomique et l'envoi par le Ministère en charge des finances, de directives budgétaires ou cadres budgétaires en direction des ministères et autres institutions engageant des dépenses

Le constat fait par la Cour des comptes est qu'est les projets de loi de finances sont envoyés au Parlement sans Document d'Orientation Budgétaire (DOB) (appelé aussi Rapport Préalable au Budget) et sans un Cadre de Dépense à Moyen Terme (CDMT) actualisés. Sans DOB ni CDMT actualisés, le Parlement ne s'appuie que sur les avis ou commentaires de la Cour des Comptes dont la force et la clarté sont à améliorer avec l'aide du Parlement.

Au niveau de l'analyse des budgets 2018 et 2018/2019, les principaux constats sont les suivants :

Le budget des recettes

- Les ressources du budget 2018/2019 (**1.237,1 milliards de FBU**) comparées à celles qui étaient prévues pour 2018(**1.224,1milliards de FBU**) augmenteront de **13 milliards de FBU** dont **12,5 milliards** seront affectées principalement à la Commission Electorale Nationale Indépendante (CENI) pour la préparation des élections de 2020

Tableau A : Le budget des recettes 2018 et 2018/2019

| Postes budgétaires | Prév 2018 | Prévu 2018-19 | variation |
|--------------------------------|--------------------------|--------------------------|-----------------------|
| Produits/recettes fiscales | 727.830.610.145 | 740.830.610.145 | 13.000.000.000 |
| Exonérations | 18.000.000.000 | 18.000.000.000 | - |
| Produits/Recettes non fiscales | 61.383.118.403 | 61.383.118.403 | - |
| Produits financiers | 10.000.000 | 10.000.000 | - |
| Produits exceptionnels | 44.651.095.000 | 44.651.095.000 | - |
| Total | 851.874.823.548 | 864.874.823.548 | 13.000.000.000 |
| Recettes en dons | 372.250.575.882 | 372.250.575.882 | - |
| Total Ressources | 1.224.125.399.430 | 1.237.125.399.430 | 13.000.000.000 |

Le budget des dépenses

- Le Budget Général de l'Etat révisé 2018/2019 est beaucoup plus un budget de consommation et non d'investissement car les ressources intérieures projetées (864,9 milliards de FBU) ne pourront pas couvrir les dépenses courantes (881,1 milliards de FBU). Il sera difficile donc pour le Gouvernement, de réaliser un projet d'investissement sur ses propres fonds car le solde courant hors dons et hors autres produits exceptionnels est négatif (-60,9 milliards de FBU) ;
- Le solde global avec dons du budget 2018/2019 est négatif ; il atteindra -163,5 milliards de FBU, soit 13,2% des ressources totales (très faible diminution de 0,2% par rapport aux prévisions initiales de 2018).

Tableau B : Budget des dépenses 2018 et 2018/2019

| Postes budgétaires | Prév. 2018 | Prévu 2018-19 | Variation |
|--|--------------------------|--------------------------|-----------------------|
| Rémunérations des salaires | 409.595.054.343 | 409.183.741.933 | -411.312.410 |
| Achats d'autres biens et services extérieurs | 121.247.791.415 | 121.247.791.415 | - |
| Paiement d'arriérés | - | - | - |
| Versements/Charges financières | 56.893.104.667 | 56.893.104.667 | - |
| Subventions, subsides et allocations | 188.972.800.718 | 201.884.113.128 | 12.911.312.410 |
| Transferts/Fonds routier) | 8.200.000.000 | 8.200.000.000 | - |
| Contributions/organisations internat. | 16.422.578.182 | 16.422.578.182 | - |
| Transferts aux ménages | 48.923.730.629 | 48.923.730.629 | - |
| Imprévus | 361.835.454 | 361.835.454 | - |
| Exonérations | 18.000.000.000 | 18.000.000.000 | - |
| Dépenses courantes | 868.616.895.408 | 881.116.895.408 | 12.500.000.000 |
| Dépenses en capital | | | |
| Sur le budget national | 130.434.608.176 | 130.434.608.176 | - |
| Sur tirages sur dette directe | 16.872.714.157 | 16.872.714.157 | - |
| Dépenses sur dons en capital | 372.250.575.882 | 372.250.575.882 | - |
| Total Dépenses en capital | 519.557.898.215 | 519.557.898.215 | - |
| Total Dépenses | 1.388.174.793.623 | 1.400.674.793.623 | 12.500.000.000 |

Autres commentaires

- Les ministères et institutions dits « services généraux » (une vingtaine) vont consommer 602,0 milliards de FBU, soit 41,7% du budget des dépenses prévues pour la période 2018/2019 ;
- Les ministères « sociaux » sont (cinq) viennent en deuxième position avec 464,6 milliards de FBU, soit 33,5% du budget des dépenses prévues pour la période 2018/2019 ;

- Les ministères « économiques » (cinq aussi) viennent en dernière position avec 358,1 milliards de FBU soit 24,8% du budget des dépenses prévues pour la période 2018/2019 ;

Au niveau de la prise en compte des recommandations de la Cour des Comptes, les principaux constats sont les suivants :

- Toutes les 21 principales recommandations émises lors de l'analyse du projet de budget pour l'exercice 2018 n'ont pas été respectées lors de l'élaboration et la présentation du Projet de loi de finances révisé, exercice 2018/2019;
- Par rapport à ces 21 recommandations faites pour le projet de budget 2018, neuf (9) recommandations seulement ont été formellement reconduites (43%) par la Cour des Comptes alors que toutes les autres recommandations restent valables à l'exception de celle relative au respect des délais légaux, car un nouveau cycle budgétaire vient de commencer conformément aux directives de l'EAC ;
- La nouveauté est que la Cour des Comptes a bien indiqué pour la première fois, certaines recommandations pour le budget 2018 qui ont été reconduites lors de son analyse du projet de loi de finances révisé, exercice 2018/2019 ;
- Parmi les principales recommandations formulées par la Cour des Comptes sur les projets de budgets pour les exercices 2016¹, 2017 et 2018, il a été relevé que certaines recommandations sont revenues au moins trois fois, d'autres deux fois et enfin, celles qui ne sont apparues qu'une seule fois.
- Comme toutes les recommandations n'ont pas été appliquées et qu'elles restent encore valables, on peut dire, en définitive, qu'aucune recommandation de la Cour des Comptes contenue dans ses commentaires sur les projets de budget pour les exercices 2016, 2017 et 2018 n'a été prise en compte dans les projets de budget qui ont suivi.

¹ Neuf(9) recommandations en 2016 ; quinze (15)recommandations en 2017 et vingt une(21) recommandations en 2018

- Au niveau de l'impact de la non prise en compte des recommandations de la Cour des Comptes, on peut citer notamment la non actualisation du Cadre de Dépense à Moyen Terme (CDMT) et la non production du rapport préalable au budget (Document d'Orientation Budgétaire) à présenter au Parlement, la non exhaustivité des projets de loi de finances, la non efficacité du contrôle parlementaire, les coûts du financement bancaire des déficits budgétaires, la non sincérité du budget et la non publication des rapports d'exécution du budget pour l'information et la participation du public .

En l'absence de précisions dans les textes légaux et réglementaires actuels sur le suivi de l'application des recommandations, la Cour des Comptes devrait établir un mode précis de classement et de suivi de ses recommandations en fonction de leur degré de mise en œuvre et élaborer un rapport synthèse de suivi indiquant le degré d'application en trois catégories au moins :

- Les recommandations réalisées/mises en application ;
- Les recommandations en cours d'exécution ;
- Les recommandations non appliquées.

En conclusion, il est vivement recommandé au Parlement d'initier la révision de la loi sur la Cour des Comptes. La loi révisée contiendrait la mission de juger les Comptes publics et la gestion budgétaire ainsi que l'obligation pour la Cour des Comptes d'améliorer le suivi et de produire un rapport annuel sur les suites réservées à ses recommandations.

Aussi, c'est lors de l'étape d'analyse du rapport de la Cour des comptes, que le Parlement devrait prendre ses responsabilités en termes de respect des délais légaux et de documents permettant une analyse approfondie et la prise en compte des recommandations de la Cour des Comptes.

1. Introduction.

1.1 Contexte et justification de l'étude.

Depuis plus d'une décennie, l'Observatoire de l'Action Gouvernementale-OAG- commandite et publie des analyses des lois de finances. Chaque analyse a un angle particulier sur lequel il faut insister afin de contribuer à éclairer les décideurs sur le niveau du respect des priorités déjà exprimées ou des besoins de la population.

Dans certaines analyses déjà réalisées, il a été constaté notamment :

- Une absence de transparence, de rigueur et de réalisme dans le processus de budgétisation avec un équilibre budgétaire plutôt mécanique ;
- Des budgets qui ne résultent pas d'un dialogue participatif de tous les acteurs y compris la société civile ;
- Des ministères et institutions dits « services généraux » qui reçoivent plus de 60% du budget au détriment des ministères dits « services sociaux et « services économiques » ;
- Etc.

La loi n° 1/35 du 04 décembre 2008 relative aux finances publiques confère à la Cour des Comptes les missions de :

- adresser au Parlement, « son avis sur tout projet de loi de finances dans les 15 jours de son adoption en Conseil des Ministres » (article 31/phase de la préparation des lois de finances) ;
- donner « son avis sur les projets de lois de finances ainsi que sur les projets de lois de règlement et de compte-rendu budgétaire » (article 52, 3^{ème} alinéa/Phase du contrôle des lois de finances).

Pour le budget 2018 et le budget révisé 2018/2019, l'OAG a voulu disposer d'une analyse du Budget Général de l'Etat qui se focalise sur le niveau de prise en compte des recommandations de la Cour des Comptes, l'objectif visé étant la contribution au renforcement d'une planification budgétaire

respectueuse de la loi et des principes budgétaires régissant la loi de finances.

1.2 Objectifs spécifiques

Les objectifs spécifiques de la présente analyse sont les suivants :

- Éclairer l'opinion sur la structure de la loi de finances pour l'exercice 2018 et la loi de finances révisée pour l'exercice 2018/2019 ;
- Analyser la mise en œuvre des principales recommandations de la Cour des Comptes dans le budget de 2018/2019 ;
- Dégager les principales recommandations non prises en compte dans le budget 2018/2019 ;
- Analyser l'impact du non respect des recommandations de la Cour des Comptes et les secteurs les plus lésés ;
- Faire des propositions d'améliorations pour une meilleure prise en compte des recommandations de la Cour des Comptes.

1.3 Méthodologie

L'analyse du Budget Général de l'Etat pour les exercices 2018 et 2018/2019, au regard « *du niveau de prise en compte des recommandations de la Cour des Comptes* » a pris comme repère les principales recommandations qui ont été faites dans les rapports relatifs aux commentaires de la Cour des Comptes pour les projets de budget de l'Etat de l'année 2016 et 2017 comparée aux recommandations pour le budget 2018 et le budget révisé 2018/2019 conformément aux directives de la Communauté Est Africaine (EAC).

La présente étude s'est basée sur la part des recommandations qui sont reconduites à chaque analyse d'un projet de loi de finances par la Cour des Comptes et celles qui peuvent être considérées comme nouvelles lorsqu'elles apparaissent une seule fois.

Un chapitre spécifique a été consacré à la méthodologie du suivi des recommandations de la Cour des Comptes telle que pratiquée dans

certaines Cour des Comptes des pays francophones comme la France, la Belgique et la Suisse.

1.4 Limites pour cette étude

A part le délai très court accordé à cette étude, la limite d'une telle analyse est que les conclusions sont tirées sur base des données de prévisions budgétaires sans tenir compte du niveau de l'exécution réelle des budgets alloués aux différentes lignes budgétaires pour les années 2015, 2016 et 2017.²

1.5 Structure du rapport

Sans considérer les parties relatives à l'introduction (**chapitre 1**) et à la conclusion & recommandations (**chapitre 8**), l'étude est composée de six chapitres suivants :

- Le chapitre 2 relative aux missions de la Cour des Comptes du Burundi souligne le fait que ses principales missions sont contenues dans la Constitution du Burundi et que d'autres missions lui ont été conférées par la loi organique relative aux finances publiques et d'autres textes de loi ;
- Le Chapitre 3 donne un aperçu sur le cycle budgétaire composé de quatre phases ou étapes à savoir la formulation ou élaboration du budget par le ministère en charge des finances, l'approbation du budget par le Parlement, l'exécution du budget par le Gouvernement, l'audit ou contrôle de l'exécution du budget par la Cour des Comptes et le Parlement à travers le projet de loi de règlement.
- Le chapitre 4 fait une analyse de la loi de finances pour l'exercice 2018 et la loi de finances révisée pour l'exercice 2018/2019. L'analyse est

²Il n'a pas été possible de trouver des données et des recommandations sur l'exécution des budgets des exercices budgétaires 2015, 2016 et 2017 afin de mesurer le niveau de prise en compte des autres recommandations de la Cour des comptes car les rapports/lois de règlement y relatifs ne sont pas encore produits par le Ministère en charge des finances.

faite par la comparaison des recettes, des dépenses, du déficit et du financement du déficit pour l'exercice 2018/2019 par rapport à ceux de l'exercice 2018 ;

- Le Chapitre 5 relative à l'analyse de la non prise en compte des recommandations de la Cour des Comptes donne une appréciation basée sur le niveau de prise en compte des recommandations relatives au projet de budget pour 2018 dans le projet de budget révisé pour l'exercice 2018/2019.
- L'appréciation est étendue au niveau de prise en Comptes des recommandations antérieures relatives aux années 2016 et 2017 dans le budget de l'année 2018 ;
- Le Chapitre 6 est consacré à l'impact du non-respect des recommandations de la Cour des Comptes sur plusieurs aspects de la bonne gouvernance budgétaire comme la non-sincérité et la non-transparence budgétaire, la non-actualisation du Cadre de Dépenses à Moyen terme, la non-exhaustivité des projets de loi de finances, les effets négatifs des déficits, etc. ;
- Le Chapitre 7 propose des normes et des modalités de suivi des recommandations de la Cour des Comptes telles que pratiquées dans certains pays francophones. Dans ces pays, le suivi de l'application des recommandations est une obligation légale de la Cour des Comptes et le rapport sur les suites de ses recommandations constitue un indicateur de performance de cette dernière.
- L'étude se termine par une conclusion et des recommandations.

2. Missions de la Cour des Comptes du Burundi

2.1 Missions légales non complètement accomplies

La Cour des Comptes du Burundi est une Institution Supérieure de Contrôle (ISC) des Finances Publiques émanant de l'Accord d'Arusha pour la Paix et la Réconciliation au Burundi du 28 Août 2000 (point 4 de l'article 6 du premier chapitre du Protocole II).

La Constitution de la République du Burundi du 18 mars 2005, en son article 178, précisait que la Cour des Comptes est chargée d'examiner et de certifier les Comptes de tous les services publics et d'assister le Parlement dans le contrôle de l'exécution de la loi de finances.

Par ce même article de la Constitution, la Cour des Comptes doit présenter au Parlement un rapport sur la régularité du compte général de l'Etat et confirmer si les fonds publics ont été utilisés conformément aux procédures établies et au budget approuvé par le Parlement. Elle doit donner copie dudit rapport au Gouvernement.

Par son article 183, la nouvelle Constitution de la République du Burundi du 17 mai 2018 a gardé les mêmes missions de contrôle et d'information. Par ce même article, la Constitution ajoute une mission juridictionnelle, car il est stipulé que « Il est créé une Cour des Comptes qui est chargée d'examiner, de juger et de certifier les Comptes de tous les services publics ».

Le même article précise que la Cour des Comptes doit être dotée « de ressources nécessaires à l'exercice de ses fonctions » et que « la loi détermine ses missions, son organisation, ses compétences, son fonctionnement et la procédure suivie devant elle ».

Comme le contrôle juridictionnel n'était plus exercé depuis l'arrêt RCCB 160-161 du 02 mars 2006 de la Cour Constitutionnelle, la procédure suivie devant la Cour des Comptes est à élaborer rapidement vu que la mission de

juger les Comptes de tous les services publics est une mission constitutionnelle.³

2.2 Principaux textes légaux régissant les missions de la Cour des Comptes

Outre la Constitution, la Cour des Comptes du Burundi s'appuie sur d'autres textes légaux dans l'exercice de ses missions dont les plus importants en matière budgétaire sont :

- la loi n°1/35 du 04 décembre 2008 relative aux finances publiques ;
- la loi n°1/002 du 31 mars 2004 portant Création, Missions, Organisation et Fonctionnement de la Cour des Comptes ;
- la loi n°1/017 du 12 mai 2005 portant statut des magistrats de la Cour des Comptes ;
- la loi n°1/02 du 25 janvier 2010 portant Organisation de l'Administration communale ;
- la loi n°1/09 du 30 mai 2011 portant Code des Sociétés Privées et à Participation Publique ;
- le décret n°100/255 du 18 octobre 2011 portant règlement général de gestion des budgets publics ;
- le décret n° 100/2005 du 25 juillet 2012 portant sur la gouvernance budgétaire ;
- l'Ordonnance n°540/1067 du 11 juillet 2014 portant mise en place du référentiel d'audit de la capacité de gestion budgétaire des ministères et autres institutions.

La loi n° 1/35 du 04 décembre 2008 relative aux finances publiques, en ses articles 31 et 52, confère à la Cour des Comptes plusieurs missions dont celle de donner « son avis sur les projets de lois de finances » à adresser au Parlement avec copie au Gouvernement. L'article 31 stipule que « la Cour

³ La mission juridictionnelle avait été invalidée par la Cour Constitutionnelle car la procédure suivie devant la Cour des Comptes avait été adoptée par elle-même. La Cour des comptes étant une juridiction dite « financière », la procédure à suivre devant elle est considérée comme du domaine de la loi.

des Comptes adresse au Parlement, son avis sur toute loi de finances dans les 15 jours de son adoption en Conseil des Ministres »⁴

La loi n°1/002 du 31 mars 2004 portant Création, Missions, Organisation et Fonctionnement de la Cour des Comptes en son article 2 point b, confie à celle-ci une mission d'information qui consiste à transmettre au Parlement, préalablement au vote, ses commentaires à propos de tous les projets de budgets qui sont soumis à leur suffrage.

Le décret n° 100/2005 du 25 juillet 2012 portant sur la gouvernance budgétaire précise en son article 20, 3^{ème} alinéa, que « le projet de loi de finances est transmis au Parlement au plus tard le premier lundi du troisième mois avant le début de l'exercice budgétaire⁵ », c'est-à-dire la première semaine du mois d'octobre.

Le même décret sur la gouvernance budgétaire précise également en son article 23, que, dès son adoption par le Conseil des Ministres, le projet de loi de finances est déposé au Parlement accompagné des annexes et documents d'information prévus aux articles 26 et 27 de la loi organique du 04 décembre 2008 relative aux finances publiques (voir plus loin la liste des annexes et documents d'information).

Le Projet de loi de finances est adressé pour avis à la Cour des Comptes dans les 15 jours de son adoption par le Gouvernement⁶.

C'est sur la base de ces articles de textes de lois que la Cour des Comptes a l'obligation de faire des commentaires sur tous les projets de loi de finances avant leur analyse et adoption par le Parlement.

