



Observatoire de l'Action Gouvernementale (OAG), asbl

Siège social: Bujumbura - Burundi B.P: 3113 Bujumbura Tél: 22 21 8820

E-mail : oag@cabinet.net Site Web: www.oag.bi

ANALYSE DU BUDGET DE L'ETAT, EXERCICE 2017

«La part allouée au Ministère de la Justice et Garde des Sceaux»

Bujumbura, octobre 2017

Remerciement

Au terme de la présente analyse, l'Observatoire de l'Action Gouvernementale tient à remercier Monsieur Boaz NIMPE, Consultant, pour avoir accepté de collaborer avec cette organisation dans l'élaboration de ce rapport.

Ses remerciements vont également à l'endroit des membres du Comité de lecture de ce document. Il s'agit de :

Monsieur Jérôme NIYONZIMA, Vice-président de l'Observatoire de l'Action Gouvernementale ;

Monsieur Diomède RUTUMWAKO, Cadre à l'Inspection Générale de l'Etat (IGE) ;

Monsieur Déogratias NZUNOGERA, Secrétaire Exécutif de l'OAG ;

Monsieur Jean Bosco NZOSABA, Chargé de Communication de l'OAG ;

Enfin, l'Observatoire exprime sa profonde gratitude à l'endroit de l'ONG 11.11.11 pour son appui financier.

Table des matières

N°	Matières	Page
	Remerciements.....	3
	Table des matières.....	5
	Liste des tableaux	9
	Liste des figures et Graphiques	11
	Liste des encadrés.....	13
	Liste des acronymes et abréviations.....	15
	Résumé Exécutif.....	17
	 Introduction.....	 21
	 Chapitre I : Analyse de la structure du budget général de l'Etat pour l'exercice 2017.....	 23
I.1.	Structure du budget général de l'Etat pour l'exercice 2017 et son financement.....	23
I.1.1.	Contexte macroéconomique lié à l'élaboration du budget général pour l'exercice 2017.....	23
I.2.	Structure des recettes internes provenant de la fiscalité intérieure et de la fiscalité de porte.....	27
I.2.1.	Examen de l'architecture des recettes courantes prévisibles de 2013 à 2017.....	28
I.2.2.	Le niveau très bas des dons budgétaires (courants et en capital).....	30
I.2.4.	Le faible niveau des tirages sur financement extérieur.....	32
I.2.5.	Une expansion des charges d'intérêts sur la dette publique et essentiellement la dette intérieure.....	33
I.2.6.	Un endettement intérieur problématique.....	35
I.2.7.	La rigidité d'impulser à la baisse certaines dépenses de fonctionnement réduit le potentiel budgétaire de financement des projets d'investissement.....	42
I.2.8.	Synthèse découlant de l'examen de l'exécution des	

budgets 2015 et 2016.....	45
---------------------------	----

Chapitre II : Analyse de l'adéquation et de la cohérence du budget 2017 du Ministère de la Justice et Garde des Sceaux aux axes stratégiques de la politique sectorielle 2016-2020..... 48

II.1.	Introduction.....	48
II.2.	Cohérence globale du budget du Ministère de la Justice et Garde des Sceaux à la Politique du Gouvernement en lien avec les missions dévolues au Ministère de la Justice.....	52
II.2.1.	Analyse du budget du Ministère de la Justice et Garde des Sceaux par rapport au budget général de l'Etat de l'exercice 2017.....	55
II.2.3.	Analyse de la composante « subsides » alloués au Ministère de la Justice.....	57
II.3.	Analyse de l'Adéquation du Budget de 2017 aux besoins du Ministère de la Justice et Garde des Sceaux.....	59
II.3.1.	Asseoir la place du pouvoir judiciaire comme pouvoir à part entière.....	59
II.3.2.	Renforcer les capacités du Ministère de la Justice et des Administrations Personnalisées sous sa tutelle.....	67
II.3.3.	Professionaliser et fidéliser les personnels du Ministère de la Justice, des magistrats et auxiliaires de la justice.....	88
II.3.4.	Analyse de l'évolution des salaires prévus au Ministère de la Justice.....	90
II.5.	Améliorer la gestion des carrières.....	91
II.5.1.	Le statut des magistrats.....	91
II.6.	Harmoniser les pratiques judiciaires et évaluer l'application des instruments légaux.....	91
II.7.	Opérationnaliser le système d'aide légale. Des stratégies de communication visant à atteindre un plus large public seront menées dans le but de permettre l'accès à la justice.....	93

Chapitre III: Guide d'amélioration de l'exercice de

préparation du budget du Ministère de la Justice et Garde des Sceaux et son insertion dans le budget général de l'Etat.....	96
Conclusion générale et recommandations.....	111
Annexe 1 : Synthèse et état de mise en œuvre des recommandations découlant des analyses faites par l'OAG sur le budget de l'Etat.....	113
A. Recommandations faites au Gouvernement.....	113
B. Recommandations faites au Parlement.....	135
C. Recommandations aux bailleurs de fonds.....	138
D. Recommandations faites à la société civile.....	140

Liste des tableaux

- Tableau 1** : Evolution générale de la structure du budget de l'Etat de 2013 à 2017
- Tableau 2** : Evolution des prévisions des recettes courantes de 2013 à 2017
- Tableau 3** : Evolution des prévisions des dons courant et en capital de 2013 à 2017
- Tableau 4** : Structure des charges d'intérêt sur la dette publique de 2013 à 2017
- Tableau 5** : Structure de la dette publique de 2011 à 2015 (en Milliards de BIF)
- Tableau 6** : Evolution des dépenses de fonctionnement de 2013 à 2017
- Tableau 7** : Tableau des Opérations Financières de l'Etat (TOFE) pour les exercices 2015 et 2016
- Tableau 8** : Evolution du budget du Ministère de la Justice et Garde des Sceaux de 2005 à 2007.
- Tableau 9** : Structure du budget prévu pour le Ministère de la Justice pour l'exercice 2017 y compris les dons
- Tableau 10** : Evolution du budget alloué à la Cour Constitutionnelle de 2005 à 2017
- Tableau 11** : Evolution du budget de la CSTB de 2014-2017
- Tableau 12** : Evolution du Budget alloué à la Direction Générale des Affaires Pénitentiaires
- Tableau 13** : Exécution du budget alloué à la DGAP de 2011 à 2014
- Tableau 14** : Exécution du budget affecté à la réhabilitation des prisons
- Tableau 15** : Evolution du budget alloué à la DTF
- Tableau 16** : Evolution du budget alloué au SNL
- Tableau 17** : Exécution du budget du SNL de 2011 à 2014
- Tableau 18** : Evolution des Prévision du Budget alloué au CEDJ
- Tableau 19** : Exécution du budget alloué au CEDJ
- Tableau 20** : Evolution des Prévision du Budget alloué au CFPJ
- Tableau 21** : Exécution du budget alloué au CEDJ
- Tableau 22** : Evolution de la structure salariale du Ministère de la

Justice par Département

Tableau 23 : Evolution du budget prévu au titre des indemnités de fin de carrière

Tableau 24 : Evolution du budget prévu pour le Fonds d'Aide Légale

Liste des figures et Graphiques

- Graphique 1** : Poids des subsides dans le budget du Ministère de la Justice et Garde des Sceaux pour l'exercice 2017
- Graphique 2** : Evolution du Budget alloué au Conseil Supérieur de la Magistrature (CSM)
- Graphique 3** : Evolution du budget de la Cour Constitutionnelle de 2005 à 2017
- Graphique 4** : Evolution du Budget alloué à la Direction Générale des Affaires Pénitentiaires
- Graphique 5** : Evolution du budget du Département des Titres Fonciers
- Graphique 6** : Evolution du budget du Service National de la Législation
- Graphique 7** : Evolution du budget du Centre d'Etude et de la Documentation Juridique (CEDJ)
- Graphique 8** : Evolution du budget de Centre de Formation Professionnelle de la Justice (CFPJ)
- Graphique 9** : Evolution du budget alloué au département Organisation Judiciaire
- Graphique 10** : Structure et évolution des salaires du Ministère de la Justice et Garde des Sceaux

Liste des encadrés

- Encadré 1** : Axes stratégique de la politique sectorielle du Ministère de la Justice
- Encadré 2** : Panorama des missions dévolues au Ministère de la Justice et Garde des Sceaux
- Encadré 3** : Missions du Conseil Supérieur de la Magistrature (CSM)
- Encadré 4** : Orientations de la stratégie 2016-2020 en direction de la CSTB
- Encadré 5** : Actions prévues dans la politique sectorielle pour harmoniser les pratiques judiciaires
- Encadré 6** : Orientations de la Politique Sectorielle sur l'opérationnalisation du système d'aide légale.

Liste des acronymes et abréviations

AMISOM	: African Union Mission In Somalia
BAD	: Banque Africaine de Développement
BIF	: Burundi International Franc
BRB	: Banque de la République du Burundi
BT	: Bon du Trésor
CDMT	: Cadre des Dépenses à Moyen Terme
CEDJ	: Centre d'Etude et de Documentation Juridique
CFPJ	: Centre de Formation Professionnelle de la Justice
CPCMB	: Comité Permanent de Cadrage Macroéconomique et Budgétaire
CSLP-II	: Cadre Stratégique de Croissance et de Lutte contre la Pauvreté 2ème Génération
CSM	: Conseil Supérieur de la Magistrature
CSTB	: Cour Spéciale des Terres et autres Biens
DGAP	: Direction Générale de l'Administration Pénitentiaire
DGJ	: Direction Générale de la Justice
DSRP	: Document de stratégie de réduction de la pauvreté
DTF	: Direction des Titres Fonciers
DAJC	: Direction des Affaires Juridiques et Contentieux
FBU	: Franc Burundais
FRPC	: Facilité pour la Réduction de la Pauvreté et la Croissance
FMI	: Fonds Monétaire International
IGJ	: Inspection Général de la Justice
OAG	: Observatoire de l'Action Gouvernementale
OJ	: Organisation Judiciaire
SNL	: Service National de la Législation
SYMABU	: Syndicat des Magistrats du Burundi
PPTÉ	: Pays Pauvre Très Endetté
TOFE	: Tableau des Opérations Financières de l'Etat
VAN	: Valeur Actualisée Nette

Résumé exécutif

Depuis 2007, l'Observatoire de l'Action Gouvernementale (OAG) publie annuellement une analyse portant sur le Budget Général de l'Etat de l'année en cours. L'objectif de cet exercice est de contribuer à asseoir une politique budgétaire fondée sur les objectifs de développement socio-économique du pays. Ainsi, chaque analyse a un angle particulier sur lequel le consultant est appelé à insister afin de contribuer à éclairer à la fois les citoyens et les décideurs sur le niveau de respect des engagements et autres priorités déjà exprimés en fonction des besoins réels de la population et les orientations des documents de planification économiques auxquelles sont alignées les politiques et les stratégies sectorielles.

Dans la poursuite de ce processus déjà engagé par l'OAG, l'analyse du budget 2017 se concentre sur le budget alloué au Ministère de la Justice et Garde des Sceaux comme thème central en mettant un accent particulier sur les allocations budgétaires qui reviennent à ce Ministère.

Sur le plan méthodologique, il a été procédé à la collecte des données dans les services techniques du Ministère de la Justice et Garde des Sceaux ainsi que le Ministère des Finances, du Budget et de la Privatisation et tout avec une focalisation sur la revue documentaire des documents clés qui ont conduit à la préparation du budget général de l'Etat pour l'année 2017.

L'objectif global de l'étude était de contribuer à asseoir une politique budgétaire privilégiant l'accès à la justice pour tous avec les objectifs spécifiques ci-après :

- Faire une analyse de la structure du Budget de l'Etat pour l'exercice 2017 ;
- Faire une analyse de la part du budget de l'Etat alloué au Ministère de la Justice et Garde des Sceaux ;
- Faire une analyse de l'adéquation du Budget 2017 avec les besoins du Ministère de la Justice et Garde des Sceaux ;

- Proposer des améliorations qui pourraient être intégrées dans l'élaboration des budgets de l'Etat pour les années à venir.

Les principaux constats issus de l'analyse du budget 2017 sont les suivants :

Primo, sur le plan macroéconomique, le budget 2017 a été élaboré dans un contexte problématique de mobilisation des ressources extérieures bien que sur le plan interne, une reprise de la croissance était considérée comme socle de renforcement de la mobilisation des ressources internes.

Il est important de faire observer que la situation économique internationale affecte la préparation et la mise en œuvre du budget sur le plan interne pour un pays comme le Burundi dont l'essentiel des financements viennent des donateurs extérieurs sous forme de dons. Le budget 2017 a pris en compte cette problématique des ressources extérieures mobilisables sous forme d'appuis budgétaires dont la traçabilité est moins remarquée que dans les budgets antérieurs au budget de l'exercice 2015.

Conscient de cette problématique, les hypothèses de prévisions du budget 2017 ont été prudentes et l'alignement des dépenses budgétaires aux ressources budgétaires mobilisable a été à l'agenda des orientations de prévisions budgétaires.

Secundo, le budget 2017 a été préparé pendant la dernière année de mise en œuvre du CSLP II. En l'absence d'une évaluation à mi-parcours du CSLP II, l'alignement du budget 2017 ne devrait être justifié que sur le CDMT central 2017-2019 et aux piliers de la vision 2025.

Tertio, l'examen de la structure du budget 2017 révèle la persistance d'un déficit budgétaire découlant de la faible couverture des dépenses budgétaires par les recettes budgétaires.

Les prévisions des ressources pour l'exercice 2017 s'élèvent à **BIF 1.152.765.657.245**, y compris les dons en capital de **BIF 366.055.894.352** ; les dons courants n'ayant pas été mobilisés pour cet exercice budgétaire. Les ressources internes provenant de la taxation directe et indirecte s'élèvent à BIF 784 milliards représentant **68%** des recettes totales. Les dons en capital et les produits exceptionnels de l'AMISOM et MINUSCA représentent 32% des recettes budgétaires prévisibles pour l'exercice 2017.

En ce qui concerne les dépenses du Budget prévues pour la gestion 2017, elles s'élèvent à **FBU 1.326.831.923.450**. Elles sont dominées par les dépenses courantes en priorité les salaires 388.580.975.456 soit **47,7% du total des dépenses courantes et 29,2% des dépenses totales**, ce qui dégage un déficit global hors dons de BIF -688.543.84.952 et un déficit global y compris les dons de BIF **-174.066.266.205** comme gap budgétaire qu'il faut financer.

Quarto, l'analyse de la part budgétaire qui revient au Ministère de la Justice et Garde des Sceaux montre des faibles allocations budgétaires si on considère la pertinence et les objectifs visés par les activités définies dans la politique sectorielle du Ministère de la Justice et Garde des Sceaux pour la période 2016-2020. L'évaluation approfondie des allocations budgétaires accordées comme subsides aux différentes administrations sous la tutelle du Ministère de la Justice et Garde des Sceaux montre que les défis sont importants si l'on tient compte des besoins réels des organismes subsidiés.

Quinto, il s'observe à travers les analyses faites que le budget de l'exercice 2017 n'est pas en adéquation avec les besoins du Ministère de la Justice si l'on tient compte des seize axes prioritaires de la politique sectorielle du Ministère de la Justice pour la période 2016-2020.

Il est recommandé qu'un plaidoyer soit formulé pour chacun des axes pour une augmentation plus conséquente des budgets pouvant financer les activités prévues dans la politique sectorielle 2016-2020 du Ministère de la Justice et Garde des Sceaux.

L'analyse du contenu de la politique sectorielle du Ministère de la Justice et Garde des Sceaux révèle une absence des coûts détaillés des activités. Il serait essentiel qu'à mi-parcours un tel exercice soit engagé en vue de dégager le montant global du financement des activités de la mise en œuvre de la politique sectorielle pour la période 2016-2020. Cette évaluation permettra d'avoir un outil de base sur lequel il faudra aligner le plaidoyer qui est recommandé.

Introduction

L'analyse du budget du Ministère de la Justice et Garde des Sceaux pour l'exercice 2017 a pris comme repère les 16 principales actions prioritaires qui ont été définies dans la politique sectorielle du Ministère de la Justice et Garde des Sceaux et validée au plus haut niveau pour la période 2016-2020. L'encadré 1 met en exergue les 16 stratégies qui constituent le socle de notre analyse dans leur prise en compte lors de la préparation du budget du Ministère de la Justice et Garde des Sceaux.

La présente étude analyse la part allouée au Ministère de la Justice dans le cadre du budget général de l'Etat pour l'exercice 2017 en gardant une focalisation sur le problématique suivante : *Comment le budget 2017 intègre-t-il les orientations stratégiques de la politique sectorielle du Ministère de la Justice et Garde des Sceaux définie sur la période 2016-2020?*

La démarche méthodologique qui est mise en avant consiste à scruter le contenu de la politique sectorielle du Ministère de la Justice et Garde des Sceaux axe par axe de la stratégie afin d'examiner l'adéquation du budget général de l'Etat pour l'exercice 2017 au contenu de cette politique sectorielle.

L'étude ambitionne de donner des pistes d'orientation pour améliorer la programmation et la prévision du budget du Ministère de la Justice qui puisse répondre aux objectifs définis dans sa stratégie 2016-2020 et d'en déterminer les questions pendantes qui peuvent servir de socle dans le cadre d'un plaidoyer en faveur de plus de budget au Ministère de la Justice et Garde des Sceaux.

Dans cette perspective, l'étude fait des propositions concrètes pour l'amélioration du système d'élaboration des budgets de l'Etat pour les années à venir. Elle s'articule autour de 3 chapitres ci-après :

Chapitre 1 : Analyse de la structure du Budget Général de l'Etat pour l'exercice 2017

Chapitre 2 : Analyse de l'adéquation et de la cohérence du Budget du Ministère de la Justice et Garde des Sceaux aux axes stratégiques de la politique sectorielle 2016-2020

Chapitre 3: Guide d'amélioration de l'exercice de préparation du Budget de l'Etat

La collecte des données n'a pas permis de trouver des données sur l'exécution des budgets des exercices budgétaires 2015, 2016 et la situation au 30 juin 2017 afin de mesurer le degré du réalisme de l'exercice de prévision du budget du Ministère de la Justice et Garde des Sceaux pour l'exercice 2017.

Au niveau de l'exécution, l'examen des données budgétaires s'est limité sur la classification économique des engagements ainsi que la classification administrative des données antérieures à 2015 sans pouvoir donner une meilleure perspective pour justifier les niveaux d'allocation du budget sur les différentes lignes budgétaires du Ministère de la Justice et Garde des Sceaux lors de l'exercice de prévision du budget 2017 suivant la nomenclature budgétaire définies dans la classification administrative. Les limites 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 suivant la classification administrative.

CHAPITRE I : ANALYSE DE LA STRUCTURE DU BUDGET GENERAL DE L'ETAT POUR L'EXERCICE 2017

I.1. Structure du budget général de l'Etat pour l'exercice 2017 et son financement

I.1.1 Contexte macroéconomique lié à l'élaboration du budget général de l'Etat pour l'exercice 2017

Le budget général de l'Etat pour l'exercice 2017 a été préparé dans un contexte économique difficile marqué par le gel de l'aide extérieure de certains partenaires financiers. Cela a conduit à une politique budgétaire prudente et d'austérité dans la gestion du budget de l'Etat au cours de l'exercice 2016.

Les hypothèses de prévision qui se dégagent de l'exposé des motifs du budget de l'exercice 2017 sont les suivantes :

- Une croissance de 2,9% du PIB en 2017 ;
- Une inflation de fin de période 2017 se situant à 7,5%
- Une pression fiscale de 13% du PIB ;
- Les réserves officielles de change seront de 1,9 mois d'importations.

Sur base de ces hypothèses, il y a lieu de faire observer une prudence dans la prévision du niveau de réserves officielles de change qui devrait normalement être fixé à 3 mois d'importation. Les mesures additionnelles qui ont été prises au niveau de la préparation du budget 2017 ont trait à :

- La poursuite de la politique d'harmonisation des salaires entamées depuis l'année 2016 à hauteur de 20 milliards chaque année jusqu'en 2019 ;
- La poursuite de l'appui aux projets communaux (500 millions par commune) pour réaliser les activités prioritaires contenues dans les

Plans Communaux de Développement Communautaire avec un impact global de 59,5 milliards ;

- Le soutien à l'éducation pour un montant de 7,2 milliards ;
- La constitution des provisions pour les élections pour un montant de 6,2 milliards ;
- La gratuité des soins de santé avec un budget supérieur à celui de 2016 pour un montant additionnel d'environ 0,962 milliard ;
- La carte d'assurance maladie pour un budget additionnel de 1,7 milliards ;
- Le recrutement dans les secteurs de l'éducation, enseignement des métiers et de la santé pour un montant de 2,8 milliards ;
- Le renouvellement du charroi de l'Etat pour un montant de 2,4 milliards.

Le budget 2017 promulgué par la loi n°1/20 du 31 décembre 2016 portant fixation du budget général de la République du Burundi pour l'exercice 2017 a été voté avec un déficit de financement base caisse équivalent à 174 milliards de FBU.

Ce niveau de déficit budgétaire est assez important si l'on analyse son évolution par rapport à l'exercice budgétaire 2014 qui n'était évalué en prévision qu'à 70 milliards de FBU. Le passage du simple à plus du double d'un déficit budgétaire dans un horizon de moins de trois ans entraîne des problèmes de son financement.

Tableau 1 : Evolution Générale de la structure du budget de l'Etat de 2014 à 2017 (Montant en BIF)

Nomenclature budgétaire	2014	2015	2016	2017
Recettes totales	1 341 031 794 475	1 444 485 992 746	1 119 909 432 953	1 152 765 657 245
Recettes fiscales et non fiscales	659 235 625 492	737 310 127 611	696 730 503 176	738 287 938 498
Dons	681 796 168 983	699 617 823 946	374 757 105 382	366 055 894 352
Produits financiers		10 000 000	10 000 000	10 000 000
Recettes exceptionnelles		7 548 041 189	48 411 824 395	48 411 824 395
Dépenses totales	1 411 410 301 966	1 562 917 665 790	1 260 658 064 658	1 326 831 923 450
Dépenses d'intérêts	40 916 596 213	52 689 722 871	47 940 696 225	61 553 434 262
Dépenses hors intérêts	1 370 493 705 753	1 510 227 942 919	1 212 717 368 433	1 265 278 489 188
Solde primaire	-29 461 911 278	-65 741 950 173	-92 807 935 480	-112 512 831 943
Solde Global (Déficit à financer)	-70 378 507 491	-118 431 673 044	-140 748 631 705	-174 066 266 205
Financement Extérieure	32 531 282 884	69 792 760 874	-1 638 756 002	-495 783 013
Tirages	44 000 000 000	82 700 000 000	16 755 082 768	22 389 532 648
Remboursement dette extérieure	-11 468 717 116	-12 907 239 126	-18 393 838 770	-22 885 315 661
Financement intérieure	37 847 224 607	48 638 912 170	142 387 387 707	174 562 049 218
Financement bancaire	27 879 348 064	42 938 912 170	119 107 019 535	144 281 681 046
Financement non bancaire	13 567 876 534	22 300 000 000	40 000 000 000	47 000 000 000
Remboursement dette intérieure	-3 600 000 000	-16 600 000 000	-16 719 631 828	-16 719 631 828

Source : Lois des finances 2014, 2015, 2016 & 2017

L'examen de l'évolution de la structure du budget met en exergue cinq (5) principales sources du déficit budgétaire pour l'exercice 2017 à savoir :

- La faiblesse des ressources internes provenant de la fiscalité intérieure et de la fiscalité de porte ;
- Le niveau très bas des dons budgétaires (courants et en capital) malgré l'augmentation des recettes exceptionnelles prévisibles par rapport à leur niveau de 2015;
- L'absence des marges budgétaires pour dégager une épargne publique destinée au financement du développement ;
- Une expansion des charges d'intérêts sur la dette publique et essentiellement la dette intérieure ;
- Le faible niveau des tirages sur financement extérieur ;
- La rigidité de pousser à la baisse certaines dépenses de fonctionnement.

