

REPUBLIQUE DU BURUNDI



COUR DES COMPTES

**RAPPORT DEFINITIF DE CONTROLE DE
L'EXECUTION DU BUDGET GENERAL DE L'ETAT,
EXERCICE 2013**

Approuvé en audience solennelle du 01/10/2014

Table des matières

Table des matières	i
Liste des tableaux	v
Liste des graphiques	vii
Sigles et abréviations	viii
Préambule	ix
DELIBERE	x
Résumé exécutif	1
I. Méthodologie.....	2
II. Conclusions.....	3
III. Recommandations.....	8
Avis sur la conformité et la sincérité des opérations budgétaires de l'Etat de l'année 2013	10
A. Quant à la conformité des opérations budgétaires.....	11
B. Quant à la sincérité des opérations budgétaires.....	13
Rapport sur le contrôle et l'analyse	15
Introduction	16
1. Du cadre légal.....	16
2. Du rappel du contexte de préparation du budget révisé 2013 et des orientations budgétaires.....	17
2.2. Du rappel des orientations budgétaires.....	17
3. Des outils et de la méthodologie d'élaboration du rapport.....	18
3.1. Outils d'élaboration du rapport.....	18
3.2. Méthodologie d'élaboration du rapport.....	19
Partie 1 : L'équilibre du Budget de l'Etat	20
Chapitre premier : le solde d'exécution du budget de l'Etat	21
A. Les résultats de l'exécution budgétaire.....	21
1. Etablissement du solde d'exécution budgétaire.....	21
2. Evolution du solde de l'exécution du budget.....	24
3. Du financement du déficit.....	24
B. Insuffisances quant à la sincérité du solde d'exécution du budget de l'Etat.....	25
1. Importance de l'Impact des opérations de fin de gestion.....	25
3. Les arriérés extrabudgétaires.....	27
C. Règles de comptabilisation des résultats d'exécution budgétaire.....	27

1. Constatation des opérations relatives au traitement des créances publiques	27
2. La distinction des différents résultats	28
3. L'amélioration de la qualité de l'information budgétaire	28
Partie 2 : Contrôle de la régularité et de la conformité de l'exécution des opérations budgétaires	32
Chapitre 1 : Régularité et conformité des opérations de recettes	33
A. La qualité des prévisions des recettes de l'Etat.....	33
1. Taux d'exécution	33
2. La qualité des prévisions budgétaires.....	34
3. La documentation des méthodes utilisées	37
B. Le recouvrement des recettes budgétaires	37
1. Recouvrement des créances budgétaires.....	37
2. Recouvrement des prêts rétrocédés	39
B. Régularité des opérations relatives au remboursement de la TVA	40
1. Non-conformité avec l'ordonnance portant mesures d'application de la loi instituant la TVA	40
2. La mise en évidence des recettes nettes	40
D. Transparence des données relatives aux recettes	41
1. Classification des recettes non fiscales	41
2. Budgétisation des ressources en dons et prêts extérieurs.....	41
3. Non conformité des données relatives aux recettes non fiscales.....	42
CHAPITRE 2 : contrôle de l'exécution des dépenses de l'Etat	45
A. La gestion des modifications des crédits	45
1. Non-conformité avec les dispositions de la LFP	45
2. Insuffisance des informations portées au projet de loi de règlement.....	46
3. La répartition des crédits au titre des imprévues	46
4. Dépenses payées avant ordonnancement (débits d'office).....	47
5. Les autorisations d'emploi	47
B. Contrôle de régularité des dépenses budgétaires.....	47
1. Comptabilisation des opérations des dépenses.....	48
2. Dépassements des crédits	48
3. Apurement des arriérés de dépenses.....	48
4. Incohérence des données sur les dépenses	49
C. Contrôle des charges de la dette	51
1. Méthode de mesure de la dette publique	51

2. Gestion des crédits de la dette publique	52
3. Coût d'endettement.....	53
4. La situation de la dette	53
5. Dette intérieure envers la Banque Centrale.....	54
D. Les dépenses fiscales.....	54
1. Cadre juridique encadrant les dépenses fiscales.....	55
2. Absence d'inventaire exhaustif des mesures engendrant des dépenses fiscales.....	55
Partie 3 : L'analyse des opérations	57
Chapitre 1 : l'analyse de l'exécution des recettes budgétaires	58
A. Des produits fiscaux (Compte 71).....	58
1. De l'impôt sur les revenus, les bénéfices et les gains en capital (Compte 711)	60
2. Des impôts sur les biens et services (Compte 714)	61
3. Impôts sur le commerce extérieur et les transactions internationales (715).....	66
B. Des recettes non fiscales (Compte 72)	67
1. Des revenus de la propriété (Compte 721).....	70
2. Recettes sur les ventes de biens et services.....	72
3. Des droits administratifs (Compte 723)	73
4. Des amendes et pénalités (Compte 724).....	74
C. Les dons.....	75
1. Aperçu sur les recettes en dons	75
2. Recettes des dons par origine	76
3. Evolution des recettes de dons.....	77
D. Des produits exceptionnels (Compte 78).....	79
Chapitre 2 : Analyse des charges du budget général de l'état, exercice 2013.....	81
A. Situation de l'exécution des charges en 2013.....	81
1. Aperçu général sur l'exécution des charges du budget général de l'Etat, exercice 2013.....	81
2. Evolution des dépenses totales sur les cinq dernières années	82
B. Analyse des dépenses courantes	83
1. De la rémunération des salariés (exercice 2013).....	83
2. Des autres biens et services	89
3. Des achats (compte 63)	98
4. Des allocations- contributions et exonérations (compte 66).....	99
C. Dépenses d'investissement	101

1. Comptabilisation des dépenses d'investissement.....	101
2. Répartition des dépenses d'investissement.....	102
3. Evolution des dépenses d'investissement.....	102
4. Exécution des crédits accordés au titre des immobilisations	103
5. Les mouvements d'immobilisation.....	104
D. Analyse de la dette Publique	104
1. De la dette intérieure	105
2. De la dette extérieure	106

Liste des tableaux

Tableau 1 :Ecart entre la balance de sortie de 2012 et la balance d'entrée pour 2013 :	13
Tableau 2: Soldes budgétaires	21
Tableau 3: Evolution du déficit base-caisse(en milliards de FBU)	24
Tableau 4: Financement du déficit.....	24
Tableau 5: Synthèse du budget des ressources 2013.....	33
Tableau 6: Comparaison des données dons budgétisées par rapport à celles du CNCA de l'exercice au titre de 2013.....	42
Tableau 7: Comparaison des données des rapports de l'OBR et la BGC du Ministère des Finances pour les recettes non fiscales.....	43
Tableau 8: Impayés de l'Etat vis-à-vis de ses salariés et des tiers.....	49
Tableau 9: Discordance des montants inscrits dans la Classification Economique et ceux de la BGC	50
Tableau 10: Etat de réalisation des produits fiscaux	58
Tableau 11: Comparaison des données de l'OBR et celles de la BGC 2013 sur certains types de recettes.....	59
Tableau 12: Evolution des produits fiscaux	60
Tableau 13: Réalisations des impôts sur les revenus, les bénéfices et les gains en capital.....	61
Tableau 14: Impôts sur les biens et services.....	61
Tableau 15: Réalisations des impôts généraux sur les biens et services.....	63
Tableau 16: Recettes des droits d'accises	64
Tableau 17: Taxes sur permis d'utilisation de biens ou l'exercice d'activités	65
Tableau 18 : Réalisations au cours de l'exercice 2013.....	66
Tableau 19: réalisation des droits de douane et autres droits de l'importation	67
Tableau 20: Recettes non fiscales en FBU.....	68
Tableau 21: Evolution des recettes non fiscales.....	69
Tableau 22: Recettes des revenus de la propriété	70
Tableau 23: Des dividendes payés à l'Etat.....	71
Tableau 24: Des loyers payés à l'Etat	72
Tableau 25: Des réalisations des recettes sur ventes de biens et services.....	73
Tableau 26: Recettes des droits administratifs	74
Tableau 27: Recettes des amendes et pénalités.....	75
Tableau 28: Synthèse des ressources de dons du BGE 2013	76
Tableau 29: Evolution des recettes de dons de 2009 à 2013.....	78
Tableau 30: Des produits exceptionnels.....	80
Tableau 31: Rémunération des salariés	84
Tableau 32: Rémunération des sous statuts	86

Tableau 33: Rémunération des sous-contrats	87
Tableau 34: Vacataires, contractuels, journaliers et occasionnels	88
Tableau 35: Des primes et indemnités diverses	89
Tableau 36: Des services extérieurs	90
Tableau 37: Des frais de formation du personnel et frais de mission	92
Tableau 38: Des frais de relations publiques, publicité et intendance (622)	93
Tableau 39: Des contrats de prestation de services et abonnement	94
Tableau 40: Des dépenses de location	95
Tableau 41: Des dépenses d'entretien et réparations	96
Tableau 42: Exécution des charges relatives aux assurances	97
Tableau 43: Frais d'honoraires, d'actes et d'assistance technique (627)	97
Tableau 44: Dépenses des allocations –contributions et exonérations	99
Tableau 45: Evolution de l'exécution des dépenses d'Investissement par Ministères et Institution de 2009 à 2013	103
Tableau 46: Evolution de l'encours de la dette (en milliards de FBU)	104
Tableau 47: Structure de la dette intérieure	105
Tableau 48: Endettement de l'Etat auprès de la BRB	105
Tableau 49: Dette extérieure	106

Liste des graphiques

Graphique 1: Evolution des réalisations des produits fiscaux.....	60
Graphique 2: Evolution des recettes de dons de 2009 à 2013	79
Graphique 3: Allure de ces dépenses de 2009 à 2013.....	83
Graphique 4: Evolution des rémunérations.....	85
Graphique 5: Evolution des dépenses des services extérieurs	91
Graphique 6: Evolution des réalisations des dépenses d'investissement.....	103

Sigles et abréviations

%	: Pourcentage
AMISOM	: African union Mission In Somalia
Art	: Article
BGC	: Balance Générale des Comptes
BRB	: Banque de la République du Burundi
CDMT	: Cadre de Dépenses à Moyen Terme
CNCA	: Comité National de coordination des Aides
COMESA	: Common Market for Eastern and Southern Africa
CSLP	: Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté
DNCMP	: Direction Nationale de Contrôle des Marchés Publics
FBU	: Frans Burundais
FRN	: Fonds Routier National
GSM	: Global System for Mobile communications
IADM	: Initiative d'Allègement de la Dette Multilatérale
IPPTE	: Initiative pour les Pays Pauvres Très Endettés
ISSAI	: International Standards of Suprême Audit Institutions
LF	: Loi de Finances
N°	: Numéro
Nca	: non connu d'avance
OBR	: Office Burundais des Recettes
OTBU	: Ordonnateur-Trésorier du Burundi
PIB	: Produit Intérieur Brut
PLR	: Projet de Loi de Règlement
SIGEFI	: Système Intégré de Gestion des Finances
TVA	: Taxes sur Valeur Ajoutée

Préambule

Vu l'article 178 alinéas 1 et 2 de la Constitution qui dispose que « la Cour assiste le Parlement dans le contrôle de l'exécution de la loi de finances. La Cour des Comptes présente au Parlement un rapport sur la régularité du compte général de l'Etat et confirme si les fonds ont été utilisés conformément aux procédures établies et au budget approuvé par le Parlement. Elle donne copie dudit rapport au Gouvernement » ;

Vu l'article 57 de la loi relative aux Finances Publiques qui stipule que : « le projet de Loi de règlement et de Compte-rendu budgétaire fait l'objet d'un avis de la Cour des Comptes transmis au Parlement.... » ;

Vu le projet de la Loi de règlement de l'année 2013 produit à la Cour à la date du 26 juin 2014 ;

La Cour des comptes du Burundi a établi au vu de ses travaux d'analyse et du contrôle du projet de Loi de règlement :

- Un Avis sur la conformité et la sincérité des opérations du budget de l'Etat telles qu'inscrites au niveau du projet de loi de règlement de l'année 2013 ;
- Un rapport sur le contrôle de l'exécution du budget au titre de l'année 2013.

DELIBERE

La Cour des Comptes, siégeant en audience solennelle, approuve le présent rapport définitif de contrôle de l'exécution du budget général de l'état, exercice 2013

Etaient présents :

Elysée NDAYE, Président de la Cour ; Fidèle MBUNDE, Vice-Président de la Cour ; Adélaïde NIJIMBERE et Léonidas KARORERO, Présidents de Chambre ; Védaste NGENDANGANYA, Christine NIRAGIRA, Salvator MACUMI, Jean Claude NDUWIMANA, Fulgence NKUNZIMANA, Norbert BUKURU, Isidore NIYONKURU, Marie NAMINANI, Dominique WAKANA, Emile BAZIRUTWABO, Innocent GIRUKWISHAKA, Gertrude NSHIMIRIMANA et Jean Bosco BIRAKABONA, Conseillers.

M. BAKINA Djuma Christian, Greffier en chef, a assisté la Cour.

Résumé exécutif

Le présent rapport est la version définitive du rapport sur le contrôle de l'exécution du budget de l'Etat au titre de l'année 2013. Cette version a été élaborée à la suite des travaux d'investigations effectuées par la Cour qui ont comporté sur aussi bien un examen des documents comptables que des vérifications sur place.

Il faut préciser que la version finale du rapport a tenu compte des commentaires et observations émis par le Ministère des Finances et de la Planification du Développement Economique produits à la Cour en date du 22/09/2014.

La Cour précise à cet égard qu'elle a pris en considération les commentaires dudit Ministère en adoptant une démarche qui consiste à modifier la substance des observations en fonction de la réponse donnée lorsque celle-ci est jugée pertinente. Dans le cas où la réponse est considérée comme étant non recevable, la Cour insère les éléments de réponse au sein du texte tout en clarifiant les motifs qui justifient la non recevabilité de la réponse. Les observations n'ayant pas fait l'objet de commentaires de la part du MFPDE sont considérées comme étant confirmées.

Au vu de cette procédure contradictoire, la Cour tire les conclusions et les leçons et formule les recommandations dans l'objectif de contribuer à l'amélioration de la gestion budgétaire tant en termes de régularité, transparence que de sincérité.

La Cour insiste sur le fait que les recommandations et enseignements proposés au sein du présent rapport gagneraient à être suivis de réformes qui dépasseraient dans certains cas le cadre budgétaire pour englober la gestion des deniers public en général.

I- Méthodologie

Les documents qui ont servi la Cour des Comptes à la production de ce présent rapport lui ont été communiqués par le Ministre des Finances et de la Planification du développement et par les autres services impliqués dans la gestion des finances publiques. Il s'agit notamment de :

- Projet de Loi de Règlement et de Compte-rendu Budgétaire pour l'exercice 2013 ainsi que ses annexes dont la balance cumulée des comptes;
- La lettre de cadrage budgétaire pour la période 2013-2015 ;
- Rapports annuels de l'Ordonnateur Trésorier du Burundi (rapport de gestion du compte courant du trésor pour l'exercice 2013) ;
- Le rapport sur la dette publique au titre de 2013 ;
- Le rapport de l'OBR.

Pour pouvoir élaborer ce rapport, la Cour des Comptes a d'abord procédé à la phase de planification. Elle a ensuite fait la revue documentaire et analytique des documents à sa disposition. Les Conseillers-rapporteurs ont, par ailleurs, approché les services techniques du ministère chargés d'élaboration du budget pour des

éclairages éventuels de certaines informations contenus dans le projet de Loi de règlement.

Enfin, dans le respect du principe du contradictoire et avant de sortir le rapport définitif, la Cour des Comptes a produit le présent rapport provisoire qu'elle a soumis au Ministre en charge des finances pour observations et commentaires.

II- Conclusions

Au vu de ses travaux de contrôle de l'exécution du Budget, la Cour a dégagé principalement les conclusions suivantes :

1- Conformité des comptes

- à l'exception des observations et insuffisances décrites dans ce rapport sur le contrôle de l'exécution des lois des finances ayant fait l'objet de réserves, les opérations et les informations présentées dans le projet de loi de règlement sont, dans tous leurs aspects significatifs, conformes aux textes législatifs et réglementaires qui les régissent ;
- le rapprochement de la balance générale avec les comptes individuels fait ressortir des insuffisances quant à la centralisation de certaines recettes budgétaires telle qu'une partie des dons accordés à l'Etat du Burundi ainsi que les états des restes à recouvrer au titre des créances de l'Etat qui ne sont portées dans la balance produite en annexe au projet de la loi de règlement de l'année 2013. La même conclusion s'applique à la situation de la comptabilité matière et l'inventaire du patrimoine.