⁴ Il y a une certaine confusion relative au délai d'analyse du projet de loi de finances par la Cour des comptes. Quand commencer à compter les 15 jours si le Gouvernement ne transmet pas le projet de loi à la Cour des comptes ?

⁵ L'article 181 de la nouvelle constitution du 17 mai 2018 stipule désormais que « l'Assemblée Nationale est saisie du projet de loi de finances dès l'ouverture de sa session du mois d'avril.

⁶ Le Gouvernement s'est donné 15 jours en contradiction avec l'article 31 de la loi relative aux finances publiques qui donne 15 jours à la Cour des comptes pour donner son avis.

Toutefois, les recommandations contenues dans les commentaires sur les projets de loi de finances ne sont pas appliquées, ce qui fait les missions de la Cour des Comptes ne sont pas complètement remplies.

2.3 Contraintes au plein accomplissement des missions de la Cour des Comptes

Dans presque tous les rapports publics annuels de la Cour des Comptes, les contraintes qui reviennent⁷ concernent :

- la faiblesse du budget de fonctionnement de la Cour des Comptes ;
- l'insuffisance des moyens financiers, matériels et humains lui accordés;
- le retard mis dans la révision de la loi sur la Cour des Comptes et du statut de ses magistrats après l'arrêt de la Cour constitutionnelle relative à la mission juridictionnelle;
- le relâchement dans la production et la communication des Comptes à la Cour par les services publics en violation de l'article 18 de la loi portant Création, Missions, Organisation et Fonctionnement de la Cour des Comptes ;
- le retard dans la concrétisation de l'adhésion de la Cour des Comptes à l'INTOSAI⁸, alors que cette adhésion serait bénéfique aux magistrats et au personnel d'appui en termes de renforcement des capacités et d'échange d'expériences;
- le contrôle juridictionnel qui n'est plus exercé depuis l'arrêt RCCB 160- 161 de la Cour Constitutionnelle ;
- la soumission tardive des projets de loi de finances à la Cour des Comptes.
- la soumission tardive des projets de loi de finances à l'analyse et vote par le Parlement en violation de la Constitution, de la loi relative aux finances publiques et du décret sur la gouvernance budgétaire

⁷ Voir Cour des Comptes : Rapport public général pour les années 2013, 2014, 2015 et 2016 respectivement pages 44,51,49 et 66.

⁸ INTOSAI : International Organization of Supreme Audit Institutions (organisation des Institutions Supérieures de contrôle des Finances publiques)

3. Aperçu sur le cycle budgétaire.

3.1 Ce qu'est le cycle budgétaire

Le budget de l'Etat est l'acte qui prévoit et autorise les dépenses et les recettes de l'Etat pour une année. Il s'agit d'un acte majeur qui traduit financièrement, la politique du Gouvernement pour une année entière. Sa forme juridique est celle d'une loi de finances votée à chaque début de l'année budgétaire.

Le processus budgétaire dure toute l'année et exige la formulation des politiques budgétaires, des hypothèses macroéconomiques et des priorités d'affectation des ressources, l'approbation par le Parlement, la mise en œuvre du budget voté, ainsi que l'évaluation et l'audit de l'exécution budgétaire.

Le cycle budgétaire comprend donc un **certain nombre d'étapes** impliquant principalement le Ministère en charge des finances comme ministère de coordination, d'autres acteurs comme les ministères, les autres institutions de mise en œuvre, le Gouvernement et le Parlement.

Un cycle budgétaire en bon état de fonctionnement comporte quatre étapes principales :

1. la formulation/Elaboration lorsque le Gouvernement prépare le projet de loi de finances ;
2. l'approbation lorsque le Parlement débat, modifie, approuve ou rejette le projet de budget ;
3. l'exécution lorsque le Gouvernement met en œuvre les politiques soulignées dans le budget ; et
4. l'audit/évaluation lorsque l'Institution Supérieure de Contrôle et le Parlement évaluent les fonds perçus et dépensés pour contrôler la régularité, la performance et la conformité par rapport au budget voté.

Figure 1 : Cycle budgétaire

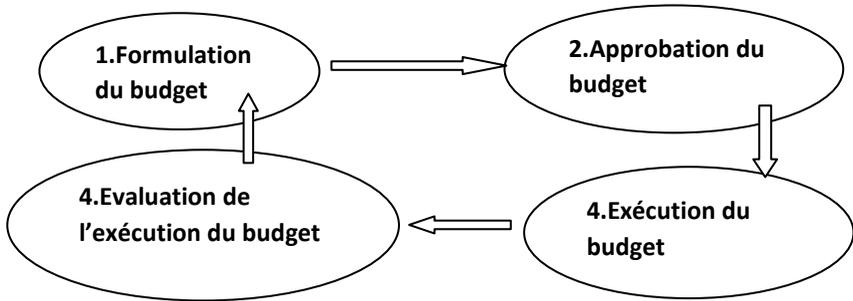
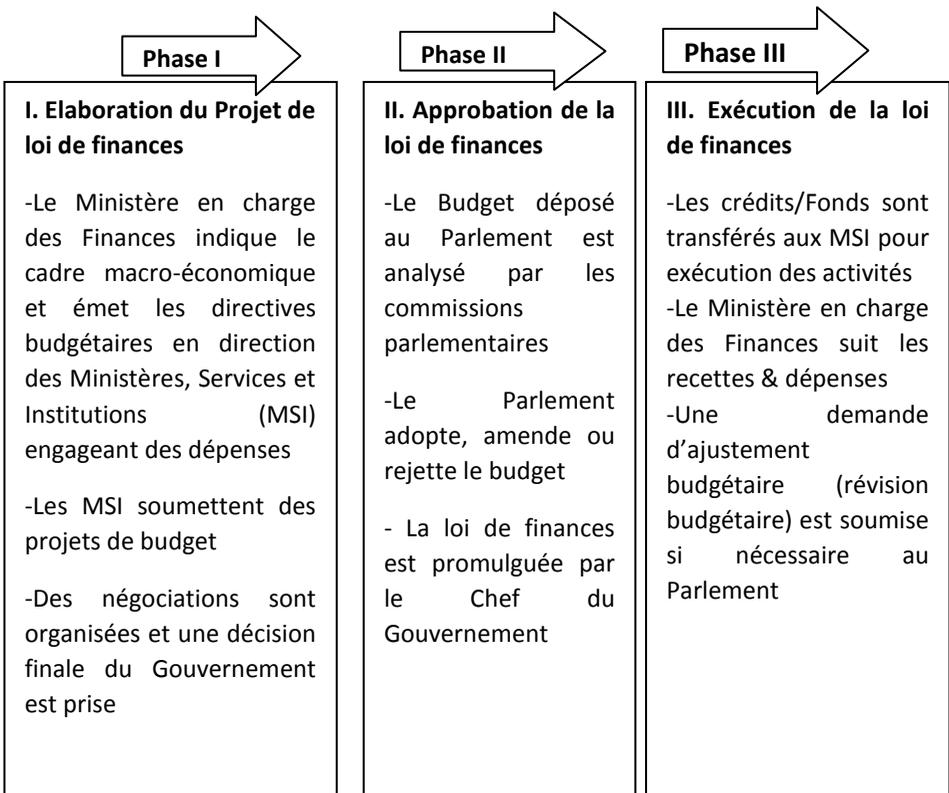


Figure 2. Étapes du processus budgétaire annuel



3.2 Un Projet de loi de finances élaboré sans Document d'Orientation Budgétaire⁹

Comme on le voit aux figures 1 et 2 ci-dessus, l'étape d'élaboration ou formulation du projet de budget implique généralement l'examen du cadre macroéconomique et l'envoi par le Ministère en charge des finances, de directives budgétaires ou cadres budgétaires en direction des ministères et autres institutions engageant des dépenses.

C'est à ce stade qu'un Document d'Orientation Budgétaire (DOB) (appelé aussi Rapport Préalable au Budget) et un Cadre de Dépense à Moyen Terme(CDMT) sont finalisés ou actualisés.

Les ministères et autres institutions engageant des dépenses préparent leurs budgets en fonction de leurs plans stratégiques ou sectoriels et en conformité avec les directives budgétaires.

Étant donné que les secteurs ou ministères sont en concurrence pour les mêmes ressources nationales limitées, les secteurs ou ministères et institutions négocient avec le Ministère en charge des finances, pour une allocation adéquate des fonds en justifiant pourquoi ils devraient recevoir tels ou tels montants de crédits.

Le Gouvernement prend la décision finale sur les allocations sectorielles ou ministérielles (plafonds budgétaires) en fonction de ce qu'il considère comme priorités nationales et autorise le Ministre en charge des Finances à préparer le projet de Loi de Finances (le projet de budget définitif) à soumettre à l'approbation du Parlement.

Les projets de loi de finances sont envoyés au Parlement sans Document d'Orientation Budgétaire (DOB) (appelé aussi Rapport Préalable au Budget) et sans un Cadre de Dépense à Moyen Terme(CDMT) actualisés.

⁹ Une proposition de calendrier budgétaire conforme à celui des autres pays de l'EAC est indiquée à l'annexe 4

3.3 Approbation de la loi de finances sans analyse approfondie

Le Projet de loi de finances déposé au Parlement est analysé d'abord par la Commission Technique Parlementaire appropriée (la Commission chargée du budget et des finances). Celle-ci formule ensuite des recommandations et les soumet à un débat en séance plénière de l'Assemblée Nationale et du Sénat.

Si le projet de loi de finances est accepté, les Parlementaires procèdent à son adoption et votent la loi de finances qui donne au Gouvernement à travers le Ministre en charge des Finances, l'appui juridique et l'autorisation légale de recouvrer les recettes publiques et d'exécuter les dépenses publiques votées.

Dans l'analyse du projet de loi de finances, le Parlement s'appuie aussi sur les avis ou commentaires de la Cour des Comptes et c'est lors de cette étape que le Parlement devrait prendre ses responsabilités en termes de respect des délais légaux permettant une analyse approfondie et la prise en compte des recommandations de la Cour des Comptes.

3.4 Exécution de la loi de finances sans rapports réguliers au Parlement

L'exécution du budget s'opère par la collecte et la justification des recettes, la réalisation des dépenses, la mise en œuvre des projets de développement et le remboursement de la dette publique.

Pendant l'exécution du budget, le Ministre en charge des finances débloque les fonds selon les dotations allouées aux ministères et autres institutions, pour mettre en œuvre les programmes et les activités tels que prévus dans la loi de finances annuelle.

Le Ministère en charge des Finances et les autres organes responsables, comme ceux chargés du recouvrement des recettes, et ceux chargés de la Comptabilité Générale ou de la dette, suivent et produisent des rapports sur

la collecte des ressources publiques, les dépenses budgétaires et les activités connexes des ministères et autres institutions.

Une demande d'ajustement budgétaire (révision budgétaire) est soumise si nécessaire au Parlement pour approbation.

Les rapports trimestriels, semestriels et annuels n'étant pas régulièrement transmis au Parlement ni à la Cour des Comptes, il est impossible de se prononcer sur la régularité et la conformité de l'exécution du budget.

3.5 Audit/contrôle de l'exécution de la loi de finances non effectué

L'étape de contrôle a posteriori du budget est composée d'un certain nombre d'activités visant à contrôler, après la fin de l'exercice, la régularité de l'exécution du budget et le bon emploi (bonne utilisation) des ressources publiques.

Le Ministère en charge des finances doit produire un projet de rapport d'exécution du budget de l'année N-1(**projet de loi de règlement**). Ce projet doit être évalué/audité par l'Institution Suprême d'Audit (la Cour des Comptes dans les pays francophones). Les rapports d'audit doivent être publiés et examinés par le Parlement.

La Cour des Comptes du Burundi est en principe l'équivalent du Vérificateur Général dans les pays anglophones. Elle est « juridiquement » indépendante du Gouvernement et du Parlement. Elle a le droit et l'obligation de publier ses rapports d'audit de la gestion des services publics. Cela n'est pas effectué par manque du rapport sur l'exécution du budget voté par le Parlement.

Selon la nouvelle Constitution du 17 mai 2018, la Cour des Comptes du Burundi devra désormais « juger les Comptes des services publics » avant de publier le rapport sur l'exécution de la loi de finances et la Déclaration Générale de Conformité de l'exécution budgétaire.

3.6 Transparence budgétaire (Budget ouvert) : une pratique à initier

La transparence est basée sur la production de huit documents budgétaires-clés qui sont reconnus internationalement comme étant nécessaires pour informer les citoyens sur chacune des quatre étapes du cycle budgétaire. Le tableau n°1 ci-dessous montre les étapes du cycle budgétaire, les documents budgétaires clés de chacune de ces étapes et la situation au Burundi.

Tableau n° 1 : Etapes du cycle budgétaire et Documents budgétaires clés

| Étapes | Documents budgétaires clés | Au Burundi |
|-------------|--|---|
| Formulation | Rapport préalable au budget : Ce document d'orientation budgétaire décrit les paramètres généraux des politiques fiscales préalablement au Projet de loi de finances ; il décrit les prévisions macroéconomiques du Gouvernement ainsi que les recettes, les dépenses et la dette prévues à moyen terme (3 ans au minimum) | Ce rapport prévu par la loi organique relative aux finances publiques et le décret sur la gouvernance budgétaire n'est plus actualisé à chaque début d'exercice |
| | Projet de loi de finances : Ce document est soumis à l'approbation du Parlement ; il décrit en détail dans un document unique, les sources des recettes, les allocations aux ministères et autres institutions, les changements de politiques proposés, ainsi que d'autres informations importantes pour la compréhension de la situation financière d'un pays. Il contient aussi les directives et instructions pour l'exécution du budget ainsi que les mesures fiscales ; | Le projet de loi de finances est soumis au Parlement souvent sans toutes les annexes et autres documents d'information requis par les textes légaux |
| Adoption | Budget approuvé : Il s'agit du budget qui a été adopté par le Parlement sous forme d'une loi de finances | Le budget est souvent approuvé à la hâte sans analyse approfondie car il est déposé tardivement par le Gouvernement |
| | Budget citoyen/Budget ouvert : Il s'agit d'une version plus simple et moins technique du | Ce document n'est pas encore élaboré au |

| | | |
|-----------|---|---|
| | Projet de loi de finances ou du Budget approuvé, spécifiquement conçu pour diffuser des informations essentielles auprès du public. | Burundi car il n'est pas encore exigé par des textes légaux |
| Exécution | Rapports en cours d'année : Ces documents contiennent des informations sur les recettes réelles perçues, les dépenses réelles effectuées et le niveau de la dette ; ils peuvent être publiés chaque mois ou chaque trimestre | Les rapports trimestriels ne sont plus publiés régulièrement sur Internet, ni transmis au Parlement |
| | Revue de milieu d'année : La Revue de milieu d'année contient une mise à jour complète de l'exécution du budget dès le milieu de l'exercice fiscal, y compris un examen des hypothèses économiques qui sous-tendent le budget et une prévision actualisée des résultats budgétaires. | Le rapport à mi-parcours n'est plus publié sur Internet ni transmis au Parlement |
| | Rapport de fin d'année : Ce document présente la situation des Comptes de l'État à la fin de l'exercice budgétaire et comprend, dans l'idéal, une évaluation des progrès accomplis vers la réalisation des objectifs de la politique économique | Le rapport de fin d'année n'est plus publié sur Internet ni transmis au Parlement |
| Audit | Rapport d'audit : Le Rapport d'audit est publié par l'Institution supérieure de contrôle (ISC) du pays. Au Burundi, il s'agit de la Cour des Comptes qui certifie la solidité financière et l'exhaustivité des Comptes de fin d'année du gouvernement. | Depuis 2015, le rapport sur l'exécution du budget (projet de loi de règlement) n'est plus produit par le Ministère en charge des finances |

Source : modifié à partir de IBP/Enquête sur le budget ouvert 2017/Maroc ; page 10

Les huit documents sont :

1. Le Rapport Préalable au budget/Document d'Orientation Budgétaire ;
2. Le Projet de Loi de Finances préparé par le Gouvernement ;
3. Le Budget Approuvé par le Parlement ;
4. Le Budget Citoyen pour information simplifiée du public ;
5. Les Rapports en cours d'année pour le suivi de l'exécution du budget ;
6. La Revue de milieu d'année pour l'évaluation à mi-parcours;
7. Le Rapport de fin d'année pour rendre compte de l'exécution du budget

8. Le Rapport d'audit pour évaluer la régularité et la conformité de l'exécution du budget.

En conclusion, la transparence budgétaire est une pratique à ré-initier pour permettre au Parlement et aux citoyens d'assurer le suivi de l'emploi des fonds publics.

4. Analyse de la loi de finances, exercices 2018 et 2018/2019.

L'analyse de ces deux lois de finances donne un éclairage sur les ressources, les dépenses, le déficit et le financement du déficit du budget révisé de l'exercice 2018/2019 comparé aux prévisions initiales pour l'exercice 2018¹⁰.

4.1 Budget des ressources de 2018 comparé à 2018/2019

Les ressources du Budget Général de l'Etat (exonérations et dons compris) devaient passer de 1.152,8 milliards de FBU en 2017 à 1.224,1 milliards de FBU en 2018 (dont 372,2milliards comme dons extérieurs), soit une augmentation de 6,2%.

Les prévisions des ressources du Budget Général de l'Etat (exonérations et dons compris) vont passer de 1.224,1 milliards de FBU en 2018 à 1.237,1 milliards de FBU pour l'année fiscale 2018 /2019 (dont 372,2milliards inchangés comme dons extérieurs), soit une augmentation de 13 milliards de FBU représentant seulement 1,1%des ressources totales (voir tableau 2 ci-dessous).

¹⁰ La révision du budget 2018 a été motivée par la promulgation de la nouvelle Constitution du 17 mai 2018 qui exige de se conformer aux directives de l'EAC en matière de cycle budgétaire qui doit commencer avec le mois de juillet de chaque année.

