



**Observatoire de l'Action Gouvernementale (O.A.G.) asbl**

*Siège social : Bujumbura -Burundi \* B.P.:3113 Bujumbura Tél.:22 21 88 20*

*E-mail: [oag@cbinet.net](mailto:oag@cbinet.net) \* Site Web: [www.oag.bi](http://www.oag.bi)*

## **Budget Général de l'Etat : Bref aperçu des lacunes et propositions de solutions.**

**Document de plaidoyer pour le suivi et le contrôle du Budget Général de l'Etat**

**Bujumbura, novembre 2014**



## 0. Introduction

L'analyse du projet de budget de l'Etat pose des problèmes de lisibilité, de transparence, de participation des Parlementaires et des citoyens dans le processus de son élaboration, de son exécution et de l'évaluation des résultats.

La loi organique de 2008 , ses textes légaux d'application (Gouvernance budgétaire et Règlement Général sur la Gestion des Budgets Publics) ainsi que la loi sur la Cour des comptes de 2004 ont pour objectif d'imposer plus de transparence dans la gestion des finances publiques et d'améliorer la lisibilité du budget de l'Etat et de ses comptes, de clarifier le contrôle de l'exécution du budget par la Cour des Comptes et le Parlement et de faire du critère de performance un critère de bonne gestion.

## 1. Vers un débat de politique budgétaire à moyen terme au Parlement

Tous les ministères sectoriels doivent élaborer leurs Cadres de Dépenses à Moyen Terme-CDMT (trois ans glissants) orientés suivant une stratégie sectorielle liée au Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté-CSLP.

Chaque année, deux mois avant la présentation du Budget Général de l'Etat au Parlement, le Gouvernement doit transmettre au Parlement, un rapport sur la situation des finances publiques et les orientations à moyen terme de la politique budgétaire. Le Parlement doit veiller à organiser des débats en séances publiques sur ce rapport.

Le Gouvernement a commencé à organiser la session d'orientation budgétaire pour permettre aux Parlementaires d'influer sur les orientations du budget et de la politique budgétaire du Gouvernement.

Un service spécialisé devrait être chargé d'informer le public et les partenaires financiers sur les

hypothèses retenues et sur la lettre de cadrage budgétaire y relative.

## **2. Une présentation trop complexe et peu lisible du Budget Général de l'Etat**

Le Budget Général de l'Etat comporte deux parties :

- La première partie détermine les dispositions fiscales affectant l'exercice, l'estimation des ressources budgétaires attendues, le plafond des grandes catégories de charges budgétaires autorisées, l'évolution du solde des budgets annexes, des budgets d'affectation spéciale et des budgets de prêt, l'équilibre global du budget de l'Etat qui en résulte et le plafond des emprunts qui devront, le cas échéant, être contractés.
- La deuxième partie fixe les ressources du budget de l'Etat détaillé par services, le montant des dépenses de chaque service de l'Etat décomposées en articles budgétaires, les prévisions de recettes et de dépenses des budgets annexes, des comptes d'affectation

spéciale et des comptes de prêt, le plafond global d'emplois publics autorisés pour l'ensemble des administrations de l'Etat et le cas échéant, le montant des garanties d'emprunt nouvelles que l'Etat est autorisé à accorder, détaillé par catégorie de bénéficiaires.

Les services des différents départements étant nombreux, la présentation des allocations budgétaires par services est trop complexe et peu lisible.

De plus la présentation détaillée actuelle ne couvre que les ressources allouées à travers le Budget Général de l'Etat financé sur les revenus du Gouvernement et les appuis/dons budgétaires.

Elle n'inclut pas en détail les ressources pouvant être récoltées par les services bénéficiant des budgets annexes, les ressources allouées à travers les projets des bailleurs, même si l'information sur ces projets a commencé à être indiquée dans le budget.