2- Sincérité des opérations comptables

- La sincérité des opérations comptables est entachée d'insuffisances ayant trait aux aspects suivants :
 - l'importance des arriérés extrabudgétaires résultant de l'exécution des dépenses en dépassement des crédits disponibles ;
 - la non prise en charge des titres de recettes au niveau de la balance générale ;
 - l'absence d'une situation des restes à recouvrer au titre des créances de l'Etat tant fiscales que non fiscales ;
 - la non production à la Cour des actes de modifications des crédits et ce, en infraction aux dispositions de la LRFP ;
 - les insuffisances constatées quant à la fiabilité des données économiques sur la base desquels les prévisions budgétaires ont été arrêtées ;
 - le non apurement des opérations d'imputations provisoires ;
 - la non production d'une partie importante des comptes des communes ;

- les insuffisances constatées au niveau de l'évaluation du patrimoine de l'Etat ;
- l'absence d'une situation traçant un inventaire des dépenses fiscales.

3- Insuffisances quant à la sincérité du solde budgétaire

- Un volume important d'opérations de fin de gestion a réduit la sincérité des résultats budgétaires puisqu'elles auraient permis aux services du ministère des finances de cadrer un résultat en fonction de la situation de trésorerie. Outre la période complémentaire, ces opérations concernent les reports de charges et les opérations d'imputations provisoires.

4- Insuffisances quant à la transparence des opérations comptables et financières

Même si la Cour constate une certaine amélioration de l'information produite dans le cadre du projet de Loi de règlement et du compte rendu, elle reste en revanche persuadée que la mise en place d'un dispositif comptable complet et cohérent passerait inévitablement par des mesures qui seraient de nature à renforcer la transparence des opérations comptables. Ceci est dû pour l'essentiel à la non production du compte général de l'Etat conformément à l'article 103 du RGGBP. En effet, les insuffisances constatées au niveau des documents produits entachent le principe de transparence des opérations comptables et financières.

5- Insuffisances quant à la régularité des opérations de recettes

- La cour constate une disparité récurrente entre les différentes rubriques budgétaires en ce qui concerne le taux de réalisation. Cette disparité fait ressortir des insuffisances quant à la qualité des prévisions des recettes de l'Etat.
- La Cour a pu relever que dans le cadre de la Loi de finances, les prévisions en matière fiscale n'ont pas reposé sur une distinction entre l'impact des mesures législatives nouvelles sur ces recettes de leur croissance spontanée.
- La Cour constate que la préparation des prévisions budgétaires a connu depuis 2008 une nette amélioration grâce notamment à la mise en place d'un service de prévision et de préparation du budget, la création d'un Comité permanent de cadrage macroéconomique ainsi que l'utilisation d'un modèle de prévision budgétaire et macroéconomique (MACMOD-BI).

- La Cour a constaté des insuffisances quant à la fiabilité et l'exhaustivité des données économiques et à la non documentation des méthodes utilisées pour établir les prévisions.
- Contrairement aux dispositions du RGGBP, les documents comptables produits à la Cour dans le cadre de la loi de règlement ne font pas état des prises en charge des recettes au niveau des comptes de la classe 4 (comptes des tiers). L'audit de la procédure de prise en charge des recettes a permis de relever que cette procédure est globale (non nominative), extracomptable (en dehors de la balance) et non exhaustive.
- La Cour constate qu'aucun recouvrement de recette au titre des prêts rétrocédés n'a été effectué. Ceci constitue une irrégularité budgétaire d'autant plus que la loi des finances autorise le ministre ayant les finances dans ses attributions à prendre des mesures additionnelles à l'encontre des entreprises qui n'ont pas honoré les échéances des prêts rétrocédés se rapportant aux exercices antérieurs.
- La Cour a constaté au vu de ses travaux de contrôle que la nomenclature des recettes manque de lisibilité due pour l'essentiel aux insuffisances relevées quant à la pertinence de la classification des recettes non fiscales.
- Les investigations menées par la Cour quant à la régularité des opérations de budgétisation des dons a permis de constater la non exhaustivité des opérations budgétisées à ce titre.

6- Insuffisances quant à la régularité des dépenses

- La Cour a relevé que le projet de la Loi de règlement n'est pas en conformité avec les dispositions de l'article 25 de la Loi relative aux Finances Publique quant à la production des actes de modification des crédits.
- La Cour des comptes a constaté que les tableaux de présentation du projet de loi de règlement ne sont pas conformes aux dispositions de la LFP. C'est ainsi que la comptabilité en classification économique se limite à établir la situation de l'exécution budgétaire selon le processus d'exécution (crédits, engagements, ordonnancements et paiement) sans toute fois établir la situation des mouvements des crédits.
- A l'exception de certaines dépenses telles que l'allocation à l'assistance de la personne humaine et humanitaire d'urgence, la majeure partie des crédits ouverts au titre des dépenses imprévues ont financé des dépenses courantes

dont le caractère urgent n'est pas établi. Il s'agit en premier lieu **des frais des missions**, frais de réception, achats carburant, appui au développement communautaire, loyer et achats de matériel et fournitures de bureau.

- Contrairement aux dispositions de l'article 33 du RGGBP, la Cour constate que la loi des finances ne fixe pas les autorisations d'emplois pour les ministères toutes catégories confondues (sous-statut, sous contrat.....etc.). La loi de règlement ne fait pas état non plus de la situation des autorisations des emplois effectifs.
- La Cour a constaté que des dépassements des crédits ont été relevés en infraction aux dispositions de la Loi fixant le budget général de l'Etat révisé.
- L'audit de la balance générale des comptes a permis de constater que des arriérés sont retracés au niveau de cette balance. *La Cour constate qu'à la fin de 2013, le montant des impayés de l'Etat vis-à-vis de ses salariés et des tiers, reste important (7 871 787 055 FBU)*
- La Cour constate que le projet de la loi de règlement se limite à la situation de la dette réelle sans établir la situation de la dette éventuelle.
- Le taux de tirage obtenu par le rapport entre le montant des tirages effectués en cours d'année et le montant total des engagements s'est établi à 7,33 %.
- La balance générale se limite au niveau des dépenses au titre de la dette publique à faire état des intérêts sans toute fois détailler les charges au titre des commissions d'engagements.
- Même si la Cour considère que le cout d'endettement de la dette extérieure est relativement réduit (2,57 %), elle note qu'un tel choix pourrait se traduire par un cout final des projets élevé, et ce étant donné leur longue maturité. Ceci serait de nature à mettre en cause la rentabilité économique des projets.
- La Cour note positivement que le ministère de finances publie un rapport au sujet des exonérations qui ont été évaluées en 2013 à plus de 110 milliards, soit 2.6% du PIB et toutes ces exonérations ont été accordées sur une base légale. En revanche, la Cour considère que le respect des normes internationales en matière de communication sur les dépenses fiscales exigerait respectivement la mise en place d'un cadre juridique et l'élaboration d'un inventaire des mesures fiscales engendrant des dépenses fiscales.

7- Evolution des indicateurs d'exécution du budget

- Les réalisations des recettes des impôts et taxes exonérés évaluées à 56 573 641 349 FBU ont largement dépassé les prévisions de 18 000 000 000 FBU, soit un taux de +314%.
- La Cour constate que les prévisions des exonérations, fixées à 18 000 000 000 FBU pour l'exercice 2012, ont été reconduites pour l'exercice 2013 alors

que pour l'exercice précédent elles avaient connues des réalisations à hauteur de 52 765 435 418, soit un taux de 293, 14%.

- La Cour a relevé que certaines rubriques ont enregistré des réalisations importantes sans que la loi de finances n'ait établi des prévisions à leur titre. Il s'agit à titre d'exemple des taxes sur les services déterminés qui ont été réalisées à hauteur de 2 756 232 591 FBU.
- Pour certaines rubriques, les écarts importants traduiraient une sous-estimation de la capacité des services compétents pour mobiliser des recettes en cours d'année. Il s'agit à titre d'exemples des recettes provenant des taxes à l'exportation et les dividendes.

- Les dépenses du budget général de l'Etat pour l'exercice 2013 ont été exécutées à hauteur de 1 207 837 309 686 FBU¹ contre 1 368 916 204 934 FBU des prévisions du budget révisé, soit un taux d'exécution de 88,2%. Etant en majorité de caractère limitatif, l'exécution du budget de l'année 2013 s'est traduite par un montant relativement important des crédits annulés.

- La Cour constate qu'entre 2012 et 2013, les charges du personnel semblent être maîtrisées car les dépenses de personnel se sont seulement accrues de 2,9% alors que la lettre de cadrage 2013-2015 prévoyait une progression moyenne de 6,5%.

- Selon la Classification Economique, le taux de réalisation du budget d'investissements est faible (10,96%).

- La Cour constate que les données fournies par la Classification Economique ne concordent pas avec celles renseignées au niveau de l'art.3 du PLR et de la Balance Générale des Comptes.

- Les comptes d'immobilisations ont été dotés d'un crédit de 714 669 778 218 FBU pour l'exercice budgétaire 2013. Ce montant représentait 52,21% des charges totales (1 368 916 204 934 FBU). Les investissements réalisés s'élèvent quant à eux, à 78 346 871 976 FBU, soit 10,96%.

- Comparativement à 2012, la dette publique a sensiblement augmenté passant de 686,5 à 938,09 milliards. Cette situation mérite une attention particulière de la part des gestionnaires des finances publiques afin que la dette publique soit maintenue dans les limites compatibles avec la capacité de l'Etat d'assurer le service de la dette.

¹ PLR 2013, art.2

III- Recommandations

Pour l'amélioration de la gestion budgétaire, la cour recommande essentiellement de:

- pallier aux insuffisances constatées quant à la conformité des opérations budgétaires.
- établir les déficits budgétaires selon une logique de déficit primaire c'est-à-dire en dehors des charges de la dette et déficit global y compris les charges de la dette.
- apurer les montants des restes à payer ;
- produire un état de développement des soldes des comptes d'imputation provisoire comportant un état nominatif avec les raisons qui ont été à l'origine de la non imputation définitive de l'opération.
- poursuivre l'effort d'apurement, en fin d'exercice, des comptes d'imputation provisoire afin de parvenir à une situation des finances publiques plus transparente et sincère.
- établir une situation des arriérés en vue de permettre de mieux cerner les charges du budget.
- mettre à terme aux pratiques irrégulières ayant engendré d'arriérés par l'application des sanctions prévues à ce titre.
- confectionner un compte général de l'Etat à produire en annexe au projet de loi de règlement.
- œuvrer dans le sens de la mise en place d'un système cohérent et intégré de comptabilité patrimoniale.
- prendre le soin de distinguer l'impact des mesures nouvelles de l'évolution spontanée (sans ces mesures nouvelles) des recettes et ce, dans l'objectif d'améliorer la **transparence** du projet de la Loi de Règlement.
- œuvrer pour la mise en œuvre des mesures suivantes :
 - Pallier aux insuffisances quant à la fiabilité et l'exhaustivité des données économiques ;
 - Mettre en place des modalités de suivi des prévisions des recettes ;
 - Documenter les méthodes utilisées.
- faire face aux insuffisances quant aux procédures de recouvrement, en procédant à la mise en œuvre des mesures suivantes :

- l'établissement d'une procédure de prise en charge comptable en plus de la prise en charge extracomptable. Cette procédure devrait également permettre de faciliter au service comptable du trésor les écritures de fin d'année et l'établissement des comptes des résultats ;
 - la tenue des registres nominatifs de prise en charge. Ces registres devraient permettre au service central du recouvrement de mieux suivre le recouvrement.
 - la centralisation de la notification des titres de recettes quel que soit leur forme. C'est ainsi que les services du trésor peuvent exiger la notification systématique et des avis de mise en recouvrement, des extraits de jugements, les ordres de paiement. etc.
-
- se conforme aux dispositions des lois des finances quant au recouvrement des prêts rétrocédés.
 - produire un état sur les restes à recouvrer au titre des prêts rétrocédés en annexe du projet de la Loi de règlement.
 - revoir la classification budgétaire dans le sens de reclasser les recettes dont le caractère fiscal est établi dans les rubriques afférents aux recettes fiscales et d'isoler les produits régaliens restant dans la catégorie des recettes non fiscales.
 - produire les actes de modification des crédits.
 - faire état au niveau des annexes de loi de règlement de la situation des mouvements des crédits.
 - se conformer aux dispositions de la LRF en réservant les crédits d'imprévues uniquement aux dépenses ayant un caractère accidentel et imprévu.
 - indiquer dans l'avenir les emplois effectifs engagés par les ministères.
 - apurer le montant des impayés constitués essentiellement des salariés-pensions et indemnités et des retenues pour contributions sociales.
 - établir une situation des éléments de la dette éventuelle dont notamment les garanties et le contentieux.
 - confectionner un livre de la dette comportant les détails par prêt en termes de conditions, de mobilisation, de remboursements et l'encours.
 - mettre en place un cadre juridique des dépenses fiscales,
 - établir un inventaire des mesures engendrant des dépenses fiscales.

**Avis sur la conformité et la sincérité des opérations
budgétaires de l'Etat de l'année 2013**

- Vu l'article 178 alinéas 1 et 2 de la Constitution ;
- Vu La loi n°1/002 du 31 mars 2004 portant création, missions organisation et fonctionnement de la Cour des Comptes ;
- Vu La Loi n° 1/35 du 04 décembre 2008 Relative aux Finances Publiques (LOFP) tel que modifiée par la loi organique n°1/16 du 4 septembre 2013 portant modification des articles 1, 24 et 25 ;
- Vu Le décret n°100/168 du 31 décembre 2004 portant approbation du nouveau Plan budgétaire et Comptable de l'Etat ;
- Vu Le décret n°100/100 du 03 juin 2008 portant contenu de la lettre de cadrage et du calendrier de préparation des projets de loi de finances ;
- Vu le Décret n°100/255 du 18 octobre 2011 portant Règlement général de gestion des budgets Publics (RGGBP) ;
- Vu l'ordonnance n°030/89 du 23 juin 1969 portant mesures d'exécution de la loi sur la comptabilité publique ;
- Vu l'ordonnance n°540/757 du 21 juillet 2008 portant modification du plan budgétaire et comptable de l'Etat ;
- Vu l'ordonnance n°540/1210 du 10 août 2010 portant nomenclature du budget de l'Etat harmonisée avec le Plan comptable de l'Etat;
- Vu la Convention entre l'Etat et la Banque de la République du Burundi (BRB) portant sur la Fonction de caissier de l'Etat du 3 février 2010.

Conformément aux dispositions de l'article 57 de la loi relative aux Finances Publiques qui stipule que : « le projet de Loi de règlement et de Compte-rendu budgétaire fait l'objet d'un avis de la Cour des Comptes transmis au Parlement.... », la Cour des comptes émet un avis sur respectivement la conformité et la sincérité des opérations budgétaires portées dans le projet de Loi de Règlement.

A- Quant à la conformité des opérations budgétaires

1- Conformité des opérations budgétaires

Dans la limite des informations et des documents comptables qui lui ont été produits, la Cour est d'avis que, à l'exception des observations et insuffisances décrites dans son rapport sur le contrôle de l'exécution des lois des finances ayant fait l'objet de réserves, les opérations et les informations présentées dans le projet de loi de règlement sont, dans tous leurs aspects significatifs, conformes aux textes législatifs et réglementaires qui les régissent.

2- Conformité entre les comptes individuels des comptables et la balance générale de l'année 2013

En ce qui concerne le rapprochement entre les comptes individuels des comptables et la balance générale de l'année 2013, la cour est d'avis qu'en dépit du fait que les services du ministère des finances n'ont pas produit en application de l'article 103 du décret n°100/255 du 18 octobre 2011 portant règlement général de gestion des budgets publics un compte général de l'Etat, les opérations portées au niveau de la balance générale sont en conformité avec la comptabilité du comptable Principal de l'Etat.

La cour est, en revanche, d'avis que dans la limite des documents qui lui ont été produits, le rapprochement de la balance générale avec les comptes individuels fait ressortir des insuffisances quant à la centralisation de certaines recettes budgétaires telle qu'une partie des dons accordés à l'Etat du Burundi ainsi que les états des restes à recouvrer au titre des créances de l'Etat qui ne sont portées dans la balance produite en annexe au projet de la loi de règlement de l'année 2013. La même conclusion s'applique à la situation de la comptabilité matière et l'inventaire du patrimoine.