Tableau 2 : Budget des recettes 2018/2019 (dons compris) comparé à celui de 2018

| Postes budgétaires | Prév 2018 | Part | Prévu 2018-19 | Part | variation | Variation |
|--------------------------------|-------------------|--------|-------------------|--------|----------------|-----------|
| Produits/recettes fiscales | 727.830.610.145 | 59,5% | 740.830.610.145 | 59,9% | 13.000.000.000 | 1,8% |
| Exonérations | 18.000.000.000 | 1,5% | 18.000.000.000 | 1,5% | - | 0,0% |
| Produits/Recettes non fiscales | 61.383.118.403 | 5,0% | 61.383.118.403 | 5,0% | - | 0,0% |
| Produits financiers | 10.000.000 | 0,0% | 10.000.000 | 0,0% | - | 0,0% |
| Produits exceptionnels | 44.651.095.000 | 3,6% | 44.651.095.000 | 3,6% | - | 0,0% |
| Total avec exonérations | 851.874.823.548 | 69,6% | 864.874.823.548 | 69,9% | 13.000.000.000 | 1,5% |
| Total sans exonérations | 833.874.823.548 | 68,1% | 846.874.823.548 | 68,5% | 13.000.000.000 | 1,6% |
| Recettes en dons | 372.250.575.882 | 30,4% | 372.250.575.882 | 30,1% | - | 0,0% |
| Total Ressources | 1.224.125.399.430 | 100,0% | 1.237.125.399.430 | 100,0% | 13.000.000.000 | 1,1% |

Source : Etabli par l'auteur sur base des données des lois de finances 2018 et 2018/2019

Constats au niveau des recettes

- Les recettes fiscales (impôts et taxes) prévues hors exonérations, représentent 59,9% des ressources totales (y compris les exonérations) et connaîtront une faible augmentation de 1,8% par rapport aux prévisions initiales de 2018.
- il a été supposé que toutes les autres recettes fiscales resteront inchangées en 2018 – 2019 car le seul poste des recettes qui connaîtra une augmentation de recettes de 13 milliards de FBU est la «TVA intérieure» qui va passer de 114 milliards de FBU prévus en 2018 à 127 milliards de FBU en 2018/2019.
- Cette hypothèse n'est pas valable dans ce sens que les recettes fiscales sont élastiques par rapport à la quantité et au prix de la production. Rien ne prouve que les quantités et les prix des biens et services qui seront produits au cours du premier semestre de 2019 resteront au même niveau que ceux des biens et services produits au premier semestre de 2018.
- Les exonérations d'impôts et taxes ne devaient pas dépasser 18,0 milliards de FBU; mais le constat fait pour les années antérieures montre que ces exonérations dépassent toujours les 100 milliards de FBU alors que, selon l'article 21 de la nouvelle loi de finances pour l'exercice 2018/2019, « tous les marchés financés sur les fonds publics ne sont pas exonérés à l'exception des fournitures destinés à la Présidence de la République, aux Forces de la Défense Nationale et de la police nationale ainsi qu'au Service national de Renseignement ».
- Les recettes non fiscales (dividendes, amendes, redevances,) atteignent 5,0% des ressources totales et n'augmenteront pas par rapport aux prévisions initiales de l'exercice 2018.
- Les produits exceptionnels (recettes des collectivités locales, de AMISOM&MUNISCA&OBM) resteront inchangés par rapport aux prévisions initiales de 2018.
- Comme produits exceptionnels, les recettes des collectivités locales (34,1 milliards) sont les plus importantes, mais il n'y a pas d'indications de leurs modalités d'estimation ni de collecte.
- Les dons sur projets provenant des aides bilatérales (107,9 milliards) et des organisations internationales (264,3 milliards) représentent 30,1%

des ressources totales. Ils resteront inchangés pour la période 2018/2019 par rapport aux prévisions initiales de 2018.

4.2 Budget des dépenses de 2018 comparé à 2018/2019

La Loi de finances initiale de 2018 avait arrêté les charges du Budget Général de l'Etat à un montant de 1.388,2 milliards FBU dont un montant de 868,6 milliards pour les dépenses courantes (y compris les exonérations), soit 62,6%des charges totales, et 519,6 milliards de FBU au titre de dépenses en capital, soit37,4%des charges totales (voir tableau3 ci-dessous).

La Loi de finances révisée pour la période 2018/2019 a arrêté les charges du Budget Général de l'Etat à un montant de 1.400,7 milliards FBU dont un montant de 881,1 milliards pour les dépenses courantes (y compris les exonérations), soit 62,9%des charges totales, et 519,5 milliards de FBU au titre de dépenses en capital, soit37,1%des charges totales.

La variation ne s'élèvera qu'à +12,5 milliards de FBU, soit 0,9% des dépenses totales (voir tableau 3 ci-dessous).

Tableau 3: Budget des dépenses 2018/2019 comparé à celui de 2018

| Postes budgétaires | Prév. 2018 | Part | Prévu 2018-19 | Part | Variation | % |
|--|--------------------------|---------------|--------------------------|---------------|-----------------------|----------|
| Rémunérations des salaires | 409.595.054.343 | 29,5% | 409.183.741.933 | 29,2% | -411.312.410 | -0,1% |
| Achats d'autres biens et services extérieurs | 121.247.791.415 | 8,7% | 121.247.791.415 | 8,7% | - | 0,0% |
| Paiement d'arriérés | - | 0,0% | - | 0,0% | - | |
| Versements/Charges financières | 56.893.104.667 | 4,1% | 56.893.104.667 | 4,1% | - | 0,0% |
| Subventions, subsides et allocations | 188.972.800.718 | 13,6% | 201.884.113.128 | 14,4% | 12.911.312.410 | 6,8% |
| Transferts/Fonds routier) | 8.200.000.000 | 0,6% | 8.200.000.000 | 0,6% | - | 0,0% |
| Contributions/organisations internat. | 16.422.578.182 | 1,2% | 16.422.578.182 | 1,2% | - | 0,0% |
| Transferts aux ménages | 48.923.730.629 | 3,5% | 48.923.730.629 | 3,5% | - | 0,0% |
| Imprévus | 361.835.454 | 0,0% | 361.835.454 | 0,0% | - | 0,0% |
| Exonérations | 18.000.000.000 | 1,3% | 18.000.000.000 | 1,3% | - | 0,0% |
| Dépenses courantes (avec exonérat.) | 868.616.895.408 | 62,6% | 881.116.895.408 | 62,9% | 12.500.000.000 | 1,4% |
| Dépenses courantes (hors exonérat.) | 850.616.895.408 | 61,3% | 863.116.895.408 | 61,6% | 12.500.000.000 | 1,5% |
| Dépenses en capital | | | | | | |
| Sur le budget national | 130.434.608.176 | 9,4% | 130.434.608.176 | 9,3% | - | 0,0% |
| Sur tirages sur dette directe | 16.872.714.157 | 1,2% | 16.872.714.157 | 1,2% | - | 0,0% |
| Dépenses sur dons en capital | 372.250.575.882 | 26,8% | 372.250.575.882 | 26,6% | - | 0,0% |
| Total Dépenses en capital | 519.557.898.215 | 37,4% | 519.557.898.215 | 37,1% | - | 0,0% |
| Total Dépenses | 1.388.174.793.623 | 100,0% | 1.400.674.793.623 | 100,0% | 12.500.000.000 | 0,9% |

Source : Etabli par l'auteur sur base des données des lois de finances 2018 et 2018/2019

Constats au niveau des dépenses :

- Par rapport aux prévisions initiales de 2018, les dépenses totales pour 2018/2019 connaissent une augmentation de 0,9% ;
- Les rémunérations du personnel (409,2 milliards) ne représentent que 29,2% des charges totales, mais elles atteignent 47,4% des dépenses courantes hors exonérations ;
- Les subventions, subsides et allocations (201,9 milliards) vont atteindre 14,4% des charges totales et elles représentent 23,4% des dépenses courantes hors exonérations ;
- Par rapport aux prévisions initiales pour 2018, les subventions, subsides et allocations (188,9 milliards) augmentent de 12,9 milliards (dont 12,5 milliards pour la Commission Electorale Nationale Indépendante (CENI), soit une augmentation de 6,8% consacrée presque en totalité à la CENI ; on voit que la CENI est la destination de presque toute l'augmentation de 13.000.000.000 FBU des ressources fiscales provenant de l'augmentation de la TVA intérieure.
- Il n'y a pas d'indication de montant à payer pour les arriérés sur le secteur public et le secteur privé.

4.3 Soldes budgétaires pour 2018/2019

Le niveau des ressources intérieures projetées de 864,9 milliards de FBU (dont 820,2 milliards pour les recettes courantes et 44,7 milliards pour les autres produits) alors que les dépenses courantes du budget sont de 881,1 milliards de FBU, prouve à suffisance que le Gouvernement ne pourra pas réaliser un projet d'investissement sur ses propres fonds car le solde courant hors dons et hors autres produits est négatif (-60,9 milliards) (voir solde III du tableau n°4).

Tableau n° 4 : Equilibre de la loi de finances 2018/2019

| Charges | Prévu 2018/2019 | Produits | Prévu 2018/2019 |
|--|------------------------|------------------------------------|------------------------|
| Rémunérations des salariés | 409.183.741.933 | Produits/recettes fiscales | 758.830.610.145 |
| Achats d'autres biens et services | 121.247.791.415 | Produits/Recettes non fiscales | 61.383.118.403 |
| Versements/Charges financières | 56.893.104.667 | | |
| Subventions, subsides et allocations | 201.884.113.128 | | |
| Transferts aux fonds spéciaux | 8.200.000.000 | | |
| Contributions/organisations internationales | 16.422.578.182 | | |
| Transferts aux ménages | 48.923.730.629 | | |
| Imprévus | 361.835.454 | | |
| Exonérations | 18.000.000.000 | | |
| II. Total Dépenses courantes | 881.116.895.408 | I. Total Recettes courantes | 820.213.728.548 |
| III. Solde courant hors dons(III=I-II) | -60.903.166.860 | | |
| | | IV. Recettes en dons | 372.250.575.882 |
| | | Dons courants | 0 |
| | | Dons en capital | 372.250.575.882 |
| | | V. Autres produits | 44.661.095.000 |
| | | Produits financiers | 10.000.000 |
| | | Produits exceptionnels | 44.651.095.000 |
| VI. Solde courant y compris dons (VI=I+IV+V-II) | | | 356.008.504.022 |
| VII. Dépenses en capital | 519.557.898.215 | | |
| Sur le budget national | 130.434.608.176 | | |
| Sur tirages sur dette directe | 16.872.714.157 | | |
| Sur dons en capital | 372.250.575.882 | | |

| | | | |
|---|------------------|--|--|
| VIII. Solde global hors dons (VIII=III-VII) | -580.461.065.075 | | |
| IX. Reste à payer | 0 | | |
| X. Solde base caisse (IX=VI-VII) | -163.549.394.193 | | |

Source : Etabli par l'auteur sur base des données des lois de finances 2018/2019

Commentaires

- Le Budget Général de l'Etat pour l'exercice 2018 était un budget de Consommation et non d'investissement¹¹. Il en est de même pour le budget révisé 2018/2019 car les dépenses courantes sont supérieures aux fonds propres.
- Il n'ya plus de dons courants et les dons en capital évalués à 372,25 milliards de FBU proviendront de la Chine (18 milliards de FBU), de l'Agence de Développement International-Banque Mondiale (221 milliards de FBU), de l'Union Européenne (2,5 milliards de FBU), de la Belgique (42 milliards de FBU), de l'Inde à hauteur (41 milliards de FBU), des Pays Bas (6,5 milliards de FBU) et de l'Organisation Mondiale de la Santé (40 milliards de FBU).
- Le Solde global négatif avec dons atteindra -163,5 milliards de FBU soit 13,2% des ressources totales et une très faible diminution de 0,2% par rapport aux prévisions initiales de 2018(voir tableau n° 4 ci-dessus)

4.4 Financement du déficit de 2018/2019

Le financement du déficit budgétaire a trois sources principales :

- a) le financement intérieur bancaire auprès de la Banque Centrale et des banques commerciales ;
- b) le financement intérieur non bancaire par la vente d'Obligations et Bons du Trésor au secteur privé ;
- c) le financement extérieur par des tirages sur des emprunts externes.

Le solde global négatif de-163,5 milliards de FBU sera financé par un endettement intérieur net positif de 171,6 milliards de FBU et un endettement extérieur net négatif de -8,1 milliards de FBU.(voir tableau n° 5 ;)

¹¹Pour M.Ndikumana, Président du PARCEM, le problème de diminution du volume budgétaire et d'augmentation du déficit budgétaire affecte le niveau des programmes à exécuter, surtout l'investissement (voir point de presse animé le vendredi le 12 janvier 2018)

Tableau n°.5 : Financement du déficit 2018/2019

| Charges | Prévu 2018/2019 | Produits | Prévu 2018/2019 |
|-----------------------------------|-----------------|---|-----------------|
| Remboursement de la dette externe | 24.979.777.784 | Tirages sur dette directe | 16.872.714.157 |
| Remboursement de la dette interne | 16.719.631.828 | Financement bancaire (dont Avances BRB) | 141.376.089.648 |
| | | Financement non bancaire | 47.000.000.000 |
| Total remboursement | 41.699.409.612 | Total financement | 205.248.803.805 |
| Financement net | 163.549.394.193 | | |

Source : Etabli par l'auteur sur base des données des lois de finances 2018/2019

Commentaires

- Le financement du solde global négatif sera bancaire (**141,4 milliards**) et proviendra principalement des avances de la Banque Centrale BRB (les avances de la BRB n'ont pas été précisées) ;
- Les remboursements de la dette extérieure atteindront 24,98 milliards tandis ceux relatifs à la dette intérieure s'élèveront à 16,72 milliards de FBU.

4.5 Répartition budgétaire par ministère et classement par rapport au budget.

La méthode de classification utilisée est l'analyse dite « ABC » appliquée dans le domaine de l'analyse de la valeur des stocks et le nombre total des éléments ou articles en stock. Le principe de classement est le suivant¹²:

¹² Source : Loi de Pareto et son application en gestion des stocks : logistique-pour-tous.fr/loi- de- pareto

- a) "Classe A" : les articles de cette classe représentent généralement 80 % de la valeur totale des stocks et 20 % du nombre total d'articles en stock;
- b) "Classe B" : les articles de cette classe représentent généralement 15 % de la valeur totale des stocks et 30 % du nombre total d'articles en stock;
- c) "Classe C " : les articles représentent généralement 5 % de la valeur totale des stocks et 50 % du nombre total d'articles en stock.

La conclusion de cette méthode est que :

- La classe A doit être contrôlée avec un maximum d'attention et de rigueur car c'est elle qui représente 80% de la valeur total du stock.
- La classe B doit être suivie avec une certaine préoccupation car elle représente tout de même 15% de la valeur total du stock.
- La classe C doit être suivie avec moins d'attention car elle ne représente que 5% de la valeur du stock bien qu'elle concerne 50% des articles.

Tableau n°6 : Classement des ministères par rapport au budget 208/2019

| | Ministère | Budget 2018 | Part | Budget 2018/2019 | Part | Cumul |
|----|---|-----------------------|--------------|-----------------------|--------------|-------|
| 1 | EDUCATION,FORMATION TECH&PROFESSIONNELLE | 293.114.638.015 | 20,5% | 252.526.202.135 | 17,5% | 17,5% |
| 2 | FINANCES ,BUDGET&COOPERATION ECONOMIQUE | 183.774.156.188 | 12,8% | 187.769.468.195 | 13,0% | 30,5% |
| 3 | HYDRAULIQUE,ENERGIE ET MINES | 171.630.664.085 | 12,0% | 171.630.664.085 | 11,9% | 42,4% |
| 4 | SANTE PUBLIQUE ET LUTTE CONTRE LE SIDA | 168.137.441.680 | 11,7% | 168.137.441.680 | 11,6% | 54,0% |
| 5 | ENVIRONNEMENT,AGRICULTURE ET ELEVAGE | 135.236.682.592 | 9,4% | 139.207.082.375 | 9,6% | 63,6% |
| 6 | DEFENSE NATIONALE ET ANCIENS COMBATTANTS | 116.560.775.478 | 8,1% | 116.610.775.478 | 8,1% | 71,7% |
| 7 | SECURITE PUBLIQUE &GESTION CATASTROPHES | 70.505.356.819 | 4,9% | 70.505.356.819 | 4,9% | 76,6% |
| 8 | INTERIEUR ET FORMATION PATRIOTIQUE+DEV LOC | 4.982.737.502 | 0,3% | 66.309.611.115 | 4,6% | 81,2% |
| 9 | ENSEIGNEMENT SUP. &RECHERCHE SCIENTIFIQUE | - | 0,0% | 44.727.336.609 | 3,1% | 84,3% |
| 10 | TRANSPORTS, TRAV. PUBL. ,EQUIP.& AMENAGEMENT | 37.980.083.944 | 2,7% | 40.310.282.080 | 2,8% | 87,1% |
| 11 | COMMISSION ELECTORALE INDEPENDANTE | 22.437.514.043 | 1,6% | 34.937.514.043 | 2,4% | 89,5% |
| 12 | PRESIDENCE DE LA REPUBLIQUE | 26.855.627.288 | 1,9% | 26.855.627.288 | 1,9% | 91,3% |
| 13 | AFFAIRES ETRANGERES | 23.170.570.955 | 1,6% | 23.170.570.955 | 1,6% | 92,9% |

| | | | | | | |
|----|--|--------------------------|---------------|--------------------------|---------------|--------|
| 14 | JUSTICE,PROTECTION CIVIQUE ET GARDE DES SCEAUX | 20.340.374.554 | 1,4% | 20.340.374.554 | 1,4% | 94,3% |
| 15 | PERSONNE HUM.,AFFAIRES SOCIALES&GENRE | 16.915.508.308 | 1,2% | 16.915.508.308 | 1,2% | 95,5% |
| 16 | AFFAIRES DE LA COMMUNAUTE EAC | 14.993.351.227 | 1,0% | 14.993.351.227 | 1,0% | 96,5% |
| 17 | ASSEMBLEE NATIONALE | 10.764.511.208 | 0,8% | 10.764.511.208 | 0,7% | 97,3% |
| 18 | COMMERCE , INDUSTRIE ET TOURISME | 6.954.752.289 | 0,5% | 6.954.752.289 | 0,5% | 97,8% |
| 19 | COMMUNICATION ET MEDIAS | - | 0,0% | 6.316.193.116 | 0,4% | 98,2% |
| 20 | SENAT | 6.044.126.159 | 0,4% | 6.044.126.159 | 0,4% | 98,6% |
| 21 | FONCTION PUBL.,TRAVAIL &EMPLOI | 7.836.886.199 | 0,5% | 3.733.512.157 | 0,3% | 98,9% |
| 22 | BONNE GOUVERNANCE | 6.651.057.729 | 0,5% | 3.161.396.246 | 0,2% | 99,1% |
| 23 | REFORMES INSTITUTIONNLES& DECENTRALISATION | 64.205.045.754 | 4,5% | 2.878.172.141 | 0,2% | 99,3% |
| 24 | CULTURE ET SPORTS | 2.794.195.190 | 0,2% | 2.308.727.363 | 0,2% | 99,5% |
| 25 | DEUXIEME VICE-PRESIDENCE | 1.873.677.381 | 0,1% | 1.765.182.225 | 0,1% | 99,6% |
| 26 | PREMIERE VICE-PRESIDENCE | 1.706.312.814 | 0,1% | 1.706.312.814 | 0,1% | 99,7% |
| 27 | INSTITUTION OMBUSMAN | 1.308.048.424 | 0,1% | 1.308.048.424 | 0,1% | 99,8% |
| 28 | SECRETARIAT GENERAL DU GVNMT | 1.007.955.946 | 0,1% | 1.007.955.946 | 0,1% | 99,9% |
| 29 | COUR DES COMPTES | 980.703.577 | 0,1% | 980.703.577 | 0,1% | 99,9% |
| 30 | JEUNESSE;POSTES ET T.I.C. | 6.693.642.777 | 0,5% | 921.597.460 | 0,1% | 100,0% |
| 31 | EAU, ENVIRONNEMENT ET URBANISME | 6.341.959.946 | 0,4% | - | 0,0% | 100,0% |
| | | 1.431.798.358.071 | 100,0% | 1.444.798.358.071 | 100,0% | |

Source : Etabli par l'auteur sur base des données des lois de finances 2018 et 2018/2019

En appliquant la méthode ABC **pour les montants des crédits alloués** pour la période 2018/2019 et le nombre de ministères ou institutions (trente), on arrive au classement suivant (voir tableau n° 6)¹³ :

- Classe A : Elle comprend six(6) ministères (20%) qui consommeront 75% du budget total (budget annuel au-dessus de 100 milliards de FBU chacun);
- Classe B : Elle regroupe onze (11) ministères et institutions (27%) qui ne consommeront que 21% du budget total (budget annuel entre 20 et 100 milliards de FBU chacun) ;
- Classe C : Il s'agit de treize (13) ministères et institutions(43%) qui n'auront que 4% du budget total(budget annuel en-dessous de 10 milliards de FBU)

4.6 Budget des dépenses par fonctions

4.6.1 Ministères ou institutions dits « services généraux »

Les ministères dits « **services généraux** » sont les plus nombreux (une vingtaine)et vont consommer **602,0 milliards de FBU**, soit **41,7%** du budget des dépenses prévues pour la période 2018/2019 (voir tableau n°7);

¹³ Il y a une différence de 44,1 milliards de FBU non expliqué entre le total des dépenses indiquées à l'article 2 de la loi de finances 2018/19 et le total des budgets votés pour les différents ministères et institutions.