L'instabilité du cadre macroéconomique ainsi que la faiblesse du secteur réel pour impacter une assiette fiscale suffisamment robuste pour dégager un potentiel fiscal sont d'autres éléments qui justifient l'origine du déficit budgétaire de l'exercice 2017 malgré les mesures nouvelles qui ont été prises par rapport au dispositif fiscal ayant encadré l'exécution du budget 2016.

Ces mesures nouvelles sont les suivantes :

- La taxe anti-pollution sur les véhicules usagés de plus de 10 ans ;
- La surtaxe de cinquante pour cent (50%) de la valeur en douane sur les sachets en plastique importés ;
- La surtaxe de trente pour cent (30%) sur le lait liquide importé étant donné qu'elle s'applique aux produits laitiers de la position tarifaire 0403 90 00 du Tarif extérieur commun (TEC)
- Le prélèvement forfaitaire libératoire pour les agences en douanes. Le montant a été fixé à 10.000 FBU par déclaration
- Le rapatriement des impôts locatifs dans la fiscalité de l'Etat

- La surtaxe spécifique de téléphonie mobile sur le trafic national de 42 BIF à 52 BIF et la suppression de la taxe sur la Valeur ajoutée et la taxe de consommation sur les minutes d'appel.

D'autres mesures fiscales additionnelles prises dans le cadre du Budget de l'Etat 2017 concernent **(i)** la taxe de consommation sur le carburant qui a remplacé la taxe forfaitaire sur le transport ainsi que l'impôt véhicule. Cette taxe est actuellement prélevée au moment de la mise en consommation à raison de 100 BIF par litre ; **(ii)** l'augmentation de la taxe spécifique sur le sucre de 200 BIF, **(iii)** l'augmentation des taxes de consommation sur les bières (50 BIF par bière) ; **(iv)** la suppression des exclusions prévues dans le secteur des assurances avec la diminution du taux qui passe de 2% à 1,5% et **(iv)** la réintroduction de la taxe à l'exportation des peaux brutes.

En examinant les tableaux 1 & 2 et en comparant les prévisions du budget 2016 à celles du budget 2017, il est important de noter que l'impact fiscal de ces mesures nouvelles prises en 2017 n'arrivent pas à relever substantiellement le niveau de perception total des recettes qui passent de 1 119 milliards de BIF à 1 152 milliards de BIF. L'impact fiscal est plus marqué pour les recettes fiscales qui ont connu une progression de plus de 50 milliards tandis que les recettes non fiscales en prévision diminuent de presque 10 milliards en 2017 par rapport à leur niveau de 2016 soit une diminution de 14,7%. Cette situation s'explique par la diminution des revenus de la propriété essentiellement les dividendes des sociétés financières et des sociétés non financières ainsi que les ressources relatives aux droits administratifs.

I.2. Structure des recettes internes provenant de la fiscalité intérieure et de la fiscalité de porte

En l'absence des données sur l'exécution du budget pour la période 2015-2017, l'analyse qui est faite est basée sur la pertinence des hypothèses de prévision ainsi que la situation des données financières découlant des publications de la Banque de la République du Burundi (BRB) sur les indicateurs de conjoncture.

I.2.1. Examen de l'architecture des recettes courantes prévisibles de 2013 à 2017

L'analyse des recettes courantes dégagent 4 constats majeurs :

- Le premier constat a trait à la prédominance des impôts intérieurs sur les biens et services dans la structure des recettes courantes ;
- Le deuxième constat est lié à la faible contribution dans les recettes courantes sur les transactions internationales ;
- Le troisième constat concerne le problème d'assiette sur les impôts directs notamment les impôts sur les revenus, les bénéfices et les gains en capital ;
- Le quatrième et le dernier est la problématique de la programmation des exonérations qui sont toujours projetés pour un même montant de 18 milliards de FBU de 2013 à 2017 traduisant peu de réalisme dans leur évaluation.

Tableau n°2 : Evolution des prévisions des recettes courantes de 2013 à 2017¹

ANNEE	2013	2014	2015	2016	2017
Recettes courantes	565 606 141 054	667 277 584 303	737 310 127 611	696 730 503 176	738 287 938 498
Recettes fiscales	516 446 192 344	581 283 553 509	676 953 040 528	631 071 493 220	682 265 699 891
Impôts sur le revenu, les bénéfices et les gains en capital	151 290 753 751	135 052 059 963	159 785 674 857	160 234 276 964	162 397 223 941
Impôts intérieur sur biens et services	299 976 884 862	374 304 836 660	439 295 845 150	394 144 810 892	404 844 197 564
Impôts intérieurs sur les transactions internationales	47 178 553 731	53 926 656 886	59 871 520 521	58 692 405 364	97 024 278 386
Exonérations	18 000 000 000	18 000 000 000	18 000 000 000	18 000 000 000	18 000 000 000
Recettes non Fiscales	49 159 948 710	85 994 030 794	60 357 087 083	65 659 009 956	56 022 238 607
Revenus de la propriété	16 999 855 291	33 317 621 927	32 551 996 854	31 081 003 411	19 233 856 318
Recettes non Fiscales	32 160 093 419	52 676 408 867	27 805 090 229	34 578 006 545	36 788 382 289

Source : *Loi des finances 2013, 2014, 2015, 2016 & 2017*

¹ Tous les montants présentés dans ce tableau sont en BIF

I.2.2. Le niveau très bas des dons budgétaires (courants et en capital)

Le niveau de prévisions des dons budgétaires est réduit de moitié par rapport au niveau de 2014. Ce niveau influence le niveau du déficit de financement, le niveau des tirages des dons projets de développement et la quasi-absence des appuis directs au budget. Il sied de faire observer qu'aucun don courant n'est prévu dans le budget 2017. Il en est de même pour le budget 2016.

Par rapport aux budgets antérieurs, la part des dons dans le budget global est passée de 50% du budget 2014 à 32% pour le budget 2017 car les recettes budgétaires mobilisées à travers la fiscalité directe et indirecte sont évaluées à 784 milliards de FBU soit 68% des recettes globales du budget 2017.

Tableau 3 : Evolution des prévisions des dons courants et en capital de 2013 à 2017 (Montant en BIF)

ANNEE	2013	2014	2015	2016	2017
Dons	711 865 016 438	707 876 168 963	699 617 823 946	374 757 105 382	366 055 894 352
Dons courants	140 617 813 062	126 831 240 000	82 292 000 000	0	0
Dons en Capital	571 247 203 376	581 044 928 963	617 325 823 946	374 757 105 382	366 055 894 352
<i>Dont Dons projets</i>	<i>37 927 064 568</i>	<i>66 218 916 744</i>			
<i>Fonds communs de l'éducation</i>	<i>36 515 200 000</i>	<i>7 548 041 189</i>	<i>87 184 776 537</i>	<i>12 842 721 909</i>	<i>4 600 000 000</i>

Source : *Lois des Finances 2013, 2014, 2015 ; 2016 et 2017.*

L'absence des marges budgétaires pour dégager une épargne publique destinée au financement du développement

Le tableau de synthèse des recettes et des dépenses en dehors des charges d'intérêts sur la dette publique dégage un solde primaire négatif qui explique la problématique de générer une épargne intérieure pour faire face aux différents engagements sur l'endettement intérieur et extérieur d'une part, et de trouver des ressources suffisantes pour financer les investissements publics sur ressources nationales d'autre part.

1.2.4. Le faible niveau des tirages sur financement extérieur

En examinant les données sur les tirages et les projets qu'ils sont supposés financer dans le budget 2017, il est encourageant de constater la sélectivité dans le choix des secteurs à financer et où sont affectés plus de crédits budgétaires.

Au regard des données sur les tirages prévisibles, les secteurs suivants ont été mis en priorités : *le secteur de l'énergie (121,8 milliards en 2017 contre 88,3 milliard en 2016) et l'agriculture et l'élevage (142 milliards en 2017 contre 159 milliards en 2016).*

A ce titre, il y a lieu de mettre en exergue les principales rubriques identifiées dans le budget 2017 au niveau du secteur de l'agriculture et l'élevage dont notamment la subvention des engrais, le projet de productivité et de développement des marchés agricoles (PRODEMA), le projet d'appui institutionnel et opérationnel au secteur agricole, le projet d'amélioration durable et de sécurité alimentaire etc.

Au niveau du secteur de l'énergie, les principales affectations budgétaires concernent (i) la construction et la réhabilitation des adductions d'eau potable, (ii) les adductions d'eau potable au sud de la mairie de Bujumbura, (iii) la construction de la centrale hydroélectrique (CHE) KABU 16 (20 MW), (iv) La centrale thermique, (v) la construction de la CHE Jiji-Murembwe ; (vi) l'électrification de la CHE Mpanda (10,4 MW)

Au niveau des ressources enregistrées en financement du déficit budgétaire, il est à remarquer une situation de moins de tirages que les remboursements de la dette extérieure conduisant à un financement extérieur net négatif.

D'autres ressources plus consistantes mais moins que celles enregistrées dans les secteurs de l'agriculture et l'énergie concernent les allocations budgétaires dans le secteur de l'eau, de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme et le secteur des infrastructures avec des projets routiers phares comme la construction de la route Mabanda-Mugina, la construction de la route Makebuko-Ruyigi et la construction de la route RN 18 Nyakararo-Mwaro-Gitega.

I.2.5. Une expansion des charges d'intérêts sur la dette publique et essentiellement la dette intérieure

Les charges d'intérêts font parties des dépenses courantes ou de fonctionnement. En scrutant leur contenu, la progression des charges d'intérêts est plus marquée sur l'endettement intérieur que sur l'endettement extérieur. Le poids de l'endettement intérieur dans le stock de la dette publique justifie l'importance des charges d'intérêts dans les dépenses courantes. Ces charges d'intérêt exercent une pression sur le solde primaire qui s'amplifie au fur et à mesure de l'augmentation de l'endettement.

Tableau 4 : Structure des charges d'intérêt sur la dette publique de 2013 à 2017

	2013	2014	2015	2016	2017
Versement d'intérêt	34 674 679 763	39 695 529 392	52 689 722 871	47 940 696 225	61 553 436 252
<i>Versement d'intérêts extérieurs</i>	<i>5 378 034 575</i>	<i>6 214 027 889</i>	<i>8 360 262 452</i>	<i>8 127 011 619</i>	<i>15 522 627 581</i>
<i>Versement d'intérêts intérieurs</i>	<i>29 296 645 188</i>	<i>33 481 501 503</i>	<i>44 329 460 419</i>	<i>39 813 684 606</i>	<i>46 030 808 671</i>

Source : Lois des finances 2013, 2014, 2015, 2016 & 2017

L'augmentation des charges d'intérêts sur la dette publique vient de l'augmentation de stock de la dette intérieure qui est passé du simple au double si on analyse les données de la dette publiées dans le rapport annuel de la Banque de la République du Burundi pour l'année 2015. Cette tendance est confirmée par les prévisions budgétaires de 2013 à 2017.

I.2.6. Un endettement intérieur problématique

Les données collectées sur base du Rapport Annuel 2015 publié par la Banque de la République du Burundi montrent que l'endettement intérieur de l'Etat prend une allure exponentielle. Cette situation est la conséquence des déficits budgétaires consolidés auxquels s'ajoutent les charges d'intérêt qui réduisent les marges budgétaires pour dégager une épargne publique destinée au financement des projets d'investissement.

De même, ces charges d'intérêts qui découlent de la consolidation des avances à l'Etat affectent le financement des dépenses budgétaires dans la préparation des budgets ultérieurs.

En conséquence, les engagements de l'Etat auprès de la Banque de la République du Burundi sont la principale source d'un endettement intérieur excessif.

Tableau 5 a: Structure de la dette publique de 2011 à 2015 (en Milliards de BIF)

	2011	2012	2013	2014	2015
DETTE INTERIEURE	464	539,5	597,8	727,1	1060,9
1. Bons et Obligations du Trésor	127,9	111,6	182,9	230	369,3
2. Engagements envers la BRB	322,1	410	396,5	448	641,7
3. Autres	14	17,9	18,4	49,1	49,9
DETTE EXTERIEURE	485	607,5	615,6	656,5	695,6
1. Dette directe	481	604,9	613,1	654,1	693,4
2. Dette indirecte	4	2,6	2,5	2,4	2,2
TOTAL DETTE PUBLIQUE	949	1147	1213,4	1383,6	1756,5

Source : Rapport annuel de la BRB, 2015, p.36

I.6.1. Défis de l'endettement sur la préparation et l'exécution du Budget

Se basant sur la tendance des données présentées dans le tableau 5, il est essentiel d'examiner l'impact du financement du budget sur l'endettement.

Le 29 janvier 2009, le Burundi est devenu le 20^{ème} pays africains à atteindre le point d'achèvement au titre de l'initiative PPTE renforcée. A ce titre, le Burundi a obtenu de la part du FMI et de la Banque mondiale un concours d'allègement de sa dette d'un montant de 832,6 millions de dollars, en VAN fin 2004, qui comprenait un concours d'allègement de sa dette d'un montant de 150,2 millions de dollars du Groupe de la Banque Africaine de Développement (BAD).

L'atteinte par le Burundi du point d'achèvement était subordonnée à la réalisation des conditions suivantes :

1. Préparation d'un DSRP complet ainsi que son exécution et son suivi satisfaisants pendant au moins un an ;
2. Maintien de la stabilité macroéconomique et d'une performance satisfaisante dans le cadre d'un programme soutenu par la FRPC ;
3. Utilisation des économies budgétaires résultant de l'allègement intérimaire de la dette PPTE conformément aux priorités identifiées au point de décision et dans le DSRP ;
4. Renforcement de la gestion des dépenses publiques;
5. Application des mesures de gouvernance liées à la prestation des services du secteur public;
6. Progrès satisfaisant dans l'exécution du programme de démobilisation;
7. Appel d'offres en vue de la vente des actions de l'État dans la majorité des stations de lavage du café;
8. Progrès satisfaisant dans la réalisation des objectifs éducatifs et sanitaires ; et
9. Amélioration de la capacité de gestion de la dette.

En ce qui concerne le secteur de la justice, l'évaluation faite pour déclarer l'allègement de la dette a considéré les efforts faits par le Gouvernement pour relever les défis **dans la gouvernance judiciaire en prenant des mesures** pour s'attaquer : (i) aux retards dans les décisions judiciaires et le règlement des litiges commerciaux ; (ii) au manque de capacités techniques et humaines pour rendre un jugement sur le règlement accéléré des litiges ; et (iii) à la corruption.

Ce constat est repris dans le rapport d'évaluation du CSLP II pour la période 2012-2015. En effet, au cours de ces dernières années, le système judiciaire était caractérisé par des lenteurs dans le traitement des dossiers, des retards dans l'exécution des jugements et la surpopulation carcérale. Les efforts déployés par le Gouvernement se sont focalisés sur quatre volets importants pour crédibiliser davantage la justice burundaise. Il s'agit de garantir l'indépendance de la magistrature, d'assurer une justice pour tous, de bâtir une justice pénale humanisée, d'instaurer et d'opérationnaliser les mécanismes qui fondent la justice transitionnelle².

La soutenabilité à moyen et à long terme de la dette du Burundi considérait les hypothèses centrées sur **(i)** les perspectives de croissance de 5 % en moyenne à long terme sous l'effet de l'amélioration des exportations des cultures traditionnelles et non traditionnelles ; **(ii)** la poursuite des efforts visant l'élargissement de l'assiette fiscale et l'augmentation des recettes pour contrebalancer la diminution progressive de l'aide des donateurs à long terme ; **(iii)** la poursuite des efforts de démobilisation pour se donner davantage de marge de manœuvre budgétaire et dégager des dépenses consacrées aux activités de réduction de la pauvreté ; **(iv)** l'établissement d'un taux de croissance de la masse monétaire inférieur à la croissance du PIB nominal pour ancrer l'inflation dans un système de change flexible ; **(v)** l'inflation devrait baisser à la suite de la baisse des prix pétroliers internationaux ; et **(vi)** la Banque centrale était interpellée à utiliser les instruments monétaires et du taux de change pour éponger la liquidité.

² Bilan de mise en œuvre du CSLP II pour la période 2012-2015, p.1

En analysant toute la panoplie des mesures recommandées pour la soutenabilité à long terme de la dette du Burundi et en y intégrant l'examen du contexte macroéconomique lors de l'élaboration du budget de l'Etat pour l'exercice 2017, il est important de constater que huit (8) ans après l'atteinte du point d'achèvement, l'endettement public bien que maîtrisé pour sa composante extérieure, relever les défis pour la composante de la dette intérieure demeure problématique.

Ainsi pour le budget 2017, **comme le montre le tableau 4**, les intérêts intérieurs passent de 47,9 milliards en 2016 à 61 milliards en 2017 soit un accroissement de 27,3% suite aux intérêts générés par le recours à l'émission des certificats du Trésor, les avances de la banque de République du Burundi et la dette extérieure.

Les orientations prises en matière de gestion de dette extérieure ont été rigoureusement encadrées et suivies car l'analyse de sensibilité de la dette à long terme avait montré que face à la détérioration des termes de l'échange, à la diminution du soutien des donateurs, et à la faible croissance du PIB réel, la situation du Burundi s'aggraverait considérablement en matière de dette extérieure.

Les mesures qui mettaient en évidence la nécessité d'adopter des politiques de gestion budgétaire et de la dette toujours prudentes, ainsi que des politiques de financements extérieurs reposant sur des dons et assortis de conditions fortement concessionnelles ont été inscrites à l'agenda des réformes.

1.6.2. Rappel du contexte historique des conditions d'atteinte du point d'achèvement du Burundi à l'Initiative PPTTE.

Le budget 2017 a été voté avec un déficit de financement de 174 milliards de FBU. Le niveau d'un déficit public affecte le stock de la dette publique suivant les mécanismes de financement qui ont été utilisés. Il est important d'intégrer dans l'analyse du budget 2017 le rappel du contexte historique de l'endettement du Burundi et de mettre en évidence les dividendes du

mécanisme d'allégement de la dette dans le cadre de l'initiative PPTTE et confirmer si le profil d'endettement a suivi les orientations qui avaient été recommandées au Burundi pour maîtriser sa dette publique.

Premièrement, le niveau annuel du déficit budgétaire et les mécanismes de son financement impactent le profil de l'endettement. Le recours aux avances directes ou indirectes de la Banque Centrale (*via le refinancement des banques pour souscrire aux bons et obligations du trésor*) conduit à des consolidations des avances en une dette à long terme qui affecte le budget de l'Etat dans la composante liée « budget de fonctionnement » via les charges d'intérêts sur la dette intérieure et aux amortissements en principal qui doivent être pris en compte dans le cadre du budget annuel.

Deuxièmement, l'analyse du budget 2017 est réalisée au moment où le Burundi se trouve dans une phase de préparation du prochain plan national de développement pour remplacer le CSLP II qui a pris fin avec l'année 2016.

Il est donc essentiel de réexaminer certains principes qui avaient été considérés lors de l'élaboration du DSRP et du CSLP II pour garantir la soutenabilité à long terme du cadre macroéconomique par rapport à la capacité actuelle du Burundi à dégager des marges budgétaires pour financer le développement d'une part et supporter les échéanciers de paiement du service de la dette aussi bien intérieure qu'extérieure d'autre part. La finalité étant de confirmer dans le temps et ce dans le cadre du budget 2017 si ces marges budgétaires existent et permettent de financer les secteurs identifiés comme étant prioritaires dont celui de la justice.

Dans cette perspective, il sied de faire observer que les défis qui étaient posés lors de l'élaboration du CSLP II persistent encore. Il s'agit: **(i)** de la maîtrise de la démographie, **(ii)** de l'intensification des systèmes de production agricole, **(iii)** de l'efficacité de la dépense publique, **(iv)** de la promotion et du développement du secteur privé, **(v)** de l'accroissement de l'offre de l'énergie et **(vi)** du renforcement des capacités de pilotage de l'économie. Le rapport de l'évaluation du CSLP II pour la période 2012-2015

le confirme et il est essentiel que ces questions soient intégrées dans les piliers du prochain plan quinquennal de développement.

I.6.3. Considération techniques pour le Prochain Plan National de Développement

Tenant compte des leçons tirées de la mise en œuvre du DSRP et du CSLP II, il importe de donner des orientations sur les différents piliers que comporterait le nouvel instrument qui remplacera le CSLP II pour les prochaines années. Le tableau 5b permet de mettre en lumière les différents axes d'orientation et les perspectives.

Tableau 5b : Contenu des documents de planification à moyen terme et perspectives

DSRP complet en septembre 2006	CSLP II (2012-2016)	Orientation du prochain Plan National de Développement
<p>(i) Recentrage du rôle de l'état pour promouvoir un développement centré sur le secteur privé;</p> <p>(ii) Maintien de la paix et de la sécurité;</p> <p>(iii) Renforcement des capacités;</p> <p>(iv) Relance de la croissance économique;</p> <p>(v) Forte participation des collectivités;</p> <p>(vi) Affirmation du rôle central des femmes ; et</p> <p>(vii) Promotion d'un nouveau partenariat avec les bailleurs de fonds.</p>	<p>Le CSLP était ambitieux mais pertinents au niveau de ses quatre (4) axes stratégiques. Il a souffert de l'absence des ressources pour financer les différentes activités et projets définis dans les 4 axes malgré les différentes tables rondes de mobilisation des ressources financières.</p> <p>La force du CSLP était son alignement à la vision 2025, aux différents CDMT élaborés sur une base triennale débouchant sur le Document d'orientation Budgétaire (DOB) préparés dans le</p>	<p>Les préalables à la stabilisation du cadre macroéconomique et la soutenabilité de la dette publique à long terme : <i>Primo</i>, la promotion du secteur privé doit rester à l'agenda des réformes pour que ce secteur crée davantage des emplois durables, décents via des projets pouvant consolider davantage le secteur réel avec une perspective de renforcement de l'assiette fiscale. <i>Secundo</i>, la crédibilité et la pertinence du prochain plan national de développement dépendront de ses orientations découlant de la prise en compte de la problématique de l'emploi conformément au premier et troisième axe de la Politique Nationale de l'Emploi (PNE) qui sont les suivants :</p> <p>Axe 1 : Placer l'emploi au cœur des politiques macroéconomiques et sectorielles pour influencer sur la demande de l'emploi</p> <p>Axe 3 : Promouvoir le secteur privé, la protection sociale et développer les entreprises pour la création d'emplois décents</p> <p>Les deux axes gardent toute leur pertinence et s'inscrivent dans la continuité des piliers retenues dans les deux précédents outils de</p>

	cadre de l'élaboration du budget de l'Etat avec un focus sur son alignement.	planification du développement économique. <i>Tertio</i> , il est également important de placer les trois autres de la PNE (axes 2, 4 et 5) dans la dynamique d'une transversalité que devront nécessairement prendre en compte les différentes politiques sectorielles ³ .
--	--	---

I.2.7. La rigidité d'impulser à la baisse certaines dépenses de fonctionnement réduit le potentiel budgétaire de financement des projets d'investissement

Le tableau d'évolution des dépenses de fonctionnement de 2013 à 2017 montrent les principaux postes budgétaires où l'Etat a des difficultés de maîtriser les dépenses courantes.