3- La conformité entre la balance générale de sortie à la clôture de la gestion 2012 et les balances d'entrée de l'année 2013

En ce qui concerne le rapprochement entre la balance générale de sortie à la clôture de la gestion 2012 et les balances d'entrée de l'année 2013, la Cour est d'avis que les deux balances sont en conformité, sous réserve, d'apporter les corrections nécessaires aux erreurs comptables soulevées par la Cour quant à la reprise des soldes. Ces erreurs sont décrites dans le tableau suivant :

Tableau 1 : Ecart entre la balance de sortie de 2012 et la balance d'entrée pour 2013 :

N°Cpte	Intitulé	Solde de sortie	Solde d'entrée	Ecart nominal
39	Comptes de liaison interne (transferts de fonds)	41 149 095 317	40 217 880 533	931 214 784
47	Comptes de liaison ou d'attente	17 197 682	3 104 027	14 093 655
51	Banques	151 812 133 227	150 895 012 098	926 121 200
56	Chèques spéciaux du trésor émis (exonérations)	32 180 034 438	31 680 412 723	499 621 710

Source : Par les soins de la Cour.

Le MFPDE a indiqué dans sa réponse produite à la Cour en date du 22/09/2014 que les erreurs ont été corrigées avec une assistance technique de la mission du FMI en 2013.

La Cour insiste sur l'importance de produire une nouvelle balance générale attestant de la correction des erreurs relevées par la Cour.

B- Quant à la sincérité des opérations budgétaires

Dans la limite des informations et documents comptables qui lui ont été produits, la Cour est d'avis que la sincérité des opérations comptables telles que portées dans le projet de loi de règlement de l'année 2013 est entachée d'insuffisances liées aux aspects suivants :

- l'importance des arriérés extrabudgétaires résultant de l'exécution des dépenses en dépassement des crédits disponibles ;
- la non prise en charge des titres de recettes au niveau de la balance générale ;
- l'absence d'une situation des restes à recouvrer au titre des créances de l'Etat tant fiscales que non fiscales ;

- la non production à la cour des actes de modifications des crédits et ce, en infraction aux dispositions de la LRFP ;
- les insuffisances constatées quant à la fiabilité des données économiques sur la base des quels les prévisions budgétaires ont été arrêtées ;
- le non apurement des opérations d'imputations provisoires ;
- la non production d'une partie importante des comptes des communes ;
- les insuffisances constatées au niveau de l'évaluation du patrimoine de l'Etat ;
- l'absence d'une situation traçant un inventaire des dépenses fiscales.

Fait à Bujumbura, le 01 octobre 2014

**Rapport sur le contrôle et l'analyse
de l'exécution du budget 2013**

Introduction

1. Du cadre légal

Le présent rapport est établi conformément à la Constitution, à la loi n°1/35 du 04 décembre 2008 relative aux Finances Publiques ainsi qu'à la loi n°1/002 du 31 mars 2004 portant Création, Missions, Organisations et Fonctionnement de la Cour des Comptes.

En effet, l'article 178 alinéas 1 et 2 de la Constitution dispose que « la Cour assiste le Parlement dans le contrôle de l'exécution de la loi de finances. La Cour des Comptes présente au Parlement un rapport sur la régularité du compte général de l'Etat et confirme si les fonds ont été utilisés conformément aux procédures établies et au budget approuvé par le Parlement. Elle donne copie dudit rapport au Gouvernement ».

L'article 57 de la loi relative aux Finances Publiques, quant à lui, stipule que : « le projet de Loi de règlement et de Compte-rendu budgétaire fait l'objet d'un avis de la Cour des Comptes transmis au Parlement....».

Bien plus, l'article 121 de la loi sur la Cour des Comptes précise que : « La Cour élabore chaque année un rapport sur la régularité des comptes généraux de l'Etat et des comptes extrabudgétaires. Ce rapport est adressé à l'Assemblée Nationale en réservant une copie au Gouvernement ».

Fort de ce qui précède, la Cour a un mandat légal d'assister le Parlement dans le contrôle de l'exécution du Budget général de l'Etat.

2. Du rappel du contexte de préparation du budget révisé 2013 et des orientations budgétaires

2.1. Du rappel du contexte de préparation

Voté en décembre 2012 et révisé en juillet 2013, le Budget Général de l'Etat pour l'exercice 2013 a été préparé dans un contexte national²et international³difficile du point de vue des finances.

Il sied de noter que le contexte de son exécution est demeuré inchangé en témoigne notamment le niveau de mobilisation des appuis extérieurs qui n'a pas atteint les prévisions de 2013 comme il sera constaté dans les développements qui vont suivre.

2.2. Du rappel des orientations budgétaires

Dans le même esprit que le budget initial, l'exécution du budget révisé pour l'exercice 2013 devait permettre au gouvernement d'assouvir son ambition d'accélérer la croissance⁴ afin d'améliorer le bien-être de la population.

Dans cette perspective, le processus budgétaire devait être conduit avec un accent particulier portant sur un meilleur ciblage des actions et une meilleure affectation des ressources budgétaires tant au niveau central qu'au niveau sectoriel.

Au niveau central

Les allocations devaient se faire par axe stratégique et missions assignées aux ministères et institutions selon les priorités et objectifs poursuivis par le CSLP II⁵.

Au niveau sectoriel

La répartition des crédits devait être guidée par la nécessité d'apporter des réponses aux urgences de chaque secteur et à la prise en compte des actions prioritaires des ministères au regard des objectifs du CSLP II⁶.

Il est à noter que ces allocations visaient à concilier deux préoccupations majeures du gouvernement à savoir :

² Flambée des prix des produits pétroliers et des denrées alimentaires

³ Persistance des déséquilibres budgétaires dans la zone-euro qui ont eu des conséquences néfastes sur le volume des aides extérieures

⁴ Lettre de cadrage budgétaire 2013-2014 (pge 14)

⁵ Lettre de cadrage (pge 14)

⁶ Lettre de cadrage budgétaire (pge 14)

1. Maintenir un cadre macroéconomique stable par la poursuite rigoureuse du programme de réformes des finances publiques conclu avec le Fonds Monétaire International et la Banque Mondiale ;
2. Assurer une croissance soutenue des dépenses publiques notamment en faveur des actions devant accompagner les politiques de diversification de l'économie pour accélérer la croissance, créer de l'emploi et réduire la pauvreté.

Eu égard aux capacités nationales de gestion macroéconomique et budgétaire d'une part et des capacités réelles de mobilisations des ressources du pays d'autre part, la Cour constate que :

- *Le PIB réel (au prix de 2005) a passé de 1 636,8 milliards de FBU en 2012 à 1 713,8 milliards de FBU en 2013, soit une croissance de 4,7% contre une croissance de 4,2% en 2012, représentant ainsi un gain 0,5% ;*
 - *Globalement, l'inflation a été maintenue à un seul chiffre : 7,95%⁷ de moyenne annuelle contre une prévision de 14%⁸ ;*
3. *Globalement, les ressources totales (les dons y compris) n'ont pas été mobilisées comme prévu. De même, les dépenses totales n'ont pas été exécutées comme prévues comme l'on va le constater dans les développements ultérieurs.*

3. Des outils et de la méthodologie d'élaboration du rapport

3.1. Outils d'élaboration du rapport

Les documents qui ont servi la Cour des Comptes à la production de ce présent rapport lui ont été communiqués par le Ministre des Finances et de la Planification du développement et par les autres services impliqués dans la gestion des finances publiques. Il s'agit notamment de :

- Projet de Loi de Règlement et de Compte-rendu Budgétaire pour l'exercice 2013 ainsi que ses annexes dont la balance cumulée des comptes;
- La lettre de cadrage budgétaire pour la période 2013-2015 ;
- Rapports annuels de l'Ordonnateur Trésorier du Burundi (rapport de gestion du compte courant du trésor pour l'exercice 2013) ;
- Le rapport sur la dette publique au titre de 2013 ;
- Le rapport de l'OBR.

⁷ Source : BRB, service des études et statistiques

⁸ Voir hypothèses de projection

Les autres textes ayant servi à la rédaction du rapport sont d'ordre légal et d'ordre réglementaire en vigueur en matière des finances publiques comme :

- la loi régissant la Cour des Comptes ;
- la loi relative aux finances publiques ;
- la loi de finances 2013 révisée ;
- la loi n°1/12 du 17 février 2009 portant institution de la taxe sur la valeur ajoutée ;
- le décret n°100/255 du 18 octobre 2011 portant règlement général de gestion des budgets publics ;
- le Plan Budgétaire et Comptable de l'Etat tel que modifié par l'ordonnance ministérielle n°540/757/21/07/2008 du 21 juillet 2008.

En plus des outils précités, la Cour a collecté toute autre documentation qu'elle a jugée utile auprès des différents services publics.

3.2 Méthodologie d'élaboration du rapport

Pour pouvoir élaborer ce rapport, la Cour des Comptes a d'abord procédé à la phase de planification.

Elle a ensuite fait la revue documentaire et analytique des documents à sa disposition. Les Conseillers-rapporteurs ont, par ailleurs, approché les services techniques du ministère chargés d'élaboration du budget pour des éclairages éventuels de certaines informations contenus dans le projet de Loi de règlement.

Enfin, dans le respect du principe du contradictoire et avant de sortir le rapport définitif, la Cour des Comptes produit le présent rapport provisoire qu'elle soumet au Ministre en charge des finances pour observations et commentaires.

Partie 1 : L'équilibre du Budget de l'Etat

Chapitre premier : le solde d'exécution du budget de l'Etat

Les travaux de la cour des comptes relatifs au contrôle des soldes d'exécution du budget de l'année 2013 ont permis de soulever des insuffisances qui ont concerné respectivement l'évolution du déficit, sa sincérité ainsi que la comptabilisation des soldes d'exécution du budget de l'Etat.

A. Les résultats de l'exécution budgétaire

1- Etablissement du solde d'exécution budgétaire

La loi de finances révisée, exercice 2013 avait fixé le déficit base caisse à 54 874 837 442 FBU. Dans le souci d'équilibrer le budget, le financement de ce déficit a été fixé à 54 874 837 442 FBU. La gestion 2013 dégage les soldes budgétaires suivants :

Tableau 2: Soldes budgétaires

Libellé	PREVISIONS REVISEE 2013	REALISATIONS 2013
I. RECETTES COURANTES	565 606 151 054	617 531 929 707
Produits fiscaux	516 446 202 344	580 454 855 711
Impôt sur le revenu, les bénéfices et les gains en capital	151 290 763 751	146 205 100 749
Impôt sur les biens et services	299 976 884 862	326 963 645 055
Impôt sur le commerce extérieur et les transactions internationales	47 178 553 731	50 712 368 558
Autre recettes fiscales		100 000
Exonérations	18 000 000 000	56 573 641 349
Produits no fiscaux	49 159 948 710	37 077 073 996
Revenus de la propriété	16 999 855 291	16 124 273 116
Autre recettes non fiscales	32 160 093 419	20 952 800 880
II. DONS	711 920 016 438	506 472 170 075

Libellé	PREVISIONS REVISEE 2013	REALISATIONS 2013
Dons budgétaires	140 672 813 062	118 849 515 291
Dons sur projets avec financement extérieurs	571 247 203 376	387 622 654 784
III. PRODUITS FINANCIERS		534 605 017
IV. PRODUITS EXCEPTIONNELS	36 515 200 000	4 681 224 760
Cessions des véhicules	0	960 746 034
AMISOM	29 500 200 000	2 451 649 921
Liquidation des entreprises publiques	200 000 000	179 311 630
Reliquat frais de mission et provisions	0	132 274 876
Remboursement montant indûment perçu	215 000 000	240 229 592
Autres	0	3 648 974
TOTAL RECETTES ET DONS	1 314 041 367 492	1 129 219 949 559
V. DEPENSES COURANTES	653 830 145 798	711 448 355 099
Dépenses sur biens et services et autres transferts courants	610 001 087 633	653 963 931 373
Salaires	303 403 458 216	295 496 947 829
Autres biens et services	107 427 080 204	118 393 585 602
Contribution aux organismes internationaux	14 312 266 801	14 641 592 555
Transfert aux ménages	39 259 481 417	40 198 489 533
Subsides et subventions	126 598 800 995	128 659 674 505
Imprévus	1 000 000 000	
Exonérations	18 000 000 000	56 573 641 349
Versements d'intérêts	34 674 649 763	31 820 922 502
Versements d'intérêts extérieurs	5 378 034 575	4 304 209 803

Libellé	PREVISIONS REVISEE 2013	REALISATIONS 2013
Versements d'intérêts intérieurs	29 296 615 188	25 737 264 557
Autres charges financiers		1 779 448 142
Dépenses des fonds	9 154 408 402	25 663 501 224
VI.SOLDE COURANT HORS DONS (I-V)	-88 223 994 744	-93 916 425 392
VII. Soldes courants y compris dons (I+II+III+IV+V)	660 211 221 694	417 771 594 460
VIII. Dépenses en capital et prêts nets	715 086 059 136	496 388 954 587
Dépenses en capital	716 086 059 136	496 388 954 587
Prêts nets du Trésor	-1 000 000 000	
IX.DEFICIT GLOBAL AVEC DONS (VII-VIII)	-54 874 837 442	-78 617 360 127
X. DEFICIT GLOBAL HORS DONS(VI-VIII)	-803 310 053 880	-590 305 379 979
XI. RESTE A PAYER (variation arriérés)		29 198 142 308
XII. DEFICIT (BASE CAISSE) (IX-XI)	-54 874 837 442	-107 815 502 435

Source : PLR 2013

Même si la Cour constate positivement la pertinence de l'établissement des soldes respectivement un solde global et un solde base caisse montrant ainsi le décalage entre la situation budgétaire par rapport à la situation de trésorerie, elle estime qu'il serait pertinent d'établir les déficits budgétaires selon une logique de déficit primaire c'est-à-dire en dehors des charges de la dette et déficit global y compris les charges de la dette.

Cette démarche devrait mieux éclairer le Parlement sur le poids des charges de la dette sur le déficit ainsi que sur les modalités de son financement. Ceci est d'autant plus justifié qu'une telle démarche serait en alignement avec les normes internationales.

Le MFPDE a indiqué dans sa réponse qu'il suit la maquette de loi des finances. Il s'est engagé à tenir compte dans l'avenir de la proposition de la Cour.

2- Evolution du solde de l'exécution du budget

L'exécution du budget pour la gestion 2013 dégage un déficit base caisse de 107 815 502 435 FBU contre 54 874 837 442 FBU autorisé par la loi de finances, ce qui montre que des difficultés de maintenir le déficit dans les limites fixées en loi de finances subsistent.

Tableau 3: Evolution du déficit base-caisse(en milliards de FBU)

Année	2010	2011	2012	2013
Déficit	140,51	172, 59	233,94	107,81

Il ressort de ce tableau que par rapport à la tendance haussière observée les années précédentes, l'exercice 2013 a enregistré une baisse du déficit, même si ce dernier a passé du simple au double par rapport aux prévisions.

3- Du financement du déficit

Le déficit dégagé en 2013 a été financé par les ressources extérieures et intérieures. Le tableau ci-après en fournit le détail.

Tableau 4: Financement du déficit

Libellé	Prévisions 2013	Réalisations 2013
XIII. FINANCEMENT	54 874 837 442	107 815 502 435
Financement extérieurs net	30 649 187 244	6 201 008 217
Tirage sur dette directe	41 791 068 839	14 214 483 303
Remboursement dette directe	-11 141 881 595	-8 013 475 086
Financement intérieur net	24 225 650 198	101 614 494 218
Position nette du Trésor		15 641 116 267
Financement bancaire dont:	18 160 120 990	284 650 508 459
Avance BRB,		
Bons du Trésor		256 136 008 459
Obligations		28 514 500 000
Financement non bancaire	26 482 764 604	6 699 347 422

Libellé	Prévisions 2013	Réalisations 2013
	-20 417 235	-205 376 477
Remboursement dette intérieure	396	930
XIV.BESOIN DE FINANCEMENT (-XII+XIII)	0	0

Le tableau ci-avant montre que le déficit base-caisse (107 815 502 435) qui résulte de la gestion 2013 a été épongé par un financement extérieur net de 6 201 008 217 et un financement intérieur net de 101 614 494 218

Le recours excessif de l'Etat au financement bancaire pour couvrir un déficit risque de compromettre les efforts du secteur privé dans la mobilisation de ressources financières nécessaire à son développement. Cet effet d'éviction pourrait éventuellement influencer négativement le financement de l'investissement privé.