Tableau n°7 : Budgets des ministères « services généraux » pour 2018/2019

| | Ministère | Budget 2018 | Part | Budget 2018/2019 | Part | Variation |
|-----------|--|-----------------------|--------------|-----------------------|-------|------------------------|
| | Les ministères "services généraux " | | | | | |
| 1 | Finances ,Budget&Coopération Econom. | 183.774.156.188 | 12,8% | 187.769.468.195 | 13,0% | 3.995.312.007 |
| 2 | Défense Nationale & Anciens Combatants | 116.560.775.478 | 8,1% | 116.610.775.478 | 8,1% | 50.000.000 |
| 3 | Sécurité Publique & Gestion Catastrophes | 70.505.356.819 | 4,9% | 70.505.356.819 | 4,9% | - |
| 4 | Intérieur, Formation Patriot.+Dev Loc | 4.982.737.502 | 0,3% | 66.309.611.115 | 4,6% | 61.326.873.613 |
| 5 | Commission Electorale Indépendante | 22.437.514.043 | 1,6% | 34.937.514.043 | 2,4% | 12.500.000.000 |
| 6 | Présidence de la République | 26.855.627.288 | 1,9% | 26.855.627.288 | 1,9% | - |
| 7 | Affaires Etrangères | 23.170.570.955 | 1,6% | 23.170.570.955 | 1,6% | - |
| 8 | Justice,Protection Civ.& Garde Sceaux | 20.340.374.554 | 1,4% | 20.340.374.554 | 1,4% | - |
| 9 | Affaires de la Communauté EAC | 14.993.351.227 | 1,0% | 14.993.351.227 | 1,0% | - |
| 10 | Assemblée Nationale | 10.764.511.208 | 0,8% | 10.764.511.208 | 0,7% | - |
| 11 | Communication & Medias | - | 0,0% | 6.316.193.116 | 0,4% | 6.316.193.116 |
| 12 | Sénat | 6.044.126.159 | 0,4% | 6.044.126.159 | 0,4% | - |
| 13 | Fonction Publique ,Travail &Emploi | 7.836.886.199 | 0,5% | 3.733.512.157 | 0,3% | -4.103.374.042 |
| 14 | Bonne Gouvernance | 6.651.057.729 | 0,5% | 3.161.396.246 | 0,2% | -3.489.661.483 |
| 15 | Réformes Institutionnelles& Décentralis. | 64.205.045.754 | 4,5% | 2.878.172.141 | 0,2% | -61.326.873.613 |
| 16 | Deuxième Vice-Présidence | 1.873.677.381 | 0,1% | 1.765.182.225 | 0,1% | -108.495.156 |
| 17 | Première Vice-Présidence | 1.706.312.814 | 0,1% | 1.706.312.814 | 0,1% | - |
| 18 | Institution Ombusman | 1.308.048.424 | 0,1% | 1.308.048.424 | 0,1% | - |
| 19 | Secrétariat Général Du Gouvernement | 1.007.955.946 | 0,1% | 1.007.955.946 | 0,1% | - |

| | | | | | | |
|-----------|--|--------------------------|--------------|--------------------------|-------|-----------------------|
| 20 | Cour Des Comptes | 980.703.577 | 0,1% | 980.703.577 | 0,1% | - |
| 21 | Jeunesse;Postes & Technologies Inform. | 6.693.642.777 | 0,5% | 921.597.460 | 0,1% | -5.772.045.317 |
| | Total Services Généraux | 592.692.432.022 | 41,4% | 602.030.361.147 | 41,7% | 9.337.929.125 |
| | BUDGETGLOBAL | 1.431.798.358.071 | 100% | 1.444.748.398.071 | 100% | 13.00.000.000 |

Source : Établi par l'auteur sur base des données des lois de finances 2018 et 2018/2019

Commentaires

- Avec 187,7 milliards, le Ministère en charge des finances publiques a le budget le plus important parmi les ministères dit « services généraux » ;
- Le ministère en charge du développement communal a été supprimé et les activités y relatives ont été transférées au ministère chargé de l'intérieur et de la formation patriotique ;
- Le ministère en charge des Postes, des technologies de l'information, de la communication et des médias a été scindé en deux et il y a eu création d'un nouveau ministère chargé de la communication et des médias ;
- La Cour des Comptes et le ministère en charge de la jeunesse, postes et technologies de l'information sont les moins nantis avec un budget qui n'atteint pas un milliard de FBU.

4.6.2 Ministères dits « services sociaux »

Les ministères « sociaux » ne sont qu'au nombre de cinq, et ils viennent en deuxième position avec 464,6 milliards de FBU soit 33,5% du budget des dépenses prévues pour la période 2018/2019 (voir tableau n°8);

Tableau n°8 : Budgets des ministères « services sociaux » pour 2018/2019

| | Les Ministères "Sociaux" | Budget 2018 | Part | Budget 2018/2019 | Part | Variation |
|---|--|--------------------------|--------------|--------------------------|--------------|-----------------------|
| 1 | Education, Formation Tech&Profession. | 293.114.638.015 | | 252.526.202.135 | 17,5% | -40.588.435.880 |
| 2 | Santé Publique & Lutte Contre le Sida | 168.137.441.680 | 11,7% | 168.137.441.680 | 11,6% | - |
| 3 | Enseignement Sup. & Recherche Scientifique | - | 20,5% | 44.727.336.609 | 3,1% | 44.727.336.609 |
| 4 | Droits Hum., Affaires Sociales&Genre | 16.915.508.308 | 1,2% | 16.915.508.308 | 1,2% | - |
| 5 | Culture et Sports | 2.794.195.190 | 0,2% | 2.308.727.363 | 0,2% | -485.467.827 |
| | Total Services Sociaux | 480.961.783.193 | 33,6% | 484.615.216.095 | 33,5% | 3.653.432.902 |
| | TOTAL GENERAL | 1.431.798.358.071 | 100% | 1.444.748.398.071 | 100% | 12.950.000.000 |

Source : Etabli par l'auteur sur base des données des lois de finances 2018 et 2018/2019

Commentaires

- Le ministère de l'éducation nationale a été scindé en deux avec la création du ministère chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique ;
- Le ministère en charge de l'éducation et de la formation technique et professionnelle a le budget le plus important qui atteint 252,5 milliards alors que celui en charge de la culture et des sports n'a que 2,3 milliards pour la période 2018/2019.

4.6.3 Ministères dits « services économiques »

Les ministères « économiques » ne sont aussi qu'au nombre de cinq, et ils viennent en dernière position avec 358,1 milliards de FBU soit 24,8% du budget des dépenses prévues pour la période 2018/2019(voir tableau n°9)

Tableau n°9 : Budgets des ministères « économiques » pour 2018/2019

| | Les Ministères " Économiques" | Budget 2018 | Part | Budget 2018/2019 | Part | Variation |
|----------|--|--------------------------|--------------|--------------------------|--------------|-----------------------|
| 1 | Hydraulique, Energie & Mines | 171.630.664.085 | 12,0% | 171.630.664.085 | 11,9% | - |
| 2 | Environnement,Agriculture &Elevage | 135.236.682.592 | 9,4% | 139.207.082.375 | 9,6% | 3.970.399.783 |
| 3 | Transports, Trav. Publ. ,Equip.& Amenagt | 37.980.083.944 | 2,7% | 40.310.282.080 | 2,8% | 2.330.198.136 |
| 4 | Commerce , Industrie & Tourisme | 6.954.752.289 | 0,5% | 6.954.752.289 | 0,5% | - |
| 5 | Eau, Environnement &Urbanisme | 6.341.959.946 | 0,4% | - | 0,0% | -6.341.959.946 |
| | Total Services "Economiques" | 358.144.142.856 | 25,0% | 358.102.780.829 | 24,8% | -41.362.027 |
| | TOTAL GENERAL | 1.431.798.358.071 | 100% | 1.444.798.358.071 | 100% | 12.950.000.000 |

Source : Etabli par l'auteur sur base des données des lois de finances 2018 et 2018/2019

Commentaires

- Le ministère en charge de l'hydraulique, l'énergie et des mines a le budget le plus important qui atteint 171,1 milliards alors que celui en charge du commerce, de l'industrie et du tourisme n'a que 6,9 milliards pour la période 2018/2019.
- Le ministère en charge de l'eau, l'environnement et l'urbanisme a été supprimé car :
 - les activités relatives à l'eau ont été transférées au ministère chargé de l'énergie et des mines,
 - les activités relatives à l'environnement ont été transférées au ministère chargé de l'agriculture et de l'élevage et ;
 - les activités relatives à l'urbanisme ont été transférées au ministère chargé des travaux public et équipements.

5. Prise en compte des recommandations de la Cour des Comptes dans les projets de budget de 2018 et 2018/2019.

5.1 Introduction

L'analyse du Budget Général de l'Etat au regard « *du niveau de prise en compte des recommandations de la Cour des Comptes* » a pris comme repère les principales recommandations qui ont été faites dans les rapports relatifs aux commentaires de la Cour des Comptes pour les projets de budget de l'Etat pour les années 2016, 2017, 2018 et le budget révisé 2018/2019 conforme aux directives de la Communauté Est Africaine (EAC).

Les rapports ou commentaires de la Cour des Comptes portant sur les projets de budget de l'Etat ont été établis conformément à la loi n°1/35 du 04 décembre 2008 relative aux finances publiques qui dispose en son article 31 que « la Cour des Comptes adresse au Parlement son avis sur tout projet de loi de finances dans les quinze jours de son adoption en Conseil des Ministres ».

L'élaboration de ces rapports ou commentaires résulte aussi de l'application de la loi n°1/002 du 31 mars 2004 sur la Cour des Comptes) qui dispose en son article 2 b que la Cour des Comptes « ...transmet à l'Assemblée Nationale, préalablement au vote, ses commentaires à propos de tous les projets de budget soumis à son suffrage ».

Dans les lignes qui suivent, nous analysons la part des recommandations de la Cour des Comptes qui sont reconduites et de celles non reconduites à chaque analyse d'un projet de loi de finances et celles qui peuvent être considérées comme nouvelles lorsqu'elles apparaissent une seule fois.

5.2 Principales recommandations de la Cour des Comptes sur le projet de loi de finances exercice 2018

La Cour des Comptes a relevé plusieurs constatations qui ont abouti à 21 recommandations principales pour le Ministre en charge des finances (voir tableau 10 ci-dessous)¹⁴.

¹⁴ Par rapport aux rapports/commentaires de la Cour des comptes, l'ordre des recommandations a été modifié pour indiquer le domaine ou la rubrique budgétaire à laquelle la recommandation s'applique.

Tableau n°.10 : Recommandations principales de la Cour des Comptes/ Budget 2018

| Rubrique/Domaine | N° | Recommandations |
|---|----|---|
| Délais légaux de production ou dépôt des documents | 1 | Respecter le délai légal prévu à l'article 176 de la constitution (de 2005)ainsi que les délais prévus aux articles 13 et 56 de la loi organique sur les finances publiques. |
| Hypothèses macroéconomiques | 2 | Produire des données chiffrés qui sont à la base du calcul des hypothèses macroéconomiques |
| Structure de loi de finances | 3 | Produire tous les documents qui doivent accompagner le projet de loi de finances |
| | 4 | Présenter au Parlement avant le vote du budget, la variation des soldes des budgets annexes, des soldes des budgets d'affectation spéciale et des soldes des budgets de prêts |
| Recettes fiscales | 5 | Produire pour le Parlement un exposé des motifs contenant une note explicative sur les bases d'estimation de l'impact budgétaire qu'apportent les nouvelles mesures fiscales |
| | 6 | Instaurer pour chaque mesure fiscale nouvelle un sous-compte correspondant afin de rendre possible l'évaluation individualisée de chaque mesure fiscale nouvelle |
| | 7 | Reconduire des mesures budgétaires qui ont pu produire un impact budgétaire réel sur les recettes afin de garder au cours de la gestion budgétaire l'équilibre de la loi de finances votée par le Parlement |
| | 8 | Faire des prévisions réalistes au niveau des recettes fiscales et des exonérations en tenant compte du niveau des réalisations au 30 septembre de l'année en cours |
| Recettes exceptionnelles | 9 | Produire au Parlement les données qui ont été à la base des prévisions des recettes exceptionnelles |
| | 10 | Eclairer le Parlement sur la base de calcul de la recette intitulée « Office Burundais des Mines et des Carrières » pour un montant de 7 557 560 000FBU inscrit dans le projet de loi de Finances de 2018 |
| Dons | 11 | Instaurer un système clair de suivi de la gestion des dons |
| | 12 | Ventiler le montant de 81 852 033 428 FBU des dons enregistrés dans le compte intitulé « autres » pour permettre d'identifier l'origine des financements |
| | 13 | Aligner les dépenses aux recettes attendues |

| | | |
|---------------------------------|----|--|
| Dépenses courantes | 14 | Mettre en place l'ordonnance fixant le cadre réglementaire des commissions techniques, comités de pilotage, toutes les cellules de gestion des marchés publics et des projets ainsi que toute activité ou événement gouvernemental impliquant les finances de l'Etat |
| | 15 | Eclairer le Parlement sur la situation des arriérés |
| | 16 | Prévoir un budget réaliste conforme aux besoins réels des services ministériels et autres institutions pour ne pas recourir aux transferts dont le montant reste limité par la loi |
| | 17 | Eclairer le Parlement sur les raisons de l'augmentation de 45,6% de frais de missions à l'intérieur du pays. |
| | 18 | S'assurer que les utilisateurs des véhicules de fonction de l'Etat ne perçoivent pas en même temps les indemnités kilométriques |
| Remboursement d'emprunts | 19 | Etablir la situation détaillée des charges de trésorerie regroupant le remboursement d'emprunts |
| Dépenses en capital | 20 | Faire des prévisions réalistes des dépenses d'investissement sur les ressources nationales (130 923 030 806 FBU) |
| Financement du déficit | 21 | Respecter l'article 12 de la loi relative aux finances publiques du 4 décembre 2008 qui stipule que « l'Etat ne peut être financé par des avances de la Banque de la République du Burundi » en cas de besoin du financement du déficit budgétaire |

Tableau établi par l'auteur sur base des commentaires de la Cour des Comptes sur le projet de loi de finances 2018.

NB : Toutes les constatations et les 21 recommandations principales faites par la Cour des Comptes sur le projet de budget 2018 sont reprises dans le tableau de l'annexe 1.

5.3 Appréciation du niveau de prise en Comptes des recommandations 2018 dans le projet de budget 2018/2019

Les commentaires et les recommandations de la Cour des Comptes se sont basés sur la vérification du maintien des lignes budgétaires du budget 2018 dans le projet de loi de finances révisé pour l'exercice 2018/2019.

Ce travail a été réalisé en procédant aux rapprochements suivants :

- Le rapprochement des dispositions de la loi de finances 2018 avec celles du projet de loi de finances révisée 2018/2019 ;
- Le rapprochement des lignes budgétaires de la loi de finances 2018 avec celles du projet de loi de finances révisée 2018/2019;
- L'analyse des lignes budgétaires de recettes et de dépenses qui ont subi des modifications.

Le constat est que toutes les recommandations émises lors de l'analyse du projet de budget 2018 n'ont pas été respectées lors de l'élaboration et la présentation du Projet de loi de finances révisé, exercice 2018/2019 (voir tableau n°11).

Tableau11. : Etat de prise en compte des recommandations 2018par rapport à 2018/2019

| Rubrique | N° | Etat de prise en compte des recommandations |
|--|----|--|
| Délais légaux de production ou dépôt des documents | 1 | La recommandation relative au respect des délais légaux stipulés par la constitution et la loi organique sur les finances publiques n'a pas étéreconduite car le cycle budgétaire conforme à la nouvelle constitution vient de commencer ¹⁵ |
| Cadre et Hypothèses macroéconomiques | 2 | La recommandation relative à « la production de données chiffrés qui sont à la base du calcul des hypothèses macroéconomiques » n'a pas été reconduite mais elle est toujours valable. |
| Structure de loi de finances | 3 | La recommandation relative à « la production de tous les documents qui doivent accompagner le projet de loi de finances » n'a pas été reconduite, mais elle est toujours non prise en compte. |
| | 4 | La recommandation relative à la présentation au Parlement avant le vote du budget,« de la variation des soldes des budgets annexes, des soldes des budgets d'affectation spéciale et des soldes des budgets de prêts » n'a pas été reconduite, mais elle est toujours valable. |
| Recettes fiscales | 5 | La recommandation relative à la production pour le Parlement,« d'un exposé des motifs contenant une note explicative sur les bases d'estimation de l'impact budgétaire qu'apportent les nouvelles mesures fiscales » n'a pas été reconduite, mais elle est toujours valable. |
| | 6 | La recommandation de reconduire des mesures budgétaires qui ont pu produire un impact budgétaire réel sur les recettes afin de garder au cours de la gestion budgétaire, l'équilibre de la loi de finances votée par le Parlement a été reconduite |
| | 7 | La recommandation d'instaurer pour chaque mesure fiscale nouvelle un sous-compte correspondant afin de rendre possible l'évaluation individualisée de chaque mesure fiscale nouvelle a été reconduite. |
| | 8 | La recommandation de faire des prévisions réalistes au niveau des recettes fiscales et des exonérations en tenant compte du niveau des réalisations au 30 septembre de l'année en cours a été reconduite au niveau des exonérations |

¹⁵ Le cycle budgétaire commence en juillet et se termine en juin de l'année suivante. Il faudra donc adapter les autres textes de lois ou règlements.

| | | |
|----------------------------------|----|--|
| Recettes exceptionnelles | 9 | La recommandation de produire au Parlement les données qui ont été à la base des prévisions des recettes exceptionnelles a été reconduite |
| | 10 | La recommandation d'éclairer le Parlement sur la base de calcul de la recette intitulée « Office Burundais des Mines et des Carrières » pour un montant de 7 557 560 000FBU inscrit en loi de Finances 2018 a été reconduite |
| Dons | 11 | Instaurer un système clair de suivi de la gestion des dons La recommandation a été reconduite |
| | 12 | La recommandation de ventiler le montant de 81 852 033 428 FBU des dons enregistrés dans le compte intitulé « autres » pour permettre d'identifier l'origine des financements n'a pas été reconduite mais elle est toujours valable. |
| Dépenses courantes | 13 | La recommandation d' aligner les dépenses aux recettes attendues a été reconduite |
| | 14 | La recommandation de mettre en place une ordonnance fixant le cadre réglementaire des commissions techniques, comités de pilotage, toutes les cellules de gestion des marchés publics et des projets ainsi que toute activité ou événement gouvernemental impliquant les finances de l'Etat n'a pas été reconduite, mais elle est toujours valable. |
| | 15 | La recommandation d'éclairer le Parlement sur la situation des arriérés a été reconduite |
| | 16 | La recommandation de prévoir un budget réaliste conforme aux besoins réels des services ministériels pour ne pas recourir aux transferts de crédits n'a pas été reconduite, mais elle est toujours valable. |
| | 17 | La recommandation d'éclairer le parlement sur les raisons de l'augmentation des frais de missions à l'intérieur du pays (45,6%) n'a pas été reconduite |
| | 18 | La recommandation de s'assurer que les utilisateurs des véhicules de fonction de l'Etat ne perçoivent pas en même temps les indemnités kilométriques n'a pas été reconduite mais elle est toujours valable. |
| Remboursements d'emprunts | 19 | La recommandation d'établir la situation détaillée des charges de trésorerie regroupant le remboursement d'emprunts n'a pas été reconduite mais elle est toujours valable. |
| Dépenses en capital | 20 | La recommandation de faire des prévisions réalistes des dépenses d'investissement sur les ressources nationales (130 923 030 806 FBU) n'a pas été reconduite mais elle est toujours valable. |

| | | | |
|--------------------------------|-----------|----|---|
| Financement déficit | du | 21 | La recommandation de respecter l'article 12 de la loi relative aux finances publiques du 4 décembre 2008 qui stipule que « l'Etat ne peut être financé par des avances de la Banque de la République du Burundi » en cas de besoin du financement du déficit budgétaire a été reconduite |
|--------------------------------|-----------|----|---|

Tableau établi par l'auteur sur base des commentaires de la Cour des Comptes sur le projet de loi de finances 2018 et 2018/2019.