Il faut :

- ✓ Améliorer l'information sur les ressources et les charges des budgets annexes et des budgets des projets en présentant cote à cote le financement extérieur et le financement interne des différents services.
  - ✓ Respecter les délais relatifs au dépôt des projets de loi de finances au Parlement par le Gouvernement conformément à l'article 176 de la Constitution de la République qui stipule que « l'Assemblée Nationale est saisie du projet de loi de finances dès l'ouverture de la session d'octobre ».
  - ✓ Présenter au Parlement les allocations budgétaires et l'aide extérieure suivant les axes et les groupes sectoriels du CSLP et diffuser l'information sur l'exécution du CSLP exécuté à travers une combinaison des financements internes et extérieurs.
3. Des annexes du Budget Général de l'Etat peu explicatives

L'article 26 de la loi des finances publiques exige l'élaboration de 6 annexes explicatives du Budget Général de l'Etat qui doivent accompagner les projets de loi de finances et être spécifiquement adoptés par le Parlement. Ces annexes sont :

- Un état détaillant et justifiant les prévisions des recettes fiscales et non fiscales du Budget Général de l'Etat ;
- Un état fixant les dépenses autorisées de chaque Ministère, détaillées par nature économique ainsi que la liste des bénéficiaires et le montant des garanties d'emprunt accordées par l'Etat ;
- Un état des effectifs d'agents publics, civils et militaires, rémunérés par l'Etat : Etat des effectifs non fourni séparément ;
- Les états fixant les charges et ressources des budgets annexes, budget d'affectation spéciale et budget de prêt ;
- Les rapports présentant la stratégie poursuivie par les budgets programmes établis et expliquant les objectifs poursuivis et l'usage des crédits ;



- Un tableau de financement prévisionnel, accompagné d'un plan de trésorerie mensuel, faisant apparaître notamment la décomposition de l'endettement financier brut de l'Etat.

L'article 27 de la loi des finances publiques prévoit 4 annexes explicatives qui doivent accompagner les projets de loi de finances envoyés au Parlement. Ces annexes sont:

- Un document sur les hypothèses et perspectives économiques retenues pour l'exercice à venir ;
- Un rapport sur les comptes consolidés des administrations publiques pour le dernier exercice clos, faisant apparaître notamment les comptes des organismes autonomes ;
- Un état fixant la programmation indicative à moyen terme des grandes catégories de dépenses publiques ;
- Le Programme d'Investissements Publics-PIP.

L'article 28 de la loi des finances publiques prévoit 3 annexes explicatives qui doivent accompagner les

projets de révision de loi de finances. Ces annexes sont :

- Un rapport actualisant les perspectives économiques et les prévisions des recettes pour l'exercice en cours ;
- Un tableau de consommation des crédits depuis le début de l'exercice en cours ;
- Un rapport décrivant et justifiant les modifications à apporter, en recettes et en dépenses, à la dernière loi de finances votée.

Le Parlement doit exiger que toutes les annexes prévues par la loi organique des finances publiques soient toutes présentées sous formes réellement explicatives et présentées séparément au Parlement.

#### 4. Un faible contrôle du plafonnement des effectifs de l'Etat et une masse salariale très élevée.

La loi de finances doit fixer la limite supérieure des effectifs totaux d'agents publics que les administrations de l'Etat sont autorisées à rémunérer au cours de l'exercice budgétaire. Le plafonnement par la loi de finances des effectifs des ministères est une importante innovation, indispensable si l'on veut avoir la maîtrise de la masse salariale et préserver ainsi les équilibres budgétaires.

La dépense salariale ou masse salariale de l'Etat constitue l'essentiel du budget de fonctionnement. Elle représente à elle seule plus 60% des charges du budget ordinaire et elle correspond également à plus de 60% des recettes fiscales collectées par l'Office Burundais des Recettes-OBR.

La dépense salariale est difficilement compressible et elle augmente plus rapidement que les revenus internes du Gouvernement. Par conséquent, la préoccupation est forte quant à la viabilité de la facture salariale du Gouvernement, dans

l'éventualité soit d'un choc des revenus, soit d'une réduction de l'appui budgétaire.

Les voies envisageables est le gel des salaires ou/ la promotion de la croissance économique pour augmenter les recettes fiscales.

Chaque ministère doit mettre en place un décompte et un suivi régulier du nombre d'agents travaillant pour son compte et sous son autorité, quel que soit le niveau, le statut, la durée de l'emploi et le service d'affectation de l'agent

## **5. Une faible transparence des marchés publics**

La loi n°1/01 du 04 février 2008 portant Code des marchés publics du Burundi affirme les principes directeurs de passation des marchés publics : la liberté d'accès à l'information et à la commande publique, la non-discrimination des candidats, la transparence des procédures.