B. Insuffisances quant à la sincérité du solde d'exécution du budget de l'Etat

La Cour constate que le résultat d'exécution enregistré à la fin de la gestion 2013, présente des insuffisances quant à sa sincérité. Ces insuffisances sont liées respectivement aux opérations de fin de gestion, aux difficultés de centralisation de certaines opérations, l'importance des arriérés du trésor et au manque de transparence des documents financiers et comptables.

1- Importance de l'Impact des opérations de fin de gestion

a. Des reports de charges sur l'exercice suivant

Les opérations menées dans la dernière partie de l'année peuvent donner lieu à des reports de charges. Ces reports sont d'autant plus importants qu'ils ne sont pas pris en compte dans la détermination du montant du déficit global de l'exécution du budget. Des reports de charges importants sont de nature à réduire la sincérité du déficit établi.

Il s'agit en premier lieu des restes à payer qui se sont élevés en fin de l'année 2013 à 29 198 142 308 FBU.

La cour estime que l'amélioration de la sincérité du solde budgétaire inscrit au niveau du projet de loi de règlement exigerait l'apurement des montants des restes à payer. Elle considère également que des restes à payer importants peuvent réduire la validité de l'autorisation budgétaire et la séparation des exercices.

Recommandation

La cour recommande une meilleure gestion de trésorerie favorisant ainsi une maîtrise des restes à payer.

Même si la Cour approuve la différence expliquée par le MFPDE dans sa réponse entre report de charges et restes à payer, elle ne peut que préciser qu'elle n'a pas relevé dans son rapport des reports à charges au titre des restes à payer mais considère que même si les restes à payer constituent des opérations de trésorerie, elles traduisent au niveau budgétaires des charges non prises en compte dans le calcul du résultat de l'exécution du budget de l'Etat quant à son financement dans la mesure où une partie des dépenses n'ont pas été effectivement payées mais reportées sur l'exercice suivant. Son impact ne met pas en cause la régularité du calcul du déficit mais affecte sa sincérité.

b. Les comptes d'imputation provisoire

L'examen de la balance générale des comptes de l'année 2013 a permis de constater au niveau des comptes transitoires et d'attentes que des opérations de recettes et des dépenses restent à classer ou à régulariser

Il faut rappeler que lorsqu'à l'occasion de l'encaissement d'une recette ou du paiement d'une dépense, la nature de l'opération est mal identifiée, l'imputation de celle-ci se fait dans un premier temps sur un compte d'imputation provisoire, et dans un second temps, au moyen d'une imputation définitive effectuée par débit ou crédit du compte d'imputation provisoire.

La Cour des comptes souligne que cette pratique est en mesure d'altérer l'exactitude du solde budgétaire étant donné que l'imputation définitive des opérations affecte le total des recettes et des dépenses.

Recommandation

Au-delà de l'impact des comptes d'imputation provisoire sur la sincérité du déficit, la Cour recommande que soit désormais produit un état de développement des soldes des comptes d'imputation provisoire comportant un état nominatif avec les raisons qui ont été à l'origine de la non imputation définitive de l'opération.

La Cour recommande également que l'effort d'apurement, en fin d'exercice, des comptes d'imputation provisoire soit poursuivi afin de parvenir à une situation des finances publiques plus transparente et sincère.

En s'engageant de corriger le compte d'imputation provisoire au niveau de la balance de 2013, le MFPDE insiste sur le fait que ces opérations ne peuvent pas avoir d'impact sur la sincérité du déficit. La Cour considère au contraire que même étant un compte de tiers à régulariser, tout compte d'imputation provisoire affecte la sincérité du déficit.

2- Les arriérés extrabudgétaires

Les travaux de la Cour dans le cadre du contrôle de l'exécution du budget 2013 ont permis de relever l'accumulation d'arriérés extrabudgétaires.

C'est ainsi qu'outre les restes à payer qui sont portées dans la comptabilité budgétaire, des dépenses sont exécutées par des services de certains ministères sans que les procédures d'ordonnancement n'aient été lancées et validées par les services centraux.

Recommandation

Au delà du manque d'orthodoxie d'une telle pratique que la Cour appelle, du reste, à encadrer, il est fortement recommandable qu'une situation de tels arriérés soit établie en vue de permettre de mieux cerner les charges du budget.

La production d'une telle situation dans le cadre du projet de loi de règlement serait de nature à mieux éclairer le Parlement sur le solde de l'exécution du Budget.

C. Règles de comptabilisation des résultats d'exécution budgétaire

Il est à préciser que la comptabilisation du solde d'exécution du budget de l'Etat est en conformité avec la nomenclature des comptes adoptée au niveau de la Balance générale de l'année 2013.

Cependant, la Cour estime que dans l'objectif d'améliorer la lisibilité et la transparence des comptes de l'Etat, il est recommandable de mettre en place des règles de comptabilisation qui permettront de prendre en considération les différentes étapes d'élaboration et du vote de la Loi de règlement. Ces règles devraient couvrir les aspects suivants :

1- Constatation des opérations relatives au traitement des créances publiques

Il s'agit :

- des restes à recouvrer sur créances nées dans l'année en cours ;
- des compléments de produits sur créances nées au cours d'années antérieures (profits sur exercices antérieurs) ;
- de la perte résultant de l'annulation de produits constatés au cours d'années antérieures.

2- La distinction des différents résultats

Par référence aux normes internationales, la Cour rappelle qu'il y a trois types de résultats à dégager par un agent comptable principal de l'Etat. Il s'agit respectivement du résultat de l'exécution de la loi de finances, le résultat patrimonial et enfin le découvert du trésor.

Le découvert du trésor, qui doit figurer dans la loi de règlement du budget est obtenu par correction du résultat budgétaire.

La cour recommande que pour le besoin de la mise en place d'une comptabilisation des résultats qui soit transparente et sincère, qu'une instruction comptable dédiée à la comptabilisation des résultats du budget de l'Etat soit élaborée.

Le MFPDE a indiqué dans sa réponse que les trois résultats sont produits tout en précisant que le découvert du trésor figure dans la partie financement de l'Equilibre budgétaire comme position nette.

La Cour considère en revanche que la mise en évidence des trois résultats au niveau des tableaux synthétique du Projet de Loi de règlement serait le mieux indiqué pour permettre au parlement de mieux établir la situation de l'exécution budgétaire d'une année donnée.

3- L'amélioration de la qualité de l'information budgétaire

Etant la résultante des opérations de recettes, de charges et de comptabilité de matière, la sincérité du solde d'exécution budgétaire est conditionnée par la qualité et la fiabilité des données comptables relatives à ces différentes catégories d'opérations.

L'amélioration de la sincérité du solde budgétaire, synonyme de la maîtrise des équilibres budgétaires exigerait :

a- L'amélioration de la qualité des informations du compte rendu

L'article 56 de la loi relative aux finances publiques indique que le projet de loi de règlement et de compte-rendu budgétaire « ...présente un compte-rendu d'exécution du budget de l'Etat préparé par le Ministre chargé des finances.... ».

L'élaboration du compte-rendu d'exécution du budget répond au souci de permettre au Parlement de disposer d'informations plus riches sur l'exécution de la loi de finances et sur la mise en œuvre des politiques que cette loi sous-tend.

Le compte-rendu d'exécution du budget permet de rendre compte de l'utilisation de la ressource publique et va au-delà des simples états d'engagement, d'ordonnancement, de liquidation et de paiement des dépenses pour expliciter les écarts éventuels entre les prévisions et les réalisations.

Il s'agit des notes qui expliqueraient par exemple des états de dépassement et de sous-consommations des crédits accordés, des états de non-réalisation des dépenses votées en loi de finances, etc.

Bien plus, le compte-rendu est un document qui est de nature à fournir au Parlement des éléments de réflexion pour l'analyse du projet de loi de finances de l'exercice suivant.

Le projet de loi de règlement et de compte-rendu budgétaire pour la gestion 2013 n'a pas été élaboré conformément à la loi relative aux finances publiques en son article 56 alinéa 3 qui indique que le projet de loi présente un compte rendu d'exécution du budget de l'Etat préparé par le ministre des finances.

Recommandation

La Cour réitère la recommandation de concevoir et diffuser au sein des ministères un modèle d'élaboration du compte-rendu budgétaire et de la mettre en œuvre.

b- L'élaboration du compte général de l'Etat

L'article 103 du décret n°100/255 du 18 octobre 2011 portant règlement général de gestion des budgets publics stipule que « les comptes des comptables publics sont centralisés en un compte général de l'Etat, préparé par le comptable Principal de l'Etat et arrêté par le Ministère chargé des finances, qui comprend :

- a) la balance générale des comptes ;
- b) le compte de résultat ;
- c) un état récapitulatif des actifs et des passifs financiers de l'Etat ;
- d) l'inventaire physique du patrimoine non financier de l'Etat établi dans des conditions prévues à l'article 106 du présent règlement général ;
- e) une situation des valeurs inactives ;
- f) une annexe qui comprend les états des produits à recevoir à la fin de l'exercice, les états des charges à payer et la situation des arriérés à la fin de l'exercice..... ».

Même si la loi relative aux finances publiques en son article 63, alinéa 2 autorise l'Etat du Burundi de différer l'application des dispositions de l'article 49 et de celles du deuxième alinéa de l'article 50 de la même loi jusqu'à la fin du cinquième exercice budgétaire suivant sa promulgation, le Ministre des finances est obligé de présenter le compte général de l'Etat avec une annexe qui comprend les états des produits à recevoir à la fin de l'exercice, les états des charges à payer et la situation des arriérés à la fin de l'exercice (RGGBP, art.91).

Recommandation :

Présenter le Compte général de l'Etat avec des annexes prévues par la loi contenant des informations indispensables pour son contrôle.

c- La production d'une situation de comptabilité matière (valeurs inactives)

Le contrôle du résultat de l'exécution budgétaire ne se limite pas à la détermination d'un solde global ou de caisse. Ceci exige également que soit produite en pièces justificatives une situation des valeurs inactives de l'Etat.

La cour recommande la production d'une telle comptabilité dont un compte rendu doit être annexé au projet de règlement du budget.

d- L'élaboration d'un inventaire du patrimoine

Les travaux d'investigation de la cour des comptes ont permis de constater que les éléments du patrimoine portés à la balance générale de l'Etat sont évalués sur la base d'une valeur historique estimée depuis 2008.

Cette démarche est due au fait que la direction générale de la comptabilité publique et du trésor ne dispose d'inventaires des différents éléments du patrimoine de l'Etat.

Recommandation

Au delà de la nécessité de mettre en place des méthodes d'évaluation du patrimoine, la cour recommande d'œuvrer dans le sens de la mise en place d'un système cohérent et intégré de comptabilité patrimoniale.

Le MFPDE a indiqué dans sa réponse que l'inventaire du patrimoine de l'Etat nécessite des moyens considérables. L'évaluation des immobilisations de l'Etat (terrains, routes, constructions, charroi, etc.) ne peut se faire qu'avec des expertises dont le coût serait élevé si l'on imagine les moyens humains, matériels et financiers à mobiliser.

La Cour enregistre la position dudit ministère que l'établissement d'inventaire du patrimoine peut être envisagé pour l'avenir dans le cadre de la poursuite des réformes et probablement dans le progiciel en cours de développement.

Partie 2 : Contrôle de la régularité et de la conformité de l'exécution des opérations budgétaires

Chapitre 1 : Régularité et conformité des opérations de recettes

Les travaux de la cour en matière de contrôle de l'exécution des recettes ont porté respectivement sur l'audit de la qualité des prévisions des recettes budgétaires, le contrôle du recouvrement, les procédures de remboursement de la TVA ainsi que sur la transparence des données sur les recettes du budget de l'année 2013.

A- La qualité des prévisions des recettes de l'Etat

1- Taux d'exécution

La loi n°1/ 13 du 30 juillet 2013 qui révisé le budget 2013 fixe le budget des ressources à un montant de 1 314 041 367 492 FBU réparti comme suit :

- | | |
|-------------------------------|-----------------------|
| 1. Les produits fiscaux | : 516 446 202 344 FBU |
| 2. Les produits non fiscaux | : 49 159 948 710 FBU |
| 3. Les dons | : 711 920 016 438 FBU |
| 4. Les produits exceptionnels | : 36 515 200 000 FBU |

A la clôture de l'exercice sous revue, les réalisations totalisent un montant de **1 129 219 949 559 FBU** comme le montre le tableau-synthèse ci-dessous :

Tableau 5: Synthèse du budget des ressources 2013

Comptes	Intitulés	Prévisions 2013(1)	Quotepart des ressources 2013 prévues	Réalisations 2013 (3)	Taux de réalisation (4)=(3)/(1) x 100	Quotepart des ressources 2013réalisées (5)
71	PRODUITS FISCAUX	498 446 202 344	37,93%	523 881 214 362	105,10%	46,39%
72	PRODUITS NON FISCAUX	49 159 948 710	3,74%	37 077 073 996	75,42%	3,28%
74	PRODUITS FINANCIERS	0		534 605 017		0,05%
78	PRODUITS EXCEPTIONNELS	36 515 200 000	2,78%	4 681 244 760	12,82%	0,41%
76	EXONERATIONS	18 000 000 000	1,37%	56 573 641 349	314,30%	5,01%
	TOTAL RESSOURCES INTERIEURES	602 121 351 054	45,82%	622 747 779 484	103,43%	55,15%

Comptes	Intitulés	Prévisions 2013(1)	Quotepart des ressources 2013 prévues	Réalisations 2013 (3)	Taux de réalisation (4)=(3)/(1) x 100	Quotepart des ressources 2013réalisées (5)
73	TOTAL DONS OU RESSOURCES EXTERIEURES	711 920 016 438	54,18%	506 472 170 075	71,14%	44,85%
	TOTAL RESSOURCES	1 314 041 367 492	100,00%	1 129 219 949 559	85,93%	100,00%

Source : LFR 2013

A la lecture du tableau ci-dessus, il se dégage que les ressources réalisées en 2013 représentent 85,9% des prévisions. Ces ressources sont constituées de:

- Les produits fiscaux : 523 881 214 362 FBU
- Les produits non fiscaux : 37 077 073 996 FBU
- Les produits financiers : 534 605 017 FBU
- Les produits exceptionnels : 4 681 244 760 FBU
- Les exonérations : 56 573 641 349 FBU
- Les Dons : 506 472 170 075 FBU

Il s'avère aussi que le budget 2013 a été financé par les ressources intérieures à raison de 622 747 779 484 FBU⁹, soit 55,1% et par les ressources extérieures (les dons) à hauteur de 506 472 170 075 FBU, soit 44,8% du budget total des ressources.

Il se remarque aussi que les produits financiers ont été réalisés à hauteur de 534 605 017 FBU alors que rien n'était prévu à ce niveau.

Ces constats traduisent globalement les insuffisances au niveau des prévisions budgétaires.

2- La qualité des prévisions budgétaires

La cour constate une disparité entre les différentes rubriques budgétaires en ce qui concerne le taux de réalisation. Cette disparité fait ressortir des insuffisances quant à la qualité des prévisions des recettes de l'Etat.

⁹ Y compris les exonérations

Il faut rappeler que la qualité des prévisions de recettes fiscales conditionne d'une manière évidente la sincérité des projets de lois de finances. Pour ce faire, il appartient aux services concernés par l'établissement des recettes budgétaires de l'Etat de mettre en place une organisation et des méthodes de prévisions qui soient de nature à produire des prévisions réalistes évitant ainsi l'impact des écarts entre les prévisions et les réalisations. Ces impacts peuvent, rappelons le, se traduire par un risque de liquidité important.

A cet égard, les constats de la Cour ont couvert respectivement l'évaluation de l'impact des mesures nouvelles, l'organisation des travaux de prévision, ainsi que la documentation des méthodes de prévision.

a- L'impact des mesures nouvelles

La loi des finances au titre de l'année 2013 a comporté des mesures nouvelles en matière fiscale. Il s'agissait essentiellement des mesures suivantes :

- prime au titre de la fraude fiscale ;
- une taxe de consommation sur le tabac ;
- imposition du transport rémunéré sur moto ;
- taxe à l'exportation des peaux brutes ;
- taxe de sureté sur les marchandises importées ;
- impôts professionnels sur les rémunérations à charge des personnalités qui en étaient exonérées.