Primo, comme indiqué ci-avant, le poste budgétaire « charge d'intérêts a connu une augmentation de 15 milliards de FBU en 2017 par rapport à l'exercice 2016.

Secundo, malgré la suspension des annales et autres augmentations salariales suite au gel de recrutement, le poste budgétaire salaire connaît une variation de plus de 24 milliards de FBU.

Tertio, les contributions aux organismes internationaux ont augmenté en 2017 de plus de 10 milliards par rapport à l'exercice 2016. Cet accroissement est également imputable à la volatilité du taux de change étant donné que le paiement des contributions aux organismes internationaux se fait en devises.

³Il sied de faire observer que l'axe 2 de la PNE a trait au développement des compétences et l'employabilité, l'axe 4 centre son orientation pour instituer une politique de dialogue et de la gouvernance du marché du travail et l'axe 5 a trait à la promotion de l'emploi des jeunes, des femmes, des personnes vivant avec un handicap et l'inclusion sur le marché du travail

Quarto, les prévisions budgétaires des exonérations ne sont pas réalistes étant donné que le niveau de prévision de 18 milliards qui s'observe de 2013 à 2017 ne se justifie pas aussi bien en recettes qu'en dépenses bien que cela n'impacte pas théoriquement sur le plan comptable le niveau de déficit budgétaire prévisionnel.

Enfin, la maîtrise du poste budgétaire « subvention » est problématique étant donné que leur niveau d'ajustement de ce poste budgétaire ne tient pas compte du réalisme budgétaire des organismes subsidiés.

Tableau 6 : Evolution des dépenses de fonctionnement de 2013 à 2017

ANNEE	2013	2014	2015	2016	2017
DEPENSES COURANTES	653 830 145 798	709 806 519 302	756 690 527 058	742 412 618 938	813 463 465 644
Dépenses sur B&S	610 001 087 633	653 956 581 508	694 800 804 187	687 271 922 713	743 710 031 392
Salaires	303 403 458 216	322 064 689 521	339 505 480 910	364 751 356 657	388 580 975 456
Autres biens et services	107 427 080 204	110 923 439 744	114 567 527 508	105 706 507 360	110 701 190 467
Arriérés sur le secteur public et privé	0	0	0	0	0
Contributions aux organismes internationaux	14 312 266 801	14 138 816 257	13 865 475 763	6 933 643 521	16 384 728 182
Transferts aux ménages	39 259 481 417	46 530 661 910	43 789 249 279	41 060 648 477	49 488 636 368
Subsides et Subventions	126 598 800 995	140 676 336 857	164 611 235 273	150 457 931 244	160 192 665 465
Imprévus	1 000 000 000	1 622 637 219	461 835 454	361 835 454	361 835 454
Exonérations	18 000 000 000	18 000 000 000	18 000 000 000	18 000 000 000	18 000 000 000
Versements d'intérêts	34 674 649 763	39 695 529 392	52 689 722 871	47 940 696 225	61 553 434 252
Dépenses sur fonds	9 154 408 402	16 154 408 402	9 200 000 000	7 200 000 000	8 200 000 000

Source : Lois des finances 2013, 2014, 2015, 2016 et 2017

Tenant compte de ce qui est développé ci-avant, il y a lieu de faire des considérations suivantes :

- Le Cadre des Dépenses à Moyen Terme (CDMT) central devrait être adapté aux besoins des services sectoriels et de l'ensemble des projets jugés pertinents dans le cadre de la mise en œuvre de la politique budgétaire ;
- L'alignement des dépenses au niveau des recettes prévisibles demeure un véritable défi pour la préparation budgétaire
- Le financement du déficit budgétaire devrait être orienté vers des ressources qui ne déstabilisent pas le cadre macroéconomique.

I.2.8. Synthèse découlant de l'examen de l'exécution des budgets 2015 et 2016.

En faisant le découpage des données sur les prévisions du budget 2015 et 2016 ainsi que les statistiques publiées par la Banque de la République du Burundi (BRB) dans son bulletin mensuel du mois de décembre 2016, il y a lieu de faire des constatations suivantes :

- Le budget 2017 a été préparé dans le contexte d'instabilité du cadre macroéconomique
- La marge de manœuvre pour la diversification des sources de financement du budget 2017 a été très réduite compte tenu du cadre macroéconomique entraînant de ce fait une prudence au niveau de la préparation du budget 2017 pour aligner les dépenses publiques aux perspectives de mobilisation des recettes budgétaires aussi bien internes qu'externes.
- Le déficit budgétaire a été plus important que prévu de 2015 à 2016

Tableau 7 : Tableau des opérations financières de l'Etat (TOFE) pour les exercices 2015 et 2016

Prévision des recettes et dépenses (Montant en Millions de BIF)			Etat de réalisation des recettes et dépenses (Montant en Millions de BIF)		
Année	2015	2016	Année	2015	2016
Recettes Totales	744 858,0	745 142,2	Recettes Totales	594 432,2	638 058,1
Recettes Fiscales	676 953,0	631 071,4	Recettes Fiscales	543 666,1	584 607,6
Recettes Non Fiscales	60 357,0	65 659,0	Recettes Non Fiscales	47 004,2	53 328,2
Recettes exceptionnelles	7 548,0	48 411,8	Recettes exceptionnelles	3 761,8	122,3
Dons	699 617,8	374 757,1	Dons	139 666,5	119 018,4
Dépenses totales	1 562 917,6	1 260 658,0	Dépenses totales	1 090 451,1	1 065 270,3
Dépenses Courantes	756 690,5	742 412,6	Dépenses Courantes	901 959,0	804 766,8
Salaires	339 505,4	364 751,3	Salaires	322 802,1	359 090,0
Dépenses en Capital	806 227,1	518 245,4	Dépenses en Capital	188 492,2	260 503,5
Solde Global hors dons	-825 607,5	-536 927,5	Solde Global hors dons	-496 019,0	-427 212,2
Soldes Global y compris dons	-118 431,6	-140 748,6	Solde Global y compris dons	-356 352,5	-308 193,8
Source : Loi budgétaire 2015 & 2016			Source: Bulletin mensuel de la BRB, Décembre 2016		

En conclusion, le panorama de l'exécution des budgets 2015 et 2016 justifie le contexte de préparation du budget 2017. C'est dans cette perspective que l'analyse du budget 2017 du Ministère de la Justice et Garde des Sceaux qui est développée au chapitre II sera orientée vers la problématique liée à son adéquation par rapport à l'ensemble du budget général de l'Etat étant donné que les mesures budgétaires prises dans le cadre du budget pour contenir les dépenses affectent directement ou indirectement le Ministère de la Justice et Garde des Sceaux.

Il s'agit notamment *(i)* du gel du recrutement au niveau de la Fonction Publique sauf dans les secteurs sociaux prioritaires comme l'éducation Nationale et la Santé Publique *(ii)* le Ministère de l'Education, de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique qui a été autorisé à recruter 400 enseignants à l'Enseignement Secondaire, 400 enseignants à l'enseignement primaires avec un impact budgétaire de 1,8 milliards *(iii)* le Ministère en charge de l'Enseignement des Métiers autorisé à recruter 400 enseignants avec un impact budgétaire de 450 millions de BIF *(iv)* le Ministère de la Santé Publique et de la Lutte contre le Sida et la mise en retraite des fonctionnaires civils, militaires et policiers ayant atteint l'âge légal à la retraite.

CHAPITRE II : ANALYSE DE L'ADEQUATION ET DE LA COHERENCE DU BUDGET 2017 DU MINISTERE DE LA JUSTICE ET GARDE DES SCEAUX AUX AXES STRATEGIQUES DE LA POLITIQUE SECTORIELLE 2016-2020.

II.1. Introduction

Le budget 2017 voté pour le compte du Ministère de la Justice et Garde des Sceaux a été analysé en considérant *(i)* l'exhaustivité des lignes budgétaires inscrites dans le budget 2017 pour le compte du Ministère de la Justice suivant la classification administrative *(ii)* le contenu du décret n°100/122 du 28 novembre 2005 portant Réorganisation du Ministère de la Justice et Garde des Sceaux, *(iii)* le Décret n° 100/29 du 18 septembre 2015 portant Révision du décret n° 100/125 du 19 avril 2012 portant Structure, Fonctionnement et Missions du Gouvernement de la République du Burundi, *(iv)* les différentes activités reprises dans les axes de la politique sectorielle pour la période 2016 2020 et *(v)* l'état de mise en œuvre des défis constatés lors de l'élaboration du CSLP II pour la période 2012-2016.

En vue de mieux comprendre les orientations découlant de notre analyse, il est mis en exergue dans l'encadré 1 les missions dévolues au ministère de la Justice et Garde des Sceaux et l'encadre 2 les orientations stratégiques de la politique sectorielle 2016-2020. Cette politique fait suite aux deux autres précédentes mises en œuvre de 2006 à 2010 et de 2011 à 2015.

En effet, l'approche qui est retenue consiste à examiner le budget 2017 en liaison avec les missions dudit ministère et les principaux objectifs visés dans les différentes politiques sectorielles qui sont articulées autour de trois axes stratégiques ci-après:

- une justice indépendante ;
- une justice pour tous ;
- une justice pénale respectueuse des droits humains

Lors de l'élaboration du Cadre Stratégique de Lutte Contre la Pauvreté (CSLP II) couvrant la période 2012-2016, il a été relevé certains défis au niveau du secteur de la justice. Ces défis ont trait à : **(i)** une demande (le nombre de cas portés devant les tribunaux) qui croît plus vite que l'offre ; **(ii)** la lenteur dans le traitement des dossiers ; **(iii)** les retards dans l'exécution des jugements, **(iv)** les arriérés judiciaires en augmentation ; **(v)** la surpopulation carcérale ; **(vii)** les conflits fonciers représentant encore à eux seuls 56% des conflits enregistrés en 2008.

Le CSLP II ayant été clôturé en 2016, année pendant laquelle l'exercice de préparation du budget 2017 a été effectué, les défis qui ont été constatés demeurent étant donné qu'ils sont reflétés dans la politique sectorielle du Ministère de la Justice et Garde des Sceaux pour la période 2016-2020.

Il importe de faire observer qu'en l'absence d'une évaluation du CSLP II, il est difficile de mesurer les progrès accomplis au niveau des axes traitant les questions liées au secteur de la justice. Ce qui est à retenir de l'analyse du budget 2017 est que la prise en compte des mêmes défis dans la politique sectorielle du Ministère de la Justice et Garde des Sceaux montre que tous les budgets qui ont été votés pendant la période du CSLP II n'ont pas été suffisants pour apporter une réponse durable aux différentes problématiques posées dans le secteur de la justice lors de son élaboration. L'évaluation du CSLP II pour l'année 2016 pourra éventuellement confirmer les constats qui sont tirés de l'examen des données budgétaires en prévision durant les cinq dernières années (2012-2016).

Cette évaluation se base sur les actions prioritaires prévues pour chaque axe stratégique pour voir si le budget accordé au Ministère de la Justice est en adéquation avec les besoins pour accomplir ses réformes.

Encadré 1 : Axes stratégique de la politique sectorielle du Ministère de la Justice⁴

1. Asseoir la place du pouvoir judiciaire comme pouvoir à part entière. Il s'agira ici d'entreprendre des réformes du Conseil Supérieur de la Magistrature et de la Cour Suprême pour leur permettre de remplir pleinement les missions que leur confère la Constitution.
2. Renforcer les capacités institutionnelles et opérationnelles de la Cour Constitutionnelle et de la Cour Spéciale des Terres et autres Biens.
3. Renforcer les capacités du Ministère de la Justice et des Administrations Personnalisées sous sa tutelle.
4. Professionnaliser et fidéliser les personnels du ministère de la justice, des magistrats et auxiliaires de la justice.
5. Améliorer la gestion des carrières.
6. Harmoniser les pratiques judiciaires et évaluer l'application des instruments légaux.
7. Opérationnaliser le système d'aide légale. Des stratégies de communication visant à atteindre un plus large public seront menées dans le but de permettre l'accès à la justice.
8. Renforcer la sécurisation foncière.
9. Décentraliser l'approvisionnement des juridictions.
10. Réformer la justice de proximité. Les Tribunaux de Résidence seront renforcés et vont connaître des licenciés en droits.
11. Défendre les intérêts de l'Etat.
12. Réformer les voies d'exécution. Dans ce sens, on compte mener une étude pour la création d'un fonds d'indemnisation des victimes des condamnés insolvable.
13. Elaborer un plan de construction d'infrastructures judiciaires et pénitentiaires.
14. Améliorer les conditions de détention et développer une stratégie nationale de réinsertion des détenus.

⁴Il s'agit d'une synthèse tirée du contenu de la politique sectorielle du Ministère de la Justice et Garde des Sceaux pour la période 2016-2020

15. Lutter contre l'impunité. Le Gouvernement doit s'atteler à assurer une réponse aux violations de la loi pénale.
16. Rendre la chaîne pénale plus efficace. La coordination entre la police judiciaire et les parquets, de même que l'encadrement des officiers de police judiciaire et des magistrats du Ministère Public ainsi que les inspections des différents cachots, maisons d'arrêts et prisons centrales, seront mis en œuvre de façon soutenue afin d'assurer un meilleur suivi des dossiers judiciaires.

L'évaluation des besoins du Ministère de la Justice et Garde des Sceaux trouve ses fondements dans le contenu des activités définies dans les différents axes de la politique sectorielle pour la période 2016-2020. L'encadre 1 met en exergue le contenu des 16 axes qui donnent un éclairage sur les orientations de la politique sectorielle.

II.2. Cohérence globale du budget du Ministère de la Justice et Garde des Sceaux à la Politique du Gouvernement en lien avec les missions dévolues au Ministère de la Justice.

Encadré 2 : Panorama des missions dévolues au Ministère de la Justice et Garde des Sceaux

- Concevoir, élaborer et exécuter la politique du Gouvernement en matière de justice ;
- Procéder à l'unification, à la modernisation, à la publication et à la diffusion de la législation nationale ;
- Assurer la gestion du contentieux de l'Etat en étroite collaboration avec les services publics concernés ;
- Promouvoir la coopération judiciaire ;
- Procéder à la traduction des textes législatifs en Kirundi ;
- Concourir à l'éclosion d'une justice saine visant la consolidation de la paix sociale, de la sécurité et de l'ordre public ;
- Promouvoir et garantir le respect des droits de la personne humaine et des libertés fondamentales de tous les citoyens en

L'approche méthodologique qui a été retenue consiste à examiner le budget du Ministère de la Justice ligne budgétaire par ligne budgétaire suivant la nomenclature administrative et la classification économique des dépenses, examiner la cohérence du budget voté pour chaque ligne budgétaire et son adéquation par rapport aux orientations stratégiques définies dans la politique sectorielle 2016-2020.

Tenant compte des missions dévolues au Ministère de la Justice et Garde des Sceaux, il a été retenu dans l'analyse de considérer les lignes budgétaires phares qui sont pertinentes pour produire les résultats des programmes qui sont définies dans la politique sectorielle 2016-2020 à travers trois composantes : La composante « **subsidés** », la composante « **renforcement des capacités** » et la composante « **salariale** ».

Les subsidés alloués en 2017 aux différentes administrations

collaboration avec les autres ministères concernés ;

- Assurer l'inspection de toutes les institutions judiciaires du pays ;
- Assurer l'appui logistique aux institutions judiciaires;
- Assurer l'enregistrement et la gestion des Titres Fonciers, la gestion de la succession abandonnée;
- Elaborer et assurer le suivi des programmes d'investissement du Ministère ;
- Veiller à la formation et au renforcement des compétences des cadres de la magistrature et des auxiliaires de la Justice en initiant une école d'Administration et de la Magistrature ;
- Elaborer les mécanismes de répression des crimes en vue d'éradiquer l'impunité ;
- Actualiser, adapter la législation actuelle avec l'évolution de la société burundaise et appliquer les réformes prévues par l'Accord d'Arusha pour la Paix et la Réconciliation au

sont elles suffisantes pour offrir un service public de qualité ?

Dans cette catégorie, il est analysé le budget alloué à:

- la Direction Générale des Affaires Pénitentiaires ;
- Direction des Titres Fonciers ;
- Le Service Nationale de la Législation ;
- Centre d'Etude et de Documentation Juridique ;
- Centre de Formation Professionnelle et Juridique.

Pour la composante investissement, l'analyse du budget 2017 examine le poids des investissements prévus pour répondre aux défis posés dans la politique sectorielle.

En ce qui concerne la composante renforcement des capacités, l'examen portera sur le budget accordé aux structures du Ministère pour répondre aux défis qui ont été relevés dans la politique sectorielle.

Burundi et d'autres accords de cessez-le-feu ;

- Rapprocher la Justice des justiciables ;
- Assurer un suivi rapproché et immédiat des cas de violation physique et morale des mineurs ainsi que des violations basées sur le genre ;
- Redynamiser le Conseil Supérieur de la Magistrature;
- Elaborer et assurer le suivi des projets d'investissement du ministère.

Enfin, la composante salariale sera examinée par rapport au statut des magistrats et auxiliaires de la justice tout en mettant en exergue comment le budget 2017 reflète les différentes orientations découlant des consultations qui ont été menées pour améliorer la carrière du personnel du Ministère de la Justice et Garde des Sceaux.

II.2.1. Analyse du budget du Ministère de la Justice et Garde des Sceaux par rapport au budget général de l'Etat de l'exercice 2017

Tableau 8 : Evolution du budget du Ministère de la Justice et Garde des Sceaux de 2005 à 2007.

Année	Budget Total de l'Etat (en milliards)	Budget total Min Justice (en Milliards de BIF)	% Budget Justice au Budget Totta
2005	326,2	5,0	1,5
2006	417,8	5,3	1,3
2007	520,4	9,5	1,8
2008	848,6	12,6	1,5
2009	848,6	15,5	1,8
2010	863,1	16,8	1,9
2011	1 026,2	16,0	1,6
2012	1 196,8	18,0	1,5
2013	1 368,9	21,5	1,6
2014	1 411,4	18,1	1,3
2015	1 562,9	19,6	1,3
2016	1 260,7	17,2	1,4
2017	1 326,8	17,9	1,3

Source : Loi des finances de 2005 à 2017

Les chiffres présentés dans le tableau 8 montrent que le budget alloué au Ministère de la Justice depuis 2005 n'a pas beaucoup augmenté. La tendance est à la baisse. Or, depuis sa première politique sectorielle 2006-2010 jusqu'à l'actuelle, beaucoup de réformes nécessitant assez de moyens financiers ont été préconisées.

Le poids du Ministère de la Justice et Garde des Sceaux dans le budget global reste inférieur à 2%.

Il est important que la politique sectorielle 2016-2020 soit évaluée pour arrêter le montant global du financement de la stratégie axe par axe et de servir de cadre de référence lors des séances de discussions budgétaires

II.2.2. Analyse de la structure du budget du Ministère de la justice pour l'exercice 2017

Le budget alloué au Ministère de la Justice pour l'exercice 2017 représente 1.34% du budget général de l'Etat.

Tableau n°9 : Structure du budget prévu pour le Ministère de la Justice pour l'exercice 2017 y compris les dons

Tableau 9 : Structure du budget du Ministère de la Justice et Garde des Sceaux			
	RUBRIQUES	MONTANT EN FBU	%
1	Rémunérations salariales	10 174 606 862	56.8
2	Achats des biens et services	1 685 056 255	9.4
3	Investissements	430 000 000	2.4
4	Prestations	4 600 000	0.03
5	Dons	5 615 095 426	31.2
	TOTAL	17 909 358 543	100

En analysant la répartition de ce budget, on constate que 56.8% vont servir à rémunérer le personnel, 9.4% pour l'acquisition des biens et services, 2.4 % pour les investissements tandis que les prestations pour les nécessaires sont couvertes de façon insignifiante à hauteur de 0.03% du budget alloué au Ministère de la Justice et Garde des Sceaux.

Source : Loi budgétaire 2017

Si l'on ne tient pas compte des dons (*car ils peuvent être gelés pour une raison ou une autre*), le budget représente 0.9% du budget général de l'Etat. La présente étude donne des indications qui justifient les postes budgétaires qui méritent d'être reconsidérés dans le cadre de l'exercice de préparation du budget afin que le Ministère de la Justice puisse atteindre les objectifs de la politique sectorielle 2016-2020 et accomplir toutes les missions du Ministère de la Justice regroupées dans l'encadré 1.

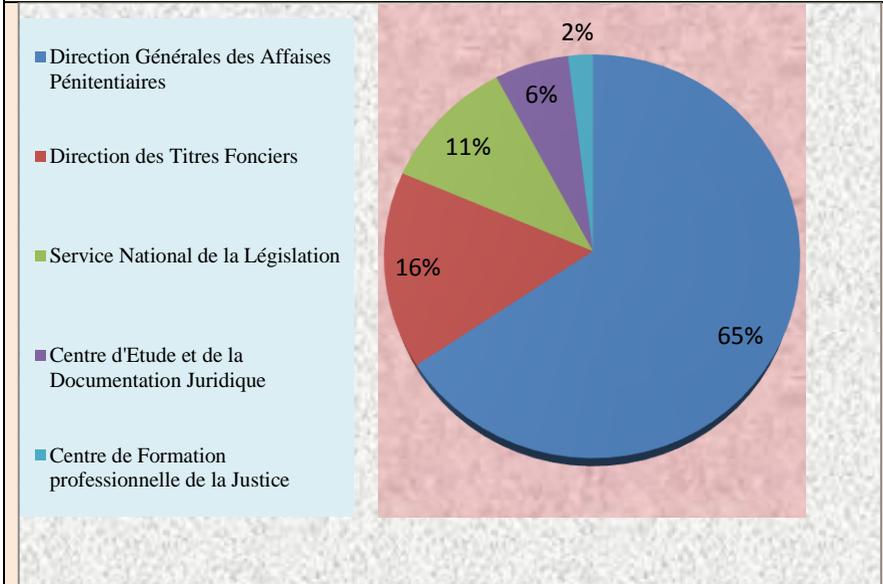
II.2.3. Analyse de la composante « subsides » alloués au Ministère de la Justice

L'analyse de la composante « subsides » dans le cadre du budget 2017 a pour objectif d'examiner l'adéquation du budget du Ministère de la Justice dans la mise en œuvre de l'axe 3 de la stratégie ayant trait au renforcement des capacités du Ministère de la Justice et Garde des Sceaux et des Administrations Personnalisées sous sa tutelle et l'axe 15 qui concerne l'amélioration des conditions de détention et au développement d'une stratégie nationale de réinsertion des détenus.