La transparence dans la gestion des marchés publics est souvent mise à l'épreuve des faits car on observe beaucoup de pratiques irrégulières comme

la non-diffusion ou la limitation de l'information sur les marchés publics, l'abus de l'entente directe/marché gré à gré, le non respect de la confidentialité des offres des soumissionnaires avant leur dépouillement, l'attribution des marchés à des soumissionnaires fictifs, les ententes entre soumissionnaires, la fourniture de fausses informations, les menaces , le clientélisme et la persistance de la corruption.

Il faut :

- ✓ Veiller à ce que la gestion des marchés publics soit caractérisée par un degré de transparence adéquat à toutes les étapes du cycle de passation des marchés publics pour assurer un traitement juste et équitable des fournisseurs potentiels ;
- ✓ Doter les organes de contrôle et de régulation des marchés publics de moyens financiers suffisants qui leur permettent d'aller au bout de leur mission ;

- ✓ Rendre opérationnel le Journal mensuel des marchés publics qui ferait connaître notamment les abus dans la passation des marchés.

## 6. Une gestion opaque des exonérations fiscales

Les exonérations fiscales sont des incitations fiscales considérées comme des subventions indirectes de l'Etat dans le financement de certaines activités ayant un intérêt économique, social, culturel ou diplomatique. Les nombreuses exonérations en application au Burundi découlent principalement de cinq catégories de dispositions. Il s'agit :

- des conventions internationales auxquelles le Burundi a adhéré et qui renvoient à la Convention de Vienne sur les immunités diplomatiques et consulaires ;
- des accords de financement, de prêts ou de subventions passés avec d'autres Etats ou organismes internationaux ou ONG étrangers ;
- de la législation intérieure sur les impôts et taxes concernant le Code général des

- impôts, le Code des investissements, le Code minier et le Code des Douanes/EAC ;
- des avantages accordés à certaines personnes par rapport aux fonctions qu'elles exercent ;
  - de l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire pouvant accorder des exonérations exceptionnelles écrites dans les contrats d'accord entre le Gouvernement et un agent sous contrat de prestations de services ou de travaux.

Seules les exonérations concernant les incitations fiscales accordées aux investisseurs par le code des investissements et les avantages fiscaux accordés par des lois spécifiques à certaines personnalités par rapport aux fonctions qu'elles exercent constituent des réelles exonérations dont le Gouvernement est responsable.

La gestion des régimes d'exonérations pose beaucoup de problèmes et leur efficacité reste à être évaluée. En effet aucune évaluation n'a été faite au Burundi sur la performance des entreprises ayant bénéficié des exonérations en termes de leur

qualité, de nombre d'emplois créés, et de leur capacité à contribuer à la croissance économique du pays. Un examen plus approfondi devrait être effectué sur l'efficacité des régimes d'exonérations existantes et leur contribution à la promotion des investissements durables au Burundi.

## **7. Un manque de données publiées sur les arriérés de l'Etat**

La comptabilité budgétaire permet actuellement d'établir mensuellement une situation des restes à réaliser et des restes à payer. Les restes à réaliser sont la différence entre le montant des dépenses engagées et le montant des dépenses ordonnancées tandis que les restes à payer sont la différence entre le montant des dépenses ordonnancées et le montant des dépenses payées. Les restes à réaliser et les restes à payer constituent des arriérés de paiement.

Pour une meilleure analyse, les arriérés peuvent être regroupés en trois composantes essentielles :



- ✓ Les arriérés de l'Etat en faveur du secteur privé ;
- ✓ Les arriérés de l'Etat envers les entreprises publiques et autres organismes publics autonomes ;
- ✓ Les engagements croisés entre administrations.

Les arriérés peuvent être considérés comme des dépassements budgétaires liés à l'indiscipline budgétaire.

Depuis plusieurs années, les différents projets de loi ne prévoient aucun montant au titre de remboursement des arriérés dus surtout au secteur privé alors que le CSLP II fait de ce secteur un moteur de la croissance et du développement.