Niveau de prise en compte

- Par rapport aux 21 recommandations formulées pour le projet de budget 2018, neuf (9) recommandations seulement ont été reconduites (43%) alors que toutes les recommandations restent valables à l'exception de celle relative au respect des délais légaux puisqu'un nouveau cycle budgétaire vient de commencer conformément aux directives de l'EAC.
- Cependant, la nouveauté est que la Cour des Comptes a bien indiqué pour la première fois, certaines recommandations qui ont été reconduites lors de son analyse du projet de loi de finances révisé pour l'exercice 2018/2019.
- Comme toutes les recommandations restent valables, on peut dire en définitive, qu'aucune recommandation de la Cour des Comptes contenue dans son rapport sur le projet de budget 2018 n'a été prise en compte dans le projet de budget 2018/2019.

5.4 Appréciation du niveau de prise en Comptes des recommandations relatives aux budgets 2016, 2017 par rapport à celles de 2018

L'appréciation se basera sur le nombre de fois que la même recommandation est revenue lors de l'analyse des projets de loi de finances (voir annexe 3).

Sur base des principales recommandations faites par la Cour des Comptes sur le projet de budget de 2016 (neuf recommandations), le projet de budget de 2017(quinze recommandations) et celui de 2018 (vingt une recommandations), nous relevons dans les lignes qui suivent, les recommandations qui sont revenues au moins trois fois, celles qui sont revenues au moins deux fois et enfin, celles qui ne sont apparues qu'une seule fois.

5.4.1 Recommandations qui sont revenues trois fois

Sur les trois années, les recommandations qui sont revenues trois fois sont au nombre de quatre (4) à savoir :

- 1) Faire des prévisions réalistes pour les recettes, les charges et le déficit budgétaire ;
- 2) Produire tous les documents devant accompagner le projet de loi de finances conformément aux articles 26 et 27 de la loi sur les finances publiques ;
- 3) Produire les données qui ont été à la base des prévisions des recettes exceptionnelles (surtout les recettes provenant des collectivités locales) ;
- 4) Produire un exposé des motifs contenant une note explicative sur les bases d'estimation de l'impact budgétaire qu'apportent les nouvelles mesures fiscales.

5.4.2 Recommandations qui sont revenues deux fois

Elles sont au nombre de **sept (7)**, à savoir :

- 1) Elaborer le document d'orientation budgétaire et la lettre de cadrage devant servir d'outils de base de l'élaboration des lois de finances ;
- 2) Elaborer et faire adopter par le Parlement le projet de loi de règlement et de compte rendu budgétaire de l'année N-1 avant d'adopter la loi de finances comptant pour l'année budgétaire N+1 ;
- 3) Faire des prévisions réalistes au niveau des recettes fiscales et des exonérations en tenant compte du niveau des réalisations au 30 septembre de l'année en cours ;
- 4) Prendre des mesures qui s'imposent pour maîtriser le déficit budgétaire notamment la limitation des dépenses de fonctionnement et la discipline budgétaire de la part des gestionnaires de crédits ;
- 5) Motiver la remise en cause de la politique de charroi zéro et s'assurer que les utilisateurs des véhicules de fonction de l'Etat ne perçoivent pas en même temps les indemnités kilométriques ;

- 6) Eclairer le Parlement sur la situation des arriérés et prévoir des allocations budgétaires dans la loi de finances pour apurer les arriérés du trésor ;
- 7) Eviter de financer le déficit budgétaire par les avances de la Banque centrale pour respecter l'article 12 de la loi relative aux finances publiques du 4 décembre 2008 qui stipule que « L'Etat ne peut être financé par des avances de la Banque de la République du Burundi ».

5.4.3 Recommandations qui ne sont apparues qu'une seule fois

Elles sont nombreuses, mais celles jugées très importantes qui sont toujours valables sont au nombre de onze (11) à savoir :

- 1) Penser à l'élaboration d'un nouveau cadre macroéconomique et budgétaire en remplacement du CSLP II qui est arrivé à son terme depuis 2015 ;
- 2) Produire les Comptes consolidés de l'ensemble des administrations publiques ;
- 3) Produire le document de programmation indicative à moyen terme (CDMT et le programme d'investissements publics) ;
- 4) Reconduire des mesures budgétaires qui ont pu produire un impact budgétaire réel sur les recettes afin de garder au cours de la gestion budgétaire l'équilibre de la loi de finances votée par le Parlement ;
- 5) Eclairer le Parlement sur la base de calcul de la recette intitulée « Office Burundais des Mines et des Carrières » ;
- 6) Instaurer un système clair de suivi de la gestion des dons ;
- 7) Ventiler le montant des dons enregistrés dans le compte intitulé « autres » pour permettre d'identifier l'origine des financements ;
- 8) Prévoir un budget réaliste conforme aux besoins réels des services ministériels pour ne pas recourir aux transferts dont le montant reste limité par la loi ;
- 9) Produire pour le Parlement la liste des agents concernés par le gel des annales tant au niveau de la fonction publique qu'au niveau des administrations personnalisées de l'Etat avec une grille des montants de ces annales ;

- 10) Faire des prévisions réalistes des dépenses d'investissement sur les ressources nationales ;
- 11) Etablir la situation détaillée des charges de trésorerie regroupant le remboursement d'emprunts.

Appréciation du niveau de prise en Comptes des recommandations

- Le constat est que toutes les recommandations émises lors de l'analyse des projets de budget de 2016 à 2018 n'ont pas été respectées lors de l'élaboration et la présentation des Projets de loi de finances qui ont suivi les commentaires de la Cour des Comptes ;
- Les recommandations n'étant pas prise en considération par le Gouvernement, ni par le Parlement, on peut alors se poser la question sur l'utilité et la pertinence des recommandations de la Cour des Comptes vu que des améliorations ne se font pas encore remarquées pour un bon usage des fonds publics.

En conclusion, afin de mieux apprécier le niveau de prise en compte des recommandations de la Cour des Comptes, il est indispensable que cette dernière procède chaque année à l'élaboration d'un rapport de suivi de l'application de ses recommandations.

Dans le dernier chapitre, une proposition est faite pour la Cour des Comptes en ce qui concerne les modalités de suivi des recommandations. Mais auparavant, le chapitre suivant indique certains impacts du non-respect des recommandations de la Cour des Comptes et les secteurs lésés.

6. Impacts du non respect des recommandations de la Cour des Comptes.

Parmi les objectifs d'une Cour des Comptes efficace, il ya lieu de signaler, entre autres les aspects suivants :

- s'assurer que le Gouvernement maîtrise ses dépenses et optimise ses ressources ;
- s'assurer que le Gouvernement maîtrise de la dette publique ;
- garantir la qualité des Comptes publics par la certification ;
- Contribuer à l'amélioration de la gestion des fonds publics.

6.1 Impacts négatifs du non respect de certaines recommandations

L'impact principal du non respect des recommandations de la Cour des Comptes est le manque de transparence et de sincérité des projets de loi de finances soumis pour avis et commentaires par la Cour des Comptes et au vote du Parlement

Les impacts négatifs découlent notamment des facteurs suivants : la non actualisation du CDMT, la non production du rapport préalable au budget, la non exhaustivité des projets de loi de finances, la non efficacité du contrôle parlementaire, des coûts du financement bancaire des déficits, la non sincérité du budget et à la non participation du public, en l'occurrence la société civile.

6.1.1 Non actualisation du CDMT

Les objectifs de la politique économique et budgétaire à long terme du Gouvernement ne sont pas formulés explicitement à travers des Cadres de dépenses à Moyen Terme (CDMT) ;

La conséquence est que le budget est voté sans une perspective à moyen terme illustrant la façon dont les recettes et les dépenses publiques vont évoluer pendant au moins les deux années situées au-delà de la prochaine année budgétaire.

6.1.2 Non production du rapport préalable au budget

Les principales hypothèses économiques ne sont pas explicitées. Cela concerne la prévision de la croissance du PIB, la composition de la croissance du PIB, l'évolution de l'inflation et les taux d'intérêt (politique monétaire), éléments devant figurer dans un rapport préalable au budget qui doit normalement être rendu public et débattu au Parlement au plus tard un mois avant la présentation du projet de budget.

La non production du rapport préalable au budget n'encourage pas le débat sur les agrégats budgétaires et sur la façon dont ils interagissent avec l'économie et le niveau total des recettes, des dépenses, du déficit et de la dette publique ne sont pas mis en lumière au minimum pour les deux années suivantes.

Aussi, une analyse de sensibilité n'est pas effectuée sur les incidences qu'auraient à l'égard du budget, des changements dans les principales hypothèses économiques.

6.1.3 Non sincérité des projets de loi de finances

Le budget n'est pas exhaustif et ne couvre pas l'ensemble des dépenses et des recettes de l'État et les annexes et autres documents qui doivent accompagner le budget ne sont pas tous produits ;

Le projet de budget n'est pas cohérent avec les réalisations figurant dans les précédents rapports budgétaires (inexistence de lois de règlement) et il existe une tendance à la sous estimation du déficit, soit pour faciliter le vote du budget, soit en raison d'une imprécision dans l'évaluation du déficit ;

Le budget ne comporte pas une analyse des exonérations (dépenses fiscales) et une analyse approfondie des arriérés de paiement ;

Le projet de budget n'est pas soumis suffisamment à l'avance au Parlement de façon à ce que ce dernier puisse l'examiner de façon approfondie. En

principe, il ne faudrait en aucun cas, qu'il soit présenté **moins de trois mois** avant le début de l'année budgétaire¹⁶.

6.1.4 Non Sincérité du déficit budgétaire

Même si les prévisions ne peuvent pas être toujours exactes, le principe de la sincérité budgétaire interdit au Gouvernement de sous-estimer les charges et de surestimer les ressources pour masquer l'ampleur du déficit

L'équilibre budgétaire est donc obtenu de façon fictive car les recettes sont jugées irréalistes par la Cour des Comptes au regard des réalisations de l'année en cours au 30 septembre et la non production du projet de loi de règlement.

6.1.5 Impacts négatifs du financement du déficit budgétaire prévu pour 2018/2019

Comme le projet de budget est toujours présenté en équilibre, la problématique du déficit s'analyse en termes de **modalités de financement** par la recherche de dons ou le recours aux emprunts qui coûtent chers en termes d'inflation, d'intérêts à payer et de perte de change (fluctuation des taux de change). En effet :

- le financement intérieur bancaire excessif auprès de la Banque Centrale et des banques commerciales engendre souvent l'inflation qui entraîne la diminution du pouvoir d'achat de la population; Il peut également conduire à une forte pression fiscale, le Gouvernement cherchant à augmenter les taxes et l'impôt pour pouvoir payer.
- le financement intérieur non bancaire excessif par la vente d'Obligations et Bons du Trésor au secteur privé se traduit par des taux d'intérêt réels élevés et l'éviction de l'investissement du secteur

¹⁶ La nouvelle Constitution du 17 mai 2018 exige le dépôt du projet de budget au début du mois d'avril pour être voté avant le 30 juin.

privé qui entraînent la diminution de la production des biens et services et de l'emploi (chômage);

- Le financement extérieur excessif par des tirages sur des emprunts externes occasionne un problème de remboursements de la dette extérieure.

6.1.6 Non efficacité du contrôle parlementaire

Comme mentionné ci-haut, le Parlement n'examine pas profondément les projets de budgets et les rapports budgétaires par manque de temps et de moyens pour exiger la production de tous les documents légaux requis.

La non production de toutes les annexes et documents requis ne permet pas le **contrôle efficace** des dépenses de fonctionnement et d'investissements de l'Etat, des entreprises publiques (budgets annexes) et des projets (budgets d'affectation spéciale).

6.1.7 Non-participation du public (société civile)

Au Burundi, l'implication du public dans le processus budgétaire n'est pas aujourd'hui considérée comme utile alors qu'une telle participation peut aider le Gouvernement à lutter contre la mauvaise gestion¹⁷.

Le Ministère en charge des Finances n'a pas encore adopté la pratique de faciliter la compréhension du processus budgétaire par les citoyens et les organisations non gouvernementales (pas de budgets citoyens).

¹⁷Aux Philippines, les membres du Groupe Citoyens pour un Bon Gouvernement ont été choqués quand ils ont vu dans le journal publié par le Ministère des travaux publics déclarant qu'il avait réalisé avec succès 27 projets dans une province. Sachant que cela n'était pas vrai, les membres de ce groupe de citoyens ont rassemblé une documentation détaillée sur l'état véritable des projets soi-disant réalisés.

Un contrôle gouvernemental officiel a confirmé les conclusions du groupe et plusieurs fonctionnaires ont été accusés de corruption puis finalement suspendus pour mauvaise gestion.

Si les citoyens ne sont pas impliqués dans le processus de préparation budgétaire, le budget élaboré par le Gouvernement ne répondra pas efficacement à leurs besoins réels.

6.2. Quelques illustrations de non respect des recommandations de la Cour des Comptes.

6.2.1. Généralités

Le non respect des recommandations de la Cour des Comptes compromet dangereusement la gouvernance des finances publiques.

L'importance de la bonne gestion des finances publiques ou de la bonne gouvernance des finances publiques découle du rôle central que joue le budget public dans le développement d'un pays. En effet, le budget est l'instrument le plus important de mise en œuvre des politiques publiques et une mauvaise gouvernance du budget affecte tous les secteurs de la vie des citoyens.

Le Parlement étant la principale institution publique qui représente toutes les couches de la société, il lui appartient de représenter et de défendre les intérêts de toutes les couches de la population et de veiller à une mise en œuvre efficace et efficiente de ces politiques publiques.

La gouvernance des finances publiques est souvent compromise par une faible indépendance du Parlement par rapport à l'exécutif surtout lorsque l'environnement général n'est pas associé à une volonté politique de faire appliquer la responsabilité du Gouvernement devant le Parlement.

D'une manière générale, l'amélioration de la gouvernance des finances publiques est compromise par le non renforcement du rôle du Parlement dans le processus budgétaire.

Quelques cas d'illustrations sont repris ci-après.

6.2.2. Des budgets de certains fonds spéciaux non visibles au budget de l'Etat.

Le Fonds Commun des Fertilisants et le Fonds Commun de l'Education, appartenant respectivement aux secteurs agricole et de l'éducation, n'apparaissent plus au budget comme des fonds spéciaux à être débattus de façon détaillé au Parlement. Ils ont été transformés en budgets d'affectation spéciale gérés comme des projets d'investissement.

Cette pratique compromet la transparence budgétaire.

6.2.3. Violation de la règle de l'universalité du budget

Le principe de l'universalité budgétaire précise que l'ensemble des recettes et l'ensemble des dépenses doivent être inscrites au budget pour leur montant intégral/brut (pas d'omissions ni dissimulations).

D'après les recommandations de la Cour des Comptes, ce principe n'est pas respecté pour les recettes non fiscales, les recettes exceptionnelles et les fonds ou Comptes extrabudgétaires.

A titre d'exemple, la Cour des Comptes a constaté que le projet de budget 2018 prévoyait une recette de 8,2 milliards de FBU pour le Fonds routier sur « l'impôt sur les véhicules » qui n'est plus en vigueur, mais perçu sur le prix du carburant.

6.2.4. Violation de la règle de l'unité budgétaire

Le principe de l'unité budgétaire précise que le projet de budget doit contenir toutes les prévisions des dépenses ainsi que toutes les prévisions de recettes dans **un document unique** permettant d'apprécier facilement l'équilibre budgétaire et l'ampleur du déficit à être approuvé par le Parlement.

D'après les recommandations de la Cour des Comptes, ce principe n'est pas respecté pour les recettes non fiscales et les recettes exceptionnelles, les

soldes des dépenses des budgets annexes et celles des budgets d'affectation spéciale.

A titre d'exemple, la Cour des Comptes a estimé que pour le projet de budget 2018, il est impossible de faire un commentaire quelconque sur les prévisions des recettes exceptionnelles étant donné que le niveau de leurs réalisations n'est pas connu. Cette lacune comporte le risque de détournement des fonds qui limiterait les services rendus à la population.

6.2.5. Violation de la spécialisation budgétaire

Ce principe interdit le transfert de crédits entre les chapitres et articles budgétaires sans l'accord du Parlement.

Par manque de rapports sur l'exécution des budgets depuis 2015, la Cour des Comptes n'est plus en mesure de vérifier si les transferts de crédits ou les virements de crédits sans l'autorisation parlementaire ne sont pas devenus une pratique courante, le risque étant le transfert ou le virement de crédits aux activités prévisibles, non urgentes, non accidentelles, non indispensables et non prioritaires pour la population.

6.2.6. Problématique des arriérés de paiement

En principe, les recettes sont comptabilisées au moment où elles sont collectées tandis que les dépenses sont comptabilisées au moment de leur engagement. C'est au moment de la liquidation que la créance sur l'Etat est déterminée.

Il est accepté et recommandé de considérer cette créance comme arriéré de paiement lorsqu'elle a été ordonnancée, mais pas été effectivement payée (comptabilité base ordonnancements).