En effet, les subsides alloués au Ministère de la Justice et Garde des Sceaux concernent les administrations suivantes :

- La Direction Générale des Affaires Pénitentiaires (DGAP) ;
- La Direction des Titres Fonciers ;
- Le Service National de la Législation ;
- Le Centre d'Etude et de Documentation Juridique et
- Le Centre de Formation Professionnelle de la Justice.

Graphique 1 : Poids des subsides dans le budget du Ministère de la Justice et Garde des Sceaux pour l'exercice 2017



Au cours de l'exercice 2017, le budget alloué à ces cinq administrations subsidiaires du Ministère de la Justice représente près de 5 milliards de FBU soit 25% du budget total du Ministère de la Justice et 4% de l'ensemble des subsides et subventions prévus au titre de l'exercice budgétaire 2017 qui sont évalués à 160 milliards de FBU.

Dans les consultations qui ont été effectuées, il se dégage une problématique générale liée à une évaluation des subsides et de les quantifier par rapport aux besoins réels des administrations bénéficiaires concernées

L'analyse approfondie du budget de chacune de ces structures est présentée au point II.3 qui met en exergue l'adéquation du budget alloué comme subsides dans la mise en œuvre de l'axe 3 de la politique sectorielle du Ministère de la justice et Garde des Sceaux pour la période 2016-2020.

II.3 : Analyse de l'Adéquation du Budget de 2017 aux besoins du Ministère de la Justice et Garde des Sceaux

La politique sectorielle 2016- 2020 du Ministère de la Justice et Garde des Sceaux vise la réforme du système judiciaire dans son ensemble en se focalisant sur 16 actions priorités identifiées sur les 3 axes stratégiques de la politique sectorielle à savoir une justice indépendante, une justice pour tous et une justice pénale respectueuse des droits humains.

II.3.1. Asseoir la place du pouvoir judiciaire comme pouvoir à part entière.

L'analyse de l'adéquation du budget 2017 en lien avec les orientations définies dans la politique sectorielle à cet axe est centrée sur quatre structures : Le Conseil Supérieur de la Magistrature, la Cour Suprême, la Cour Constitutionnelle et la Cour Spéciale des Terres et autres Biens (CSTB).

L'étude se focalise sur la prise en compte dans le cadre des prévisions budgétaires des dotations suffisantes pour le fonctionnement de ces structures. Les salaires ne sont pas pris en compte dans l'analyse car ils sont régis par des textes spécifiques étant donné que leur programmation est lié au rang protocolaire et aux fonctions qui sont exercés par les acteurs qui mettent en œuvre le fonctionnement des organes de ces institutions.

II.3. 1.1. Du budget prévu pour le fonctionnement du Conseil Supérieur de la Magistrature (CSM) et de la Cour suprême.

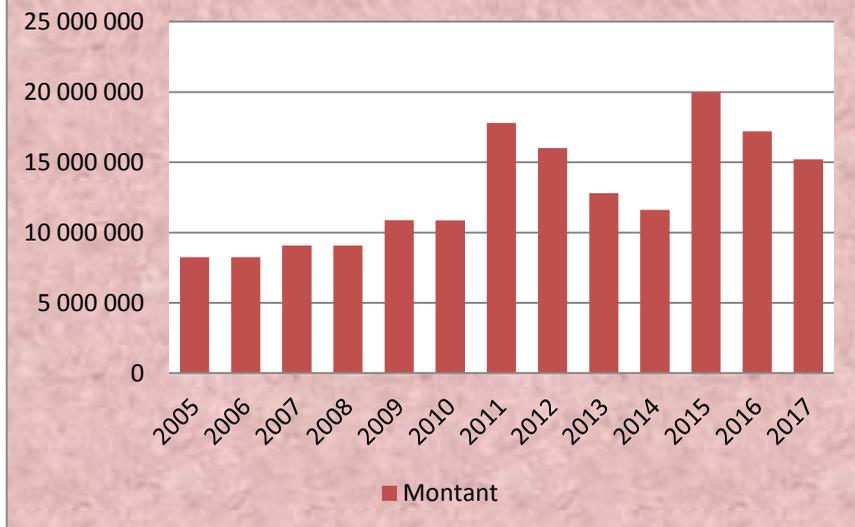
La présente section a pour objet d'examiner l'adéquation du budget 2017 allouées au CSM et à la Cour Suprême par rapport au contenu de l'axe 1 de la politique sectorielle 2016-2020 du Ministère de la Justice et Garde des Sceaux qui vise à «*Asseoir la place du pouvoir judiciaire comme pouvoir à part entière*» et d'apprécier la pertinence du mode d'évaluation de leur budget pour permettre à ces deux institutions d'accomplir les missions qui leur sont dévolues.

En effet, la loi n°1/007 du 30 juin 2003 portant Organisation et Fonctionnement du CSM précise dans son article 3 les missions assignées à cette institution garante de l'indépendance de la magistrature (Voir encadré 3).

Encadré 3 : Missions du Conseil Supérieur de la Magistrature (CSM)

1. *Veiller au bon fonctionnement de toutes les instances judiciaires de la République :*
2. *Assister le Président de la République et le Gouvernement dans l'élaboration de la politique en matière judiciaire et au respect des droits de l'homme ainsi que l'élaboration des stratégies en matière de lutte contre l'impunité ;*
3. *Donner des avis en matière de nominations des membres de la Cour Suprême, des Magistrats du Parquet Général de la République, des Procureurs Généraux, des Présidents de Grande Instance, du Commerce, du Travail et des Procureurs de la République ;*
4. *Donner des avis en matière de nomination et d'avancement des Magistrats des Juridictions Supérieures et du Ministère Public ainsi que sur toute question d'ordre statutaire et juridique ;*
5. *Statuer sur les recours introduits par les Magistrats en matière de notation et des mesures disciplinaires sur toute réclamation concernant leur carrière ;*
6. *Statuer sur des plaintes des particuliers ou l'Ombudsman concernant le comportement professionnel des magistrats ;*
7. *Donner des avis en matière de recours de grâce ;*
8. *Dresser une fois par an un rapport sur l'état de la justice dans le pays dont la copie est transmise au Gouvernement, à l'Assemblée Nationale et au Sénat.*

Graphique 2: Evolution Budget du CSM



Le budget inscrit dans le budget 2017 est –il en adéquation avec les missions qui sont dévolues au Conseil Supérieur de la Magistrature ?

En effet, lors de la rédaction de la politique sectorielle 2016-2020, le défi relevé est que « *les moyens alloués au Conseil Supérieur de la Magistrature pour remplir pleinement le mandat que lui confère la Constitution comme garant, respectivement, de l'indépendance des magistrats du siège et de la bonne application des lois par les Cours et Tribunaux sont insuffisants* ».

Les réformes du CSM doivent tendre à garantir l'indépendance de la magistrature dans le plus grand intérêt de la société. Cette indépendance est à refléter non pas au niveau de la détermination du montant adéquat pour réaliser ses missions, mais s'apprécier à travers les dispositions pertinentes des mécanismes budgétaires qui encadrent l'exécution du budget de l'Etat

La présente étude n'ambitionne pas d'aborder cette problématique mais se limite aux mécanismes de prévision d'un budget adéquat pour réaliser les missions du CSM.

Le constat qui est fait de l'évaluation du budget alloué au Conseil Supérieur de la Magistrature est la détermination du budget qui s'aligne uniquement à l'augmentation annuelle tenant compte uniquement de l'ajustement du niveau d'inflation sans référence au programme indicatif servant de cadre de prévision budgétaire.

En conclusion, l'étude du budget de l'exercice 2017 conclue que le niveau de prévision du budget alloué au CSM devrait être alignée sur un programme et non sur un ajustement linéaire par rapport au niveau des budgets antérieurs.

En ce qui concerne l'analyse du budget alloué à la Cour Suprême pour l'exercice 2017, il est pris en compte dans l'analyse de la pertinence des dispositions constitutionnelles, qui, en vertu de l'article 221 de la Constitution de la République du Burundi stipule que « la Cour Suprême est la plus haute juridiction ordinaire de la République. Elle est garante de la bonne application de la loi par les cours et tribunaux ».

En effet, le budget de toute institution est un facteur déterminant de son indépendance et la Cour Suprême ne devrait pas échapper à ce principe. Dans cette perspective, l'article 18 de la loi n°1/07 du 25/02/2005 régissant la Cour Suprême dispose que *«la Cour Suprême et son Parquet Général disposent d'un budget propre. Celui-ci est néanmoins compris dans le budget global alloué chaque année au Ministère de la Justice et est géré selon les normes en vigueur».*

Il est encourageant de constater que dans la politique sectorielle 2016-2020 du Ministère de la Justice, il est envisagé des actions qui vont dans le sens d'assurer une autonomie de gestion budgétaire en faveur de la Cour suprême.

En conclusion, si l'on considère l'évolution du budget accordé pour l'exercice budgétaire 2017 à ces 2 institutions, on peut faire ressortir les constats ci-après :

- Pour le Conseil Supérieur de la Magistrature, les réformes ont été prises en compte au moment des dotations budgétaires lors de certains exercices mais pas de façon constante. Si on analyse l'évolution du budget de 2005 à 2017, la diminution constatée en 2017 par rapport aux exercices budgétaires antérieurs laisse présager que les réformes préconisées n'ont pas été prises en compte budgétairement si on tient compte de l'ampleur de la diminution de 11.6% observée au niveau du budget 2017 par rapport au budget prévu en 2016.
- En ce qui concerne la Cour Suprême, même si elle n'a pas encore eu d'autonomie financière, les réformes préconisées ont été prises en compte budgétairement. En effet, dans le budget du Ministère de la Justice de 2010, il a été prévu au niveau du cabinet un budget de 100 000 000 FBU pour la construction d'un immeuble propre à la Cour Suprême, 58 000 000 FBU en 2011 pour le même objet, 65 000 000 FBU en 2013 et 50 000 000 FBU en 2017 pour l'équipement du nouvel immeuble.

A partir de 2015, on a accordé des frais d'intendance au Président de la Cour Suprême et du Procureur Général de la République de 40 000 000 FBU qui ont été rehaussés à 50 000 000 FBU en 2017. Cela montre que le rang protocolaire de cette personnalité a été pris en compte depuis l'exercice 2015.

II.3.1.2. Examen des budgets alloués à la Cour Constitutionnelle

Le budget voté pour le fonctionnement de la Cour Constitutionnelle est mis en exécution pour mettre en œuvre l'axe de la politique sectorielle qui a trait au renforcement des capacités institutionnelles et opérationnelles de la Cour Constitutionnelle.

En effet, la Cour Constitutionnelle est consacrée par la Constitution de la République du Burundi (art 225) en tant que juridiction de l'Etat chargée de juger la constitutionnalité des lois.

Elle est régie par la loi n°1/018 du 19 décembre 2002 portant organisation et fonctionnement de la Cour Constitutionnelle (CC) ainsi que la procédure applicable devant elle.

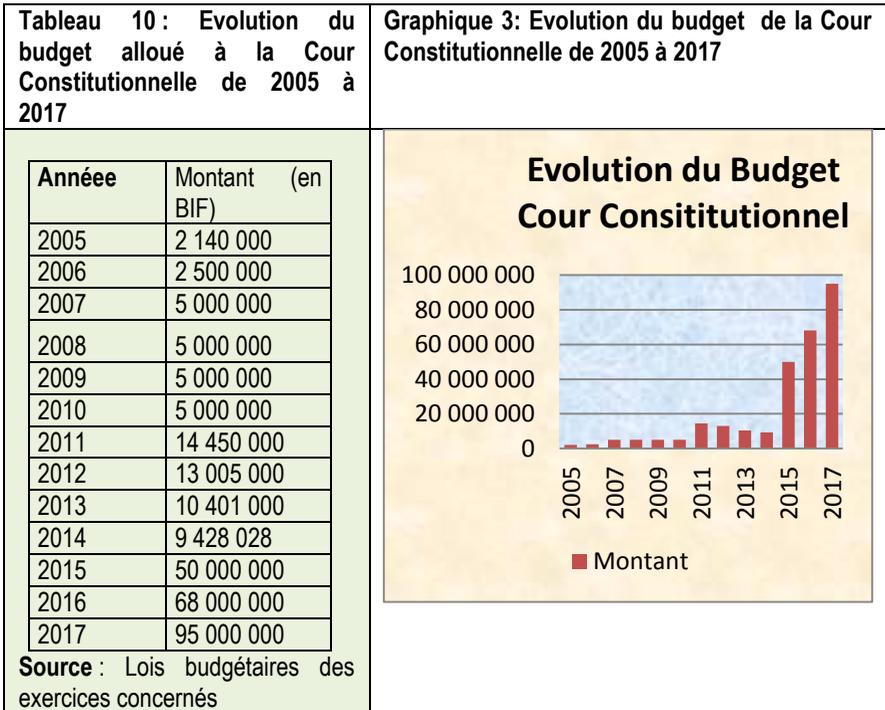
Elle est composée de 7 membres nommés par le Président de la République après avoir été approuvés par le Sénat (art 1).

La CC comprend des magistrats permanents et des membres non permanents qui sont choisis parmi les juristes reconnus pour leur intégrité morale, leur compétence, leur impartialité et leur indépendance. Trois au moins des membres de la CC sont des magistrats de carrière.

Le Président et le vice-président de la CC ont rang et avantage de ministre (art2).

Lors de la confection de la politique sectorielle 2016-2020 du Ministère de la Justice, *« il ressort que le gros défi de la CC est que son cadre légal est lacunaire. Pour garantir le contrôle de la constitutionnalité des lois et d'autres missions confiées à la CC, il faut revoir la loi et les textes réglementaires la régissant en mettant l'accent sur son autonomie de gestion. Aussi, compte tenu du caractère spécial du contentieux et le renouvellement périodique des membres de la Cour, il est nécessaire de renforcer les capacités de son personnel ».*

Pertinence et adéquation du budget alloué à la Cour Constitutionnelle par rapport à ses missions



Jusqu'en 2010, le budget accordé à la Cour Constitutionnelle est resté insignifiant. Mais depuis l'exercice 2011, le budget accordé est passé du simple au triple par rapport à son niveau de 2010. A partir de l'exercice 2015, le niveau de prévision a atteint 10 fois le niveau budgétairement prévu en 2010. Il y a lieu de faire observer que le budget prévu en 2017 reste en progression par rapport au niveau de 2015 et 2016 et près de 20 fois son niveau de 2010.

Ce budget couvre les salaires et l'acquisition des biens et services.

Sur les questions relatives au renforcement des capacités de la Cour Constitutionnelle, le Centre de Formation Professionnelle de la Justice qui a cette mission de renforcer les capacités du personnel du Ministère de la Justice et Garde des Sceaux devrait être doté d'un budget conséquent pour remplir cette mission ; ce qui n'a pas été le cas en 2017.

II.3.1.3. Renforcement des capacités institutionnelles et opérationnelles de la Cour Spéciale des Terres et Autres Biens (CSTB)

La CSTB est régie par la loi n°1/26 du 15 septembre 2014 portant création, organisation, composition, fonctionnement et compétence de la Cour Spéciale des Terres et autres Biens ainsi que la procédure suivie devant elle.

Selon l'article 2, la CSTB est un cadre juridique ayant pour mission de connaître en dernière instance les recours contre les décisions prises par la Commission Nationale des Terres et Autres Biens (CTAB).

La Cour est établie pour une durée de 7 ans (art3). Elle comprend 2 chambres : la chambre de premier degré et la chambre d'appel (art 4).

Le Président de la CSTB a rang de Ministre, les Présidents des chambres ont rang de vice-président de la Cour Suprême tandis que les magistrats ont rang des conseillers de la Cour Suprême (art 9).

Elle exerce les compétences sur tout le territoire (art 13). Elle est la seule juridiction compétente pour connaître en premier et dernier ressort des recours contre les décisions de la CTAB (art14).

Dans la politique sectorielle du Ministère de la Justice 2016-20120, 4 activités ont été retenues pour aider la CSTB à améliorer ses prestations (**cfr. encadré 4**).

Encadré 4 : Orientations de la stratégie 2016-2020 en direction de la CSTB

1. *Renforcer les capacités institutionnelles et opérationnelles de la Cour Spéciale des Terres et autres Biens.*
2. *Appuyer la CSTB dans le traitement du contentieux relatif aux sinistrés dans les délais légaux.*
3. *Appuyer l'exécution des arrêts rendus par la CSTB.*
4. *Vulgariser la loi régissant la CSTB*

Tableau 11 : Evolution du budget de la CSTB de 2014-2017

Année	Montant
2015	400.000.000
2016	344.000.000
2017	408.446.336

Source : Lois budgétaires des exercices concernés

Par rapport à 2016, le budget de CSTB a été augmenté de 18.7% en 2017. Compte tenu des activités prévues par la politique sectorielle du ministère, cette augmentation n'est pas suffisante pour permettre à la Cour d'être opérationnelle à 100% et d'accomplir toutes les tâches lui assignées dans le temps imparti.

Par ailleurs, comme nous l'avons déjà souligné, les besoins en renforcement de capacités du personnel de la CSTB ne seront pas satisfaits puisque le Centre de Formation Professionnelle de la Justice qui a mission de renforcer les capacités du personnel du Ministère de la Justice et Garde des Sceaux n'a pas reçu de budget en 2017 pour remplir cette mission.

II.3.2. Renforcer les capacités du Ministère de la Justice et des Administrations Personnalisées sous sa tutelle

Le Ministère de la Justice a sous sa tutelle cinq Administrations Personnalisées à savoir :

- La Direction Générale des Affaires Pénitentiaires (DGAP);
- La Direction des Titres Fonciers (DTF) ;
- Le Service National de Législation (SNL) ;
- Le Centre d'Etudes et Documentations Juridiques (CEDJ) ;
- Le Centre de Formation Professionnelle de la Justice (CFPJ).

II.3.2.1. La Direction Générale des Affaires Pénitentiaires

La Direction Générale des Affaires Pénitentiaires est régie par le Décret n°100/071/90 du 14/5/1990 portant modification des statuts de la Direction Générale des Affaires Pénitentiaires.

Selon l'article 3 de ce décret, la Direction Générale des Affaires pénitentiaires *a pour mission la mise en application de la politique arrêtée par le Gouvernement en matière pénitentiaire. Dans ce cadre, elle assure l'administration des établissements pénitentiaires et l'organisation d'ateliers, de boutiques, d'exploitations agricoles ainsi que d'autres activités socio-économiques ayant un objet similaire.*

Le budget prévu annuellement est composé en grande partie par les subsides mais aussi par des fonds destinés à l'équipement de la Direction Générale, à la réhabilitation ou construction de nouvelles prisons.

Orientations sur la préparation du budget en lien avec la stratégie n°15 ayant trait à l'amélioration des conditions de détention et au développement d'une stratégie nationale de réinsertion des détenus

L'examen des allocations budgétaires allouées au Ministère de la Justice au titre de la rubrique budgétaire des subsides alloués à la Direction Générale des Affaires Pénitentiaires montre une tendance qui est en déphasage avec le potentiel du budget correspondant à la population carcérale.

En scrutant le budget de l'année 2017, il y a lieu de faire observer les deux grandes rubriques qui constituent les composantes aussi bien en fonctionnement qu'en investissement à savoir :

- *Equipement de la Direction Générale des Affaires Pénitentiaires pour 42.000.000 Fbu*
- *Subsides à la Direction Générale des Affaires Pénitentiaires pour 3.0003.812.306 Fbu*

Les orientations qui sont proposées pour la prévision du budget trouvent ses fondements dans les objectifs décrits dans la stratégie 2016-2020 et qui stipulent que :

« L'administration pénitentiaire sera modernisée et travaillera au respect des standards minima de santé, d'hygiène, d'alimentation et de sécurité. Le plan directeur d'aménagement des prisons sera suivi dans toutes ses étapes et la séparation effective des femmes et des mineurs se poursuivront en veillant à l'accès aux services de base pour tous les détenus.

Dans les Centres de rééducation pour mineurs, des quartiers pour filles seront créés. En complément à la politique pénale, il sera finalisé une politique pénitentiaire qui alimentera la stratégie nationale de réinsertion des détenus ».

Actuellement les prisons burundaises connaissent une surpopulation carcérale vivant dans des conditions de vie précaires d'hygiène, de logement, d'alimentation, de santé et de sécurité.

La Direction Générale des Affaires Pénitentiaires gère actuellement 13 prisons avec une capacité d'accueil de 4 194 détenus.

Ceci prouve à suffisance que le budget est insuffisant étant donné qu'il ne permet pas la construction de nouvelles prisons destinées à accueillir le surplus de prisonniers.

En se référant à la capacité d'accueil des prisons, celles-ci ont accueilli plus du double de leur capacité soit plus de 129%. Le tableau 12 permet de mettre en exergue ces constats :

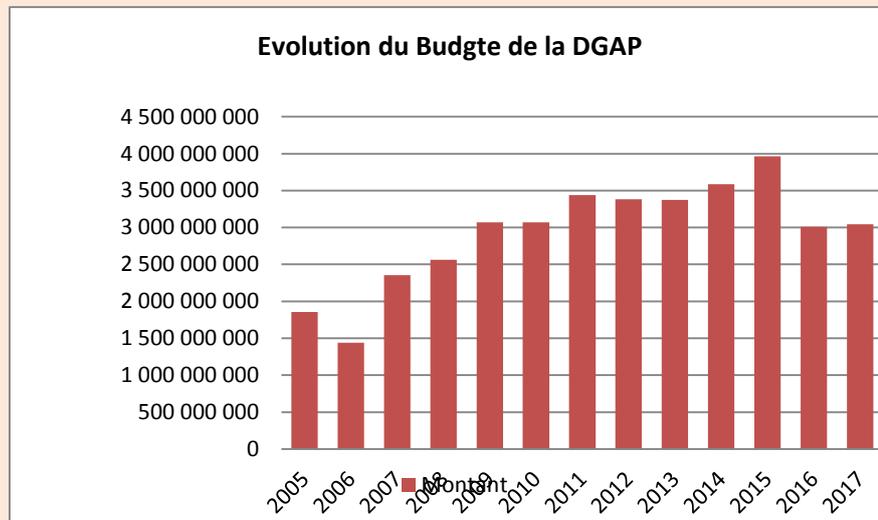
Ce qui est déjà fait et ce qui reste à faire pour mettre en œuvre la politique 2016-2020 : La réhabilitation à l'agenda des priorités du Ministère de la justice

Tableau 12: Evolution du Budget alloué à la Direction Générale des Affaires Pénitentiaires

Année	Montant (en BIF)
2005	1 855 967 729
2006	1 439 921 657
2007	2 354 431 868
2008	2 560 752 614
2009	3 068 244 888
2010	3 068 244 888
2011	3 436 737 950
2012	3 383 163 551
2013	3 371 686 500
2014	3 584 214 857
2015	3 962 551 426
2016	3 009 594 226
2017	3 045 812 306

Source : Budget 2005 à 2017

Graphique 4 : Evolution du Budget alloué à la Direction Générale des Affaires Pénitentiaires



Le budget de fonctionnement alloué à la Direction Générale des Affaires Pénitentiaires est constitué des salaires, des frais de fonctionnement, des soins médicaux, des frais de transport, des frais d'entretien des véhicules et toute autre dépense de fonctionnement.