Dans le but de ne pas paralyser le secteur privé, il faut que :

- ✓ la commission chargée de recenser ces arriérés mis en place par le Ministère en charge des finances produise un rapport définitive qui comporte les montants définitives de ces arriérés jusqu'au 31/12/2013 ;

- ✓ La Cour des Comptes ou une consultance extérieure fasse un audit pour vérifier effectivement la conformité et la véracité des pièces déposées au Ministère chargé des Finances et les originaux qui sont restés dans les Ministères Sectoriels et Institutions.

## **8. Vers un financement accru des entités décentralisées**

La décentralisation budgétaire est le fait pour l'Etat de transférer aux collectivités locales, une part croissante de subventions ou transferts budgétaires qu'ils exécuteront de façon autonome en vue de l'amélioration des services de base et la responsabilisation des dirigeants locaux.

La détermination des formules et des critères de transferts budgétaires à ces collectivités est une tâche épineuse car les subventions peuvent être réalisées sous plusieurs formes :

- ✓ subventions spécifiques et conditionnelles qui ne peuvent être dépensées qu'à des fins déterminées ;

- ✓ subventions générales et inconditionnelles qui peuvent servir à financer un large éventail de services non déterminés d'avance ;
- ✓ subventions forfaitaires qui sont fournies sous forme d'un montant et/ou un pourcentage fixe (5 à 20 % par exemple des dépenses de fonctionnement de l'entité);
- ✓ subventions basées sur des remboursements des dépenses, des résultats réalisés ou même des subventions discrétionnaires.

Dans tous les cas, les Parlementaires et la Société civile doivent plaider en faveur d'une intensification de la décentralisation administrative et budgétaire et l'accroissement des transferts budgétaires aux collectivités locales. Cet effort permettra de donner les moyens aux gouvernements locaux (Conseils communaux) de mener une véritable politique de proximité et ainsi améliorer l'efficacité de la dépense publique.

## 9. Une imprévisibilité des dons/financements extérieurs

L'appui budgétaire (dons budgétaires et dons projets) est consenti essentiellement par des organisations multilatérales (BM, BAD, UE), la part attendue des aides bilatérales ayant buté sur des appréciations divergentes d'ordre politique entre le Gouvernement et cette catégorie de partenaires.

Le niveau de prévisibilité de l'aide sur une base annuelle et pluriannuelle est encore très bas, ce qui fragilise le processus de planification et de budgétisation des ressources et charges de l'Etat. Il en résulte des programmations peu cohérentes et surtout peu réalistes.

Cette insuffisance de prévisibilité a pour causes :

- l'insuffisance de transparence d'un certain nombre de donateurs ;
- la multiplicité des conditionnalités qui sont parfois imprévisibles ou d'ordre politique ;
- l'insuffisance des capacités des structures étatiques dans la collecte et la fourniture des

- informations en temps utile et opportun dans le but d'alimenter le processus budgétaire,
- la duplication des missions qui règne dans les textes juridiques et réglementaires régissant les institutions impliquées dans la gestion et la coordination de l'aide.

Il faut que les textes réglementaires régissant les institutions impliquées dans la planification et la programmation des ressources et charges du budget de l'Etat (SP/CNCA et le SP/REFES) soient revues/harmonisées pour supprimer ou réduire plusieurs conflits de compétences et de chevauchements en ce qui concerne les missions de coordination assignées à ces structures.

Ainsi, on pourra améliorer la prévisibilité de l'aide, avoir une cartographie exacte, actuelle et transparente de l'aide et favoriser également la communication autour des résultats.

## **10. Les soldes budgétaires toujours déficitaires.**

A la fin d'une période ou de l'exercice, le Budget Général de l'Etat doit faire apparaître un solde budgétaire résultant de la différence entre les dépenses et recettes budgétaires (comptabilité de caisse). Dans cette optique budgétaire, le solde budgétaire est qualifié de déficit budgétaire lorsque les dépenses sont supérieures aux recettes et excédent budgétaire si c'est l'inverse.

Un solde budgétaire global doit être calculé par addition du solde budgétaire et de la variation des soldes des budgets annexes, des soldes des budgets d'affectation spéciale et des soldes des budgets de prêts.