Comme il y a des dépenses payées sans ordonnancement, il suffit d'ajouter celles-ci aux créances base ordonnancement pour avoir le montant des arriérés (appelés aussi Restes à payer). Ce montant n'est jamais détaillé et

renseigné au Parlement (voir article 3 des budgets 2018 et 2018/2019 relatif à l'équilibre budgétaire).

Il arrive souvent que toutes les dépenses liquidées et ordonnancées ne soient pas réglées pendant la période budgétaire concernée. Il y a donc une accumulation d'arriérés qui aggrave le solde budgétaire (les arriérés affectent également la sincérité du solde budgétaire et celle du total des dépenses).

De plus, les retards de paiement des créances perturbent les activités des opérateurs publics et privés qui, par manque de liquidité, vont recourir à des emprunts bancaires, accroissant ainsi les charges d'intérêts, ce qui réduit leur bénéfice et l'impôt à payer à l'Etat.

7. Normes et modalités de suivi des recommandations de la Cour des Comptes

L'existence de mécanismes efficaces de suivi de l'application des recommandations constitue l'un des huit piliers de l'indépendance des Institutions Supérieures de Contrôle (ISC) définis par l'Organisation Internationale des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques (INTOSAI) »(voir encadré n°1).

7.1. Rappel des normes internationales de suivi des recommandations

Le pilier n° 8 relatif à l'indépendance des ISC mentionne que : « Les ISC doivent avoir des procédures indépendantes garantissant des contrôles de suivi pour veiller à ce que les entités contrôlées donnent suite à leurs observations et à leurs recommandations et que des mesures correctives soient prises »

Encadré n°1 : Les piliers de l'indépendance de la Cour des Comptes

Pilier I : Statut juridique/Indépendance : Pour garantir la nature juridique appropriée et efficace des ISC, l'indépendance des ISC doit être clairement définie à travers la Constitution et les législations, y compris contenir des dispositions pour son application de facto

Pilier II : Les ressources : Les ISC doivent disposer des ressources humaines, matérielles et financières nécessaires et raisonnables, et doivent gérer leurs propres budgets sans intervention ou contrôle du Gouvernement ou de ses autorités.

Pilier III : Les membres de la Cour des Comptes : Les conditions de la nomination des Présidents des ISC et des membres des ISC doivent être précisées dans la législation. L'indépendance des présidents des ISC et des membres des ISC ne peut être assurée que si leur nomination est pour une période suffisamment longue et déterminée ; la destitution doit être réalisée dans le cadre d'un processus qui garantit l'indépendance à l'égard du pouvoir exécutif. Ceci leur permet de remplir leur mandat sans crainte de représailles

Pilier IV : Les contrôles de la Cour des Comptes (opérations) : Pour remplir leur mandat de manière efficace, les ISC doivent être libres dans la sélection des questions/secteurs à contrôler, dans la planification de leurs contrôles et dans la réalisation de leurs méthodes de contrôle, ainsi que dans l'exécution de leurs contrôles et dans l'organisation et la gestion de leurs bureaux. Pour cette raison, l'organe exécutif et l'organe législatif ne peuvent ni diriger les ISC ni faire preuve d'ingérence lorsque celles-ci accomplissent leurs tâches de contrôle

Pilier V : Accès à l'information : Les auditeurs des ISC doivent disposer d'un accès inconditionnel, libre et en temps voulu à tous les documents et à l'information dont ils ont besoin pour s'acquitter pleinement de leurs responsabilités.

Pilier VI : Communication des résultats : Les ISC doivent faire rapport sur les résultats de leurs travaux au moins une fois par an ; toutefois, elles devraient avoir toute latitude de faire rapport plus souvent, si elles le considèrent nécessaire

Pilier VII : Contenu et dates des rapports de contrôle : Les ISC doivent avoir toute latitude de décider du contenu de leurs rapports de contrôle et de publier et de diffuser leurs rapports lorsqu'ils ont été déposés ou remis officiellement auprès des autorités compétentes.

Pilier VIII : Mécanismes de suivi efficaces : Les ISC doivent avoir des procédures indépendantes garantissant des contrôles de suivi pour veiller à ce que les entités contrôlées donnent suite à leurs observations et à leurs recommandations et que des mesures correctives soient prises.

Source : ORGANISATION INTERNATIONALE DES INSTITUTIONS SUPÉRIEURES DE CONTRÔLE DES FINANCES PUBLIQUES (INTOSAI) : PLAN STRATÉGIQUE 2017-2022 page 9 ; www.intosai.org

Les avis ou commentaires de la Cour des Comptes sur les projets de budgets étant considérés comme des audits de performance ou audits des résultats, les principes fondamentaux de l'audit de performance par les ISC (norme ISSAI 300) définissent que «les auditeurs doivent assurer un suivi des constatations et des recommandations d'audit antérieures »¹⁸.

A chaque analyse d'un projet de budget, la Cour des Comptes devrait vérifier le pourcentage de recommandations antérieures qui ont fait l'objet de mesures concrètes.

7.2. Modalités de suivi des recommandations de la Cour des Comptes

En principe, les destinataires des observations ou recommandations de la Cour des Comptes sont tenus de lui fournir des rapports des suites qu'ils leur ont réservées.

Le suivi de l'application des recommandations de la Cour des Comptes poursuit trois objectifs principaux :

- Améliorer l'efficacité des avis ou commentaires de la Cour des Comptes car la principale raison du suivi est d'augmenter les chances de voir les recommandations mises en œuvre ;
- Venir en aide au Parlement, au Gouvernement et au Ministre en charge des finances en guidant leurs actions visant à remédier à la situation à l'origine de commentaires et recommandations de la Cour ;
- Etre un indicateur de la performance de la Cour car l'activité de suivi sert de base à l'évaluation de l'impact et de l'adéquation des recommandations de la Cour.

La Cour des Comptes devrait de son côté assurer un suivi de ses observations et recommandations afin d'évaluer les effets de ses commentaires et les inclure dans son rapport général public annuel.

¹⁸ La norme 300 d'International Standards of Supreme Audit Institutions (ISSAI) comporte une partie relative à la vérification des résultats ou suivi des recommandations

Ce suivi se ferait de la manière suivante :

a) Suivi lors des commentaires sur un nouveau projet de budget :

Lors de l'analyse d'un nouveau projet de budget, la Cour des Comptes doit s'assurer du suivi de l'application des recommandations formulées lors du projet de budget précédent¹⁹.

La Cour des Comptes peut conduire un contrôle centré sur la seule mise en œuvre des observations et recommandations issues de l'analyse des budgets précédents.

b) Suivi annuel

La Cour des Comptes devrait s'assurer et formaliser un suivi annuel de toutes les recommandations rendues publiques sur la base des projets de budget dont le Ministre en charge des finances a l'obligation de lui fournir.

La Cour doit informer annuellement le public, du résultat du suivi des recommandations formulées sur les projets de budget.

c) Suivi obligatoire

La Cour des Comptes devrait être tenue d'établir tous les deux ans un inventaire des **recommandations non traitées** et de les transmettre au Parlement avec copie au Chef du Gouvernement.

En outre, dans son rapport annuel, la Cour des Comptes devrait mentionner ses recommandations ainsi que les suites qui leur ont été données/réservées.

La Cour de Comptes devrait mettre en place une cellule ou un service chargé du suivi de l'application des recommandations formulées.

¹⁹ Cela a été fait pour la première fois lors de l'analyse du projet de budget 2018/2019

7.3. Méthodologie proposée à la Cour des Comptes pour le suivi des de ses recommandations.

En l'absence de précisions dans les textes légaux et réglementaires actuels, la Cour des Comptes devrait élaborer et respecter un mode précis de classement des recommandations en fonction de **leur degré** d'application.

Un rapport de synthèse devrait répertorier et classer les recommandations en **trois catégories au moins** selon leur degré d'application :

- Les recommandations mises en œuvre/appliquées ;
- Les recommandations en cours d'application ;
- Les recommandations non appliquées ou devenues sans objet.

Les numéros, les catégories et les recommandations qui s'y rattachent peuvent être présentés sous forme d'un tableau intitulé **Statut de mise en œuvre** (voir tableau n°12).

Tableau n°12 : Modèle de Statut de mise en œuvre des recommandations

| N° | Recommandations de l'année | Mises en œuvre/appliquées | En cours d'application | Pas de suite/pas d'application |
|--------------|----------------------------------|---------------------------|------------------------|--------------------------------|
| 1 | | | | |
| 2 | | | | |
| 3 | | | | |
| ... | | | | |
| .. | | | | |
| n-1 | | | | |
| n | | | | |
| Total | | | | |
| | 100% | | | |

Source : Tableau modifié sur base du tableau n°2 du rapport n°45 de suivi des recommandations de la Cour des Comptes de Canton de Vaud/Suisse ,mai 2018,page 2

Le rapport sur le suivi des recommandations indiquera :

- Le pourcentage des recommandations qui ont été complètement ou partiellement appliquées,
- Le pourcentage de celles qui sont en cours d'application,
- Le pourcentage de celles qui n'ont pas été appliquées²⁰ ;

Le tableau 13 ci-après décrit les règles à utiliser pour apprécier et classer les différents degrés de suivi des recommandations et observations concernées.

²⁰ Pour le cas de la Cour des comptes du Burundi le pourcentage des recommandations non appliquées presque 100%

Tableau n°13 : Méthode de classement des recommandations

| Note | Critère | Méthodologie | Nombre |
|------|---|--|--------|
| 5 | Totalement appliquée/mise en œuvre | Le Gouvernement ou l'organisme concerné indique avoir mis en œuvre la totalité des actions ou un ensemble complet d'actions permettant de répondre à la recommandation, même si les résultats escomptés n'ont pas encore été constatés. | |
| 4 | Mise en œuvre/Application en cours | Le Gouvernement ou l'organisme concerné affirme avoir mis en œuvre une partie des actions nécessaires au respect de la recommandation et indique un commencement d'exécution Le Gouvernement ou l'organisme concerné affirme, de plus, avoir l'intention de compléter ces actions à l'avenir. | |
| 3 | Application incomplète/partielle | Le Gouvernement ou l'organisme concerné indique avoir mis en œuvre une partie des actions nécessaires sans exprimer d'intention de les compléter à l'avenir. | |
| 2 | Non appliquée/Non mise en œuvre | Le Gouvernement ou l'organisme concerné indique ne pas avoir pris les dispositions nécessaires mais affirme avoir la volonté de le faire. | |
| | | Le Gouvernement ou l'organisme concerné indique ne pas avoir pris les dispositions nécessaires et ne précise pas avoir le souhait de le faire à l'avenir . | |
| | | Le Gouvernement ou l'organisme concerné ne fait pas référence à la recommandation dans son rapport présentant les suites apportées au rapport de la Cour des Comptes. | |
| 1 | Devenue sans objet/Caduc | Les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur au moment de la notification du rapport d'observations ont été modifiées ou supprimées ou la recommandation n'est plus pertinente à cause d'un changement dans l'environnement. | |

Source : Tableau élaboré à partir du tableau n°1 du Rapport synthèse annuelle des suites/Chambre régionale des Comptes Île-de-France 2015-2016, page 14

7.4. Indicateur de performance de suivi des recommandations

En principe, il n'y a pas de performance sans indicateurs. Pour une Cour des Comptes, l'un des indicateurs utilisés est un indicateur statistique de suivi des recommandations qui permet de rendre compte des progrès réalisés par la Cour des Comptes dans le suivi méthodique des effets produits par ses recommandations antérieures.

Lorsqu'une Cour des Comptes performante est une institution dont les recommandations sont respectées à hauteur des indications suivantes :

- 60% à 70 % des recommandations formulées devraient être appliquées ou partiellement appliquées à la fin de la première année suivant leur publication ;
- 90 % des recommandations formulées devraient être appliquées ou partiellement appliquées au terme de la deuxième année suivant leur publication.

Le tableau de synthèse ci-dessous (tableau n°14) peut servir de modèle pour évaluer la performance dans l'application des recommandations de la Cour des Comptes.

Tableau n° 14 : Modèle de Synthèse des recommandations suivies

| Nombre recommandations | Année | | Année | |
|------------------------|-------------|---|-------------|---|
| | Nombre | % | Nombre | % |
| Totalement appliquées | | | | |
| Application en cours | | | | |
| Application incomplète | | | | |
| Non appliquées | | | | |
| Devenue sans objet | | | | |
| Total | | | | |

Source : Tableau élaboré à partir du tableau n°4 du Rapport synthèse annuelle des suites/Chambre régionale des Comptes Île-de-France 2015-2016, page 20

7.5. Défis pour l'élaboration des rapports des suites des recommandations

7.5.1. Qualité des rapports des suites des recommandations de la Cour des Comptes

L'absence de modèle de présentation des rapports des suites des recommandations et la précision des informations qu'ils contiendront seront très inégales. En effet, il y aura une grande diversité dans la qualité des réponses et dans la volonté de transparence vis-à-vis de la Cour des Comptes.

Les réponses apportées consisteront parfois en des affirmations et énoncés d'intentions qui seront assez peu développés et justifiés par des pièces à l'appui.

Il en résultera dans certains cas, des difficultés pour apprécier le plus objectivement possible le degré de mise en œuvre des recommandations.

7.5.2. Clarté et qualité des recommandations

Les recommandations de la Cour des Comptes doivent être claires, concises, pertinentes, objectives et opportunes.

Ces recommandations peuvent bien être acceptées par les organismes concernés à la fois parce qu'ils sont soucieux d'améliorer leur gestion ou parce que les recommandations n'appellent pas de contestation.

Aussi, certaines recommandations qui ne nécessitent pas de grands changements peuvent être rapidement mises en œuvre.

Par contre l'application de celles qui nécessitent beaucoup de moyens ou une phase de préparation s'étendra sur une longue période, signifiant par-là que certaines recommandations ne pourront pas être appliquées en une année.

8. Conclusion et recommandations

8.1. Conclusion

L'étude sur le niveau de prise en compte des recommandations de la Cour des Comptes » s'est basée sur les principales recommandations qui ont été formulées dans les rapports relatifs aux commentaires de la Cour des Comptes pour les projets de budget de l'Etat des années 2016 et 2017 comparées aux recommandations pour le budget de 2018 et le budget révisé pour 2018/2019.

Le constat est que presque toutes les recommandations principales émises lors de l'analyse du projet de budget de 2016(*neuf recommandations*), du projet de budget 2017(*quinze recommandations*) et du projet de budget 2018 (*Vingt et une recommandations*) n'ont pas été prises en compte lors de l'élaboration et la présentation des Projets de loi de finances qui ont suivi les commentaires de la Cour des Comptes ;

Si les recommandations ne sont prises en considération ni par le Gouvernement, ni par le Parlement, on peut alors se poser la question de l'utilité et la pertinence des recommandations de la Cour des Comptes vu que des améliorations ne pourront pas être apportées au bon usage des fonds publics.

Pour analyser l'efficacité de la Cour des Comptes, une méthodologie du suivi de l'application des recommandations telle que pratiquée dans certaines Cours des Comptes des pays francophones a été proposée pour permettre à la Cour des Comptes du Burundi de faire un rapport du suivi de ses recommandations en les classant au moins en trois catégories selon leur degré de réalisation :

- Les recommandations appliquées/mises en œuvre ;
- Les recommandations en cours d'application ;
- Les recommandations non appliquées ou devenues sans objet.

Il sera ainsi facile de donner une note d'appréciation étant donné que la Cour des Comptes aura procédé à l'élaboration d'un rapport annuel ou triennal du suivi de ses recommandations.

Des actions de renforcement des capacités du Parlement gouvernementale devraient être engagées visant à lui permettre de jouer pleinement le rôle que la Constitution lui assigne dans la gestion des affaires publiques et le contrôle de l'action. En effet, le processus budgétaire ne devrait pas être sous le contrôle exclusif du Gouvernement si l'on veut avoir une bonne gouvernance des finances publiques.

Comme le contrôle juridictionnel n'était plus exercé depuis l'arrêt RCCB 160-161 du 02 mars 2006 de la Cour Constitutionnelle, la procédure suivie devant la Cour des Comptes en ce qui concerne le jugement des Comptes et le jugement de la gestion financière et des politiques publiques est à élaborer rapidement tout en procédant à la révision de la loi sur la Cour des Comptes.

8.2. Recommandations

A l'issue de cette analyse de la situation, nous formulons les recommandations suivantes :

Au Parlement

Les objectifs fondamentaux du Parlement dans le domaine de la gouvernance des finances publiques étant la **Discipline financière globale, l'allocation efficiente des ressources et le contrôle de l'efficacité de l'action gouvernementale**, le Parlement devrait :

- 1) Veiller à ce que les prévisions économiques et financières du Gouvernement soient raisonnables, tiennent compte des risques et s'appuient sur des hypothèses plausibles contenues dans un Document d'Orientation Budgétaire et utilisés dans un Cadre de Dépenses à Moyen Terme actualisé.

- 2) S'assurer que les dépenses du Gouvernement sont compatibles avec les priorités déclarées et les résultats recherchés.
- 3) Suivre l'exécution des dépenses du Gouvernement et contrôler l'optimisation de l'utilisation des deniers publics.
- 4) Initier la révision de la loi sur la Cour des Comptes et la procédure suivie devant elle en matière de jugement des Comptes, de jugement de la gestion financière et des résultats des politiques publiques.
- 5) Veiller à ce que la révision de la loi sur la Cour des Comptes contienne aussi l'obligation de produire un rapport annuel sur les suites données à ses recommandations.
- 6) Exiger la production dans les délais légaux, des rapports trimestriels et annuels de l'exécution du budget voté
- 7) Exiger l'élaboration d'un nouveau Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté qui constitue la base d'élaboration des lois de finances.
- 8) S'assurer (contrôler, vérifier) que tout projet de loi de finances a pris en compte les recommandations antérieures de la Cour des Comptes.

Au Ministre en charge des finances

- 9) Elaborer des projets de lois de finances sincères, transparents et exhaustifs qui respectent le principe de l'unité budgétaire et celui de l'universalité budgétaire.
- 10) Veiller à élaborer un budget ouvert aux citoyens en produisant un budget simplifié qui explique au public et aux contribuables le cycle budgétaire, l'origine des recettes et leur utilisation (dépenses).
- 11) Respecter les délais légaux relatifs à la transmission des projets de loi de finances au Parlement et à la Cour des Comptes.
- 12) Avec le projet de budget envoyé pour commentaires, transmettre à la Cour des Comptes un rapport ou compte rendu indiquant les actions engagées pour appliquer les recommandations formulées.

A la Cour des Comptes

- 13) Assurer un suivi de ses observations et recommandations afin d'évaluer l'impact de ses commentaires.

- 14) Elaborer et respecter un mode précis de classement des recommandations en fonction de leur degré de mise en œuvre.
- 15) Transmettre au Parlement un rapport annuel de suivi de l'application de ses recommandations.
- 16) Informer le public des résultats du suivi de ses recommandations formulées sur les projets de budgets.
- 17) Mettre en place une cellule ou un service chargé du suivi de l'application des recommandations formulées.