La procédure budgétaire

Toutes les prisons et les services de la Direction Générale établissent des prévisions budgétaires qu'ils soumettent au Directeur des Affaires Economiques qui à son tour soumet au Directeur Général le projet du Budget.

Après discussion et adoption, le projet du Budget est transmis au Ministre de la Justice qui l'achemine au Ministère des Finances qui fera des arbitrages pour déterminer le budget à lui allouer.

Réalisme au niveau de la programmation budgétaire ou alignement au cadre de dépenses à moyen terme.

Si l'on analyse l'évolution du budget du Ministère de la Justice et Garde des Sceaux au niveau de la Direction Générale des Affaires Pénitentiaires, on constate qu'il ne cesse de diminuer surtout en 2016 et 2017.

Néanmoins, quelques efforts ont été faits au cours de certains exercices antérieurs.

En effet, en 2011, sur le budget accordé à la DGAP, 260 millions de FBU étaient prévus pour l'acquisition de 2 camions pour le transport des détenus et 100 000 000 FBU pour l'équipement de la Direction Générale.

En 2012, 100 000 000 FBU étaient prévus pour l'équipement de la Direction Générale.

En 2013, 140 000 000 FBU étaient prévus pour réaliser une étude pour la construction des prisons de Mwaro, Karuzi et Cibitoke tandis que 70 000 000 FBU l'étaient pour l'équipement de la Direction Générale.

En 2014, il était prévu 60 000 000 FBU pour réaliser une étude pour la construction des prisons de Mwaro, Karuzi et Cibitoke, 70 000 000 FBU l'étaient pour l'équipement de la Direction Générale et 100 000 000 FBU pour la réhabilitation du toit de la prison de Mpimba.

En 2015, il était prévu 500 000 000 FBU pour la construction des prisons de Mwaro, Karuzi et Cibitoke et 70 000 000 FBU pour l'équipement de la Direction Générale.

En 2017, un montant de 42 millions de FBU prévu pour l'équipement de la Direction Générale. Au niveau du cabinet, on a aussi prévu un montant de 223 000 000 FBU pour la réhabilitation des prisons.

L'analyse des réalisations budgétaires de certains exercices (2011 à 2014) montre que les subsides ne sont pas toujours libellés en totalité ce qui génèrent des arriérés de paiement pour les approvisionnements des prisons.

De même, les infrastructures prévues n'ont pas pu être construites à temps comme le montre le tableau ci-après :

Tableau 13 : Exécution du budget alloué à la DGAP de 2011 à 2014

Année	Prévision	Réalisation	Taux d'exécution
2011	3 076 737 950	2 006 307 748	65,2%
2012	3 383 136 551	792 543 062	23,4%
2013	3 161 685 500	3 153 633 078	99,7%
2014	3 354 214 857	1 663 301 844	49,6%

Source : Etabli à partir des lois budgétaires des exercices concernés et des données sur l'exécution budgétaire

Ce tableau montre qu'en 2012 et 2014, les subsides réellement accordés à la DGAP étaient insuffisants pour lui permettre de réaliser ses missions.

Lors de l'élaboration de la politique sectorielle du ministère de la Justice 2016-2020, le constat est que la plupart des prisons à travers le pays se caractérisent par une vétusté avancée et une surpopulation carcérale conduisant à de mauvaises conditions de détention.

Le budget alloué à la DGAP doit être suffisant pour l'aider à faire face à ces défis et à d'autres encore qui ne sont pas énumérés ici.

Tableau 14 : Exécution du Budget affecté aux études, à la réhabilitation des prisons et à l'équipement de la DGAP(en BIF)

Année	Prévision	Réalisation	Taux d'exécution
2011	360 000 000 ⁵	220 000 000	61,1
2012	100 000 000 ⁶	44 480 000	44,48
2013	210 000 000	90 000 000 ⁷	42,8
2014	207 195 413 ⁸	207 195 413	100,0

Source : *Etabli à partir des lois budgétaires des exercices concernés et des données sur l'exécution budgétaire*

La réhabilitation des prisons est une priorité dans la programmation budgétaire du Ministère de la Justice.

Les variations observées dans l'exécution budgétaire montrent les difficultés liées à la prévisibilité des ressources ou à l'évaluation réelle des dépenses qui sont estimées en dessous des niveaux réels des besoins exprimés. Il n'a pas été possible d'obtenir les données sur l'exécution du budget 2015, 2016 & 2017 pour affiner cette analyse.

Leçons tirées et contraintes liés à la préparation du budget alloué à la DGAP comme subsides et son exécution

⁵Ce montant inclut l'acquisition de deux camions pour le transport des détenus et l'équipement de la Direction Générale des Affaires Pénitentiaires.

⁶ Ce montant concerne le coût pour l'équipement de la Direction Générale des Affaires Pénitentiaires.

⁷Ce montant inclut les études pour la construction des prisons de Mwaro, Karusi et Cibitoke ainsi que l'équipement de la Direction Générale des Affaires Pénitentiaires.

⁸Ce montant inclut les études pour la construction des prisons de Mwaro, Karusi et Cibitoke, la réhabilitation de la toiture de la prison de Mpimba et ainsi que l'équipement de la Direction Générale des Affaires Pénitentiaires

- Au cours des années antérieures le Ministère des Finances organisait des discussions budgétaires, chose qui n'a pas été faite en 2015 et 2016 ;
- Comme contrainte, le budget qui a été alloué à cette Direction Générale est un budget fixé par le Ministère des Finances sans tenir compte des besoins réels de la Direction Générale des affaires Pénitentiaires ;
- Suite à cette situation, la Direction Générale accuse un endettement excessif auprès des fournisseurs des vivres aux prisons ;
- Le budget de l'année en cours est généralement affecté au paiement des dettes des exercices antérieurs ;
- Actuellement il y a réticence des fournisseurs des vivres à livrer leurs produits à la DGAP ;
- Le débloqué des fonds est soumis à des procédures du Ministère des Finances qui sont longues et lentes ;
- Les prisonniers malades sont pénalisés suite à l'insuffisance du Budget. Pour faire face à certains soins, la Direction Générale doit recourir à la Croix Rouge qui fournit les médicaments ;
- Actuellement le budget de 2017 est presque épuisé et la Direction Générale avec l'appui du Cabinet du Ministère de la justice a introduit des demandes de crédits supplémentaires ;
- La variation de la population carcérale d'une année à l'autre est difficile à prévoir ;.
- La plupart des prisons datent de l'époque coloniale et sont vieilles et par conséquent leur équipement est à remplacer.

Au niveau de l'exécution, il y a lieu de faire observer les constats ci-après :

- L'équipement fourni fait régulièrement objet de casse par la population carcérale (*des chaises, des portes, des serrures, des lits*) ce qui justifie l'insuffisance du budget qui ne permet pas de remplacer les équipements des prisons ;
- Les difficultés liées au débloqué des différentes tranches budgétaires suivant la procédure normale de la chaîne de la

dépense publique malgré l'autonomie de gestion dont jouit la direction générale de l'administration pénitentiaire ;

- Les lourdeurs administratives liées aux procédures de passation des marchés publics

Sur base des consultations menées, les recommandations suivantes peuvent être formulées :

- Doter d'un budget conséquent à la Direction Générale des Affaires Pénitentiaires pour lui permettre de satisfaire les dépenses jugées incompressibles. L'évaluation des prévisions devraient se baser sur des critères précis qui répondent à l'ensemble des défis liés à la gestion de la population carcérale ;
- Considérer dans l'exercice de prévision budgétaire le poids des arriérés et les apurer en priorités avant l'engagement du budget correspondant à l'exercice pour lequel a porté les prévisions : en définitive, le budget alloué à la Direction Générale des Affaires Pénitentiaires devrait lui permettre d'apurer les arriérés et de fonctionner normalement;
- Allouer un budget social à la Direction Générale des Affaires Pénitentiaires destiné aux soins de santé et à l'hygiène des prisonniers. Ce budget devrait faire objet d'une ligne dédiée à cette dépense pour ne pas prévoir un budget dans sa globalité comme subsides.

En conclusion, la préparation du budget de la Direction Générale des Affaires Pénitentiaires devrait être basée sur une dotation tenant compte des activités de cette direction générale, des unités carcérales, des caractéristiques générales d'une administration. Le budget accordé dans le cadre des discussions budgétaires ne permet pas au Ministère de la Justice et Garde des Sceaux à travers la DGAP d'améliorer les conditions de détention et de développer des activités de réinsertion des détenus qui est

l'une des composantes des axes stratégique de la politique sectorielle 2016-2020 du Ministère de la Justice et Garde des Sceaux.

II.3.2.2. La Direction des Titres Fonciers

La direction est régie par le décret n°100/065 du 09/4/2003.

Selon l'article 3, elle a pour mission de :

- Enregistrer, délivrer et conserver les titres fonciers ;
- Coordonner et centraliser les travaux cadastraux ;
- Prévenir et constater les infractions en matière d'occupation des terres en collaboration avec les autres ministères techniques concernés ;
- Veiller à la bonne application de la loi sur le mesurage et le bornage des terres en collaboration avec les autres ministères techniques concernés.

Dans la politique sectorielle 2016- 2020, la DTF vise à atteindre des objectifs qui nécessitent un budget important.

DIRECTION DES TITRES FONCIERS

Orientations de la politique sectorielle	Tableau 15 : Evolution du budget alloué à la DTF																														
<ul style="list-style-type: none"> - Ouvrir des bureaux du conservateur des titres fonciers dans 16 provinces car actuellement il y a seulement 3 bureaux (<i>Bujumbura, Gitega et Ngozi</i>) ; - Moderniser les services de la DTF et renforcer les capacités de son personnel pour répondre aux attentes des bénéficiaires et des prestataires de services ; - Mener des enquêtes foncières dans tout le pays avant toute délivrance des titres fonciers pour éviter des tricheries et les conflits qui s'en suivent ; - Mise en place des équipes mobiles pour l'enregistrement de toutes 		<table border="1"> <thead> <tr> <th data-bbox="531 247 644 292">Année</th> <th data-bbox="644 247 911 292">Montant (en BIF)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td data-bbox="531 292 644 337">2005</td> <td data-bbox="644 292 911 337">100 000 000</td> </tr> <tr> <td data-bbox="531 337 644 381">2006</td> <td data-bbox="644 337 911 381">296 154 504</td> </tr> <tr> <td data-bbox="531 381 644 426">2007</td> <td data-bbox="644 381 911 426">360 196 767</td> </tr> <tr> <td data-bbox="531 426 644 471">2008</td> <td data-bbox="644 426 911 471">481 294 928</td> </tr> <tr> <td data-bbox="531 471 644 516">2009</td> <td data-bbox="644 471 911 516">606 921 794</td> </tr> <tr> <td data-bbox="531 516 644 561">2010</td> <td data-bbox="644 516 911 561">618 708 692</td> </tr> <tr> <td data-bbox="531 561 644 605">2011</td> <td data-bbox="644 561 911 605">601 992 028</td> </tr> <tr> <td data-bbox="531 605 644 650">2012</td> <td data-bbox="644 605 911 650">666 893 403</td> </tr> <tr> <td data-bbox="531 650 644 695">2013</td> <td data-bbox="644 650 911 695">645 204 063</td> </tr> <tr> <td data-bbox="531 695 644 740">2014</td> <td data-bbox="644 695 911 740">681 734 273</td> </tr> <tr> <td data-bbox="531 740 644 785">2015</td> <td data-bbox="644 740 911 785">849 352 202</td> </tr> <tr> <td data-bbox="531 785 644 829">2016</td> <td data-bbox="644 785 911 829">730 442 894</td> </tr> <tr> <td data-bbox="531 829 644 874">2017</td> <td data-bbox="644 829 911 874">730 442 894</td> </tr> </tbody> </table> <p data-bbox="453 874 911 944">Source : <i>Lois budgétaires des exercices concernés</i></p>	Année	Montant (en BIF)	2005	100 000 000	2006	296 154 504	2007	360 196 767	2008	481 294 928	2009	606 921 794	2010	618 708 692	2011	601 992 028	2012	666 893 403	2013	645 204 063	2014	681 734 273	2015	849 352 202	2016	730 442 894	2017	730 442 894	<p data-bbox="911 247 1385 281">Principales constatations</p> <p data-bbox="911 281 1385 527">L'examen du budget alloué à la Direction des Titres Fonciers montre qu'il n'est pas en adéquation avec les ambitions de la politique sectorielle du Ministère. Les missions dévolues à cette structure demande des moyens conséquents qui ne sont pas prévus et identifiables dans la nomenclature budgétaire du Ministère de la Justice.</p> <p data-bbox="911 549 1385 617">Le budget lui accordé concerne principalement son fonctionnement.</p> <p data-bbox="911 617 1385 762">Les réformes préconisées dans la stratégie 2016-2020 du Ministère de la Justice ne seront pas possibles en 2017 puisque le budget a diminué et n'a pas augmenté depuis 2016.</p> <p data-bbox="911 762 1385 944">A l'agenda des missions dévolues aux titres fonciers, il y a lieu de mettre en exergue les réformes liées aux enquêtes foncières et la décentralisation de ses services où il n'est représenté que dans trois provinces</p>
	Année	Montant (en BIF)																													
	2005	100 000 000																													
	2006	296 154 504																													
	2007	360 196 767																													
	2008	481 294 928																													
	2009	606 921 794																													
	2010	618 708 692																													
	2011	601 992 028																													
	2012	666 893 403																													
	2013	645 204 063																													
2014	681 734 273																														
2015	849 352 202																														
2016	730 442 894																														
2017	730 442 894																														

Graphique n° 5: Evolution du Budget au Département des Titres Fonciers de 2005 à 2017

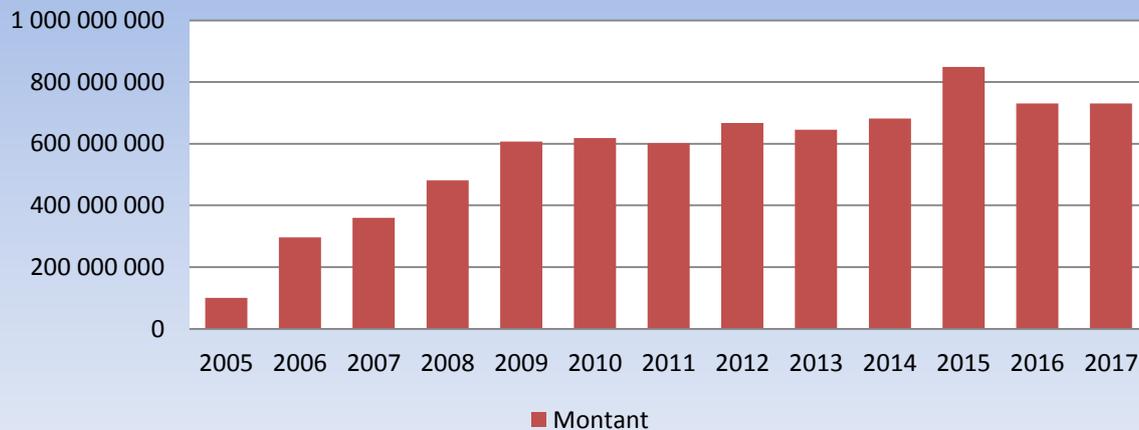


Tableau n°16 : Evolution du budget réalisé pour la DTF (2011 à 2014)

Année	Prévision	Réalisation	Taux d'exécution
2011	601 992 028	601 992 024	100,0
2012	666 893 403	666 893 403	100,0
2013	645 204 063	716 893 401	111,1
2014	681 734 273	493 960 211	72,5

Source : Ministère des Finances, du Budget et de la privatisation

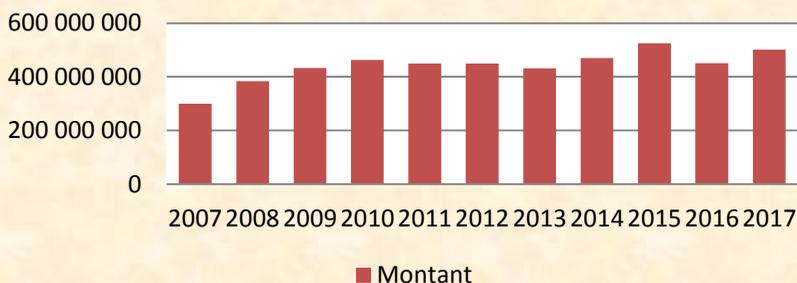
Il ressort de ce tableau que le budget prévu n'est pas toujours accordé dans sa totalité. Cela constitue un frein à la réalisation des objectifs prévus au sein de la DTF.

II.3.2.3. Le Service National de Législation (SNL)

Le SNL est régi par le décret n°100/35 du 06/6/2006. Dans la réalisation de la politique du Ministère de la Justice 2016-2020, le Service National de Législation est appelé à assurer la formation des intervenants dans la chaîne législative ainsi que la traduction de tous les textes de lois en langue nationale avant leur promulgation.

Tableau 16 : Evolution du budget alloué au SNL		Tableau 17 : Exécution du budget du SNL de 2011 à 2014			
Année	Montant (en BIF)	Année	Prévision (en BIF)	Réalisation (en BIF)	Taux d'exécution
2007	300 000 000	2010	462 248 391		
2008	383 259 501	2011	449 051 993	421 982 872	94,0
2009	432 248 391	2012	449 051 993	222 164 531	49,5
2010	462 248 391	2013	476 144 182	476 144 182	100,0
2011	449 051 993	2014	469 697 830	297 567 470	63,4
2012	449 051 993	Source : <i>Etabli à partir des lois budgétaires des exercices concernés et des données collectées sur l'exécution.</i>			
2013	476 144 182	Le gros du budget lui accordé sert au fonctionnement notamment les charges salariales. Le budget lui accordé ne lui permet pas de réaliser toutes ses missions en l'occurrence la traduction de tous les textes de lois en langue nationale puisque peu de textes ont été déjà traduits.			
2014	469 697 830				
2015	524 595 140				
2016	451 151 820				
2017	501 151 820				
Source : <i>Lois budgétaires des exercices concernés</i>					

Graphique n°6: Evolution du Budget du SNL

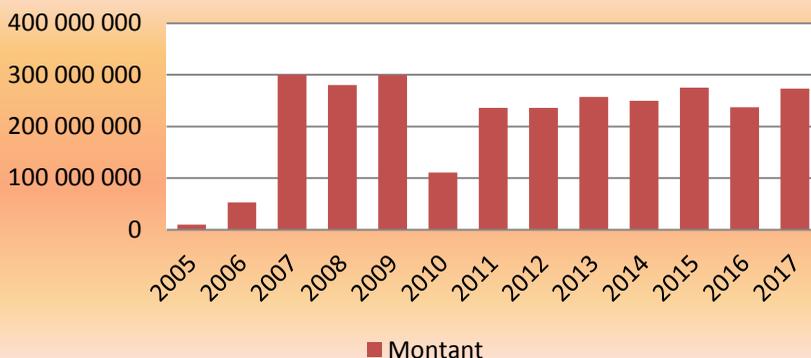


II.3.2.4. Le Centre d'Etudes et Documentations Juridiques

Dans la réalisation de la politique sectorielle du Ministère de la Justice pour la période 2016-2020, le CEDJ va publier les arrêts et jugements dans des recueils de jurisprudence.

Tableau 18 : Evolution en BIF des Prévision du Budget alloué au CEDJ		Tableau 19 : Exécution du Budget alloué au CEDJ			
Année	Montant (en BIF)	Année	Prévision (en BIF)	Réalisation (en BIF)	Taux d'exécution
2005	10 000 000	2010	110 692 885		
2006	52 982 799	2011	235 900 997	183 888 122	78,0%
2007	300 331 902	2012	235 900 997	95 598 617	40,5%
2008	280 044 056	2013	257 310 897	252 850 498	98,3%
2009	299 111 656	2014	249 768 104	143 595 758	57,5%
2010	110 692 885				
2011	235 900 997				
2012	235 900 997				
2013	257 310 897				
2014	249 768 104				
2015	275 409 056				
2016	236 851 788				
2017	273 348 292				
Source : <i>Lois budgétaires des exercices concernés</i>		Source : <i>Etabli à partir des lois budgétaires des exercices concernés et des données collectées sur l'exécution budgétaire.</i>			
		Ce tableau montre que le budget prévu n'est pas accordé en totalité, d'où le centre ne peut pas réaliser toutes ses missions. L'évolution des prévisions budgétaires montre une tendance atypique traduisant peu de réalisme dans les hypothèses de prévision.			

Graphique 7: Evolution du Budget du CEDJ



II.3.2.5. Le Centre de Formation Professionnelle de la Justice, Pertinence du centre d'étude de formation et adéquation du budget par rapport à ses missions et activités prévues dans la politique sectorielle 2016-2020.

Le Centre est régi par le Décret n° 100/178 du 08/12/2003. Dans la réalisation de la politique du Ministère de la Justice 2016-2020, il est noté que le CFPJ va s'occuper de la formation des nouveaux recrues mais surtout du renforcement des capacités du personnel des différents services du ministère de la Justice.

En effet, les Accords d'Arusha du 28 août 2000 dans le protocole III «Paix et sécurité pour tous », indiquent que parmi les acteurs et responsables de l'insécurité et de la violence figurent « les membres de l'appareil judiciaire qui ont favorisé et continuent de favoriser l'impunité et la partialité par la corruption, l'intimidation et la manipulation ».

S'inspirant de cette disposition des accords d'Arusha, l'article 3 du décret portant création du CFPJ met un accent particulier sur les équilibres

ethniques et de genre en vue de trouver une solution durable à un corps judiciaire perçu comme étant mono ethnique.

Selon l'article 3, le CFPJ a pour mission de :

- Dispenser une formation professionnelle initiale aux magistrats stagiaires et aux candidats magistrats des tribunaux de résidence, greffiers, huissiers, secrétaires des parquets et du personnel pénitentiaire ;
- Dispenser une formation continue aux magistrats, huissiers, secrétaires des parquets et personnel pénitentiaire ;
- Elaborer et diffuser la documentation juridique et judiciaire ;
- Servir de cadre de formation initiale ou continue et de perfectionnement pour les avocats et les notaires ;
- Servir de cadre de formation continue et de perfectionnement pour la police judiciaire.