Depuis plusieurs années, les soldes budgétaires ont été déficitaires et le montant des emprunts nécessaires pour le financement du solde budgétaire global du budget de l'Etat ainsi que le plafond d'endettement de l'Etat doivent être approuvés en loi de finances.

Les déficits du budget de l'Etat ne devraient pas être financés par des avances de la Banque de la

République du Burundi et conformément aux textes régissant la Banque de la République du Burundi, le financement monétaire du déficit (avances) deviendra illégale en 2016.

## **11. L'encours de la dette publique reste inquiétante**

Avec les initiatives visant à restaurer la « soutenabilité de la dette extérieure » des pays à faibles revenus comme le Burundi qui appliquent des programmes d'ajustements structurels et de lutte contre la pauvreté (Initiative de réduction de la dette multilatérale des Pays Pauvres Très Endettés (IPPTE), l'encours de dette extérieure du Burundi avait fortement chuté passant de 1 567,9 milliards de FBU en 2008 à 561,4 milliards de FBU en 2009. L'un des objectifs de l'initiative PPTTE était de libérer des ressources pour permettre au Burundi de réaliser des projets d'investissement avec leurs propres ressources.

A fin juin 2014, l'encours de la dette publique du Burundi a augmenté et a atteint un montant de 1 238,6 milliards de FBU dont une dette extérieure

de 625,9 milliards de FBU (50,5%.) et une dette intérieure 612,7 milliards de FBU(49,5%).

L'encours de la dette publique reste inquiétante (surtout la dette intérieure) car elle absorbe en terme de remboursements du principal et de paiements des intérêts, des ressources qui auraient pu être affectées à la lutte contre la pauvreté et la création des infrastructures.

Le Parlement doit veiller à fixer chaque année à la fois le montant annuel des nouveaux emprunts et le plafond maximal de l'endettement de l'Etat. Il ne faudrait pas que la dette publique retourne à des niveaux « non soutenables et non viables », ce qui conduirait encore une fois à des mesures de rééchelonnement, de consolidation( cas des avances de la BRB), de ré-endettement auprès des pays émergents (cas de l'Inde).



## 12. Vers le respect des critères de convergence de l'EAC

L'Union Monétaire entre les pays de la Communauté de l'Afrique de Est-EAC est conditionnée notamment par le respect des critères de convergence

Ces critères de convergence sont :

- ✓ Un plafond de 8% pour le taux d'inflation (Situation du Burundi: 9,7% à fin décembre 2013) ;
- ✓ Un plafond de 3% du PIB pour le déficit budgétaire (Situation du Burundi : 1,6 % du PIB, donc en dessous du plafond) ;
- ✓ Un plafond de 50% du PIB sur la dette publique (Situation du Burundi : 24,9% du PIB, en dessous du plafond) ;
- ✓ Un niveau de réserve de change de 4,5 mois de couverture d'importations (Situation du Burundi : environ 4 mois).

La feuille de route de mise en œuvre du protocole signé par les Chefs d'Etat le 30 Novembre 2013 prévoit une période de convergence de 7 ans à partir

de la date de signature. C'est à dire que les Etats membres vont adhérer irrévocablement aux critères de convergence à partir de 2021.

Le Burundi respecte déjà deux critères importants (le déficit budgétaire et le plafond de la dette publique) et la situation à fin 2013 ne s'écarte pas significativement pour les deux autres critères. Il y a donc de l'espoir que le Burundi remplisse tous ces critères pendant cette période de convergence prévue.

### **13. Une analyse non approfondie de la loi de règlement**

Une fois exécuté, le budget de l'Etat doit être soumis au contrôle et avis de la Cour des comptes et à son approbation par le Parlement.

Le Ministre chargé des Finances doit établir annuellement un projet de loi de règlement et un rapport de présentation accompagnant le compte général de l'Etat. Le projet de loi de règlement doit être transmis à la Cour des Comptes au plus tard

dans les six mois de l'exercice suivant celui au titre duquel il est établi.