9. Bibliographie

Commentaires de la Cour des Comptes du Burundi

- Commentaires de la Cour des Comptes sur le Projet de budget Général de l'Etat pour l'exercice 2016 ; Cour des Comptes, Décembre 2015.
- Commentaires de la Cour des Comptes sur le Projet de budget Général de l'Etat pour l'exercice 2017 ; Cour des Comptes, Décembre 2016
- Commentaires de la Cour des Comptes sur le Projet de budget Général de l'Etat pour l'exercice 2018 ; Cour des Comptes, Décembre 2017
- Commentaires de la Cour des Comptes sur le Projet de budget Général de l'Etat pour l'exercice 2018/2019 ; Cour des Comptes, Juin 2018

Rapports Publics Généraux annuels de la Cour des Comptes

- Rapport Public Général annuel, exercice 2016, Cour des Comptes, Janvier 2017 ;
- Rapport Public Général annuel, exercice 2015, Cour des Comptes, février 2016 ;
- Rapport Public Général annuel, exercice 2014, Cour des Comptes, février 2015.

Rapports des suites des recommandations

- Chambre Régionale des Comptes/Ile de France : **Synthèse annuelle des** suites données aux recommandations de la chambre,2015-2016 ;
- Bureau du Vérificateur Général de la ville de Montréal/Canada : Suites des recommandations antérieures (2007 à 2012) /Rapport annuel 2013
- Cour des Comptes du Canton de Vaud/Suisse : Rapport de suivi des recommandations de la Cour de 2011 à 2017 ; Rapport n°45, mai 2017
- Cour des Comptes de Belgique/Mise en œuvre des recommandations de la commission d'enquête parlementaire sur les dossiers de fraude fiscale/Assemblée Générale du 4 mai 2011

Loi de finances consultées

- Loi n°1/013 du 30 Juin 2018 portant fixation du budget général de la République du Burundi pour l'exercice 2018/2019 ;
- Loi n°1/28 du 31 décembre 2017 portant fixation du budget général de la République du Burundi pour l'exercice 2018 ;
- Loi n°1/20 du 31 décembre 2016 portant fixation du budget général de la République du Burundi pour l'exercice 2017.

Textes légaux et règlementaires consultés

- La Constitution du Burundi du 18 mars 2005 ;
- La nouvelle Constitution du Burundi du 17 mai 2018 ;
- la loi n°1/35 du 04 décembre 2008 relative aux finances publiques ;
- la loi n°1/002 du 31 mars 2004 portant Création, Missions, Organisation et Fonctionnement de la Cour des Comptes ;
- le décret n°100/255 du 18 octobre 2011 portant règlement général de gestion des budgets publics ;
- le décret n° 100/2005 du 25 juillet 2012 portant gouvernance budgétaire.

Documents consultés sur Internet

- Mohamed MOINDZE : Le Parlement et le processus budgétaire dans les pays en développement, juillet 2011
- Mohamed MOINDZE : le TOFE des pays africains francophones : Guide méthodologique d'élaboration et analyse critique, avril 2009
- CABRI AfDB : Pratiques et procédures budgétaires en Afrique, 2008 /WWW.cabri-sbo.org;
- Raymond Ferretti : L'élaboration du budget/cours de finances publiques ; docplayer.fr
- DorontiskyBackCh4: The budget preparation process/ Worldbank.org /public sector
- IBP : International Budget Partenership: Guide de la transparence dans les rapports budgétaires du gouvernement ;www.openbudgetindex.org

- IBP : International Budget Partnership : Un guide du gouvernement pour l'élaboration des Budgets des citoyens ; Février 2012
- ACDI/Centre Parlementaire : Le processus budgétaire en Afrique/une étude comparative dans sept pays, année 2013
- OCDE : Transparence budgétaire :les meilleures pratiques de l'OCDE, OECD 2012

Documents particuliers consultés sur Internet

- The United Republic of Tanzania: Guidelines for the preparation of plans and budget 2018/19; ministry of finance and planning; november, 2017
- Rwanda: Budgeting and Planning Process, ODI/Budget Strengthening Initiative, april 2012
- République Démocratique du Congo/Ministère du Budget : Calendrier budgétaire pour l'exercice 2018
- Bénin/Ministère de l'Economie et des Finances : Calendrier pour l'élaboration de la loi de finances pour la gestion 2019 et le budget pluriannuel 2019-2021 ; février 2018
- Burkina Faso/Christian KABORE : Lettre circulaire relative à l'élaboration du budget de l'Etat, exercice 2017, /Présidence du Faso
- Burkina-Faso/Ministère de l'Economie, des Finances et du Développement Economique : Le budget citoyen de l'Etat, Gestion 2016, juillet 2016
- Haïti /Ministère de l'Economie et des Finances : Le guide du Citoyen pour comprendre le budget 2015-2016

10. Annexes

10.1. Annexe 1 : Constats et Recommandations de la Cour des Comptes sur le projet de budget 2018

| Principales Constatations | | Principales Recommandations | |
|---------------------------|--|-----------------------------|---|
| 1 | L'article 176 de la Constitution qui dispose que « l'Assemblée Nationale est saisie du projet de loi de finances dès l'ouverture de sa session d'octobre » n'a pas été respecté | 1 | Respect l'article 176 de la constitution ainsi que les articles 13 et 56 de la loi organique sur les finances publiques |
| 2 | L'élaboration du projet de budget 2018 n'a pas été précédée par l'élaboration et la discussion du Document d'Orientation Budgétaire en violation de l'article 13 de la loi relative aux finances publiques | | |
| 3 | Le projet de budget 2018 est soumis au vote du Parlement avant le vote de la loi de règlement et de compte rendu budgétaire pour les exercices 2015 et 2016 en violation de l'article 56 de la loi relative aux finances publiques ; | | |
| 4 | La Cour ne peut pas se prononcer sur l'alignement des prévisions de la loi de finances aux hypothèses macroéconomiques étant donné qu'elle n'a pas pu accéder aux données chiffrées sur base desquelles ces hypothèses ont été arrêtées | 2 | Produire des données chiffrées qui sont à la base du calcul des hypothèses macroéconomiques |
| 5 | L'article 7 de la loi relative aux finances publiques qui parle de structure de la loi de finances a été respecté. Toutefois les charges de trésorerie pourraient manquer de sincérité du fait que les charges de remboursement d'emprunts ne sont pas détaillées | 3 | Etablir la situation détaillée des charges de trésorerie regroupant le remboursement d'emprunts ; |
| 6 | Les documents qui devaient accompagner le Projet de Loi de Finances exercice 2018 à savoir les Comptes consolidés de l'ensemble des administrations publiques pour le dernier exercice, le programme | 4 | Produire tous les documents qui doivent accompagner le projet de loi de finances 2018 |

| | | | |
|----|--|---|---|
| | d'investissements publics (PIP) et un outil de programmation à moyen terme des grandes catégories de dépenses sont absents | | |
| 7 | Le projet de budget 2018 ne fait pas apparaître la variation des soldes des budgets annexes des soldes des budgets d'affectation spéciale des soldes des budgets de prêt | 5 | Présenter au Parlement avant le vote du budget, la variation des soldes des budgets annexes, des soldes des budgets d'affectation spéciale et des soldes des budgets de prêts |
| 8 | Les prévisions de l'exercice ne sont pas réalistes pour la taxe à l'exportation des peaux brutes, la taxe de consommation sur le carburant, l'impôt locatif et la taxe anti-pollution sur les véhicules âgés de plus de dix ans au regard du niveau de réalisations au 30 septembre 2017 | 6 | Produire pour le Parlement un exposé des motifs contenant une note explicative sur les bases d'estimation de l'impact budgétaire qu'apportent les nouvelles mesures fiscales ; |
| 9 | Le Ministre ayant les finances dans ses attributions n'a pas mis en place l'ordonnance fixant le cadre réglementaire des commissions techniques, comités de pilotage, toutes les cellules de gestion des marchés publics et des projets ainsi que toute activité ou événement gouvernemental impliquant les finances de l'Etat | 7 | Mettre sur pied de l'ordonnance fixant le cadre réglementaire des commissions techniques, comités de pilotage, toutes les cellules de gestion des marchés publics et des projets ainsi que toute activité ou événement gouvernemental impliquant les finances de l'Etat |
| 10 | Le ministère ayant les finances dans ses attributions n'a pas éclairé le Parlement sur les bases d'estimation de l' impact budgétaire des nouvelles mesures fiscales | 8 | Instaurer pour chaque mesure fiscale nouvelle un sous-compte correspondant afin de rendre possible l'évaluation individualisée de chaque mesure fiscale nouvelle |
| 11 | Le ministère ayant les finances dans ses attributions n'a pas établi la date de mise en application de chaque nouvelle mesure fiscale pour qu'elle produise un impact sur le budget 2018 (à titre d'exemple, si la date d'application pour la contribution spéciale de 5% du résultat net avant l'impôt à charge des institutions financières (article 28 du PLF 2018) n'est pas établie, cette contribution ne produira l'impact que pour | 9 | Reconduire des mesures budgétaires qui ont pu produire un impact budgétaire réel sur les recettes afin de garder au cours de la gestion |

| | | | |
|----|---|----|---|
| | le budget 2019 | | budgetaire l'équilibre de la loi de finances votée par le Parlement |
| 12 | La taxe anti-pollution qui est fixée à 50% de la valeur CAF pour les sachets en plastique importés ne tient pas en considération les sachets en plastique produits localement | | |
| 13 | La base de calcul du niveau de réalisation des recettes courantes au 30 septembre 2017 (soit un taux de réalisation de 77,6% indiqué dans l'exposé des motifs au lieu du taux de réalisation de 75,7% calculé à partir des données de PLF) qui a servi à l'estimation des prévisions des recettes courantes est erronée | 10 | Faire des prévisions réalistes au niveau des recettes fiscales et des exonérations en tenant compte du niveau des réalisations au 30 septembre de l'année en cours |
| 14 | Le montant de 451 802 236 591FBU représentant les prévisions des impôts sur les biens et services est irréaliste compte tenu de son niveau de réalisation au 30 septembre 2017 (45,6%) | | |
| 15 | Le montant des prévisions des exonérations n'a pas changé de 2017 à 2018 au moment où les rapports de l'OBR montrent que sur un montant de 18 000 000 000 FBU qui avait été prévu en 2017, l'exécution au 30 Septembre affichait un montant de 111 568 milliards soit un taux d'exécution de 619,9% | | |
| 16 | Les prévisions des recettes non fiscales de 2018 (61 383 118 403 FBU) semble réalistes au regard de leur évolution sur la période de 2013 à 2016 et tenant compte du niveau de réalisation au 30 septembre 2017 | | |
| 17 | Il est impossible de faire un commentaire quelconque sur les prévisions des recettes exceptionnelles étant donné que le niveau de leurs réalisations n'est pas connu | 11 | Produire au Parlement les données qui ont été à la base des prévisions des recettes exceptionnelles |
| 18 | Il existe un nouveau produit intitulé « Office Burundais des Mines et des Carrières » pour un montant de 7 557 560 000FBU | 12 | Eclairer le Parlement sur la base de calcul de la recette intitulée « Office Burundais des Mines et des Carrières » pour un montant de 7 557 560 000FBU inscrit en loi de Finances 2018 |

| | | | |
|----|---|----|---|
| 19 | Les prévisions de dons sur projets de l'exercice 2018 ne tiennent pas compte du niveau de réalisation au 30 Septembre 2017 car ces données ne sont pas disponibles ni dans les services du CNCA ni dans ceux du ministère en charge des finances du budget et de la privatisation | 13 | Instaurer un système clair de suivi de la gestion des dons |
| 20 | Les dons enregistrés dans les sous Comptes « autres dons » que ça soit au niveau des organisations publiques 41 235 600 000 FBU (38,2%) ou des organisations internationales 40 616 433 428 FBU (15,5%) ne font pas apparaître l'origine des financements | 14 | Ventiler le montant de 81 852 033 428 FBU des dons enregistrés dans le compte intitulé « autres » pour permettre d'identifier l'origine des financements |
| 21 | Les recettes courantes (807 213 728 548 FBU) ne pourront pas financer les dépenses courantes (868 616 895 405 FBU) encore moins les investissements | 15 | Aligner les dépenses aux recettes attendues |
| | | 16 | Eclairer le Parlement sur la situation des arriérés |
| 22 | L'article 2 du PLF 2018 renseigne pour la rubrique des achats« Autres biens et services » un montant de 121 247 791 415 FBU qui diffère de celui renseigné sur la même rubrique au niveau de la classification économique (121 097 791 415 FBU) soit un écart de 150 000 000 FBU ; | 17 | Prévoir un budget réaliste conforme aux besoins réels des services ministériels pour ne pas recourir aux transferts dont le montant reste limité par la loi |
| 23 | La rubrique « Frais de mission à l'intérieur du pays » a connu une forte augmentation de 47,86% | 18 | Eclairer le parlement sur les raisons de l'augmentation des frais de missions à l'intérieur du pays (45,6%) |
| | | 19 | S'assurer que les utilisateurs des véhicules de fonction de l'Etat ne perçoivent pas en même temps les indemnités kilométriques |
| 24 | Le montant des prévisions des dépenses en capital sur ressources nationales (130 923 030 806 FBU) est irréaliste étant donné qu'au 30septembre 2017 le budget n'était exécuté qu'à hauteur de 39% ; | 20 | Faire des prévisions réalistes des dépenses d'investissement sur les ressources nationales (130 923 030 806 FBU) |
| 25 | Le montant de la contrepartie prévu dans le budget 2018 pour les | | |

| | | | |
|----|---|----|--|
| | infrastructures de l'Etat (Routes et Bâtiments) ont diminué de 11% | | |
| 27 | Le projet de loi de finances 2018 prévoit une recette pour le Fonds routier national sur un impôt « Impôt sur le véhicule » d'un montant de 8 115 351 FBU qui n'est plus en vigueur | | |
| 27 | L'Etat recourra aux avances de la BRB pour financer le déficit budgétaire à hauteur de 86,4% en violation de l'article 12 de la Loi relative aux finances publiques qui dispose que « ... <i>l'Etat ne peut pas être financé par les avances de la Banque de la République du Burundi</i> ». | 21 | Respecter l'article 12 de la loi relative aux finances publiques du 4 décembre 2008 qui stipule que « l'Etat ne peut être financé par des avances de la Banque de la République du Burundi » en cas de besoin du financement du déficit budgétaire |

10.2. Annexe 2 : Comparaison des constats des années 2016 , 2017 et 2018

| | Les constats de l'année 2016 | Les constats de l'année 2017 | Les constats de l'année 2018 |
|---|--|---|---|
| Délais légaux de production ou dépôt des documents | Pas de constat | Le projet de loi de finances 2017a été élaboré et adopté au moment où le projet de loi de règlement et de compte rendu budgétaire portant exercice 2015 n'a pas été élaboré par le ministère en charge des finances. | L'article 176 de la Constitution qui dispose que « l'Assemblée Nationale est saisie du projet de loi de finances dès l'ouverture de sa session d'octobre » n'a pas été respecté |
| Cadre et Hypothèses macroéconomiques | Le Projet de Loi de finances 2016 n'a pas été précédée par la production du Document d'Orientation Budgétaire 2016-2018 ni de la Lettre de cadrage macroéconomique et budgétaire 2016-2018 tels que prescrit par l'article 13 de la loi sur les finances publiques | Le projet de loi de finances 2017 n'a pas été précédée par la production du Document d'Orientation Budgétaire 2017-2019 . Sa préparation et son élaboration s'est inspiré d'un outil de planification macroéconomique (CSLP II) qui est arrivé à son terme. | L'élaboration du projet de budget 2018 n'a pas été précédée par l'élaboration et la discussion du Document d'Orientation Budgétaire en violation de l'article 13 de la loi relative aux finances publiques |
| | | | La Cour n'a pas pu accéder aux données chiffrées sur base desquelles les hypothèses ont été arrêtées |
| Structure de loi de finances | Les Comptes consolidés de l'ensemble des administrations publiques pour le dernier exercice | Les documents d'informations budgétaires à savoir le document consolidant | Les documents qui devaient accompagner le Projet de Loi de Finances sont absents à savoir les |

| | | | |
|-------------------|--|---|---|
| | n'ont pas été produits | les Comptes de l'ensemble des administrations publiques ; la programmation indicative à moyen terme (CDMT), et le programme d'investissements publics n'ont pas été produits | Comptes consolidés de l'ensemble des administrations publiques, le programme d'investissements publics (PIP) et le document de programmation indicative à moyen terme (CDMT) |
| | Le projet de loi de finances 2016 ne fait pas apparaître au niveau de ses annexes, du report à nouveau, des variations des soldes des budgets annexes, des budgets d'affectation spéciale et des budgets de prêts | | Le projet de budget ne fait pas apparaître au niveau de ses annexes, la variation des soldes des budgets annexes, des budgets d'affectation spéciale et des soldes des budgets de prêt |
| Recettes fiscales | Les informations fournies au niveau des tableaux peuvent être entachées d'un manque de sincérité et de transparence concernant les dépenses fiscales (exonérations) et la situation des restes à recouvrer | De manière globale, les recettes fiscales ne sont pas estimées , pour chaque type d'impôt, en tenant compte de l'élasticité de son produit à son assiette | La base de calcul du niveau de réalisation des recettes courantes au 30 septembre 2017 est erronée |
| | Au regard des réalisations globales des recettes fiscales au 30 septembre 2015 , les prévisions de 2016 semblent irréalistes | | Le montant représentant les prévisions des impôts sur les biens et services est irréaliste compte tenu de son niveau de réalisation au 30 septembre 2017 |
| | | | Les prévisions de l'exercice ne sont pas réalistes pour la taxe à l'exportation des peaux brutes, la taxe de consommation sur le carburant, l'impôt locatif et la taxe anti-pollution sur les véhicules âgés de plus de dix ans au |

| | | | |
|------------------------------|---|--|--|
| | | | regard du niveau de réalisations au 30 septembre 2017 |
| | | L'impact budgétaire de la mesure relative au rapatriement de l'impôt locatif des communes semble être réalisé sur bases de calculs erronées, | Le ministère ayant les finances dans ses attributions n'a pas éclairé le Parlement sur les bases d'estimation de l'impact budgétaire des nouvelles mesures fiscales |
| | | Les prévisions d'impôts sur le revenu, les bénéfices et les gains en capital ainsi que les prévisions d'impôts sur les biens et services sont irréalistes par rapport à l'état de réalisations au 30 septembre 2016 | Le ministère ayant les finances dans ses attributions n'a pas établi la date de mise en application de chaque nouvelle mesure fiscale pour qu'elle produise un impact sur le budget 2018 |
| | | | Le montant des prévisions des exonérations n'a pas changé de 2017 à 2018 (18 milliards) au moment où les rapports de l'OBR montrent que l'exécution au 30 Septembre affichait un taux d'exécution de 619,9% |
| Recettes non fiscales | Au regard des réalisations au 30 septembre 2015 , les prévisions pour les composantes « Revenus de la propriété » et « Ventes de biens et services » semblent irréalistes | Les prévisions des recettes non fiscales sont irréalistes au regard du niveau d'exécution au 30 septembre 2016 | Les prévisions des recettes non fiscales de 2018 semble réalistes en tenant compte du niveau de réalisation au 30 septembre 2017 |
| Recettes | Les produits de la privatisation des | Le budget estimé au titre des | Il est impossible de faire un commentaire |