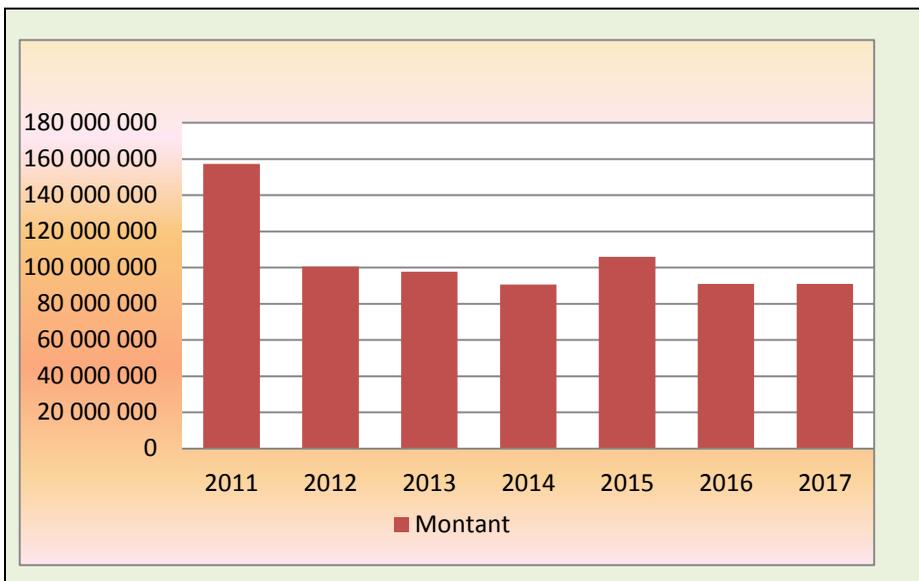
Dans cette perspective, lors des différentes consultations effectuées pour trouver des solutions durables dans le secteur de la justice, et pour que les justiciables, y compris les investisseurs nationaux et étrangers, fassent confiance à l'institution judiciaire, il a été souvent indiqué que les pouvoirs importants conférés aux juges et aux procureurs sont à l'origine de la nécessité de disposer de standards élevés comparativement aux autres concitoyens.

Ainsi, les magistrats doivent avoir, autant que faire se peut, des compétences professionnelles et des comportements irréprochables. Même si des comportements indignes sont commis par des individus, ils décrédibilisent la magistrature et constituent de véritables causes de manque de confiance ou de faible confiance en la justice.

C'est pour cette raison que la formation professionnelle des acteurs judiciaires ne doit pas se concevoir comme une simple fonction, mais comme un véritable investissement basé sur la recherche et qui s'adapte aux changements socioéconomiques, sociopolitiques et environnementaux.

L'objectif visé est de mettre en évidence un argumentaire qui interpelle les acteurs qui participent à différents niveaux dans les discussions du budget du Ministre de la justice afin qu'ils codifient dans la nomenclature budgétaire les questions de renforcement des capacités et de les inscrire au chapitre budgétaire relatif aux investissements à long terme.

Tableau 20 : Evolution en BIF des Prévision du Budget alloué au CFPJ		Tableau 21 : Exécution en BIF du Budget alloué au CEDJ			
Année	Montant (en BIF)	Année	Prévision (en BIF)	Réalisation (en BIF)	Taux d'exécution
2011	157 316 828	2011	157 316 828	156 813 133	99,7
2012	100 507 692	2012	100 507 692	51 749 580	51,5
2013	97 693 476	2013	97 693 476	97 693 746	100,0
2014	90 659 555	2014	90 659 555	41 488 737	45,8
2015	105 874 919	<p>Source: Etabli à partir des lois budgétaires des exercices concernés et des données collectées sur l'exécution budgétaire.</p>			
2016	91 051 430				
2017	91 052 430				
Source : Lois budgétaires des exercices concernés					
Graphique 8: Evolution du budget de CFPJ					



Par rapport à 2011, le budget alloué en 2017 au CFPJ a beaucoup diminué. Le budget lui accordé ne va pas lui permettre de réaliser les actions préconisées dans la stratégie du Ministère 2016-2020.

Conclusion en lien avec la prévision des budgets des administrations personnalisées

Pour une bonne préparation des budgets des administrations personnalisées (AP) du Ministère de la Justice, il faut :

- identifier leurs besoins ;
- déterminer les actions prioritaires et leur chronogramme;
- faire une estimation de leur coût et associer les responsables de ces AP lors des discussions budgétaires au Ministère des Finances.

II.3.3. Professionnaliser et fidéliser les personnels du ministère de la justice, des magistrats et auxiliaires de la justice.

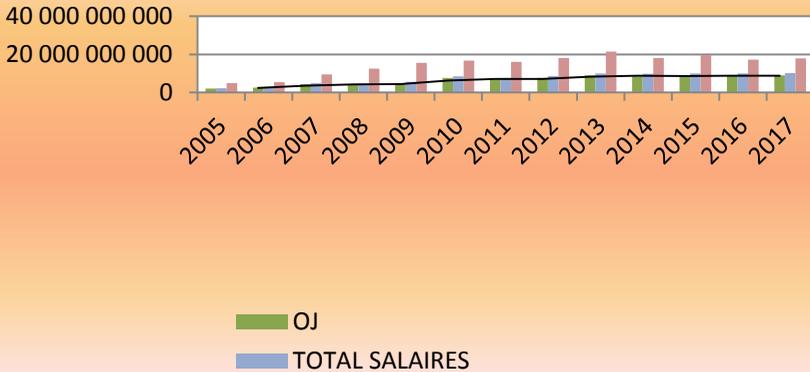
Analyse de l'évolution des salaires prévus au Ministère de la Justice

Tableau 22 : Evolution en BIF de la structure salariale du Ministère de la justice par département

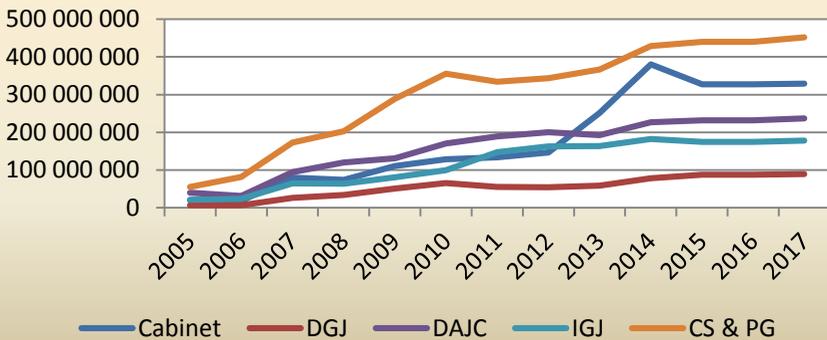
Année	Cabinet	DGJ	OJ	DAJC	IGJ	CS & PG	TOTAL SALAIRES
2005	20 578 448	6 809 928	2 094 426 286	40 307 074	21 184 169	55 114 363	2 238 420 268
2006	18 481 980	6 883 946	2 617 833 542	30 964 662	24 071 861	81 584 196	2 779 820 187
2007	79 988 482	26 580 148	4 471 600 374	94 507 122	64 351 667	173 307 731	4 910 335 524
2008	74 301 567	34 324 260	4 022 598 154	120 153 043	63 796 560	202 735 203	4 517 908 787
2009	110 431 980	50 761 913	4 878 675 109	130 961 767	80 798 507	288 961 615	5 540 590 891
2010	128 642 771	65 357 965	7 638 489 207	170 358 831	99 672 360	355 189 004	8 457 710 138
2011	134 011 665	54 965 961	6 702 448 665	189 416 234	147 288 843	334 202 083	7 562 333 451
2012	146 338 886	54 286 660	7 637 034 992	200 000 144	162 875 575	343 259 241	8 543 795 498
2013	251 797 703	58 532 910	8 923 299 952	192 512 008	163 273 057	366 945 751	9 956 361 381
2014	380 163 702	78 704 006	8 524 850 164	226 734 487	182 679 565	428 644 577	9 821 776 501
2015	327 561 959	87 706 273	8 747 877 535	231 472 304	175 108 221	439 784 570	10 009 510 862
2016	327 561 929	87 706 273	8 747 877 535	231 472 304	175 108 221	439 754 570	10 009 480 832
2017	329 530 629	89 074 273	8 888 757 535	237 280 304	177 772 221	452 192 502	10 174 607 464

Source : Lois budgétaires des exercices concernés

Graphique 9: Evolution du budget alloué au Département Organisation Judiciaire



Graphique 10: Structure et évolution des salaires du Ministère de la Justice



Les salaires du personnel du Ministère de la Justice ont augmenté de façon constante depuis 2005 mais les augmentations significatives ont été enregistrées en 2007 (76.6%), 2009 (22.6%), 2010 (51.5%), 2012 (12.8%) et

2013 (16.5%).

En 2015, il y a eu une légère augmentation de 6%, en 2016 aucune augmentation suite à la décision du Gouvernement de ne pas accorder des annales. Mais en 2017, il y a eu une augmentation de 1.6%.

II.3.4. Les avantages négociés dans le cadre des consultations sur les conditions d'exercice des magistrats pour l'actualisation des salaires du personnel du Ministère de la Justice

Dans les activités prioritaires de la politique sectorielle 2016-2020, il est prévu de :

- déduire sensiblement les disparités observées dans la fixation des traitements, primes et indemnités des magistrats, des agents de l'ordre judiciaire pour assurer l'équité ;
- redynamiser le fonds de solidarité des cadres judiciaires.

Ces priorités prises en compte dans cette politique sectorielle proviennent du rapport final des négociations de 2012 entre le Syndicat des Magistrats (SYMABU) et la commission ministérielle désignée par le Ministre de la Justice.

Par ailleurs, depuis l'année 2014, on a commencé à inclure dans le budget du Ministère de la Justice des indemnités de fin de carrière.

Tableau n°23: Evolution du budget prévu au titre des indemnités de fin de carrière

Année	2014	2015	2016	2017
Montant	121 609 727	66 877 951	66 877 951	66 877 951

Source : Lois budgétaires des exercices concernés

Le montant a diminué en 2015 et est resté constant jusqu'en 2017. Il ne tient pas du nombre des personnes qui partent en retraite. Depuis 2015, il y a une politique d'austérité budgétaire au niveau de tous les services de l'Etat.

II.5. Améliorer la gestion des carrières

II.5.1. Le statut des magistrats

L'article 21 du Statut des Magistrats dispose que les magistrats sont nommés à vie. Leur carrière active prend fin le jour où ils atteignent l'âge de 65 ans. Le magistrat de carrière ne peut être relevé de ses fonctions contre son gré que s'il fait l'objet de la sanction disciplinaire de révocation ou s'il est déclaré inapte pour des raisons de maladie grave. Toutefois, cette conception du principe d'inamovibilité du juge est restrictive et ne garantit pas l'indépendance de la magistrature. L'inamovibilité du juge, telle qu'elle est affirmée dans divers instruments juridiques nationaux, y compris dans certains pays africains, protège le juge contre les mutations qui prennent la forme d'une punition en raison des décisions qu'il a rendues.

II.6. Harmoniser les pratiques judiciaires et évaluer l'application des instruments légaux.

Dans la politique sectorielle du Ministère de la Justice 2016-2020, plusieurs actions sont prévues pour harmoniser les pratiques judiciaires et évaluer l'application des instruments légaux. Ces éléments sont indiqués dans l'encadré 5.

Encadré 5 : Actions prévues dans la politique sectorielle pour harmoniser les pratiques judiciaires

1. Un Code de déontologie du magistrat sera mis sur pied et diffusé;
2. Les contrôles et les inspections administratifs qui seront menés par les juridictions supérieures sur les juridictions inférieures, par les parquets généraux sur les parquets de base et par l'Inspection Générale de la Justice seront renforcés et mieux coordonnés ;
3. Davantage d'attention sera accordée à la qualité et à la motivation des jugements ;
4. Les textes seront revisités et révisés le cas échéant pour les rendre plus utiles et applicables ;
5. Un travail d'interprétation des textes légaux sera effectué par les services habilités et les causeries judiciaires tenues ;
6. Les dérives et la corruption dans le secteur judiciaire et administratif seront sanctionnées de manière plus systématique dans le cadre de procédures garantissant à toutes les étapes du procès les droits de la défense ;
7. Des bureaux d'accueil créés dans toutes les juridictions du pays seront redynamisés pour faciliter la compréhension des procédures judiciaires, en parallèle avec des séances de communication.

A la lecture du budget 2017, nous constatons que certaines activités prévues dans la stratégie 2016-2020 ne sont pas reflétées dans les lignes budgétaires gérées au niveau du Ministère de la Justice et Garde des Sceaux.

II.7. Opérationnaliser le système d'aide légale. Des stratégies de communication visant à atteindre un plus large public seront menées dans le but de permettre l'accès à la justice.

III.7.1. Le contenu de la stratégie 2016-2020 sur cet axe stratégique

Encadré 6 : Orientations de la Politique sectorielle sur l'opérationnalisation du système d'aide légale.

Lors de l'élaboration de la stratégie 2016-2020, il a été constaté que l'aide légale n'est pas encore développée au Burundi et son cadre légal n'existe pas encore.

En effet, il serait difficile de garantir les droits humains et les libertés fondamentales énoncés dans la Constitution et dans différents instruments juridiques internationaux ratifiés par le Burundi, s'il n'est pas assuré aux personnes démunies de faire valoir leurs droits en vue d'obtenir justice avec la possibilité d'un accès gratuit aux instances judiciaires et juridictionnelles.

A cette fin, une étude de base sur l'aide légale au Burundi a été réalisée en 2011. Elle a permis de dégager des besoins des justiciables, de comprendre le fonctionnement des services d'aide légale, la vision des acteurs clés du secteur et d'identifier les points de repère qualitatifs et quantitatifs pour déterminer les ressources nécessaires à la mise en place d'un système d'aide légale.

A partir de l'étude sur l'aide légale, une stratégie nationale a été réalisée de manière inclusive et attend la validation par l'autorité de tutelle.

Le Ministère de la Justice s'est engagé à valider la stratégie nationale d'aide légale et à initier le processus d'adoption de la loi sur l'aide légale. Par la suite, le ministère compte opérationnaliser le système d'aide légale à travers notamment la coordination des pourvoyeurs d'aide légale et la création d'un fonds d'aide légale.

Des stratégies de communication visant à atteindre un public plus large seront menées dans le but de permettre l'accès à la Justice. De même, un cadre légal et réglementaire sera développé pour faciliter l'accès des populations à un conseil juridique de première ligne et garantir, dans le pénal, le droit à l'assistance judiciaire des personnes particulièrement vulnérables.

A partir de 2015, le fonds d'aide légale a été créé.

Principales constatations

Tableau 24 : Evolution du budget en BIF prévu pour le Fonds d'Aide Légale

Année	2015	2016	2017
	10 000 000	8 600 000	4 600 000

Source : *Lois budgétaires 2015, 2016 & 2017*

Même si ce fonds a été instauré, les actions préconisées ne vont pas être réalisées car les dotations ne cessent de diminuer depuis sa création car le budget 2017 n'enregistre que la moitié de la dotation budgétaire accordée en 2016.

II.7.2. Recommandations

L'étude de l'analyse du budget 2017 recommande que la dotation budgétaire au fonds d'aide légale soit consistante. La détermination du niveau de cette dotation doit tenir compte du contenu des activités prévues dans le plan stratégique 2016-2020.

Pour le Ministère de la Justice et Garde des Sceaux, il est essentiel d'évaluer le coût de la stratégie 2016-2020 car les différentes activités qui y sont listées manquent une évaluation budgétaire permettant de donner des

orientations à ceux qui doivent accorder les dotations budgétaires dans le cadre des consultations bilatérales d'examen du budget. A mi-parcours, un tel exercice devrait être initié.

CHAPITRE III : GUIDE D'AMELIORATION DE L'EXERCICE DE PREPARATION DU BUDGET DU MINISTERE DE LA JUSTICE ET GARDE DES SCEAUX ET SON INSERTION DANS LE BUDGET GENERAL DE L'ETAT

Matrice d'analyse de l'adéquation du Budget 2017 du Ministère de la Justice aux axes stratégiques de la politique sectorielle 2016-2020

N°	Axe stratégique	Analyse	Adéquation	Orientations pour les budgets ultérieurs
1	Asseoir la place du pouvoir judiciaire comme pouvoir à part entière	L'analyse met l'accent sur le Budget alloué au Conseil Supérieur de la Magistrature et à la Cour Suprême afin d'identifier les gaps de financement par rapport aux requêtes budgétaires inscrites dans les différents documents de discussion budgétaire.	Le budget accordé en 2017 est en partie en adéquation avec l'axe stratégique en ce qui concerne le rang protocolaire du Président de la Cour Suprême mais des réformes restent à faire en ce qui concerne l'autonomie financière de cette institution. Par ailleurs, le budget alloué au CSM en 2017 n'est pas suffisant pour lui permettre de garantir l'indépendance de la magistrature.	Il faut tenir compte de ce que préconisent les lois régissant les institutions notamment en ce qui concerne l'autonomie financière et les besoins réels pour remplir leurs missions. Elaborer une étude qui met en exergue les besoins réels (<i>en ressources humaines, matérielles et financières</i>) en fonction des dispositions des textes de lois et réglementaires sur un horizon de 3 ans (2018-2020). Ce document pourrait contribuer en tant qu'instrument

N°	Axe stratégique	Analyse	Adéquation	Orientations pour les budgets ultérieurs
				de plaider pour un budget conséquent qui répond mieux aux besoins réels exprimés.
2	Renforcer les capacités institutionnelles et opérationnelles de la Cour Constitutionnelle et de la Cour Spéciale des Terres et autres Biens.	Le focus d'analyse est centré sur l'évolution des budgets alloués à la Cour Constitutionnelle et à la Cour Spéciale des terres et autres Biens	Ces 2 institutions sont en haut de la hiérarchie du Ministère de la Justice et Garde des Sceaux avec des avantages conséquents liés à leur rang d'où le budget leur accordé sert en grande partie aux salaires et en petite proportion à l'acquisition des biens et services pour le fonctionnement. Néanmoins le personnel affecté dans ces institutions de par leurs fonctions ont besoin d'un renforcement de capacités mais les moyens y relatifs n'ont pas été prévus dans le budget 2017 alloué au Ministère de la Justice et Garde des Sceaux.	Pour la Cour Constitutionnelle, il faut prévoir un budget de renforcement des capacités compte tenu du caractère spécial du contentieux et le renouvellement périodique des membres de la Cour. Pour la Cour Spéciale Terres et autres Biens, il faut tenir compte de sa durée (de septembre 2014 à août 2021) et des missions épineuses lui assignées pour lui allouer un budget conséquent pour lui permettre de vider le maximum des questions relatives aux conflits liés aux terres et autres biens avant 2021.
3	Renforcer les capacités du Ministère de la justice et des Administrations Personnalisées sous sa tutelle.	Cinq (5) administrations personnalisées ont fait objet d'examen. La Direction Générale des Affaires Pénitentiaires, les	Le constat général est que le budget leur accordé en 2017 n'est pas suffisant. Pour la DGAP, le budget lui alloué lui	Avant de lui accorder des subsides, il faut tenir compte des besoins réels de cette direction en matière d'hygiène et sanitaire de la population carcérale ; et

N°	Axe stratégique	Analyse	Adéquation	Orientations pour les budgets ultérieurs
		<p>Titres Fonciers, le Service Nationale de la Législation, le Centre d'Etude et de Documentation Juridique et le Centre de Formation Professionnelle de la Justice. Les tendances sur 5 ans et plus ont permis d'identifier les difficultés liées à la programmation budgétaire des subsides et les défis liés à l'exécution budgétaire.</p>	<p>sert pour les charges salariales et à liquider les arriérés de règlement des fournisseurs. Les problèmes liés au désengorgement des prisons restent pendant.</p> <p>Pour la DTF, le budget 2017 n'a pas tenu compte de la décentralisation de ce service dans les 16 provinces où il n'y pas de conservateur des titres fonciers et des moyens nécessaires pour mener les enquêtes foncières.</p> <p>Pour le SNL, le budget 2017 n'a pas prévu les moyens de traduire les principaux textes de lois en langue nationale alors que c'est une des priorités de la politique sectorielle du ministère 2016-2020.</p> <p>Pour le CEDJ, le budget 2017 a seulement prévu les charges salariales et l'acquisition des biens et services..</p>	<p>surtout renouveler les infrastructures sanitaires. Dans cette perspective, le ministère des finances pourrait prendre en considération des besoins réels présentés de manière prioritaire et sous contrainte budgétaire.</p> <p>Il faudra tenir compte de ces besoins de la DTF pour les rapprocher de la population bénéficiaire.</p> <p>Pour une meilleure allocation du budget aux administrations personnalisées du ministère, il faut que le ministère des finances tienne compte de l'expression de leurs besoins.</p> <p>De même, le ministère des finances pourrait prendre en considération des besoins réels présentés de manière prioritaire</p>

N°	Axe stratégique	Analyse	Adéquation	Orientations pour les budgets ultérieurs
			<p>Pour le CFPJ, le budget 2017 n'a pas prévu les moyens de renforcement des capacités du personnel du ministère.</p>	<p>et sous contrainte budgétaire. Enfin, il est important de doter le ministère des budgets qui réduisent les disparités salariales du personnel du Ministère de la Justice.</p>
4	<p>Professionnaliser et fidéliser les personnels du ministère de la justice, des magistrats et auxiliaires de la justice.</p>	<p>L'analyse a été orientée vers le plaidoyer de l'augmentation du budget en faveur du Centre de Formation Professionnelle de la Justice. Le budget à allouer à ce centre ne devrait pas être perçu comme un budget de fonctionnement mais de l'investissement. Il s'agit d'un message qui doit revenir dans toutes les consultations sur le budget que le Ministère de la Justice doit engager avec le Ministère des Finances. D'aucuns pourraient penser qu'il</p>	<p>Certaines actions prévues dans la politique sectorielle ne sont pas encore reflétées au niveau du Budget. Il s'agit en l'occurrence de la problématique de réduction sensible des disparités observées dans la fixation des traitements, primes et indemnités des magistrats, des agents de l'ordre judiciaire pour assurer l'équité et la redynamisation du fonds de solidarité des cadres judiciaires.</p>	<p>Revoir la mesure du Gouvernement qui suspend les avantages au personnel du Ministère de la Justice et Garde des Sceaux</p>

N°	Axe stratégique	Analyse	Adéquation	Orientations pour les budgets ultérieurs
		s'agit des dépenses de fonctionnement du centre mais sur le plan de la programmation budgétaire, il faudrait créer des lignes dédiées qui les considèrent comme étant des dépenses d'investissement		
5	Améliorer la gestion des carrières.	Les données sur l'évolution du budget du Ministère de la Justice n'a pas permis d'identifier les rubriques budgétaires qui montrent la prise en compte de l'amélioration de la gestion de l'ensemble du personnel du Ministère de la Justice. Même les indemnités de retraites sont en forte diminution en 2017 par rapport à l'exercice 2016	La cohérence du budget 2017 devrait être liée au statut actuel des magistrats. C'est une action qu'il faut suivre dans le cadre des consultations et des débats sur les conditions d'amélioration du statut des magistrats et auxiliaires de justice.	Doter le ministère des budgets conséquent en fonction de la politique de gestion des carrières du personnel du Ministère (<i>Magistrats, juges et non juges</i>) suivant les modalités de calcul arrêtées (<i>calcul de l'ancienneté, avancement de grade, évaluation, etc..</i>)

N°	Axe stratégique	Analyse	Adéquation	Orientations pour les budgets ultérieurs
		<p>et 2015. Elles le sont encore moins si on considère les prévisions budgétaires de l'exercice 2014 par rapport à l'exercice 2017.</p>		
6	<p>Harmoniser les pratiques judiciaires et évaluer l'application des instruments légaux.</p>	<p>Il y a des défis liés à la programmation budgétaire et leur prise en compte dans le budget 2017. Il s'agit notamment des actions qui sont prévues dans la politique sectorielle et qui sont difficiles à repérer dans la nomenclature budgétaire du Ministère de la Justice. C'est notamment certains investissements relatifs aux bureaux d'accueil à créer dans toutes les juridictions du pays et qui devraient être redynamisés pour faciliter la compréhension des</p>	<p>Les budgets d'investissement devraient être votés en fonction des besoins réels exprimés par le Ministère compte tenu des bureaux à créer dont les coûts devraient figurer dans les projets de prévisions budgétaires</p>	<p>Accorder au Ministère de la Justice des budgets qui tiennent compte des besoins quantifiés et valorisés par les bénéficiaires</p>

N°	Axe stratégique	Analyse	Adéquation	Orientations pour les budgets ultérieurs
		procédures judiciaires, en parallèle avec des séances de communication.		
7	Opérationnaliser le système d'aide légale. Des stratégies de communication visant à atteindre un plus large public seront menées dans le but de permettre l'accès à la justice	Le budget 2017 a une ligne budgétaire dédiée à l'activation du système d'aide légale mais ce budget n'est pas consistant pour atteindre les objectifs visés dans la politique sectorielle.	Les crédits alloués sur cette ligne budgétaire sont insuffisants. Il faudrait arrêter des critères qui devraient être utilisés pour mieux faire la programmation budgétaire tenant compte des objectifs visés dans la politique sectorielle du Ministère de la justice.	Il est important pour le ministère d'élaborer une stratégie de communication qui couvre la période de la politique sectorielle et même au-delà. Il s'agira de quantifier les coûts annuels à mettre à l'agenda des discussions budgétaires. Sans cette évaluation, il sera difficile pour le Ministère d'avoir un argumentaire pour justifier les coûts de financement d'une telle stratégie de communication
8	Renforcer la sécurisation foncière	L'analyse du budget 2017 a pris comme point de repère l'évaluation du budget alloué à la Direction des Titres Fonciers et d'évaluer sa pertinence par rapport aux missions dévolues à	Les réformes préconisées dans la stratégie 2016-2020 du Ministère de la Justice ne seront pas possibles en 2017 puisque le budget a diminué et n'a pas augmenté depuis 2016	Affecter des dotations budgétaires pour la décentralisation des services des titres fonciers au niveau provincial voire au niveau communal. Créer une ligne budgétaire

N°	Axe stratégique	Analyse	Adéquation	Orientations pour les budgets ultérieurs
		ce département. L'examen a également considéré les objectifs visés dans la politique sectorielle du Ministère pour la période 2016-2020 .		dédiée aux enquêtes foncières
9	Décentraliser l'approvisionnement des juridictions	La politique sectorielle du Ministère de la Justice indique qu'une stratégie de déconcentration sera développée afin de permettre aux juridictions de s'approvisionner plus rapidement en petit matériel, équipement, carburant et autres ressources clés nécessaires à leur fonctionnement quotidien ⁹ . L'analyse du budget 2017 ne permet pas de faire un	Le département des organisations judiciaires qui gère le budget des juridictions a reçu un budget de 9.025.592.140 FBU soit 50.3% du budget total constitué essentiellement par un budget de fonctionnement. 130.600.000 fbu ont été affectés à l'achat des matériels et fournitures des bureaux du département des organisations judiciaires soit 0.007 % du budget total du Ministère de la justice.	