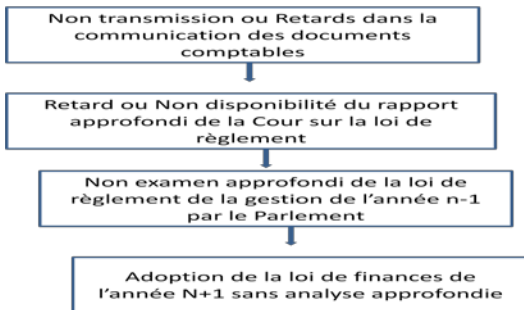
La Loi des finances publiques rend obligatoire le dépôt de la loi de règlement au Parlement avant le 1er septembre de l'année qui suit celle à laquelle elle s'applique et à son examen avant le vote du projet de loi de finances de l'année suivante.

Ainsi, les Parlementaires peuvent contrôler l'exécution de l'année  $n-1$  avant d'envisager les crédits et les objectifs proposés pour l'année  $n+1$

La Cour des Comptes présente au Parlement un rapport sur la régularité du compte général de l'Etat et confirme si les fonds ont été utilisés conformément aux procédures établies et au budget approuvé par le Parlement. Elle donne copie dudit rapport au Gouvernement

Le problème de vérification des documents comptables, de communication du rapport de conformité du compte général de l'Etat par la Cour des comptes et d'analyse approfondie du projet de

loi de règlement peut être visualisé par le schéma ci-dessus :



Le projet de loi de règlement et de compte-rendu budgétaire doit contenir conformément à l'article 56 de la Constitution:

- ✓ le montant global des dépenses de chaque institution de l'Etat et le détail des dépenses des administrations de l'Etat, décomposées en articles budgétaires
- ✓ les recettes et de dépenses des budgets annexes, des comptes d'affectation spéciale et des comptes de prêt,

- ✓ le plafond global d'emplois publics autorisés pour l'ensemble des administrations de l'Etat,
- ✓ et le cas échéant le montant des garanties d'emprunt nouvelles que l'Etat autorisé accordé, détaillé par catégorie de bénéficiaires.

Accompagné des observations de la Cour des Comptes sur le compte général de l'Etat, le projet de loi de règlement et de compte-rendu budgétaire doivent être déposés au Parlement au plus tard dans les huit mois de la clôture de l'exercice. Le compte-rendu d'exécution du budget de l'Etat préparé par le ministre chargé des finances comporte un compte rendu d'exécution de chaque budget ministériel.

Un débat approfondi au Parlement doit être organisé chaque année sur le projet de loi de règlement. Il faut que les autorités parlementaires organisent chaque année un débat de fond- sur plusieurs jours- sur l'exécution du budget de l'année N-1 sur base de l'exécution du budget de l'année N

au 30 septembre avant d'analyser le projet de budget de l'année N+1.

#### **14. Des dispositifs institutionnels peu efficaces en matière de contrôle des finances publiques**

Le dispositif institutionnel de contrôle des finances publiques mis en place au Burundi est à première vue, impressionnant (inspections internes, Inspection Générale de l'Etat -IGE, la Cour des Comptes, les Commissions Finances du Parlement, la Brigade et Cour Anti-corruption etc.). Ce dispositif devrait pouvoir réduire le qualificatif ou l'opinion « d'inefficacité » relatif à ce système de contrôle qui ne parvient pas à arrêter la « perceptible » corruption et malversations de l'argent public rapportées dans les médias.

##### **- Un contrôle parlementaire peu visible**

Les rapporteurs des commissions Finances du Parlement peuvent entendre directement- au delà des seuls ministres, les hauts fonctionnaires sur la préparation et l'exécution des budgets dont ils ont la

responsabilité. Ils ont tout pouvoir d'enquête sur pièces et sur place sur les questions relatives à la gestion budgétaire, financière et comptable des administrations de l'Etat et peuvent obtenir communication de tout document détenu par l'administration.

Malgré le fait que la loi organique relative aux finances publiques affirme les pouvoirs du Parlement en matière de contrôle financier, le contrôle parlementaire est peu visible notamment à travers le rôle et l'exercice des pouvoirs de contrôle des commissions des finances et le recours à des questions orales ou écrites adressées aux membres du Gouvernement.

Le Parlement semble aussi, en matière de finances publiques, ne pas s'investir d'avantage sur le contrôle du bon usage de l'argent public, c'est-à-dire le contrôle de l'action budgétaire du Gouvernement.