| | | | |
|------------------------|---|--|--|
| exceptionnelles | entreprises publiques et les produits AMISOM sont irréalistes | recettes des produits exceptionnels est largement tiré par une reconduction des recettes des collectivités locales (41,6 milliards) dont le niveau d'exécution à fin septembre 2016 n'est pas renseigné | quelconque sur les prévisions des recettes exceptionnelles étant donné que le niveau de leurs réalisations n'est pas connu |
| | Le Projet de Loi de finances 2016 fait état d'une nouvelle catégorie de recettes dites « recettes des collectivités locales » prévues à hauteur de 41,6 milliards. | | Il existe un nouveau produit intitulé « Office Burundais des Mines et des Carrières » pour un montant de 7, 5 milliards |
| Dons | Au regard des décaissements des tirages sur prêts et dons de développement au 30 septembre 2015 , les prévisions de l'année 2016 semblent réalistes | Le budget de 2017 ne prévoit pas des dons budgétaires . Les dons en capital (366, 0 milliards) n'ont pas de base d'estimation réaliste en l'absence de leur niveau de réalisation en 2014, en 2015 et en 2016 au 30 septembre | Les prévisions de dons sur projets de l'exercice 2018 ne tiennent pas compte du niveau de réalisation au 30 Septembre 2017 |
| | | | Les données ne sont pas disponibles ni dans les services du CNCA ni dans ceux du ministère en charge des finances du budget et de la privatisation |
| | | | Les dons enregistrés dans les sous Comptes « autres dons » ne font pas apparaître l'origine des financements |
| Dépenses | Une diminution du budget alloué | le Ministère en charge de la | Le Ministre des finances n'a pas mis en |

| | | | |
|----------------------------------|--|--|---|
| courantes | aux ministères sociaux risque de compromettre les acquis de la politique sociale initiée par le Gouvernement primaire | défense nationale et des anciens combattants a gardé le même niveau de crédits budgétaires qu'en 2016 alors que des recrutements étaient en cours | place l'ordonnance fixant le cadre réglementaire des commissions techniques, comités de pilotage, toutes les cellules de gestion des marchés publics , des projets et toute activité ou événement gouvernemental impliquant les finances de l'Etat |
| | | La loi de finances 2017 n'a pas prévu le montant correspondant aux indemnités de fin de mandat des magistrats de la Cour des Comptes | Les recettes courantes (807,2 milliards) ne pourront pas financer les dépenses courantes (868, 6 milliards) |
| Arriérés de paiement | Le projet de budget 2016 ne prévoit pas des crédits budgétaires en vue l'apurement des arriérés du trésor | | |
| Remboursements d'emprunts | Les charges de trésorerie manquent de sincérité dans la mesure où cette rubrique se limite pour l'essentiel à l'élément « remboursement », les charges de trésorerie n'étant pas individualisées | | Les charges de trésorerie manquent de sincérité du fait que les charges de remboursement d'emprunts ne sont pas détaillées |
| Dépenses en capital | Les dépenses en capital prévues ont sensiblement, ce qui risque de provoquer un impact négatif sur les investissements | En réintroduisant le charroi de l'Etat pour une somme de 2,4 milliards, il ya remise en cause de la politique de charroi zéro | Le montant des prévisions des dépenses en capital sur ressources nationales (130,9 milliards) est irréaliste étant donné qu'au 30 septembre 2017 le budget n'était exécuté qu'à hauteur de 39% ; |
| | | La prévision des dépenses en | |

| | | | |
|---|---|--|--|
| | | capital ne se fonde pas sur le niveau de réalisation au 30 septembre 2016 | |
| Dépenses des fonds ²¹ | Le montant du Fonds commun des fertilisants prévus pour 2016 s'inscrit en baisse, ce qui est contradictoire avec la politique gouvernementale qui veut que le secteur primaire tire à la hausse la croissance économique | <i>Le Fonds commun des fertilisants a été transformé en budget d'affectation spécial géré comme un projet d'investissement</i> | <i>Le Fonds commun des fertilisants a été transformé en budget d'affectation spécial géré comme un projet d'investissement</i> |
| | Le budget alloué au Fonds Routier National a diminué, ce qui risque de compromettre la réalisation de ses missions | | Le projet de loi de finances 2018 prévoit une recette pour le Fonds routier national sur « Impôt sur le véhicule » (8,2 milliards) qui n'est plus en vigueur |
| | Le budget alloué au Fonds commun de l'éducation a diminué ,ce qui risque de compromettre la sauvegarde des acquis sociaux dans le secteur de l'éducation | <i>Le Fonds commun de l'Education a été transformé en budget d'affectation spécial géré comme un projet d'investissement</i> | <i>Le Fonds commun de l'Education a été transformé en budget d'affectation spécial géré comme un projet d'investissement</i> |
| Financement du déficit | Le projet de loi de finances 2016 dégage un déficit base caissede | Le projet de loi de finances 2017 dégage un déficit base | |

²¹ Les projets de loi de finances ne prévoient pas la constitution d'unFonds stock stratégique carburant malgré son importance dans la stabilisation du prix à la pompe

| | | | |
|--|------------------------|--|--|
| | 140,7 milliards de FBu | caisse de 174,1milliards de FBu contre 140,7 milliards en 2016, soit une détérioration du déficit de 33,4 milliards de FBu | |
| | | Le déficit global prévisionnel ne tient pas compte des variations des soldes des budgets annexes et d'affectation spéciale. | |
| | | Le projet de budget général de l'Etat prévoit le financement du déficit prévisionnel par les avances de la banque centrale en violation des articles 12 al2 et 63 de la loi relative aux finances publiques. | L'Etat recourra aux avances de la BRB pour financer le déficit budgétaire à hauteur de 86,4% en violation de l'article 12 de la Loi relative aux finances publiques qui dispose que « ... <i>l'Etat ne peut pas être financé par les avances de la Banque de la République du Burundi</i> |

Annexe 3 : Comparaison des recommandations relatives aux budgets 2016/2017/2018

| | Recommandations 2016 | Recommandations 2017 | Recommandations 2018 |
|---|--|--|---|
| Délais légaux de production ou dépôt des documents | Pas de recommandation | Elaborer et faire adopter par le parlement le projet de loi de règlement et de compte rendu budgétaire de l'année N-1 avant d'adopter la loi de finances comptant pour l'année budgétaire N+1 | Respect l'article 176 de la constitution ainsi que les articles 13 et 56 de la loi organique sur les finances publiques |
| Cadre et Hypothèses macroéconomiques | Pas de recommandation | Elaborer le document d'orientation budgétaire et la lettre de cadrage devant servir d'outils de base de l'élaboration des lois de finances. | |
| | Pas de recommandation | Penser à l'élaboration d'un nouveau cadre macroéconomique et budgétaire en remplacement du CSLP II qui est arrivé à son terme depuis 2015 | |
| | Faire des prévisions réalistes pour les recettes, les charges et le déficit budgétaire | Faire des prévisions plus ou moins réalistes pour les recettes et les dépenses ainsi que pour le déficit budgétaire en tenant compte notamment de la tendance du passé et de leur état de réalisation au 30 septembre de l'année en cours. | Produire des données chiffrés qui sont à la base du calcul des hypothèses macroéconomiques |
| Structure de loi de finances | | Produire pour le Parlement les Comptes consolidés de l'ensemble des administrations publiques ; le document de programmation indicative à moyen terme(CDMT); le rapport sur l'application | Aligner les dépenses aux recettes attendues |

| | | | |
|--------------------------|--|---|--|
| | | de la loi organique des finances publiques et le programme d'investissements publics | |
| | Produire tous les documents devant accompagner la loi de finances conformément aux articles 26 et 27 de la loi sur les finances publiques | Indiquer au Parlement que le solde budgétaire prévisionnel dégagé tient compte de l'état de variations des soldes des budgets annexes et ceux d'affectation spéciale afin de rendre sincère et transparent le projet de budget | Présenter au Parlement avant le vote du budget, la variation des soldes des budgets annexes, des soldes des budgets d'affectation spéciale et des soldes des budgets de prêts |
| Recettes fiscales | Indiquer au parlement l'impact en termes d'augmentation des recettes de la mesure de la gestion rigoureuse des exonérations pour les marchés publics | | Faire des prévisions réalistes au niveau des recettes fiscales et des exonérations en tenant compte du niveau des réalisations au 30 septembre de l'année en cours |
| | | Avant la reconduction de toute mesure fiscale en vigueur, faire l'évaluation de son l'impact budgétaire en vue de reconduire des mesures budgétaires à même de produire un impact réel sur les recettes budgétaires dans la perspective de sauvegarder au cours de la gestion budgétaire l'équilibre de la loi de finances votée par le parlement | Produire pour le Parlement un exposé des motifs contenant une note explicative sur les bases d'estimation de l'impact budgétaire qu'apportent les nouvelles mesures fiscales ; |
| | | | Reconduire des mesures budgétaires qui ont pu produire un |

| | | | |
|---------------------------------|--|---|--|
| | | | impact budgétaire réel sur les recettes afin de garder au cours de la gestion budgétaire l'équilibre de la loi de finances votée par le Parlement |
| | | | Instaurer pour chaque mesure fiscale nouvelle un sous-compte correspondant afin de rendre possible l'évaluation individualisée de chaque mesure fiscale nouvelle |
| Recettes exceptionnelles | Fournir au Parlement la base légale qui sous-tend les recettes des collectivités locales | Eclairer le parlement sur une nature de recettes appelée dans le projet de budget 2017 « recettes des collectivités locales » et lui préciser les bases de calculs légales de ce genre de recettes. | Produire au Parlement les données qui ont été à la base des prévisions des recettes exceptionnelles |
| | | Motiver le rapatriement de l'impôt locatif des communes au profit du trésor public | |
| | | | Eclairer le Parlement sur la base de calcul de la recette intitulée « Office Burundais des Mines et des Carrières » |

| | | | |
|---------------------------|--|--|---|
| Dons | | Prévoir des contreparties nationales pour les projets sur financements des ressources extérieures. | |
| | | | Instaurer un système clair de suivi de la gestion des dons |
| | | | Ventiler le montant des dons enregistrés dans le compte intitulé « autres » pour permettre d'identifier l'origine des financements |
| Dépenses courantes | . | Tenir compte, dans la répartition des crédits budgétaires par ministère et par institution, des recrutements en cours au ministère de la défense nationale et des anciens combattants. | Prévoir un budget réaliste conforme aux besoins réels des services ministériels pour ne pas recourir aux transferts dont le montant reste limité par la loi |
| | Produire pour le Parlement la liste des agents concernés par le gel des annales tant au niveau de la fonction publique qu'au niveau des administrations personnalisées de l'Etat avec une grille des montants de ces annales | Prendre des mesures qui s'imposent pour maîtriser le déficit budgétaire notamment la limitation des dépenses de fonctionnement, la discipline budgétaire de la part des gestionnaires de crédits | |

| | | | |
|----------------------------|--|--|---|
| | | | Mettre sur pied de l'ordonnance fixant le cadre réglementaire des commissions techniques, comités de pilotage, toutes les cellules de gestion des marchés publics et des projets ainsi que toute activité ou évènement gouvernemental impliquant les finances de l'Etat |
| | | Prévoir au niveau du budget de la Cour des Comptes, un montant pour faire face aux indemnités de fin de mandat des magistrats de la Cour des Comptes | |
| Dépenses en capital | | | Faire des prévisions réalistes des dépenses d'investissement sur les ressources nationales |
| | | Motiver pour le Parlement la remise en cause de la politique de charroi zéro | S'assurer que les utilisateurs des véhicules de fonction de l'Etat ne perçoivent pas en même temps les indemnités kilométriques |
| Dépenses des fonds | Disponibiliser un montant pour le stock des fertilisants permettant à la population d'accroître leur production agricole | <i>NB :Le Fonds commun des fertilisants a été transformé en budget d'affectation spécial géré comme un projet d'investissement</i> | <i>NB :Le Fonds commun des fertilisants a été transformé en budget d'affectation spécial géré comme un projet d'investissement</i> |
| | Allouer au Fonds commun de l'éducation un montant permettant de sauvegarder les acquis sociaux dans le | <i>Le Fonds commun de l'Education a été transformé en budget d'affectation spécial géré comme un projet d'investissement</i> | <i>Le Fonds commun de l'Education a été transformé en budget d'affectation spécial géré comme un projet d'investissement</i> |

| | | | |
|----------------------------------|---|---|--|
| | secteur de l'éducation | | |
| | Prévoir dans le cadre du projet de loi de finances exercices 2016 une ligne budgétaire relative au Fonds Stratégique Carburant | Pas de recommandation | Pas de recommandation |
| Arriérés de paiement | Prévoir des allocations budgétaires dans la loi de finances pour apurer les arriérés du trésor | Pas de recommandation | Eclairer le Parlement sur la situation des arriérés |
| Remboursements d'emprunts | | | Etablir la situation détaillée des charges de trésorerie regroupant le remboursement d'emprunts ; |
| Financement des Déficits | | Eviter de financer le déficit budgétaire par les avances de la banque centrale pour ne pas provoquer les effets d'éviction pour l'économie nationale. | Respecter l'article 12 de la loi relative aux finances publiques du 4 décembre 2008 qui stipule que « l'Etat ne peut être financé par des avances de la Banque de la République du Burundi » en cas de besoin du financement du déficit budgétaire |

Annexe 4 : Proposition de calendrier d'élaboration du projet de loi de finances.

Conformément à la nouvelle Constitution du 17 mai 2018, l'Assemblée Nationale est saisie du Projet de loi de finances dès l'ouverture de sa session du mois d'avril et l'année budgétaire débute au premier juillet et se clôture au 30 juin de l'année suivante (Article 181 et 182).

L'année budgétaire peut être subdivisée en trois ou quatre périodes, mais pour le Burundi, une subdivision en 4 périodes serait plus proche de la situation initiale.

Un projet de calendrier d'élaboration du projet de loi de finances conforme aux directives de l'EAC est proposé dans le tableau ci-après

Première période : Juillet à septembre : Détermination des grands équilibres d'ensemble et des priorités nationales

Cette période de détermination des priorités nationales se base sur l'actualisation du Cadre de Développement Economique(CSLP) et l'élaboration du Document d'Orientation Budgétaire. La période se termine par l'envoi d'une Première Lettre Circulaire indiquant les hypothèses macroéconomiques sur lesquelles on se basera pour élaborer les politiques les Cadres de Dépenses à Moyen Terme (CDMT) sectoriels. Une nouveauté à introduire est une retraite gouvernementale à organiser à la fin du mois d'août pour approuver le Document d'Orientation Budgétaire.

Deuxième période : Octobre à Décembre : Planification stratégique/ CDMT central

La nouveauté est que la deuxième période est à consacrer à l'implication/consultations de la société civile et les bailleurs de fonds à travers l'organisation d'ateliers au niveau national et local sur le Document d'Orientation Budgétaire et le Cadre de Dépenses à Moyen terme. Cette

2^{ème} période se termine par l'envoi d'une Deuxième Lettre Circulaire indiquant les plafonds budgétaires à ne pas dépasser

Troisième période : janvier à Mars : Elaboration du Projet de loi de finances

C'est au cours de cette période que les conférences ou consultations budgétaires sont organisées pour arriver à des propositions de montant de crédits à allouer aux ministères dépensiers. C'est aussi au cours de cette période qu'une révision de la loi de finances peut avoir lieu au mois de janvier.

La période se termine par l'approbation du Projet de loi de finances par le Conseil des Ministres, son dépôt au Bureau du Parlement au début du mois d'avril et à sa transmission à la Cour des Comptes

Quatrième période : Analyse et vote de la loi de finances par le Parlement

En principe l'analyse du projet de loi des finances ne devrait pas durer moins de trois mois car il ya beaucoup de documents annexes à analyser comme le CDMT central et les soldes des budgets annexes et des budgets d'affectation. La période se termine en principe par un discours du Ministre des Finances et le vote de la loi de finances par le Parlement.

Projet de calendrier d'élaboration des futurs projets de loi de finances

| Période | Ministère en charge des Finances | Autres Ministères et entités communales | Bailleurs de fonds/ Société Civile | Conseil des Ministres/ Parlement |
|-----------|--|--|------------------------------------|---|
| Juillet | Actualisation du Cadre Stratégique de Développement Economique/ CSLP | Préparation des rapports d'exécution budgétaire, exercice n-1 | | |
| Août | Préparation du rapport d'exécution du budget, exercice N-1 (projet de loi de règlement) | Préparation des rapports annuels exercice n-1 | | |
| | Préparation du Rapport Préalable au Budget/ Document d'orientation budgétaire | | | |
| | | | | Retraite Gouvernementale pour approuver le Document d'Orientation Budgétaire |
| Septembre | Envoi d'une Première Lettre Circulaire indiquant les hypothèses macroéconomiques et demandant la préparation des CDMT sectoriels | Revue/analyse des dépenses de l'année n-1 | | |
| | Organisation d'un atelier | Revue conjointe des CDMTs | Participation à l'atelier | Elaboration du rapport de |

| | | | | |
|-----------------|---|---|---|---|
| Octobre | National pour lancer le processus budgétaire, N+1 | sectoriels | national et aux ateliers communaux de lancement du processus budgétaire N+1 | la Cour des Comptes sur la loi de règlement |
| | Participation aux ateliers communaux de lancement du processus budgétaire N+1 | Organisation d'ateliers communaux de lancement du processus budgétaire N+1 | | |
| Novembre | Révision conjointe du Document d'Orientation budgétaire/CDMT central | Participation à la Révision conjointe du Document d'Orientation budgétaire/CDMT central | Participation à la Révision conjointe du Document d'Orientation budgétaire | Adoption de la loi de règlement N-1 |
| Décembre | Envoi de la Seconde Lettre circulaire/cadre stratégique indiquant les plafonds budgétaires | | | Débat sur le Document d'Orientation Budgétaire |

| Période | Ministère en charge des Finances | Autres Ministères et entités communales | Bailleurs de fonds/ Société Civile | Conseil des Ministres/ Parlement |
|---------|--|--|--|---|
| Janvier | Préparation et soumission d'un projet de loi de finances révisée , année N en cours | Retraite ministérielle pour consolider les CDMT sectoriels | Participation aux retraites sectorielles | Adoption du projet de loi de finances révisée N |
| | Soumission du projet de loi de finances révisée N au Parlement Transmission du Projet de loi de finances révisé à la Cour des Comptes | | Communication des engagements potentiels | |
| Février | Conférences/Consultations budgétaires sur les priorités et allocations de ressources | | | Approbation de la loi de finances révisée N |
| Mars | Préparation & soumission du CMT central et du projet de loi de finances au Conseil des Ministres | | | Adoption du CDMT central et du projet de budget par le Conseil des ministres |
| Avril | Dépôt du CDMT central et du Projet de loi de finances au Parlement | | | Discussion du CDMT |
| | Transmission du Projet de loi de finances à la Cour des Comptes. | | | |

| | | | | |
|-------------|--|---------------------------------------|---|--|
| Mai | Deuxième Révision Conjointe et Finalisation du projet de loi de finances | Participation à la révision conjointe | Participation à la révision conjointe pour confirmer l'aide promise | central et du Projet de budget par le Parlement |
| Juin | Finalisation et Préparation du Discours de présentation du Budget au Parlement | | Confirmation des engagements fermes | |
| | | | | Adoption de la loi de finances |