⁹Ministère de la Justice et Garde des Sceaux, Politique sectorielle 2016-2020, p.8

N°	Axe stratégique	Analyse	Adéquation	Orientations pour les budgets ultérieurs
		examen approfondie de cet axe. Il faudrait que cette stratégie soit élaborée pour donner un éclairage sur un plan d'actions où sont déclinées les différentes activités liées à la décentralisation de l'approvisionnement des juridictions. Il sied de faire observer qu'actuellement, les procédures suivies sont celles de la gestion budgétaire appliquées suivant les dispositions pertinentes de la loi organique de gestion des finances publiques et le Règlement Général de la gestion des Budgets Publics qui le met en application.		
10	Réformer la justice de proximité : <i>Les</i>	La politique sectorielle du Ministère de la justice	Il est noté pour cet axe l'absence de cohérence au budget du Ministère en	- Augmenter le budget du CFPJ comme réponse au

N°	Axe stratégique	Analyse	Adéquation	Orientations pour les budgets ultérieurs
	<i>Tribunaux de Résidence seront renforcés et vont connaître des licenciés en droit.</i>	<p>prône un recrutement progressif des magistrats des tribunaux de résidence ayant un niveau de Licence en droit pour parer à certaines insuffisances observées.</p> <p>Il est envisagé que le renforcement des capacités sera aussi poursuivi, spécialement dans les matières où les magistrats des tribunaux de résidence accusent un déficit important.</p> <p>L'analyse du budget 2017 révèle des insuffisances par rapport aux orientations définies dans cet axe étant donné la</p>	2017. Le gel de recrutement concerne ce ministère et cela est de nature à s'écarter des objectifs fixés dans la politique sectorielle au titre de la réforme de la justice de proximité.	<p>déficit de formation du personnel des tribunaux de résidence¹⁰</p> <ul style="list-style-type: none"> - Créer une ligne budgétaire dédiée au fonctionnement spécifique afin de les faire évoluer vers une autonomie de gestion budgétaire

¹⁰Il a été relevé que le niveau de formation est très bas pour les magistrats qui travaillent dans les tribunaux de résidence. Leur faible niveau de qualification ne leur permet pas d'interpréter aisément les codes et lois en vigueur qui sont souvent rédigés en français.

N°	Axe stratégique	Analyse	Adéquation	Orientations pour les budgets ultérieurs
		<p>stagnation du budget alloué au salaire (pas de recrutement) et l'insuffisance du budget lié au renforcement des capacités à travers le Centre de Formation Professionnelle de la Justice</p>		
11	Défendre les intérêts de l'Etat.	<p>Deux rubriques budgétaires sont considérées dans le budget 2017.</p> <p>Dans la politique sectorielle du Ministère de la Justice pour la période 2016-2020, il est envisagé que <i>« la défense des intérêts de l'Etat sera orientée vers la défense effective et efficace devant les juridictions tant nationales qu'internationales, la</i></p>	<p>Il est important de faire observer que la loi N°1/20 du 31 décembre 2016 portant fixation du budget général de la République du Burundi pour l'exercice 2017 accorde au ministère de la justice 2 lignes budgétaires des frais inhérents à la défense de l'Etat. La question qui reste pendante est de savoir si ces montants prennent en compte l'exhaustivité des dossiers pour lesquels l'Etat du Burundi est lésé.</p> <p>Au vu des dotations depuis 2006, le budget pour la défense des intérêts de l'Etat sur le plan national est resté insignifiants jusqu'à diminuer de</p>	<p>Recenser l'ensemble des dossiers pour lesquels l'Etat du Burundi est lésé et en tenir compte dans l'exercice de prévision à affecter des montants correspondants aux besoins de financement</p>

N°	Axe stratégique	Analyse	Adéquation	Orientations pour les budgets ultérieurs
		<i>prévention du contentieux administratif et la mise en œuvre de l'action récursoire et directe de l'Etat et des Communes</i> ¹¹ .	22.5% en 2017 par rapport à 2006. Le budget pour la défense des intérêts de l'Etat à l'étranger a commencé avec l'année 2009 mais il a aussi varié à la baisse avec un taux faible en 2013. Les dotations de 2016 et 2017 sont le 1/3 de celles de 2009.	
12	Réformer les voies d'exécution. Dans ce sens, le ministère compte mener une étude pour la création d'un fonds d'indemnisation des victimes des condamnés insolvable.	Le fonds d'indemnisation n'est pas encore créé mais, il est essentiel que le Ministère de la justice commande une étude qui devrait donner un éclairage sur les mécanismes du financement de ce fonds	Absence d'une ligne budgétaire destinée à l'enregistrement des financements devant alimenter le fonds d'indemnisation	Prévoir un budget pour l'élaboration d'une étude portant création d'un fonds d'indemnisation et les mécanismes de son financement
13	Elaborer un plan de construction d'infrastructures pénitentiaires et judiciaires	Bien qu'au cours des dernières années l'Etat ait prévu des budgets pour la construction des tribunaux de résidence et la réhabilitation des	Le budget 2017 a prévu des lignes budgétaires pour ces activités de construction et de réhabilitation des prisons et infrastructures judiciaires. Cependant, la cohérence devrait se traduire par la construction des	Le Ministère de la justice devrait élaborer un plan de réhabilitation et de construction des infrastructures et l'inscrire dans le programme d'investissement Public (PIP).

¹¹ Ministère de la Justice, Politique sectorielle du Ministère de la Justice, p.40

N°	Axe stratégique	Analyse	Adéquation	Orientations pour les budgets ultérieurs
		<p>infrastructures judiciaires et pénitentiaires, le constat est que certains services du Ministère de la Justice occupent des lieux loués tandis que la capacité de toutes les maisons pénitentiaires est largement dépassée. La maintenance de ces infrastructures restent un véritable défi</p>	<p>nouvelles prisons en tenant compte des besoins réels afin de désengorger celles dont les places sont saturées.</p>	<p>.</p>
14	<p>Améliorer les conditions de détention et développer une stratégie nationale de réinsertion des détenus.</p>	<p>Dans la politique sectorielle du Ministère de la Justice et Garde des Sceaux 2016-2020, il est prévu l'élaboration d'un plan directeur d'aménagement des prisons qui sera suivi dans toutes ses étapes et la séparation effective des femmes et des mineurs</p>	<p>Le budget 2017 n'est pas cohérent avec ce souhait exprimé dans la politique sectorielle du Ministère de la Justice.</p>	<p>Il est important d'affiner ce plan directeur et d'évaluer le coût global de sa mise en œuvre. Cela permettrait d'avoir un instrument pertinent pour toutes les consultations relatives à l'élaboration du budget au titre de cet axe</p>

N°	Axe stratégique	Analyse	Adéquation	Orientations pour les budgets ultérieurs
		devra se poursuivre en veillant à l'accès aux services de base pour tous les détenus.		
15	Lutter contre l'impunité : <i>Le Gouvernement doit s'atteler à assurer une réponse aux violations de la loi pénale.</i>	Il est difficile de faire une lecture du budget pour identifier les actions visant à combattre l'impunité.	Les causes de violation de la loi pénale devraient être recensées pour être inscrites dans le programme de renforcement des capacités des magistrats et auxiliaires de justice. La seule structure fonctionnelle au Ministère et qui peut relever ce défi est le Centre de Formation Professionnelle de la Justice. Ce qui justifie encore une fois le besoin d'accorder un budget conséquent à ce centre.	Former les magistrats et les auxiliaires de la justice, informer la population de ses droits à travers une stratégie de communication du Ministère de la Justice bien élaborée en lien avec la mise en application de textes y relatifs.
16	Rendre la chaîne pénale plus efficace. La coordination entre la police judiciaire et les parquets, de même que l'encadrement des officiers de police judiciaire et des	Le document sur la politique sectorielle se limite à orienter les actions sur la mise en place d'un cadre légal qui devrait être complété par un document de politique pénale pour permettre, la	Il s'agit d'une action continue qu'il faudra évaluer à chaque étape d'élaboration du budget	Il est impératif d'avoir le document de politique pénale pour permettre au Ministère de la Justice d'engager des réformes souhaitées.

N°	Axe stratégique	Analyse	Adéquation	Orientations pour les budgets ultérieurs
	magistrats du Ministère Public ainsi que les inspections des différents cachots, maisons d'arrêts et prisons centrales, seront mis en œuvre de façon soutenue afin d'assurer un meilleur suivi des dossiers judiciaires.	mise en œuvre effective de peines alternatives à l'emprisonnement.		

Conclusion générale et recommandations

Au terme de l'analyse du budget général de l'Etat, exercice 2017 avec un focus sur la part du budget alloué au Ministère de la Justice et Garde des Sceaux, il ressort les principaux constats suivants:

1. Sur la structure du budget de l'Etat, l'ampleur du déficit budgétaire reste problématique au niveau de la mobilisation des ressources pour son financement dans le contexte économique difficile marqué par le gel de l'aide extérieur de certains partenaires financiers. Ce constat est confirmé dans l'exposé des motifs du budget 2017 présenté lors de l'exercice de son élaboration, de son examen et de son vote par les institutions habilitées. Les données budgétaires sur les tendances de l'aide publique au développement confirment cette problématique posée.
2. L'endettement intérieur exerce une pression importante sur les dépenses courantes à travers les charges d'intérêts. La progression des charges d'intérêts découlent des mécanismes mis en place pour financer la trésorerie de l'Etat en cas d'insuffisance des recettes budgétaires.
3. Concernant le Ministère de la Justice et Garde des Sceaux, les allocations budgétaires allouées au Ministère de la Justice et Garde des Sceaux demeurent faibles par rapport au contenu et à la pertinence des axes définis dans la politique sectorielle pour la période 2016-2020.
4. L'étude a noté plusieurs défis liés au niveau de l'évaluation des subsides accordés aux différentes administrations sous la tutelle du Ministère de la Justice et Garde des Sceaux et la faiblesse des budgets à allouer aux différents investissements prévus dans la politique sectorielle 2016-2016. Il est recommandé, ce qui suit :

- Evaluer le coût global de toutes les activités prévues dans les différents axes de la politique sectorielle du Ministère de la Justice et Garde des Sceaux pour servir d'orientation dans les débats budgétaires avec le Ministère des Finances, du Budget et de la Privatisation ;
- Doter le Ministère de la Justice et Garde des Sceaux des budgets conséquents en fonction de la politique de gestion des carrières du personnel de ce ministère ;
- Elaborer une stratégie de communication qui couvre la période de la politique sectorielle et même au-delà.
- Affecter des dotations budgétaires pour la décentralisation des services des titres fonciers au niveau provincial voire au niveau communal et créer une ligne budgétaire dédiée aux enquêtes foncières
- Augmenter le budget du Centre de Formation Professionnelle de la Justice comme réponse au déficit de formation du personnel des tribunaux de résidence
- Elaborer un plan de réhabilitation et de construction des infrastructures et l'inscrire dans le programme d'investissement Public (PIP) et le CDMT.

Annexe 1 : Synthèse et état de mise en œuvre des recommandations découlant des analyses faites par l'OAG sur le Budget de l'Etat

A. Recommandations faites au Gouvernement

No	Recommandations	Niveau de suivi (exercice 2014)	Observations (analyse du budget exercice 2014)	Niveau de suivi découlant de l'analyse (exercice 2017)
1.	Renforcer la coordination des structures impliquées dans l'octroi des exonérations et autres avantages fiscaux afin de comprimer les dépenses fiscales	Partiellement	Le Gouvernement n'a pas encore revu certains textes accordant des avantages fiscaux (le Code des investissements, etc). Aussi, les structures impliquées dans l'octroi des exonérations et autres avantages fiscaux ne font pas des contrôles à priori des différents dossiers leur soumis.	Le code d'investissement est en cours de révision.

No	Recommandations	Niveau de suivi (exercice 2014)	Observations (analyse du budget exercice 2014)	Niveau de suivi découlant de l'analyse (exercice 2017)
2.	Recenser, par le biais du Ministère des Finances, du Budget et de la Privatisation et les administrations fiscales sous tutelle, toutes les dépenses fiscales avec leur coût et les renseigner sur une liste à annexer au projet de loi de finances. Cette action pourrait être réalisée en renforçant les systèmes d'information et de contrôle interne de l'administration fiscale	La recommandation est réalisée	Dans le budget général de l'Etat, le montant des exonérations que chaque structure étatique va bénéficier est indiqué.	Les exonérations sont toujours prévues en recettes et en dépenses. Le montant des exonérations n'a jamais varié depuis l'exercice budgétaire 2013. Les exonérations restent évaluées de façon constante pour un montant de 18 milliards de FBU. Son évaluation devrait tenir compte du niveau de réalisation. En l'absence de la publication des lois de règlement pour les exercices budgétaires 2015 & 2016, il est difficile de confirmer le degré de réalisme du niveau des exonérations prévues dans le budget.

No	Recommandations	Niveau de suivi (exercice 2014)	Observations (analyse du budget exercice 2014)	Niveau de suivi découlant de l'analyse (exercice 2017)
3	<p>Consacrer plus d'efforts dans l'amélioration de la Gouvernance économique et financière ainsi que la transparence dans la gestion des finances publiques et ce, pour une plus forte mobilisation des partenaires techniques et financiers dans l'accompagnement de la mise en œuvre du CSLP-II</p>	En cours	<p>Le cadre légal a été déjà mis en place (cfr la loi organique relative aux finances publiques, le règlement général de gestion des budgets publics, le décret sur la gouvernance budgétaire) mais son application est en cours.</p> <p>Aussi, il reste à mettre en place des outils permettant au large public d'être informé des activités budgétaires passées, présentes et futures.</p>	<p>Le CSLP II ayant été achevé avec l'année 2016, l'attention devra être focalisée sur la définition et la pertinence les axes du plan national de développement en cours d'élaboration et les instruments de financement à travers une mobilisation des partenaires pour appuyer financièrement les projets et programmes à inscrire dans le prochain plan national de développement.</p>

No	Recommandations	Niveau de suivi (exercice 2014)	Observations (analyse du budget exercice 2014)	Niveau de suivi découlant de l'analyse (exercice 2017)
4.	Remplir dans les plus brefs délais les conditionnalités exigées par ses partenaires techniques et financiers afin de mobiliser les fonds promis à Genève pour le financement du Cadre Stratégique pour la Croissance et la Lutte Contre la Pauvreté, deuxième génération (CSLP II)	En cours		La recommandation n'a plus de pertinence étant donné que le CSLP II est achevé. Il reste à évaluer le CSLP II pour mesurer le niveau de réalisation des résultats attendus au titre de ses différents axes. Cette évaluation serait pertinente pour servir de cadre d'orientation des piliers à retenir dans le prochain plan national de développement en tirant des leçons sur la mise en œuvre du CSLP II
5.	Apprêter suffisamment tôt les études des projets à présenter et au département en charge de planifier les marchés publics pour les passer sans retard	La recommandation est suivie	Tous les ministères et autres services de l'Etat sont tenus de déposer leurs plans prévisionnels annuels de marchés à passer à la Direction Nationale de Contrôle des Marchés Publics au mois de janvier et le marché qui ne figure pas dans ce plan annuel ne sera pas financé par le budget de cette année (art 15 du code des marchés publics).	Recommandation suivie

No	Recommandations	Niveau de suivi (exercice 2014)	Observations (analyse du budget exercice 2014)	Niveau de suivi découlant de l'analyse (exercice 2017)
6.	Recourir à des marchés financiers pour lever des fonds complémentaires à la mise en œuvre des actions de développement contenues dans le CSLP II	La recommandation est suivie	Le Gouvernement souscrit régulièrement aux certificats et obligations du trésor pour financer le déficit budgétaire et faire face aux actions de développement	La recommandation est suivie mais il est important de repenser le dispositif actuel pour permettre aux institutions bancaires de financer le développement en recourant, le moins possible, à ce marché qui devrait également intéresser les autres acteurs du secteur privé et les particuliers.

No	Recommandations	Niveau de suivi (exercice 2014)	Observations (analyse du budget exercice 2014)	Niveau de suivi découlant de l'analyse (exercice 2017)
7.	Remplir les conditionnalités exigées par les bailleurs de fonds et d'apprêter dans les délais, à travers les ministères techniques, les études des projets, objet de financement, en vue de mobiliser plus de ressources externes promises au titre de dons.	La recommandation est suivie	Avec l'adoption du système CDMT, les ministères techniques présentent leurs projets au mois de mai au Comité Permanent de Cadrage Macroéconomique et Budgétaire (CPCMB) institué le 10 Août 2010 par Ordonnance conjointe N°120/540/1209/2010 du Ministre du Plan et de la Reconstruction et du Ministre des Finances. Ces projets sont centralisés dans le Document d'Orientation Budgétaire (DOB) ou CDMT central par le CPCMB que le ministre en charge des finances présente au Conseil des Ministres au plus tard au mois de juin et qui va constituer la lettre de cadrage pour la préparation du projet de loi de finances.	Sans commentaires

No	Recommandations	Niveau de suivi (exercice 2014)	Observations (analyse du budget exercice 2014)	Niveau de suivi découlant de l'analyse (exercice 2017)
8.	Veuillez à ce que, dans le cadre de la politique du charroi zéro, les véhicules de l'Etat ne soient cédés à vil prix et songer à une politique sociale adaptée des chauffeurs naguère affectés à ces véhicules.	La recommandation a été partiellement suivie	Les chauffeurs ont été indemnisés à hauteur d'un million de FBU mais l'évaluation de la valeur réelle des véhicules cédés dans le cadre du charroi zéro est sujette à caution (les experts sont connus par les acquéreurs et il peut y avoir corruption)	Il faudrait une évaluation indépendante de la politique de charroi zéro pour quantifier réellement les économies budgétaires dégagées et son impact tant sur le plan macro budgétaire que sur les charges de fonctionnement de l'Etat
9.	Prendre une option sur le moyen terme pour maintenir une budgétisation rationnelle tenant compte de l'accroissement de la production et de l'offre de l'énergie face au déficit énergétique chronique observé au Burundi qui plombe la croissance économique et la lutte contre la pauvreté.	La recommandation est suivie	Dans le CDMT central 2014-2016, le Gouvernement prévoit de construire des mini-barrages et réhabilité celui de Rwegura pour remédier au déficit énergétique observé au Burundi et impulser ainsi la croissance économique et la lutte contre la pauvreté. Cependant, la réalisation de ce projet dépendra des dons promis sur la période. Par ailleurs dans le budget général de l'Etat de 2014, 73% du budget du ministère de l'Energie et des Mines sera consacré à l'électrification ou réhabilitation des barrages existants.	La recommandation est suivie. Le programme d'investissement public 2014-2016 ainsi que le CDMT 2015-2017 comportent suffisamment de projets à haut potentiel énergétique pour répondre à court, à moyen et long termes le problème de déficit énergétique auquel fait face le pays.

No	Recommandations	Niveau de suivi (exercice 2014)	Observations (analyse du budget exercice 2014)	Niveau de suivi découlant de l'analyse (exercice 2017)
10.	Prendre une option sur le moyen terme pour maintenir une budgétisation rationnelle tenant compte de l'accroissement de la production et de l'offre de l'énergie étant donné qu'au Burundi l'agriculture est un des secteurs clés des sources de croissance.	Sans commentaires	Sans commentaires	Les efforts consentis par le Gouvernement depuis l'exercice budgétaire 2013 et qui se sont poursuivis pour les exercices de 2014 à 2017 dans l'augmentation de l'offre de l'énergie et son accessibilité via la construction des barrages confirment le besoin de lier la problématique de l'énergie aux besoins de la demande en matière de transformation agro-alimentaire.