La Cour a pu relever que dans le cadre de la dite Loi de finances, les prévisions en matière fiscale n'ont pas reposé sur une distinction entre l'impact des mesures législatives nouvelles sur ces recettes de leur croissance spontanée.

Au-delà qu'une telle distinction devant permettre d'améliorer la lisibilité des prévisions budgétaires au niveau de la Loi des Finances offrant ainsi au Parlement une meilleure qualité d'information, la modification des tableaux de présentation des recettes budgétaires au niveau de la Loi de règlement devrait permettre de mieux apprécier l'impact des mesures nouvelles prévues par une Loi de Finances.

La Cour recommande, de ce fait, de prendre le soin de distinguer l'impact des mesures nouvelles de l'évolution spontanée (sans ces mesures nouvelles) des recettes et ce, dans l'objectif d'améliorer la **transparence** du projet de la Loi de Règlement.

b. L'organisation des travaux de prévision

La Cour constate que la préparation des prévisions budgétaires a connu depuis 2008 une nette amélioration grâce notamment à la mise en place d'un service de prévision et de préparation du budget, la création d'un Comité permanent de cadrage macroéconomique ainsi que l'utilisation d'un modèle de prévision budgétaire et macroéconomique (MACMOD-BI).

Les travaux d'investigation effectués par la Cour ont permis de constater que plusieurs structures sont impliquées dans l'établissement de ces prévisions. Ces structures appliquent des méthodes différentes ; c'est ainsi qu'outre la Direction du Budget, l'établissement des prévisions fait impliquer l'Office Burundais des Recettes (OBR), la direction du Trésor ainsi que le comité permanent de cadrage macroéconomique et budgétaire.

L'examen des procédures au niveau de ces différentes structures a permis de relever les points suivants :

- **Insuffisance quant à la qualité des données économiques**

Pour la collecte des données économiques, le ministère en charge des finances a des correspondants (points focaux) qui récoltent des données. Ces données sont mises à la disposition du comité permanent de cadrage économique. Ce comité exploite en outre les rapports de la BRB, des rapports de l'ISTEEBU ainsi que les rapports des différentes structures de l'administration centrale.

La Cour a constaté que les informations de base sur les données économiques accuseraient éventuellement des insuffisances quant à leur actualité. Ceci est d'autant plus vérifiable que l'ISTEEBU accuse un retard de 3 ans dans la production des statistiques et qu'à la date de l'adoption du présent rapport, celui de la BRB au titre de l'année 2013 n'est pas encore publié.

En outre, le recours à des correspondants auprès des différentes structures ministérielles au lieu d'institut spécialisé, pourrait avoir un impact négatif sur la qualité des données économiques. Ceci s'applique à titre d'exemple pour la détermination de la masse salariale dans le secteur public, une information nécessaire pour l'estimation des cotisations et des impôts sur le revenu.

- **Insuffisances quant au suivi des prévisions des recettes**

La Cour a constaté que les prévisions annuelles inscrites en loi de finances ne sont pas décomposées systématiquement, par toutes les structures en prévisions mensuelles, qui sont ensuite comparées, en cours d'exécution, aux recouvrements mensuels.

La Cour recommande de ce fait la mise en place d'outils de suivi de l'évolution de la réalisation des prévisions budgétaires. Ceci serait de nature à mieux encadrer l'exécution budgétaire favorisant ainsi une meilleure maîtrise du déficit de l'exécution du budget par le biais d'éventuelles modifications en cours d'année.

3- La documentation des méthodes utilisées

Les directions du ministère ont déclaré à la Cour qu'elles ne disposent pas de documents méthodologiques suffisamment formalisés en matière de prévision budgétaire.

La Cour recommande aux services concernés du Ministère des finances de s'orienter vers la documentation des méthodes utilisées sous forme de notes de services, manuels et directives. Ceci serait de nature à permettre les contrôles de la qualité de ces prévisions.

B- Le recouvrement des recettes budgétaires

Les travaux de la cour quant au contrôle de l'exécution des recettes ont permis de relever des insuffisances relatives respectivement à la prise en charge des titres des recettes, le recouvrement et d'établissement des états des restes à recouvrer.

1- Recouvrement des créances budgétaires

a- La prise en charge des titres de recettes

Contrairement aux dispositions du RGGBP, les documents comptables produits à la cour dans le cadre de la loi de règlement ne font pas état des prises en charge des recettes au niveau des comptes de la classe 4 (comptes des tiers).

Une telle situation est irrégulière par référence aux dispositions de la loi des finances. En effet, l'article 45 de la loi relative aux finances publiques dispose « qu'en matière de recettes de l'Etat, la constatation et la liquidation de la créance ainsi que l'émission d'un titre de recettes sont :

- pour les recettes fiscales et douanières, sous la responsabilité des agents des services des impôts et des douanes ;
- pour les autres recettes, sous la responsabilité de tout autre agent habilité à cet effet par le ministre en charge des finances.

En outre, l'article 59 du RGGBP dispose que les recettes collectées par l'OBR sont prises en charge en comptabilité générale par un Receveur Général de l'Etat ayant la qualité d'un comptable public principal.

L'audit de la procédure de prise en charge des recettes a permis de relever que cette procédure est globale (non nominative), extracomptable (en dehors de la balance) et non exhaustive.

De plus, les services du trésor tiennent un registre de prise en charge globale auquel il est porté les dates, les montants globaux des rôles qui lui sont transmis. Cette prise en charge est extracomptable puisqu'il a été relevé suite à l'examen de la Balance Générale que les comptes « redevables » et « produits à imputer après encaissements ne sont pas servis ».

Force est de constater que les autres titres de recettes ne sont pas transmis au Trésor pour prise en charge. La même observation a été relevée pour les amendes et condamnations pécuniaires. En effet, les extraits de jugements relatifs à ces amendes ne sont pas communiqués au Trésor pour recouvrement. La non notification systématique des extraits de jugement pour recouvrement ne permet pas aux services centraux du Trésor de prendre en charge les créances de l'Etat au titre des amendes et condamnations pécuniaires.

Pour faire face à une telle situation, la Cour recommande aux services du Trésor de procéder aux mesures suivantes :

- l'établissement d'une procédure de prise en charge comptable en plus de la prise en charge extracomptable. Cette procédure devrait également permettre de faciliter au service comptables du trésor les écritures de fin d'année et l'établissement des comptes des résultats ;
- la tenue des registres nominatifs de prise en charge. Ces registres devraient permettre au service central du recouvrement de mieux suivre le recouvrement.
- La centralisation de la notification des titres de recettes quel que soit leur forme. C'est ainsi que les services du trésor peuvent exiger la notification systématique et des avis de mise en recouvrement, des extraits de jugements, les ordres de paiement. etc.

b- la centralisation

La Cour a constaté que la centralisation des créances de l'Etat n'est pas en conformité avec les dispositions de l'article 4 de la loi de finances qui dispose que le comptable principal de l'Etat est chargé de la centralisation des comptes.

Etant le seul comptable principal de l'Etat, le trésorier doit, dans le cadre de l'élaboration du compte de gestion, procéder à la centralisation des écritures comptables. Ces écritures couvrent également les opérations de recettes en termes d'émission, de recouvrement et de restes à recouvrer.

La Cour a relevé que la centralisation est effectuée partiellement puisqu'elle ne comporte que l'aspect recouvrement. Les données relatives aux restes à recouvrer ne sont centralisées qu'à titre global. Les données relatives aux actes de poursuites (diligences de recouvrement) ne sont pas centralisées.

La Cour recommande :

- d'exiger la centralisation des états nominatifs des restes à recouvrer et ce pour permettre de confectionner un état récapitulatif des créances restant à recouvrer à la fin de chaque année à produire par la suite à la Cour des Comptes.
- de centraliser les actes de poursuites.

Le MFPDE a indiqué en ce qui concerne les procédures de prise en charge des recettes qu'il lui manque la constatation des prises en charges comptables au niveau des recettes. Cela est dû au problème de la comptabilisation des droits constatés en recettes pour connaître les montants non recouverts pour le compte Général du trésor.

Il a précisé que des réformes sont en cours de réalisation au niveau de l'OBR qui transmettra dans l'avenir les soldes des comptes au Département de la comptabilité Publique pour que ces derniers soient inclus dans la Balance d'entrée.

2- Recouvrement des prêts rétrocedés

La loi de finances au titre de la gestion budgétaire 2013 a établi les prévisions du recouvrement des prêts rétrocedés dans la limite de 1 milliard de FBU ; un montant récurrent qui a été reproduit également pour les gestions précédentes.

La Cour constate qu'aucun recouvrement de recette à ce titre n'a été effectué. Ceci constitue une irrégularité budgétaire d'autant plus que la loi des finances autorise le

ministre ayant les finances dans ses attributions à prendre des mesures additionnelles à l'encontre des entreprises qui n'ont pas honoré les échéances des prêts rétrocedés se rapportant aux exercices antérieurs.

Recommandation :

La Cour recommande que le ministère des finances se conforme aux dispositions des lois des finances quant au recouvrement des prêts rétrocedés.

Elle recommande également qu'un état sur les restes à recouvrer au titre des prêts rétrocedés soit produit en annexe du projet de la Loi de règlement.

C- Régularité des opérations relatives au remboursement de la TVA

1- Non-conformité avec l'ordonnance portant mesures d'application de la loi instituant la TVA

L'office Burundais des recettes est chargé de procéder au remboursement des crédits de TVA. Le Montant des remboursements effectués au titre de l'année 2013 par le dit Office s'élève à 9.660.315,337 BIF.

Cependant, il ressort de l'examen du rapport du dit Office au titre de l'année 2013 que le système d'alimentation des comptes lors du remboursement des crédits de TVA n'est pas conforme à celui prévu par l'ordonnance ministérielle n°540/708/2009 du 02 juin portant mesures d'application de cette loi instituant la TVA.

En constatant la non régularité d'une telle procédure, la Cour invite les services concernés à justifier la pratique adoptée.

Elle recommande, par ailleurs, de régulariser cette situation pour permettre une application transparente et régulière des procédures de remboursement de la TVA.

2- La mise en évidence des recettes nettes

Dans l'objectif de permettre une meilleure lisibilité des comptes de l'Etat en ce qui concerne le recouvrement, la Cour estime nécessaire de mettre en évidence les montants du recouvrement net des remboursements.

Ceci est d'autant plus pertinent que les montants annuels des remboursements sont importants. L'établissement des recettes nettes devrait permettre d'améliorer la qualité de l'information du recouvrement ainsi que la fiabilité du taux de pression fiscale.

D- Transparence des données relatives aux recettes

1- Classification des recettes non fiscales

La cour a constaté au vu de ses travaux de contrôle que la nomenclature des recettes manque de lisibilité due pour l'essentiel aux insuffisances relevées quant à la pertinence de la classification des recettes non fiscales.

Il faut rappeler que la catégorie des recettes non fiscales constitue une catégorie résiduelle puisqu'elle comporte les recettes qui ne figurent pas dans les autres catégories de recettes retracées dans les documents des lois de finances.

La Cour a constaté qu'en dépit de leur nom, elles comprennent marginalement des ressources fiscales. Il s'agit à titre d'exemple de la taxe de bâtisse (compte : 7232100) et divers droits et redevances (7233).

La Cour rappelle que la pertinence de la classification des recettes fiscales et non fiscales réside, entre autre, dans la détermination de la pression fiscale.

RECOMMANDATION

Elle recommande ainsi de revoir la classification budgétaire dans le sens de reclasser les recettes dont le caractère fiscal est établi dans les rubriques afférents aux recettes fiscales et d'isoler les produits régaliens restant dans la catégorie des recettes non fiscales.

Même si la Cour enregistre l'affirmation du MFPDE que la nomenclature utilisée est celle du PBCE qui s'est inspiré du manuel des statistiques des Finances Publique du FMI, elle considère que le référentiel de base d'une classification des recettes de l'Etat doit être en premier lieu la nature de la recette (taxes, impôts..) ou produits régaliens.

2- Budgétisation des ressources en dons et prêts extérieurs

L'article 7 du projet de loi de règlement dispose que les ressources en dons et prêts extérieurs sont budgétisés, nomenclatures et codifiés comme recettes du budget général de l'Etat. Toutes les dépenses, courantes et en capital imputables sur ces mêmes ressources sont totalement budgétisées, nomenclatures et codifiées comme dépenses du budget général de l'Etat.

Les investigations menées par la Cour quant à la régularité des opérations de budgétisation des dons a permis de constater la non exhaustivité des opérations budgétisées au titre des dons.

Le tableau ci-dessous communique les données du CNCA sur les dons budgétaires et les dons en capital qu'il met en parallèle avec celles des documents du ministère en charge des finances pour l'exercice 2013.

Tableau 6: Comparaison des données dons budgétisées par rapport à celles du CNCA de l'exercice au titre de 2013

Comptes	Intitulé	Prévisions 2013(LF)	Réalisations 2013(PLR)	Prévisions 2013 (CNCA)	Réalisations 2013 (CNCA)
7310000	Dons courants	140 672 813 080	118 849 515 291	115 360 824 488	80 179 336 446
732000	Dons en capital	571 247 203 376	387 622 654 784	410 345 111 032	322 389 976 574
7300000	TOTAL DONS	711 920 016 456	506 472 170 075	525 705 935 520	402 569 313 020

Source : LF et PLR 2013, Base de données du CNCA de 2013

Tout comme les exercices antérieurs, les montants des dons de l'année 2013 fournis par le ministère des finances et ceux reçus du CNCA présentent des divergences tant en prévisions qu'en réalisations comme le montre le tableau qui précède.

Interrogé sur la cause de ces écarts entre les chiffres de sa base de données et ceux du Ministère en charge des finances, le CNCA explique qu'une des sources probable de ces différences observées serait l'exercice de comptabilisation. Il s'agit à titre d'exemple des apports de dons dont le déblocage intervient en 2012 et comptabilisé effectivement par le CNCA en 2012 alors qu'ils sont pris en compte en 2013 par les services du ministère en charge des finances.

Cette explication a été confirmée par le MFPDE dans sa réponse produite à la cour au sujet du présent rapport.

3. Non conformité des données relatives aux recettes non fiscales

La comparaison des données des recettes non fiscales selon le rapport de l'OBR et le PLR (BGC) est analysée dans le tableau suivant :

Tableau 7: Comparaison des données des rapports de l'OBR et la BGC du Ministère des Finances pour les recettes non fiscales

N° Comptes	Intitulés	Les recettes présentées par l'OBR	Les recettes présentées dans la BGC 2013	Ecart
7210	Revenu de la propriété	15 993 315 208	16 124 273 116	-130 957 908
72110	Dividendes	12 077 438 849	12 126 493 633	-49 054 784
7212	Prélèvement sur les excédents des quasi-sociétés		19 524 270	-19 524 270
7213	Loyers	3 915 876 359	3 978 255 213	-62 378 854
722	Ventes de biens et de services	882 537 999	1 307 857 331	-425 319 332
723	Revenus administratifs	16 418 531 314	17 291 711 895	-873 180 581
7231	Droits de visa, passeports et séjours	3 035 893 287	3 534 116 094	-498 222 807
7232	Droits et permis sur l'exercice d'activité	2 619 188 407	2 898 375 934	-279 187 527
7233	Divers droits et redevances	10 763 449 620	10 859 219 867	-95 770 247
724	Amendes, Pénalités	1 061 411 988	1 201 463 167	-140 051 179
728	Autres produits non fiscaux nca	1 308 306 454	1 151 768 487	156 537 967
	TOTAL	35 664 102 963	37 077 073 996	-1 412 971 033

Source : Rapport financier au 31/12/2013 de l'OBR et BGC 2013

Le tableau ci-dessus nous montre qu'il y a des écarts entre les recettes non fiscales données par le rapport annuel de l'OBR en charge de collecte des recettes et le PLR dans sa balance générale des comptes. Le montant global de cet écart est de 1 412 971 033 FBU.

L'importance des écarts des données peuvent entacher le projet de Loi de règlement de manque de sincérité.

Réserve

La cour des comptes émet à ce sujet une réserve quant à la sincérité des données relatives au niveau du projet de Loi de règlement relative aux recettes fiscales.

Le MFPDE a imputé ces différences au fait qu'il y des recettes non fiscales qui sont versés directement par certains contribuables sur le Compte Général du Trésor sans toutefois informer l'OBR.

CHAPITRE 2 : contrôle de l'exécution des dépenses de l'Etat

Les travaux de la Cour relatifs au contrôle de l'exécution des dépenses budgétaires de l'Etat au titre de l'année 2013 a permis de relever des insuffisances qui ont concerné respectivement la gestion des modifications des crédits, la régularité des opérations de dépenses, la gestion des crédits de la dette publique et les dépenses fiscales.