- Un contrôle externe par la Cour des comptes rendu peu efficace par la suppression de sa mission juridictionnelle

Avec la suppression de sa mission juridictionnelle en 2006 par la Cour Constitutionnelle, la Cour des comptes n'a plus la capacité de juger la gestion des comptes des comptables publics et la gestion budgétaire des fonctionnaires de l'Etat soupçonnés de crimes financiers, notamment de corruption, de concussion, de détournement.

La Cour des comptes n'intervient qu'après l'exécution du Budget de l'Etat pour s'assurer que les opérations budgétaires et financières enregistrées dans les comptes des comptables publics des services publics ont été faites de façon sincère, véritable régulière et légale.

La particularité de la Cour des comptes est que la Constitution lui reconnaît une indépendance et la capacité d'exercer le contrôle externe à posteriori des services publics, de disposer du monopole du contrôle de l'exécution de la loi de finances et de l'avis sur les projets de cette loi de finances.



La Cour des comptes a aussi une mission de contrôle du bon emploi des deniers qui vise à informer le Parlement quant à la manière dont sont gérés les services publics. La nature de ce contrôle, appelé aussi contrôle de gestion ou contrôle de performance, est définie par référence aux concepts d'économie dans l'obtention/acquisition de ressources humaines, financières et matérielles, d'efficience dans l'utilisation optimale des ressources (résultats obtenus par rapport aux ressources/moyens utilisés et d'efficacité dans l'atteinte des objectifs fixés /assignés aux services publics.

La mission de vérification des comptes est trop vaste par rapport aux ressources et compétences actuelles de la Cour des Comptes car sa mission s'étend même aux vérifications des comptes et conditions de cession, de privatisation ou de liquidation des entreprises publiques, aux sociétés mixtes et aux organismes bénéficiant d'un concours financier ou de l'aide économique de l'Etat ou d'un service public soumis au contrôle de la Cour de Comptes.

## 15. Une reddition incomplète des comptes des comptables

Avant la suppression de la mission juridictionnelle, la Cour des comptes pouvait juger les comptes des comptables publics. La Cour était compétente pour fixer par arrêt administratif si les comptes d'un comptable sont conformes (arrêt de quitus/pas de déficit) ou en déficit (arrêt de débet) à l'issue d'une procédure contradictoire et publique.

La Cour pouvait prononcer la décharge du comptable en l'absence de déficit. Dans le cas contraire, la Cour pouvait condamner le comptable à solder son déficit si elle juge que le comptable a commis une faute ou une négligence grave, ou bien une faute légère à caractère récurrent, ayant facilité ou permis la survenance du déficit.

Lors de l'élaboration de la Loi organique relative aux finances publiques, l'article 59 actuel a été conçu comme un substitut à la mission juridictionnelle de jugement des comptes publics, rendue impossible depuis la décision de la Cour Constitutionnelle en 2006.

- ✓ Par cet article, les comptables publics ont l'obligation de rendre compte chaque année à la Cour des Comptes de la bonne tenue de leurs écritures et de la bonne conservation des fonds et valeurs dont ils ont la garde.
- ✓ Dans l'hypothèse où cette reddition de leurs comptes ferait apparaître des irrégularités ou des insuffisances de fonds, la Cour des Comptes, après avoir entendu le comptable intéressé, transmet au Ministre chargé des Finances un constat décrivant les irrégularités commises par le comptable public, constat qui fixe le montant du préjudice qui en résulte pour l'Etat ou pour les collectivités publiques. Sur ce constat, le Ministre chargé des finances émet un titre de reversement à l'encontre du comptable public concerné

## **16. De la violation des règles budgétaires par un gestionnaire de deniers publics**

Avant la suppression de la mission juridictionnelle, la Cour pouvait juger la gestion des ordonnateurs/gestionnaires des crédits ou de

matières. Siégeant en Chambre de Discipline Financière et suivant une procédure contradictoire, la Cour des comptes pouvait procéder à un contrôle de la régularité de la gestion budgétaire des ordonnateurs/gestionnaires des crédits en examinant les états budgétaires et d'en tirer les conclusions sur les résultats et la qualité de l'exécution budgétaire

A l'issue de la procédure, la Cour des comptes devait rendre un arrêt définitif sur la régularité des opérations contrôlées, arrêt qui déclare la gestion budgétaire régulière ou irrégulière.