No	Recommandations	Niveau de suivi (exercice 2014)	Observations (analyse du budget exercice 2014)	Niveau de suivi découlant de l'analyse (exercice 2017)
11	Prendre une option sur le moyen terme pour maintenir une budgétisation rationnelle tenant compte de l'accroissement de la production et de l'offre de l'énergie en créant un Fonds National de l'énergie, fédérant les différents bailleurs de financement nationaux, bilatéraux et multilatéraux et réceptacle préférentiel de leurs contributions. La gestion de ce Fonds devrait être supervisée par un Conseil de Surveillance intégrant des représentants des principaux contributeurs.	La recommandation a été partiellement suivie	La construction de mini-barrages, l'achèvement du barrage de MPANDA et la réhabilitation de celui de RWEGURA d'ici 2014. Cependant, la mise en place d'un fond national d'énergie n'est pas la seule priorité du Gouvernement qui doit soutenir les autres axes de développement humain durable dans un contexte de reprise de croissance économique dans les économies avancées et la réduction des aides.	La recommandation a été suivie

No	Recommandations	Niveau de suivi (exercice 2014)	Observations (analyse du budget exercice 2014)	Niveau de suivi découlant de l'analyse (exercice 2017)
12	Considérer le niveau d'inflation comme une variable clé de la budgétisation	La recommandation n'est pas suivie	L'inflation n'est pas la seule variable clé de la budgétisation. Il y aussi d'autres variables à considérer	Oui pour la prise en compte de l'inflation qui, par ailleurs est prise en compte dans le processus de budgétisation, elle ne reste qu'une condition nécessaire mais pas suffisante compte tenu d'autres paramètres à considérer.
13	Faire un appel à l'aide extérieure bilatérale et multilatérale sous forme de subvention ou de prêts concessionnels, notamment par le biais des systèmes de financement de projets privilégiés des pays post-conflit	La recommandation a été suivie	Le budget 2014 est constitué de dons courants et des dons en capital bilatéraux et multilatéraux.	La recommandation a été suivie mais elle est à nuancer si on regarde la pondération des dons budgétaires dans le budget 2017 par rapport à leurs niveaux atteints dans les budgets antérieurs.
14	Faire appel aux capitaux privés étrangers, notamment ceux intéressés par les certificats de réduction d'émissions de gaz à effets de serre dans le cadre du commerce de crédits carbone	La recommandation n'est pas suivie	Le Burundi n'a pas encore mis en œuvre tous les traités et conventions signés en matière de la protection de l'environnement. Il ne serait pas donc possible de faire appel à de tels capitaux.	La recommandation n'est pas suivie. Elle doit d'abord être inscrite à l'agenda des priorités du Gouvernement

No	Recommandations	Niveau de suivi (exercice 2014)	Observations (analyse du budget exercice 2014)	Niveau de suivi découlant de l'analyse (exercice 2017)
15	Mobiliser et/réorienter vers le secteur énergétique de capitaux privés burundais actuellement tournés en majorité vers d'autres secteurs	La recommandation a été partiellement suivie	Cette possibilité est prévue dans le CDMT-central 2014-2016.	La recommandation a été suivie. Le gouvernement est engagé à travers des conventions de partenariat public privé (PPP) pour ouvrir le secteur privé dans la production de l'énergie. Des contrats PPP ont été signés pour l'installation des centrales solaires.
16	Impliquer de manière accrue les systèmes bancaires et financiers dans le financement de projets et programmes énergétiques	La recommandation est suivie	Cela a été prévu dans le CDMT-central de 2014-2016.	Il persiste des contraintes de financement de ce secteur énergétique via le secteur bancaire classique en raison de l'absence des ressources.
17	Faire rémunérer les ressources énergétiques naturelles du pays notamment hydroélectriques par les industries minières utilisateurs qui pourraient permettre un effet de levier	La recommandation n'est pas encore suivie	Il faut d'abord un cadre légal du secteur.	La recommandation n'est pas encore suivie. Faut-il également évaluer sa pertinence par rapport au retour d'investissement des acteurs à impliquer dans ces projets.

No	Recommandations	Niveau de suivi (exercice 2014)	Observations (analyse du budget exercice 2014)	Niveau de suivi découlant de l'analyse (exercice 2017)
18	Les ministères techniques présentent des propositions des projets des budgets qui comprennent des analyses approfondies de la situation et des priorités à faire, lesquelles doivent s'inscrire dans le cadre des politiques macroéconomiques et des stratégies définies dans le CSLP.	La recommandation est suivie	Avec l'adoption du système CDMT depuis 2012, les ministères techniques doivent élaborer des CDMT- sectoriels qu'ils présentent au CPCMB au mois de mai.	La recommandation est suivie mais plus de débats sont nécessaires pour permettre aux services sectoriels d'avoir des budgets réalistes correspondant à leurs programmes sectoriels et non des budgets plafonnés dès le départ sans aucun impact sur la réalisation des résultats attendus
19	Les projections de croissance économiques des ressources et des charges du budget de l'Etat ainsi que les orientations budgétaires figurant dans les lettres de cadrage des années qui se suivent soient caractérisées par une cohérence étant donné que ce document reflète un cadre glissant, présenté chaque année avec le budget.	La recommandation est suivie	Avec l'adoption du système CDMT les données macroéconomiques et budgétaires des années qui se suivent sont cohérentes.	La recommandation est suivie

No	Recommandations	Niveau de suivi (exercice 2014)	Observations (analyse du budget exercice 2014)	Niveau de suivi découlant de l'analyse (exercice 2017)
20	<p>Les capacités institutionnelles et financières du Système Statistique National (SSN) soient renforcées pour que celui-ci puisse produire régulièrement des informations statistiques de qualité afin de satisfaire les besoins des utilisateurs en construisant des séries de données nécessaires au pilotage économique, social et politique par le Gouvernement et ses partenaires. Plus particulièrement, les budgets votés devraient permettre de produire des données statistiques de souveraineté et les indicateurs qualifiés de « High Frequency Data » et en les diffusant le plus possible et prioritairement sur le Web</p>	<p>La recommandation est en cours de réalisation</p>	<p>Depuis 2012, beaucoup de moyens ont été mis dans ce secteur et l'ISTEEBU est à l'œuvre depuis cette époque et a mené des enquêtes auprès des ménages et des opérateurs économiques dans tous le pays pour constituer une base de données fiables. Néanmoins, le travail n'est pas encore achevé.</p> <p style="text-align: center;">125</p>	<p>La recommandation est suivie</p>

No	Recommandations	Niveau de suivi (exercice 2014)	Observations (analyse du budget exercice 2014)	Niveau de suivi découlant de l'analyse (exercice 2017)
21	Les ministères dépensiers produisent des rapports financiers pour répondre à l'obligation de rendre compte ex-post. Ces rapports devraient servir comme base de prévisions et présentés suivant la nomenclature budgétaire et comptable en vigueur	La recommandation est suivie	Les ministères dépensiers produisent des rapports d'engagement budgétaires tandis que le ministère des finances produit le Tableau des Opérations Financières (TOFE). Ses données servent de base en partie dans les prévisions.	La recommandation est suivie sauf que les données sur l'exécution du budget ne sont pas publiées. Seules les données de la Banque de la République du Burundi sont publiées sous la forme consolidée en reprenant les données du TOFE.
22	Elargir l'assiette fiscale tout en essayant de maintenir la pression fiscale à un niveau acceptable tout en créant un environnement favorable aux investissements	La recommandation est suivie	C'est l'une des perspectives du CDMT- central 2014-2016	La recommandation est suivie
23	Le montant des dépenses fiscales (exonérations) soit déterminé en précisant la nature des dépenses concernées, son coût, sa taille et le nombre des sociétés bénéficiaires de ces avantages fiscaux.	La recommandation est suivie	Dans le budget 2014, il est précisé pour chaque ministère ou structure étatique, le montant des exonérations dont il aura à bénéficier	La recommandation est suivie. Toutefois, il importe de faire observer que les statistiques sur les exonérations (exécution) ne sont pas publiées

No	Recommandations	Niveau de suivi (exercice 2014)	Observations (analyse du budget exercice 2014)	Niveau de suivi découlant de l'analyse (exercice 2017)
24	Le nombre de comptes alimentés par des ressources directement affectées soit réduit davantage pour une transparence budgétaire.	La recommandation est suivie.	Pour le budget 2014, il n'y a que le FRN qui a bénéficié de cette faveur.	La recommandation est suivie.
25	Le cadre de concertation entre le Gouvernement et les bailleurs de fonds soit renforcé en vue d'améliorer la prévisibilité des appuis extérieurs, ce qui permettrait à terme de collecter dans les plus brefs délais les données nécessaires pour établir des prévisions détaillées des dépenses et des décaissements sur les projets	La recommandation n'est pas suivie.	Il n'est pas toujours aisé de remplir les conditionnalités des bailleurs pour pouvoir bénéficier de ces appuis.	La recommandation n'est pas suivie.

No	Recommandations	Niveau de suivi (exercice 2014)	Observations (analyse du budget exercice 2014)	Niveau de suivi découlant de l'analyse (exercice 2017)
26	La préparation des PIP soit améliorée.	La recommandation a été partiellement suivie.	Certains ministères techniques ne suivent pas le canevas donné par les services du ministère en charge des finances. Mais étant donné que le PIP est désormais intégré dans le CDMT, on va améliorer obligatoirement sa préparation.	La recommandation est suivie.
27	Tous les ministères et tous les secteurs préparent les budgets dans le cadre des CDMT et qu'ils produisent périodiquement les rapports d'exécution budgétaire et de comptes de gestion qui servent de base à la prévision budgétaire.	La recommandation est suivie.	Depuis 2012 avec quelques ministères mais avec le budget 2014, tous les ministères et structures étatiques ont procédé de cette façon.	La recommandation est suivie.

No	Recommandations	Niveau de suivi (exercice 2014)	Observations (analyse du budget exercice 2014)	Niveau de suivi découlant de l'analyse (exercice 2017)
28	Organiser les conférences budgétaires par un texte réglementaire incluant les dates, les modalités de discussions, les niveaux de responsabilité requis pour la représentation des Ministères et institutions.	La recommandation n'est pas encore suivie.	Après la sortie de la lettre de cadrage envoyée à tous les ministres, il y a une lettre circulaire qui précise les dates et heure de discussion pour chaque ministère. Participent à ces discussions les représentants des ministères et les techniciens de la direction du budget.	La recommandation n'est pas suivie.
29	Harmoniser l'année fiscale du Burundi à celle des pays de la Communauté Est Africaine.	La recommandation n'est pas encore suivie.		La recommandation n'est pas suivie.
30	Poursuivre les efforts de réduction et de maîtrise de la gestion des exonérations.	La recommandation n'est pas suivie.	Le montant des prévisions des exonérations de 2014 sont les mêmes que celles de 2013 (18 000 000 000).	La recommandation n'est pas suivie.
31	S'assurer que tous les projets d'investissement budgétisés disposent réellement des garanties formelles de financement.	La recommandation est suivie	Seulement pour l'une ou l'autre raison, les décaissements peuvent se faire tardivement.	

No	Recommandations	Niveau de suivi (exercice 2014)	Observations (analyse du budget exercice 2014)	Niveau de suivi découlant de l'analyse (exercice 2017)
32	Consacrer plus de ressources au secteur agricole, en accordant plus d'investissement à la trilogie « Irrigation, fertilisation des sols et semences sélectionnées » .	La recommandation n'est pas suivie	Le budget accordé au ministère en 2014 représente 2.46% du budget général de l'Etat alors que ce secteur est identifié dans le CSLP-II comme porteur de la croissance.	La recommandation n'est pas suivie
33	Mobiliser les ressources suffisantes dans l'avenir en vue d'appuyer les collectivités locales considérées comme base du développement.	Sans commentaires	La décentralisation n'est pas encore effective	La recommandation est suivie. Le Gouvernement affecte dans le cadre du budget un montant de 500 millions de FBU pour appuyer les communes dans leurs actions de développement
34	Définir rapidement les mécanismes permettant la contribution du secteur informel aux ressources fiscales.	La recommandation est suivie	L'OBR est à l'œuvre mais avec le rythme sur lequel les marchés sont incendiés, le problème est loin d'être résolu.	La recommandation est suivie
35	Harmoniser systématiquement les procédures fiscales avec celles des partenaires de la CEA.	La recommandation est suivie partiellement.	La TVA a été déjà mise en place de même que le Tarif Extérieur Commun (TEC). Les autres procédures vont suivre.	La recommandation est suivie

No	Recommandations	Niveau de suivi (exercice 2014)	Observations (analyse du budget exercice 2014)	Niveau de suivi découlant de l'analyse (exercice 2017)
36	Créer un fonds de bonification des intérêts aux prêts octroyés par les IMF au monde rural.	La recommandation n'est pas encore suivie.	Les ressources dont disposent l'Etat ne lui permettent pas de couvrir tous ses besoins. Il établit les priorités.	La recommandation n'est pas encore suivie.
37	Veuillez à ce que les investissements prévus sur emprunts extérieurs soient effectivement réalisés et que les financements de projets par les dons en capital soient mobilisés.	La recommandation est suivie.	Les bailleurs doivent donner de non (objections avant chaque décaissement.	La recommandation est suivie.
38	Renégocier avec les bailleurs de fonds l'affectation d'une partie des fonds IPSTE à la bonification des intérêts des prêts octroyés aux paysans cultivateurs et éleveurs.	La recommandation n'est pas suivie.	L'utilisation des fonds IPSTE était négociée à l'avance et les secteurs bénéficiaires étaient déterminés à l'avance.	La recommandation n'est pas suivie.

No	Recommandations	Niveau de suivi (exercice 2014)	Observations (analyse du budget exercice 2014)	Niveau de suivi découlant de l'analyse (exercice 2017)
39	Poursuivre les efforts déjà engagés pour l'élargissement de l'assiette fiscale et de mobiliser davantage les recettes intérieures pour les besoins de la viabilité budgétaire.	La recommandation est suivie.	Avec la crise économique dans les économies avancées, le Gouvernement est conscient qu'il ne faut pas continuer à compter sur l'aide extérieure et qu'il faut accroître les ressources intérieures. Dans ce sens, l'OBR complète chaque année sa base de données pour avoir la liste complète des contribuables.	La recommandation est suivie.
40	Respecter les délais prévus par la constitution pour la transmission du projet de budget au Parlement.	La recommandation n'est pas encore suivie.	Etant donné que le budget général de l'État dépend encore à plus de 50% de l'aide extérieure, le projet de budget doit d'abord avoir l'aval des institutions de BRETTON WOODS avant de le présenter au Parlement d'où les retards observés.	La recommandation n'est pas encore suivie.

No	Recommandations	Niveau de suivi (exercice 2014)	Observations (analyse du budget exercice 2014)	Niveau de suivi découlant de l'analyse (exercice 2017)
41	Réfléchir sur les stratégies à mettre en place afin d'accroître les ressources publiques internes et maîtriser les dépenses.	La recommandation est suivie partiellement.	Avec le CSLP-II, il a été défini les secteurs porteurs de croissance et des objectifs pour atteindre les résultats attendus. On a aussi essayé de maîtriser les dépenses par la limitation des recrutements pour maîtriser la masse salariale et la politique du charroi zéro.	La recommandation est suivie.
42	Assurer l'équilibre dans l'octroi des crédits budgétaires entre le capital, les salaires, les frais de fonctionnement et d'entretien ainsi qu'au niveau sectoriel.	La recommandation n'est pas suivie.	Il y aura beaucoup de réformes pour arriver à cet équilibre.	La recommandation n'est pas suivie.
43	Maîtriser l'évolution de la masse salariale.	L'application de la recommandation est en cours.	Les recrutements sont limités au strict nécessaire, tous ceux qui arrivent à l'âge de la retraite sont notifiés une année avant et ils ne sont pas remplacés.	Encours.
44	Poster le Budget de l'Etat du Burundi sur le site web.	La recommandation est suivie.	Le budget général de l'Etat se trouve sur le site web du Ministère des Finances.	La recommandation est suivie. Il reste à poster le niveau de l'exécution du budget.

No	Recommandations	Niveau de suivi (exercice 2014)	Observations (analyse du budget exercice 2014)	Niveau de suivi découlant de l'analyse (exercice 2017)
45	Transférer une partie très substantielle de la gestion budgétaire aux collectivités décentralisées de l'Etat en l'occurrence les communes.	La recommandation est suivie.	Sauf les communes urbaines, les autres communes sont des entités qui ont une gestion autonome.	La recommandation est suivie.
46	Supprimer tous les comptes hors budget encore existant pour respecter le principe d'unité.	La recommandation est suivie.		La recommandation est suivie.
47	Adopter les CDMT.	La recommandation est suivie.	Depuis 2012, le budget général de l'Etat est préparé dans le système CDMT.	La recommandation est suivie.
48	Respecter les Règles minimales de transparence.	La recommandation est suivie.	Les lois des finances s'inscrivent dans le système CDMT depuis 2012 et le budget général est publié sur le site web du Ministère des Finances.	La recommandation est suivie.

B. Recommandations faites au Parlement

No	Recommandations	Niveau de suivi (exercice 2014)	Observations (analyse du budget exercice 2014)	Niveau de suivi découlant de l'analyse (exercice 2017)
1	Continuer à exiger du Gouvernement le respect des délais dans la transmission de la loi de Finances pour analyse.	La recommandation est suivie.	Cependant, les contraintes liées au respect de cette recommandation découlent des bailleurs de fonds.	La recommandation reste pertinente.
2	Exiger chaque fois la présentation de la Loi de Règlement de l'année précédente avant l'année qui suit.	La recommandation est suivie.	Cela est fait depuis l'année 2008. Seulement, le document présenté n'est pas encore au complet car toutes les réformes préconisées par la loi relative aux finances publiques ne sont pas achevées.	La recommandation reste pertinente.
3	Analyser le projet de budget en fonction des priorités énoncées dans les différents documents nationaux de stratégies de politique de développement socio-économique (CSLP, Vision 2025, cadres stratégiques sectoriels,etc).	La recommandation est suivie.	Le CDMT-central qui accompagne le projet de budget contient les orientations de tous ces documents .	La recommandation reste pertinente.

No	Recommandations	Niveau de suivi (exercice 2014)	Observations (analyse du budget exercice 2014)	Niveau de suivi découlant de l'analyse (exercice 2017)
4	Organiser des débats en séance plénière sur la Loi de Règlement	La recommandation est suivie.	Cela est fait au Parlement.	La recommandation reste pertinente étant donné les retards enregistrés dans la production et la publication des lois de règlement.
5	Assurer le contrôle régulier de l'exécution du budget.	La recommandation est suivie.	La Cour des Comptes le fait pour le compte de l'Assemblée Nationale tandis que l'Inspection Générale de l'Etat le fait pour le compte de l'Exécutif.	La recommandation reste pertinente.
6	Encourager le Gouvernement à la consultation dans le processus budgétaire.	La recommandation est suivie.	Toutes les structures de l'Etat sont consultées avant d'élaborer le projet de budget étudié au Conseil des Ministres et présenté au Parlement.	La recommandation reste pertinente.
7	Se doter d'un personnel technique suffisant et professionnel dans l'analyse des budgets.	La recommandation est suivie.	Il y a des assistants parlementaires recrutés pour leur technicité. Par ailleurs, la Cour des Comptes émet des avis sur le projet de budget qu'il adresse à l'Assemblée Nationale avant de le discuter en plénière.	La recommandation reste pertinente.

No	Recommandations	Niveau de suivi (exercice 2014)	Observations (analyse du budget exercice 2014)	Niveau de suivi découlant de l'analyse (exercice 2017)
8	Exiger le suivi à la lettre du PAP-CSLP.	La recommandation n'est pas suivie.		La recommandation n'est plus pertinente étant donné que le CSLII est achevé .

C. Recommandations aux bailleurs de fonds

No	Recommandations	Niveau de suivi (exercice 2014)	Observations (analyse du budget exercice 2014)	Niveau de suivi découlant de l'analyse (exercice 2017)
1	Reconnaître l'agriculture comme un secteur prioritaire au même titre que la santé et l'éducation.	La recommandation est suivie.	Le gros des investissements faits dans ce secteur est financé par les bailleurs de fonds.	La recommandation reste pertinente
2.	Accepter de consacrer une partie des recettes IPPTE à la constitution d'un fonds de bonification des intérêts grevant les prêts au secteur agricole.	La recommandation n'est pas suivie.	Les bailleurs ont leurs propres procédures.	
3.	Adhérer sans réserve à la déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide.	La recommandation est suivie.		La recommandation reste pertinente.
4.	Respecter les procédures de transparence et de gestion des fonds.	La recommandation est en cours.		La recommandation reste pertinente.
5.	Mieux coordonner les interventions.	La recommandation est en cours.		La recommandation reste pertinente.
6.	Respecter les prévisions du PAP-CSLP.	La recommandation est suivie.		

No	Recommandations	Niveau de suivi (exercice 2014)	Observations (analyse du budget exercice 2014)	Niveau de suivi découlant de l'analyse (exercice 2017)
7.	Déclarer tous les appuis et alléger les procédures de décaissement.	La recommandation est en cours.		La recommandation reste pertinente.

D. Recommandations faites à la société civile

No	Recommandations	Niveau de suivi (exercice 2014)	Observations (analyse du budget exercice 2014)	Niveau de suivi découlant de l'analyse (exercice 2017)
1	Continuer à faire le plaidoyer pour que le budget soit transparent et prenne en compte les besoins réels et les aspirations de la population en particulier, intensifier le débat en faveur du financement du secteur de l'énergie et de la mise en œuvre effective du contenu du CSLP-II par le Gouvernement.	La recommandation est suivie.	La société civile a été associée dans l'évaluation de la première année du CSLP-II et un débat en faveur du financement du secteur de l'énergie a été mené.	
2	Participer à l'information du public sur le contenu du budget.	La recommandation est suivie.	L'OAG procède à cet exercice depuis 2007 et le PARCEM également.	
3	Faire la lutte contre les malversations économiques un cheval de bataille pour que les budgets servent réellement la population bénéficiaire.	La recommandation est suivie.	L'OLUCOME et la PARCEM sont les champions dans le domaine.	
4	Evaluer à la fin de l'exercice budgétaire l'impact de la politique du charroi zéro.	La recommandation n'est pas suivie.	A programmer dans le cadre des thématiques à traiter par OAG.	La recommandation reste pertinente.

No	Recommandations	Niveau de suivi (exercice 2014)	Observations (analyse du budget exercice 2014)	Niveau de suivi découlant de l'analyse (exercice 2017)
5	Sensibiliser les citoyens afin de s'intéresser aux questions du budget.	La recommandation est suivie.		La recommandation reste pertinente
6	Influencer les décideurs au moment de définir les priorités budgétaires.	La recommandation n'est pas suivie.	Il est difficile de réaliser cette recommandation dans le contexte actuel où on ne fait de conférence budgétaire et où les priorités budgétaires sont discutées par des structures et collectivités de l'Etat.	
7	Partager les informations sur la taille du budget et sa répartition.	La recommandation est suivie.	L'OAG le fait depuis 2007.	La recommandation reste pertinente.
8	Faire rapport sur tout soupçon de corruption.	La recommandation est suivie.	Les organisations de la société civile sont très actives en la matière.	La recommandation reste pertinente.
9	Continuer le plaidoyer pour les budgets pro-pauvres.	La recommandation est suivie.		La recommandation reste pertinente.
10	Soutenir l'harmonisation des procédures fiscales du Burundi avec les pays de la CAE.	La recommandation est suivie.		