A- La gestion des modifications des crédits

1- Non-conformité avec les dispositions de la LFP

L'article 24 de la LFP précise que les crédits de la loi des finances peuvent être modifiés en cours d'année par voie réglementaire, dans les conditions suivantes :

- des crédits peuvent être transférés entre articles budgétaires d'un même ministère dans la limite de 10 pour cent de chacun des articles budgétaires concernés ;
- Les crédits n'ayant plus d'emploi peuvent être annulés ;

S'agissant des dépenses d'investissement, les crédits de paiement d'un article budgétaire peuvent être majorés par reports de crédits de paiement restant disponible au titre de l'exercice dans la limite des dépenses engagées lors du précédent exercice sur ce même article budgétaire.

Le même article précise que ces mouvements de crédits sont décidés par ordonnances interministérielles.

La LFP autorise également qu'en cas d'urgence absolue et de nécessité impérieuse, des crédits supplémentaires peuvent être ouverts par décrets du président de la République, sous condition de respecter le solde budgétaire global arrêté par la Loi des finances.

En outre, l'article 4 du projet de loi de règlement précise que des virements internes ont été opérés pour modifier certains crédits alloués aux différentes catégories de dépenses par grande masse.

La Cour a relevé à cet effet que le projet de la Loi de règlement n'est pas en conformité avec les dispositions de l'article 25 de la dite Loi qui stipule que « Dès leur signature, les décrets ou les ordonnances modifiant les crédits votés sont transmis, pour contrôle, au parlement et à la Cour des Comptes. Ils doivent être ratifiés dans la prochaine loi des finances rectificatives relative à l'exercice considéré ou, à défaut dans la loi de règlement et le compte-rendu budgétaire.

La Cour invite les services du ministère des Finances de se conformer aux dispositions de l'article sus-indiqué en produisant tous les actes pris pour la modification des crédits.

Même si le MFPDE a indiqué dans sa réponse qu'un état détaillé des transferts de crédit est disponible au Département du Budget dudit Ministère, elle insiste sur la nécessité de se conformer aux dispositions sus-indiquées en produisant à la Cour un état détaillé des mouvements des crédits en annexe du Projet de Loi de Règlement.

2- Insuffisance des informations portées au projet de loi de règlement

La cour des comptes a constaté que les tableaux de présentation du projet de loi de règlement ne sont pas conformes aux dispositions de la LFP. C'est ainsi que la comptabilité en classification économique se limite à établir la situation de l'exécution budgétaire selon le processus d'exécution (crédits, engagements, ordonnancements et paiement) sans toute fois établir la situation des mouvements des crédits.

La cour recommande aux services du ministère des finances de faire état au niveau des annexes de loi de règlement de la situation des mouvements des crédits.

Ceci est d'autant plus capital que le vote de la loi de règlement est conditionné par le respect des dispositions de la LFP qui fixent des limites pour les modifications des crédits.

Réserve

En absence d'un état détaillant les modifications des crédits, la cour émet une réserve quant à la conformité des opérations des dépenses budgétaires.

3- La répartition des crédits au titre des imprévues

L'article 20 de la LFP précise que dans la limite de 2 pour cent des crédits du budget, un crédit global peut être prévu au budget du ministère chargé des finances et ce pour couvrir les dépenses imprévisibles à caractère accidentel.

La cour constate que des différences notables ont été relevées entre les crédits initiaux de la loi des finances et les paiements se traduisant soit par des dépassements de crédits soit par une répartition des crédits globaux.

Par ailleurs, l'examen des ordonnances ministérielles du Ministre en charge des finances relatives à la répartition des dépenses imprévues produites à la Cour a permis de conclure qu'à l'exception de certaines dépenses telles que l'allocation à l'assistance de la personne humaine et humanitaire d'urgence, la majeure partie des crédits ouverts au titre des dépenses imprévues ont financé des dépenses courantes dont le caractère urgent n'est pas établi. Il s'agit en premier lieu **des frais des**

missions, frais de réception, achats carburant, appui au développement communautaire, loyer et achats de matériel et fournitures de bureau.

Recommandation

La cour invite le Ministère des Finances à se conformer aux dispositions des LRF en réservant ces crédits uniquement aux dépenses ayant un caractère accidentel et imprévu.

4- Dépenses payées avant ordonnancement (débits d'office)

L'article 5 de la loi des finances 2013 dispose que les dépenses de l'Etat sont engagées, liquidées et ordonnancées avant d'être payées. Toute fois certaines dépenses exceptionnelles ou imprévisibles peuvent être payées avant leur ordonnancement à condition d'être régularisés sur les crédits de l'exercice concerné.

Cette procédure est régie par l'ordonnance ministérielle n 540/014 du 9 janvier 2008 qui fixe la liste des dépenses éligibles à cette procédure.

Les paiements d'office effectués en 2013 à ce titre se sont élevés à 24033367785 FBU.

Même si l'essentiel des dépenses payées selon cette procédure a concerné la dette intérieure, les annexes de la loi de règlement ne permettent pas de vérifier le respect de l'ordonnance susvisée dans la mesure où certaines dépenses ont été classées « autres ».

5- Les autorisations d'emploi

Contrairement aux dispositions de l'article 33 du RGGBP, la Cour constate que la loi des finances ne fixe pas les autorisations d'emplois pour les ministères toutes catégories confondues (sous-statut, sous contrat.....etc.). La loi de règlement ne fait pas état non plus de la situation des autorisations des emplois effectifs.

La Cour des comptes se voit donc dans l'impossibilité de déterminer avec assurance l'ensemble des autorisations d'emplois et d'en contrôler la conformité.

La cour recommande que les services du ministère des finances, indiquent dans l'avenir les emplois effectifs engagés par les ministères.

B- Contrôle de régularité des dépenses budgétaires

Le contrôle de régularité des dépenses publiques constitue un élément capital pour s'assurer de la régularité du budget de l'Etat.

Les travaux effectués par la Cour ont permis de constater les insuffisances suivantes :

1- Comptabilisation des opérations des dépenses

L'audit de la balance générale a permis de noter que la comptabilisation des opérations de dépenses de certaines rubriques et pour certains comptes est incomplète. Il s'agit à titre d'exemple du compte des dépenses communes.

La cour recommande vivement de procéder à l'avenir à la comptabilisation de toutes les opérations de dépenses lors de la production des comptes de gestion des exercices à venir.

2- Dépassements des crédits

La Loi fixant le budget général de l'Etat révisé dispose qu'il est interdit à tout gestionnaire de crédit d'engager ou d'imputer une dépense en dépassement du crédit voté.

Le même article autorise le ministre des Finances à prendre des sanctions en cas de dépassements des crédits

La Cour a constaté que des dépassements des crédits ont été relevés en infraction à l'article sus-indiqué.

Elle invite le Ministère des finances à justifier les mesures et sanctions autorisées par le même article.

3- Apurement des arriérés de dépenses

L'audit de la balance générale des comptes a permis de constater que des arriérés sont retracés au niveau de cette balance. Le tableau ci-dessous présente la situation des impayés de l'Etat vis-à-vis de ses salariés et des tiers.

Tableau 8: Impayés de l'Etat vis-à-vis de ses salariés et des tiers

Compte	Libellés	Soldes créditeurs
421	Salaires-pensions et indemnités	2 971 822 751
422	Retenues pour contributions sociales	2 574 329 005
4221	Mutuelle de la Fonction Publique	1 844 445 560
4222	INSS	-
4228	Autres organismes	181 480 472
427	Autres retenues sur salaires	558 717
	Total	7 871 787 055

Source : Balance Générale des comptes, annexe 3 du PLR 2013

Au regard du tableau ci-dessus, à l'exception de la rubrique INSS, les autres rubriques des salaires ont connu des arriérés qui totalisent un montant de 7 871 787 055 FBU dont la grande partie revient aux salaires-pensions et indemnités pour un montant de 2 971 822 751 FBU.

La Cour constate qu'à la fin de 2013, le montant des impayés de l'Etat vis-à-vis de ses salariés et des tiers, reste important (7 871 787 055 FBU).

La Cour recommande d'apurer le montant des impayés constitués essentiellement des salariés- pensions et indemnités et des retenues pour contributions sociales.

4- Incohérence des données sur les dépenses

En analysant les différentes données du PLR fournies par le ministère des finances à travers le PLR, on constate des écarts énormes entre les réalisations de la balance générale des comptes et la classification économique des dépenses. Le tableau ci-dessus met en exergue ces discordances.

Tableau 9: Discordance des montants inscrits dans la Classification Economique et ceux de la BGC

N°de cpte	Libellé	Paiement Class ECQ (A)	Paiement BGC (B)	Liquidation BGC (C)	Ecart (B-A)	Ecart (B-C)
20	Immobilisations incorporelles	1 594 499 302	2 100 550 225	2 100 550 225	506 050 923	-
21	Immobilisations corporelles	59 296 548 644	73 562 798 201	73 620 898 201	14 266 249 557	- 58 100 000
22	Stocks	8 004 900 000	8 998 550 000	8 998 550 000	993 650 000	-
26	Titres et Participations	2 124 593 676	2 346 244 442	2 137 410 700	221 650 766	208 833 742
27	Ressources transférées aux projets sur Financement Extérieurs	7 326 330 354	409 380 811 719	7 485 573 632	402 054 481 365	401 895 238 087
2	TOTAL IMMOBILISATIONS	78 346 871 976	496 388 954 587	94 342 982 758	418 042 082 611	402 045 971 829
61	Rémunération des salariés	264 414 194 556	295 496 947 829	267 237 137 224	31 082 753 273	28 259 810 605
62	Services Extérieurs	50 805 523 566	53 724 621 129	53 198 116 448	2 919 097 563	526 504 681
63	Achats	58 570 050 799	64 668 964 473	64 683 436 306	6 098 913 674	- 14 471 833
64	Charges Financières	30 149 161 404	31 820 922 502	29 754 563 364	1 671 761 098	2 066 359 138
65	Subventions aux Sociétés	41 667 777	55 567 007	55 567 007	13 899 230	-
66	Allocations-Contributions et Exonérations	137 965 604 405	225 482 842 626	161 250 251 624	87 517 238 221	64 232 591 002
67	Prestations sociales Employeurs, Assistance sociales et Autres charges	35 715 254 616	40 198 489 533	40 194 493 533	4 483 234 917	3 996 000
6	Comptes des charges	577 661 457 123	711 448 355 099	616 373 565 506	133 786 897 976	95 074 789 593

Source : Tableau établi par la Cour sur base des données du PLR

En comparant les paiements des deux annexes au PLR (la BGC et la classification économique), on constate des écarts importants. Pour toutes les rubriques, les paiements enregistrés dans la balance des comptes sont supérieurs aux paiements retenus dans la classification économique.

La Cour constate des écarts importants entre les paiements de la balance générale des comptes et les paiements de la classification économique. L'importance de ces écarts crée des doutes sur l'explication des services du Ministère des finances comme quoi ces écarts seraient liés au système de SIGEFI.

En effet, pour les immobilisations (classe 6), on constate un écart de 418 042 082 611 FBU (soit 78 346 871 970 FBU pour la classification économique et 496 388 954 587 FBU pour la balance générale des comptes); Pour le compte des charges (classe 6), il y a un écart de 133 786 897 976.

En outre, le Ministère ayant les finances dans ses attributions a transmis à la Cour des comptes un rapport d'exécution du budget de l'Etat, pour l'exercice 2013. Néanmoins les données de ce rapport (à travers ses annexes) diffèrent également des données du PLR

L'importance des écarts des données peuvent entacher le projet de Loi de règlement de manque de sincérité.

Réserve

La cour des comptes émet à ce sujet une réserve quant à la sincérité des données relatives au niveau du projet de Loi de règlement relative aux dépenses.

Le MFPDE a imputé ces incohérences au système « SIGEFI » ce qui a justifié la procédure de don remplacement.

C- Contrôle des charges de la dette

1- Méthode de mesure de la dette publique

L'importance de la méthode de mesure de la dette publique réside dans le fait que les indicateurs globaux de la dette nationale dépendent largement de la méthode de mesure de la dette.

A cet effet, la cour constate que le projet de la loi de règlement se limite à la situation de la dette réelle sans établir la situation de la dette éventuelle.

On s'entend pour définir la dette publique éventuelle tout engagement de l'Etat actuel ou antérieur, à assumer quand certains événements futurs prédéfinis se matérialisent.

Dans l'objectif d'améliorer la qualité de l'information budgétaire La Cour recommande aux ministères des finances d'établir une situation des éléments de la dette éventuelle dont notamment les garanties et le contentieux.

2- Gestion des crédits de la dette publique

a- Mobilisation des prêts

L'instruction de la balance générale au titre de l'année 2013 a permis de constater que les comptes relatifs aux emprunts (compte 16) sont servis. L'exploitation de la comptabilité relative aux mouvements des comptes des emprunts a permis de se rendre compte des points suivants :

- Faiblesse du taux de tirage de la dette extérieure au titre de l'année 2013

Le taux de tirage obtenu par le rapport entre le montant des tirages effectués en cours d'année et le montant total des engagements s'est établi à 7,33 %.

Au delà de la nature des prêts contractés par l'Etat Burundais qui sont généralement à long terme, un taux annuel de tirage sur les emprunts extérieurs relativement peu élevé traduirait éventuellement une lenteur dans le tirage des prêts ainsi que le retard des certains bailleurs de fond pour rembourser les demandes de tirage.

- Situation des commissions d'engagement

La balance générale se limite au niveau des dépenses au titre de la dette publique à faire état des intérêts sans toute fois détailler les charges au titre des commissions d'engagements.

Cette information budgétaire insuffisante ne permet pas à la Cour d'apprécier les charges du budget en liaison avec la gestion de la dette publique.

Recommandation

La Cour recommande de revoir la nomenclature dans le sens de détailler les différentes charges relatives au paiement d'intérêts de la dette (commissions, pénalités.....etc.)

3- Coût d'endettement

Il a été relevé que la charge annuelle de la dette par rapport au stock de la dette s'établit comme suit :

Rubrique	2013 ¹⁰
Stock de la dette (1)	589 910,1
Service de la dette (2)	15 178
Ratio (1)/(2)	2 ,57

Même si la cour considère que le cout d'endettement de la dette extérieure est relativement réduit, elle note qu'un tel choix pourrait se traduire par un cout final des projets élevé, et ce étant donné leur longue maturité. Ceci serait de nature à mettre en cause leur rentabilité économique des projets.

De plus, un tel choix se traduit par des indicateurs de viabilité défavorables dans la mesure où l'encours de la dette extérieure représenterait environ quatre fois la valeur des exportations¹¹ au titre de 2013.

En outre, la cour considère qu'étant contracté en majorité au guichet concessionnel, l'encours de la dette extérieure est exposé essentiellement à un risque de change étant donné que il est libellé, pour l'essentiel, en monnaie fluctuante.

Elle recommande de ce fait dans un objectif de transparence financière que la nomenclature budgétaire traduirait dans l'avenir les dépenses budgétaires engendrées par le risque de change au titre de la dette extérieure sachant que le total des pertes de change au titre de l'année 2013 a été établi à 1541299822 BFU.

4- La situation de la dette

L'examen de la situation de la dette tant au niveau du projet de loi de règlement que sur la base des rapports de la direction de la dette a fait ressortir un manque d'information sur les prêts que ce soit en terme de conditions c'est-à-dire durée, délai de grâce, taux etc. qu'en terme de remboursement (intérêt normaux, intérêts intercalaires et intérêts de retard).

Recommandation :

La cour recommande pour une meilleure transparence de la situation budgétaire de la dette de confectionner un livre de la dette comportant les détails par prêt en termes de conditions, de mobilisation, de remboursements et l'encours.

¹⁰ Rapport de la direction de la dette

¹¹ 142.467,2 Millions FBU- Rapport de la BRB de l'année 2013(avril 2014)

5- Dette intérieure envers la Banque Centrale

Outre les titres du trésor, l'Etat tient des dettes intérieures envers la BRB. La situation de la dette envers la BRB a été marquée par la consolidation des avances (2010 et 2012).

La cour considère que la classification des avances auprès de la BRB en tant qu'élément de la dette intérieure qui s'apparente plus à une opération de trésorerie qu'à une opération budgétaire ne serait pas en conformité avec les normes internationales. Elle estime également que la consolidation des avances de 2010 et 2012 traduiraient des insuffisances sur le plan de la gestion de la trésorerie de l'Etat.