Si des irrégularités étaient constatées, la Cour devait arrêter les sommes à recouvrer du chef des crédits dépensés en violation des dispositions légales et réglementaires. Si le contrôle budgétaire révélait des faits susceptibles de constituer des fautes administratives, pénales ou de gestion, le Président de la Cour devait informer sans délais l'autorité compétente pour en assurer la poursuite disciplinaire, pénale ou civile.

La Cour des comptes pouvait prendre des mesures conservatoires utiles s'il estimait que le Trésor public a subi, du fait de la gestion, un préjudice grave.

La violation des règles budgétaires par un gestionnaire de deniers publics autre qu'un ministre est actuellement régie par l'article 60 de la Loi organique relative aux finances publiques. En effet, en cas d'infraction aux règles budgétaires et comptables et en cas de faute de gestion constatés par la Cour des comptes, les gestionnaires et les ordonnateurs délégués autres que les Ministres sont passibles des sanctions disciplinaires prévues par le Statut Général de la fonction publique.

Dans ces cas, quelle que soit l'autorité de rattachement du fonctionnaire concerné, le Ministre chargé des finances dispose du pouvoir d'instruction et de sanction prévu par le Statut Général de la Fonction Publique.

Le Ministre des finances conduit la procédure disciplinaire et arrête une sanction sur avis de la Cour des Comptes rendu après avoir procédé à l'audition de l'intéressé

## 17. Sanction de la violation des règles budgétaires par un Ministre

En l'absence d'une juridiction spécialisée pour sanctionner les infractions des ministres, la Loi organique relative aux finances publiques s'appuie sur deux dispositions existantes de la Constitution pour créer un mécanisme de mise en cause de la responsabilité des Ministres

En cas de violation des règles budgétaires par un ministre, la Cour des Comptes doit mener une enquête et entendre le ministre intéressé en s'appuyant sur l'article 61 de la Loi organique relative aux finances publiques.

Elle adresse ses conclusions au Président de la République et à l'Assemblée Nationale qui décident, chacun en ce qui le concerne, de la suite à donner en application de l'article 142 de la Constitution (les Ministres sont sous l'autorité du Président de la République) et le Parlement peut voter une motion de méfiance individuelle conduisant à la démission du Ministre (article 203 de la Constitution).

## Conclusion

- La Constitution et autres textes légaux permettent au Parlement de faire respecter les délais et d'exercer un contrôle budgétaire pendant et après l'exécution des lois de finances. Mais dans l'ensemble, les contrôles parlementaires restent très limités et le Parlement ne recourt pas fréquemment à son organe spécialisé à savoir la Cour des comptes, pour effectuer des enquêtes complémentaires pouvant conduire à la convocation des gestionnaires et des Ministres concernés
- Comme les dépenses en capital (investissements) sont presque entièrement financées à travers des bailleurs de fonds externes, l'une des préoccupations des Parlementaires devrait être la suivante : si l'aide extérieure venait à diminuer, qu'advierait-il de la dépense en capital?
- Le système d'information, de contrôle de l'exécution du budget de l'Etat et le système de coordination des financements externes doivent

être améliorés en assurant une alimentation régulière d'une Plateforme de Gestion des Finances publiques accessible au public pour des raisons de transparence et d'information aux citoyens.

- Enfin, une révision de la loi sur la Cour des comptes est indispensable avec l'objection de ramener la mission juridictionnelle de jugements des comptes des comptables publics et le jugement de la gestion budgétaire à travers la création d'une chambre de discipline financière et d'un Parquet auprès de la Cour des comptes.
- Dans le cas contraire et conformément aux autres pays de l'EAC, il faut créer le Bureau du Vérificateur Général du Burundi, autorité administrative indépendante de vérification de la gestion publique qui n'est pas dans la chaîne hiérarchique de l'Administration et indépendante de toutes les autres institutions dont il ne reçoit ni ordre, ni injonction avec un budget propre qu'il gère.