Recommandation :

La Cour recommande la nécessité de veiller à l'amélioration du calendrier d'amortissement et de paiement en vue d'éviter des difficultés de trésorerie.

D- Les dépenses fiscales

Faute de définition du concept de dépenses fiscales au niveau du cadre juridique régissant les finances publiques au Burundi, la Cour des Comptes s'est référée aux normes internationales pour délimiter le périmètre de cette catégorie des dépenses. La Cour entend par dépenses fiscales, les pertes de recettes dues aux avantages fiscaux.

La cour note positivement que le ministère de finances publie un rapport au sujet des exonérations qui ont été évaluées en 2013 à plus de 110 milliards soit 2.6% du PIB et toutes ces exonérations ont été accordées sur une base légale notamment :

- les exonérations accordées dans le cadre de la loi sur la gestion des douanes. Il s'agit des exonérations accordées par le droit communautaire ;
- les exonérations accordées dans le cadre de la convention de Vienne sur les relations diplomatiques et consulaires ;
- les exonérations accordées dans le cadre des accords bilatéraux et/ou multilatéraux avec les Partenaires Techniques et Financiers ;
- les exonérations accordées aux ONGs dans le cadre de l'assistance humanitaire ;
- les avantages fiscaux accordés par des lois spécifiques à certaines personnalités par rapport aux fonctions qu'elles exercent ;
- et les incitations fiscales accordées aux investisseurs par le code des Investissements.

En revanche, la cour considère que le respect des normes internationales en matière de communication sur les dépenses fiscales exigerait respectivement la mise en place d'un cadre juridique et l'élaboration d'un inventaire.

1- Cadre juridique encadrant les dépenses fiscales

La Cour suggère le concept de la dépense fiscale soit défini par rapport aux considérations suivantes :

- La dépense doit être liée à un avantage accordé par l'Etat ;
- Les bénéficiaires peuvent être un ou plusieurs redevables ;
- L'avantage accordé consiste en une réduction d'une charge à supporter. Cette réduction constitue une exception à une règle. Cette règle doit découler d'un traitement similaire des situations comparables soit selon une échelle de comparaison soit selon l'objet.

La mise en place d'un cadre juridique régissant les dépenses fiscales permettrait de mieux les encadrer aussi bien au niveau de l'administration fiscale qu'au niveau de la communication des informations budgétaires.

2- Absence d'inventaire exhaustif des mesures engendrant des dépenses fiscales

Les dépenses fiscales s'analysent comme "des dispositions législatives ou réglementaires dont la mise en œuvre entraîne pour l'État une perte de recettes et donc, pour les contribuables, un allègement de leur charge fiscale par rapport à ce qui serait résulté de l'application de la norme

Le besoin qu'il y ait un inventaire des mesures générant des dépenses est toute à fait pertinent. Cette liste devrait constituer une base de suivi et de contrôle aussi bien gouvernemental que parlementaire. En effet, au vu d'un travail d'analyse et de contrôle des mesures pourraient être retirées, ou ajoutées à cet inventaire.

En effet, du moment que l'inventaire doit toucher aussi bien les exonérations, les abattements sur l'assiette du prélèvement, les déductions de charges, les réductions et crédits d'impôts et l'application de taux réduits, l'inventaire ne peut être qu'une mission difficile.

La cour recommande vivement d'engager les procédures pour établir un inventaire des mesures engendrant des dépenses fiscales et ce dans le but d'améliorer la qualité de l'information produite au Parlement.

Partie 3 : L'analyse des opérations Budgétaires

Chapitre 1 : l'analyse de l'exécution des recettes budgétaires

A- Des produits fiscaux (Compte 71)

Au cours de l'exercice 2013, les produits fiscaux étaient prévus pour un montant de 516 446 202 344 FBU (y compris les exonérations). Ils ont été réalisés à hauteur de 580 454 855 711, soit un taux de 112%.

Le tableau suivant montre les différentes répartitions des produits fiscaux.

Tableau 10: Etat de réalisation des produits fiscaux

N° Compte	Intitulé	Prévision 2013	Réalisation 2013	Taux de réalisation(%)
71	PRODUITS FISCAUX	516 446 202 344	580 454 855 711	112%
711	Impôt sur le revenu, les bénéfices et les gains en capital	151 290 763 751	146 205 100 749	97%
714	Impôt intérieur sur les biens et services	299 976 884 862	326 963 645 055	109%
715	Impôt sur le commerce extérieur et les transactions internationales	47 178 553 731	50 712 368 558	107%
718	Autres recettes fiscales	0	100 000	#DIV/0!
76	Impôts et taxes exonérés	18 000 000 000	56 573 641 349	314%

Source : LF Rév 2013 et PLR 2013

Le tableau ci-dessus montre que les réalisations des produits fiscaux ont dépassé les prévisions d'un montant de 64 008 653 367, soit un taux de +12%.

Les réalisations des recettes des impôts et taxes exonérés évaluées à 56 573 641 349 FBU ont largement dépassé les prévisions de 18 000 000 000 FBU, soit un taux de +314%.

La Cour constate que les prévisions des exonérations, fixées à 18 000 000 000 FBU pour l'exercice 2012, ont été reconduites pour l'exercice 2013 alors que pour l'exercice précédent elles avaient connues des réalisations à hauteur de 52 765 435 418, soit un taux de 293, 14%.

La Cour recommande au Ministère des Finances d'établir des prévisions réalistes au titre des exonérations, de tant plus que des écarts ont été constaté en comparaison avec les données tenus par l'OBR sur ces opérations.

Tableau 11: Comparaison des données de l'OBR et celles de la BGC 2013 sur certains types de recettes

N° Compte	Intitulé	Rapport OBR	BGC 2013	Ecart
711	Impôt sur le revenu, les bénéfices et les gains en capital	143 860 120 643	146 205 100 749	2 344 980 106
714	Impôts intérieurs sur les biens et services	185 177 368 248	326 963 645 055	141 786 276 807
715	Impôts sur le commerce extérieur et les transactions internationales	50 525 345 888	50 712 368 558	187 022 670

Source : Rapport de l'OBR 2013 et PLR (BGC2013)

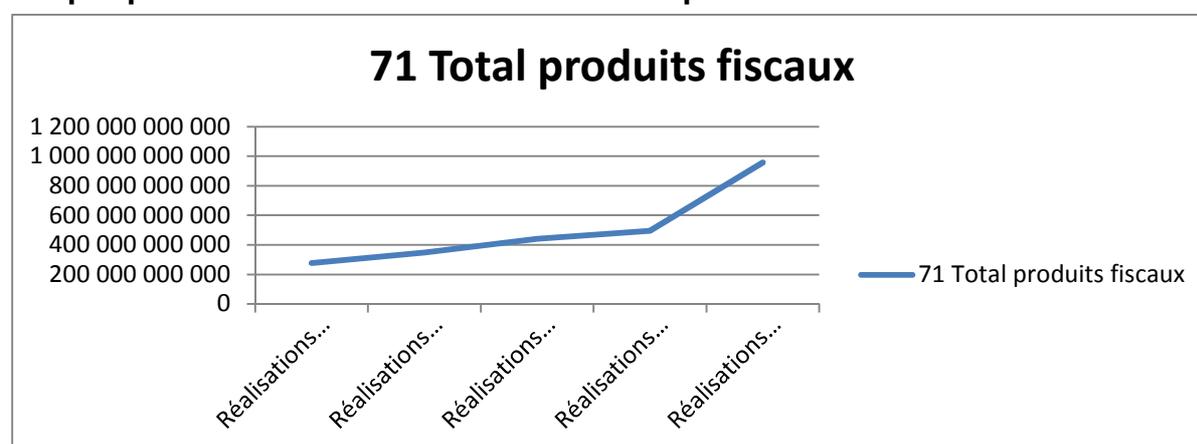
Tableau 12: Evolution des produits fiscaux

N° Compte	Intitulé	Réalisations 2009	Réalisations 2010	Réalisations 2011	Réalisations 2012	Réalisations 2013
711	Impôts sur le revenu, les bénéfices et les gains en capital	84 699 824 671	112 825 000 000	124 510 000 000	162 684 253 870	580 454 855 711
714	Impôts sur les biens et services	147 351 005 691	194 624 000 000	248 528 000 000	279 032 377 858	326 963 645 055
715	Impôt sur le commerce extérieur et les transactions internationales	44 515 973 587	39 475 222 738	68 652 074 561	53 307 407 789	50 712 368 558
718	Autres recettes fiscales	0	0	0	33 300	100 000
71	Total produits fiscaux	276 566 803 949	346 924 222 738	441 690 074 561	495 024 072 817	958 130 969 324

Source : Rapports de la Cour de 2009 à 2012 et PLR 2012

Au cours des cinq dernières années (de 2009 à 2013), les produits fiscaux n'ont cessé d'augmenter. Ils ont connu, en 2013 une augmentation remarquable, presque le double de ceux de 2012 grâce aux recettes provenant des impôts sur le revenu, les bénéfices et les gains en capital.

Graphique 1: Evolution des réalisations des produits fiscaux



Selon le graphique ci-dessus, les produits fiscaux ont connu une évolution ascendante continue de 2009 à 2012 et plus ascendante encore pour l'année 2013.

1- De l'impôt sur les revenus, les bénéfices et les gains en capital (Compte 711)

L'impôt sur les revenus est constitué par l'impôt sur les revenus payés par des personnes physiques, impôt sur les personnes morales ainsi que l'impôt sur le revenu non ventilables.

Le tableau suivant montre les réalisations des différentes composantes des impôts sur les revenus, les bénéfices et les gains en capital.

Tableau 13: Réalisations des impôts sur les revenus, les bénéfices et les gains en capital

N° Compte	Intitulé	Prévision 2013	Réalisation 2013	Taux de réalisation(%)
7111	Personnes physiques	49 011 533 258	3 672 511 527	7%
7112	Personnes morales	101 287 633 525	95 790 915 224	95%
7113	Impôt intérieur sur les biens et services	991 596 968	460 289 680	46%
	Total	151 290 763 751	99 923 716 431	66%

Source : LF Révisée et PLR 2013

De ce tableau, il se dégage que seuls des impôts sur les personnes morales ont été réalisés à un taux de 95% alors que les autres composantes ont connu des réalisations n'atteignant pas 50%.

Comparée à l'exercice précédent, cette rubrique a connu une diminution de 62 715 537 439, soit un taux de -29,33%.

2- Des impôts sur les biens et services (Compte 714)

Les impôts sur les biens et services sont constitués des impôts généraux sur les biens et services, des droits d'accises, des taxes sur des services déterminés, des taxes sur l'utilisation des biens ou l'exercice d'activité ainsi que des autres impôts sur les biens et services.

Le tableau ci-après présente les réalisations en impôts et taxes sur les biens et services au cours de l'exercice 2013.

Tableau 14: Impôts sur les biens et services

N de Cpte	Intitulé	prévisions 2013	Réalisations 2013	Taux de réalisation (%)
7141	Impôts généraux sur les biens et services	192 088 819 724	211 002 244 783	109,85
7142	Accises	100 866 450 354	110 141 569 584	109,20
7143	taxes sur des services déterminés	0	2 756 232 591	
7144	taxes sur l'utilisation	5 853 695 414	2 726 996 393	46,59

	des biens ou l'exercice d'activité			
	Autres	213 524 330	0	0
7148	Autres impôts sur les biens et services	954 395 040	336 601 704	35,27
	Total	299 976 884 862	326 963 645 055	109,00

Source : LF Rév et PLR 2013

La rubrique des impôts sur les biens et services a connu un taux de réalisation de 109%. Pour cette rubrique, il y a lieu de remarquer que certaines sous-rubriques ont enregistré des taux de réalisations faibles. Il s'agit de taxes sur l'utilisation des biens ou l'exercice d'activité (46,59%) et autres impôts sur les biens et services (35,27%). Il convient également de signaler que les taxes sur des services déterminés ont enregistré une réalisation nulle sur des prévisions de 213 524 330FBU et une autre rubrique qui a connu des réalisations de 2 756 232 591FBU sans que la loi de finances n'ait établi de prévisions à ce titre.

a- Des impôts généraux sur les biens et services (7141)

Les impôts généraux sur les biens et services comprennent la taxe de transaction-TVA à l'importation, TVA intérieure et Taxe sur le chiffre d'affaire des entreprises touristiques

Tableau 15: Réalisations des impôts généraux sur les biens et services

N de cpte	Intitulé	prévisions 2013	Réalisations 2013	Taux de réalisations
71411	Taxe de transaction- TVA à l'importation	192 088 819 724	107 409 324 220	55,92
71412	TVA intérieure	0	103 592 920 563	
71413	Taxe sur le chiffre d'affaire des entreprises touristiques	0	0	
	Total	192 088 819 724	211 002 244 783	109,85

Source : LF Rév et PLR 2013

Il ressort de ce tableau, l'absence des prévisions pour la rubrique TVA intérieure alors que pour cette rubrique les recettes collectées représentent une part significative.

b- Des accises (7142)

Les recettes des accises proviennent des Taxes de consommation sur le tabac, Taxe de consommation sur la bière, Taxe de consommation sur le sucre, Taxe sur le poisson vendu, , Taxe sur les abonnés de télédistribution, Taxe de consommation sur le carburant, Taxe de consommation sur les véhicules, Taxe de consommation sur les télécommunications et Taxe de consommation sur les vins et spiritueux. La réalisation des différentes rubriques des accises est traduite dans le tableau suivant :

Tableau 16: Recettes des droits d'accises

N de cpte	Intitule	prévisions 2013	Réalisations 2013	Taux de réalisations
71421	Taxe de consommation sur le tabac	6 490 678 508	5 805 541 748	89,44
71422	Taxe de consommation sur la bière	68 655 055 658	74 157 764 834	108,02
71423	Taxe de consommation sur le sucre	11 119 055 719	12 826 566 044	115,36
71424	Taxe sur le poisson vendu	0	0	
71425	Taxe sur les abonnés de télédistribution	7 832 396 642	17 484 102	0,22
71426	Taxe de consommation sur le carburant	3 307 434 173	3 708 391 156	112,12
71427	Taxe de consommation sur les véhicules	886 446 078	3 694 871 174	416,82
71428	Taxe de consommation sur les télécommunications	2 575 381 576	9 194 419 866	357,01
71429	Taxe de consommation sur les vins et spiritueux	0	736 530 660	
	Total	100 866 448 354	110 141 569 584	109,20

Source : LF et PLR 2014 (3)

La Cour constate à cet égard que la présentation des tableaux au niveau du projet de loi de règlement n'est pas en conformité avec le plan comptable. En effet, elle a relevé qu'il ya des numéros des comptes qui ne correspondent pas avec leurs intitulés. Il s'agit par exemple du sous compte 71429 « Taxe de consommation sur les vins et spiritueux » alors que dans le plan budgétaire et comptable de l'Etat, ce sous compte porte l'intitulé de « remboursement et dégrèvements ».

Le MFPDE s'est engagé de se concerter avec l'OBR pour pouvoir créer des sous-comptes appropriés pour les nouveaux impôts et taxes.

Pour cette rubrique, les réalisations sont de 110 141 569 584FBU sur des prévisions de 100 866 448 354FBU, soit un taux de 109,20%. Il ressort également de ce tableau qu'il y a des rubriques qui ont connu des plus-values par rapport à leurs prévisions. Il s'agit de la Taxe de consommation sur les télécommunications

(375,01%), la Taxe de consommation sur les véhicules (416,82 %), la Taxe de consommation sur le carburant (112 ,12%), la Taxe de consommation sur le sucre (115,36%) et la Taxe de consommation sur la bière (108,02%). Il convient également de signaler qu'il y a une autre rubrique qui a accusé une réalisation quasi nulle. Il s'agit de Taxe sur les abonnés de télédistribution avec 0,22%.

Il a été également relevé que les taxes sur les services déterminés ont été réalisées à hauteur de 2 756 232 591 FBU sans avoir été prévues par la loi de finances.

Etant donné l'importance du montant recouvré et le caractère permanent de ces taxes, la Cour recommande d'établir des prévisions à ce titre.

c- Des taxes sur la permission d'utilisation de biens ou l'exercice d'activités (compte 7144)

Le tableau ci - après montre le niveau de réalisations de cette rubrique :

Tableau 17: Taxes sur permis d'utilisation de biens ou l'exercice d'activités

N de cpte	Intitulé	Prévisions 2013	Réalisations 2013	Taux de réalisations
714411	permis de conduire	413 694 444	221 139 100	53,45
7144180	Autres (vignettes fiscales)	3 199 262 306	993 937 599	31,07
7144181	Autres (plaques, transferts, cartes, changement d'usage,)	2 240 738 664	1 368 146 093	61,06
714421	permis de pêche	1 331 009	355 150	26,68
714423	permis de coupe de bois	1 442 239	17 692 795	1226,76
714424	Taxe d'abattage des animaux	6 214 881	5 251 400	84,50
714425	Permis de travail	204 556 201	120 474 256	58,90
	Total	6 067 239 744	2 726 996 393	44,95

Source : LF Rév et PLR 2013

Les recettes collectées sur la rubrique « taxes sur la permission d'utilisation de biens ou l'exercice d'activités » (compte 7144) s'élèvent à 2 726 996 393FBU sur des prévisions de 6 067 239 744 FBU, soit un taux de 44,95%.

Il ressort du tableau ci-dessus que la rubrique « permis de coupe de bois » enregistre des recettes importantes avec un taux de 1226,76%. D'autres rubriques n'ont pas

atteint le niveau de leurs prévisions. Il s'agit de la taxe de permis de pêche (26,68%) et Autres (31,07%).

3- Impôts sur le commerce extérieur et les transactions internationales (715)

Le tableau suivant montre les réalisations au cours de l'exercice 2013 :

Tableau 18 : Réalisations au cours de l'exercice 2013

Comptes	Intitulés	Prévisions 2013	Réalisations 2013	Taux de réalisation
7151	Droits de douane et autres droits d'importation	37 611 441 945	42 217 549 314	112%
7152	Taxes à l'exportation	125 940 198	774 981 782	615%
7153	Compensation COMESA	3 947 087 664	1 605 315 353	41%
7158	Autres impôts sur le commerce extérieur et les transactions	5 494 083 924	6 114 522 109	111%
	Total	47 178 553 731	50 712 368 558	107%

Source : LF Révisée et PLR 2013

Les recettes collectées au niveau de cette rubrique ont été réalisées à hauteur de **50 712 368 558, soit un taux de 107%**.

En ce qui concerne les prévisions des recettes provenant des taxes à l'exportation (125 940 198), la Cour constate que pour l'exercice sous examen, celles-ci ont été sous-estimées étant donné qu'elles ont connu des réalisations à hauteur de 774 981 782, soit un taux de 615%.

Le tableau suivant retrace les réalisations des droits de douane et autres droits d'importation :

Tableau 19: réalisation des droits de douane et autres droits de l'importation

Comptes	Intitulés	Prévision 2013	Réalisations 2013	Taux de réalisation
7151200	Taxe sur les carburants (FRN)	8 178 212 516	9 924 431 746	121%
71511	Droits de douane à l'importation	26 709 614 743	32 233 267 847	121%
71514	Droits d'accises sur les véhicules usagers	900 000 000	0	0%
7151202	Taxe sur les carburants (Fonds social carburant)	1 699 000 000	0	0%
7151201	Taxe sur les carburants (Fonds stocks stratégique)	110 166 020	33 376 601	30%
71513	Taxe forfaitaire	14 448 666	26 473 120	183%
	Total	37 611 441 945	42 217 549 314	112%

Source : LF Rév et PLR 2013

Le tableau ci-haut montre que les recettes venant des taxes sur les carburants (Fonds social carburant) et droits d'accises sur les véhicules usagers n'ont pas été réalisés alors qu'ils étaient respectivement prévus à 1 699 000 000 et à 900 000 000. A part la taxe sur le carburant (Fonds stocks stratégique) qui a été réalisée à un faible taux (30%), les autres rubriques ont été réalisées à plus de 100%.

B- Des recettes non fiscales (Compte 72)

Les recettes non fiscales sont principalement constituées des revenus de la propriété, des ventes de biens et de services, des droits administratifs, des amendes et pénalités ainsi que des autres produits non fiscaux non connus d'avance (nca).

Au cours de l'exercice 2013, les recettes non fiscales ont été prévues pour un montant de 49 159 948 710 FBU et réalisées à hauteur de 37 077 073 996 FBU.

Le tableau ci-dessous présente les prévisions et les réalisations des recettes non fiscales comme suit :

Tableau 20: Recettes non fiscales en FBU

Comptes	Intitulés	Prévisions 2013	Réalisations 2013	Taux de réalisation
721	Revenus de la propriété	16 999 855 291	16 124 273 116	94,8%
722	Vente des biens et services	5 661 277 512	1 307 857 331	23,1%
723	Droits administratifs	25 365 571 057	17 291 711 895	68,2%
724	Amandes et pénalités	933 244 850	1 201 463 167	128,7%
728	Autres produits non fiscaux nca	200 000 000	1 151 768 487	575,9%
Total		49 159 948 710	37 077 073 996	75,4%

Source : LFR 2013, PLR et BGC 2013.

Les recettes non fiscales ont été réalisées à hauteur de 75,4% par rapport à leurs prévisions sachant que les sous-rubriques ont enregistré des taux variés.

En effet, les « autres produits non fiscaux » et « les amendes et pénalités » ont été réalisés à un taux supérieur à 100%, respectivement 575,9% et 128,7%. L'autre rubrique qui a connu un taux de réalisation satisfaisant est « le Revenu de la propriété ». Par contre la rubrique de « vente des biens et services » a connu un faible taux d'exécution de 23,1%.

L'évolution des recettes non fiscales de 2009 à 2013 est présentée dans le tableau ci-dessous :

Tableau 21: Evolution des recettes non fiscales

Comptes	Intitulés	Réalisations 2009	Réalisations 2010	Réalisation 2011	Réalisations 2012	Réalisations 2013	Variation de 2013/2012
721	Revenus de la propriété	14 356 817 413	11 146 649 883	18 378 395 695	15 309 883 879	16 124 273 116	5,3%
722	Vente de biens et de services	3 384 100	595 545 577	1 107 460 390	2 155 703 985	1 307 857 331	-39,3%
723	Droits administratifs	3 329 950 893	17 437 766 278	12 195 242 726	18 402 486 487	17 291 711 895	-6,0%
724	Amendes, pénalités et confiscations	456 177 499	437 699 560	579 229 211	1 851 912 264	1 201 463 167	-35,1%
728	Produits divers non identifiés(Autres)	5 183 121 073		0	0	1 151 768 487	
Total		23 329 450 978	29 617 661 298	32 260 328 022	37 719 986 615	37 077 073 996	-1,7%
	Variation		27,0%	8,9%	16,9%	-1,7%	

Source : Rapports de la Cour de 2009 à 2012 et PLR 2013

Au cours des quatre dernières années de 2009 à 2012, les recettes non fiscales ont connu une augmentation. Elles ont passé de 23 329 450 978 FBU en 2009 à 37 719 986 615 FBU en 2012. Mais en 2013, les recettes non fiscales ont connu une faible diminution de 1,7% de 2012 à 2013.

1- Des revenus de la propriété (Compte 721)

Les revenus de la propriété sont constitués des dividendes, des prélèvements sur les excédents des quasi-sociétés ainsi que des loyers. Les réalisations de ces recettes se présentent comme le montre le tableau suivant.

Tableau 22: Recettes des revenus de la propriété

Comptes	Intitulés	Prévisions 2013 (FBU)	Réalisations 2013 (FBU)	Taux de réalisation
7211	Dividendes	13 677 612 833	12 126 493 633	88,7%
7212	Prélèvements sur les quasi- sociétés	0	19 524 270	
7213	Loyers	3 322 242 458	3 978 255 213	119,7%
Total		16 999 855 291	16 124 273 116	94,8%

Source : PLR 2013

Pour l'année 2013, les revenus de la propriété étaient prévus pour 16 999 855 291 FBU et ont été encaissés à hauteur de 16 124 273 116 FBU, ce qui représente un taux de réalisation de 94,8%.

Les composantes des revenus de la propriété des loyers et des prélèvements sur les quasi-sociétés ont été recouvrées sans qu'elles aient été prévues par la Loi de finances.

a. De la situation des dividendes payés à l'Etat (Compte 7211)

Les dividendes payés à l'Etat pour l'exercice 2013 ont été de **12 126 493 633 FBU** sur une prévision de **13 677 612 833 FBU**.

Le tableau suivant détaille les éléments qui composent les dividendes payés à l'Etat :

Tableau 23: Des dividendes payés à l'Etat

Comptes	Intitulés	Prévisions 2013(FBU) (I)	Réalisations 2013 (FBU) (II)	Taux de réalisation
72112	Dividendes des autres institutions financières	0	1 417 683 925	
72113	Dividendes des entreprises non financières	13 677 612 833	10 708 809 708	78,3%
Total		13 677 612 833	12 126 493 633	88,7%

Source : LF et PLR 2013.

Les dividendes attendus par l'Etat ont été réalisés à hauteur de 88,7%.

L'année dernière, les dividendes qui provenaient des « autres entreprises financières » étaient de loin supérieurs aux prévisions, soit (861%). Pour l'année sous revue, il y a eu une réalisation de 1 417 683 925 FBU alors que les prévisions étaient nulles. Les dividendes des entreprises non financières ont été réalisés à 78,3%.

La Cour constate qu'il y a eu une sous estimation des dividendes des autres institutions financières étant donné qu'il y a eu des réalisations non négligeables sans prévisions.

b. Loyers payés à l'Etat (Compte 7213)

Les recettes des loyers payés à l'Etat proviennent de la location des terrains, des reve

nus et redevances des carrières ainsi que des redevances domaniales.

Le tableau ci-dessous présente la situation des loyers payés à l'Etat comme suit :

Tableau 24: Des loyers payés à l'Etat

Comptes	Intitulés	Prévisions 2013 (FBU)	Réalisations 2013 (FBU)	Taux de réalisation
72131	Location terrains et maisons	20 235 593	66 215 704	327,2%
72132	Revenus et redevance des carrières	1 121 244 457	1 097 423 275	97,9%
72133	Redevances domaniales	2 180 672 408	2 814 616 234	129,1%
Total		3 322 152 458	3 978 255 213	119,7%

Source : LF et PLR 2013.

Les recettes provenant des loyers payés à l'Etat totalisent, au cours de l'exercice 2013, un montant de 3 978 255 213 FBU sur les prévisions de 3 322 152 458 FBU, soit un taux de réalisation de 119,7%. Ce taux provient des plus-values de la location terrains et redevances domaniales respectivement établis à 327,2% et 129,1% et de la réalisation du revenus et redevance des carrières à 97,9%.

2- Recettes sur les ventes de biens et services

Les recettes encaissées sur les ventes de biens et services ont totalisé un montant de 1 307 857 331 sur les prévisions de 5 661 277 512, soit un taux de réalisation de 23,1%. Le tableau suivant indique les composantes de ces recettes.

Tableau 25: Des réalisations des recettes sur ventes de biens et services

Comptes	Intitulés	Prévisions 2013 (FBU)	Réalisations 2013 (FBU)	Taux de réalisation
7221	Location d'immeubles	39 893 097	63 726 126	159,7%
7222	Ventes de matériel et meubles réformés	4 561 560 836	306 267 680	6,7%
7223	Ventes d'imprimés et de documentation	766 397 600	683 097 779	89,1%
7225	Prestations des services de santé	290 521 933	251 991 046	86,7%
7226	Prestations des services vétérinaires	2 904 046	2 774 700	95,5%
Total		5 661 277 512	1 307 857 331	23,1%

Source : PLR 2013.

La réalisation des recettes sur vente de biens et services a été très faible, sur une prévision de 5 661 277 512 les réalisations ont été de 1 307 857 331, soit un taux de 23,1%. Ce faible taux est du aux faibles réalisations des recettes de ventes de matériels et meubles réformés (sur une prévision de 4 561 560 836, la réalisation a été de 306 267 680, soit un taux de 6,7%).

La Cour constate qu'il y a eu une faible réalisation des recettes de ventes de matériels et meubles, sur une prévision de 4 561 560 836, la réalisation a été de 306 267 680, soit un taux de 6,7%.

La Cour recommande de faire des prévisions réalistes sur la vente de matériels et meubles en tenant compte des réalités du pays.

3- Des droits administratifs (Compte 723)

Les droits administratifs composés des droits de visa, passeports et séjours, droits et permis sur l'exercice d'activité et divers droits et redevances. Le tableau ci-après retrace les prévisions et les réalisations de ces recettes.

Tableau 26: Recettes des droits administratifs

Comptes	Intitulés	Prévisions 2013 (FBU)	Réalisations 2013 (FBU)	Taux de réalisation
7231	Droits, visas, passeports et séjours	2 797 821 449	3 534 116 094	126,3%
7232	Droits et permis sur l'exercice d'activités	5 247 195 830	2 898 375 934	55,2%
7233	Divers droits et redevances	17 320 553 778	10 859 219 867	62,7%
Total		25 365 571 057	17 291 711 895	68,2%

Source : Budget, PLR et BGC 2013.

Les droits administratifs s'élèvent à 25 365 571 057 FBU sur des prévisions de 17 291 711 895 FBU, soit un taux de 68,2%.

Les recettes relatives aux droits, visas, passeports et séjours ont augmenté sensiblement avec une réalisation de 126,3%. Les autres rubriques ont connu des faibles taux de réalisation.

4. Des amendes et pénalités (Compte 724)

Les recettes au titre des amendes et pénalités ont été prévues à 933 244 850 et réalisées à hauteur de 1 201 463 167, soit un taux de 128,7%.

Le tableau ci-dessous détaille les différents types de recettes sur les amendes et pénalités.

Tableau 27: Recettes des amendes et pénalités

Comptes	Intitulés	Prévisions 2013(FBU)	Réalisations 2013 (FBU)	Taux de réalisation
724100	Infractions à la réglementation routière	830 672 887	875 342 971	105,4%
724200	Infractions à la réglementation commerciale	1 698 055	4 046 989	238,3%
724300	Amendes judiciaires	16 228 127	45 928 964	283,0%
724800	Autres	84 645 781	276 144 243	326,2%
Total		933 244 850	1 201 463 167	128,7%

Source : LF et PLR 2013.

A la lumière de ce tableau, les recettes des amendes et pénalités proviennent des infractions à la réglementation routière, des infractions à la réglementation commerciale, des amendes judiciaires et autres, avec un taux de réalisation de 128,7%.

La Cour constate que les rubriques infractions à la réglementation commerciale, amendes judiciaires et Autres ont connu des réalisations supérieures à 230%.

C- Les dons

1- Aperçu sur les recettes en dons

La loi de finances 2013 avait fixé le budget des recettes de dons à un montant de 711 920 016 456FBU et avait réparti ce montant entre les dons courants ou budgétaires à raison de 140 672 813 062FBU et les dons capital ou dons sur projets avec financements extérieurs pour un montant de 571 247 203 376 FBU, soit respectivement 19,76% et 80,24% du total des dons.

Tableau 28: Synthèse des ressources de dons du BGE 2013

Compte n°	Intitulé	Prévisions 2013	% du total des ressources	% du total des dons	Réalisations 2013	% du total des ressources	Taux de réalisations
731	Dons courants	140 672 813 062	10,71%	19,76%	118 849 515 291	10,52%	84,49%
732	Dons en capital	571 247 203 376	43,47%	80,24%	387 622 654 784	34,33%	67,86%
73	TOTAL DONS	711 920 016 438	54,18%	100,00%	506 472 170 075	44,85%	71,14%
Budget des ressources		1 314 041 367 492	100,00%		1 129 219 949 559	100,00%	

Source: LF et PLR 2013

Il se dégage du tableau qui précède que, globalement les prévisions de dons pour l'exercice 2013 ont été réalisées à hauteur de 506 472 170 075 FBU soit 71,14% dont 118 849 515 291 FBU (84,49%) pour les dons budgétaires ou dons courants et 387 622 654 784 (67,86%) pour les dons en capital appelés aussi dons sur projets avec financements extérieurs.

2. Recettes des dons par origine

Chacune des deux catégories de dons précitées peut provenir des donateurs bilatéraux et des organisations internationales comme le montre le tableau synthèse donné en annexe 1.

Le dit tableau montre que les réalisations des dons courants ont été alimentées par les donateurs bilatéraux et les organisations internationales. Il en est de même pour les dons en capital.

a- Des sources des dons budgétaires

Pour l'exercice 2013, le montant des recettes au titre des dons budgétaires s'élève à 118 849 515 291 FBU et provient seulement des organisations internationales. En effet, les dons courants inscrits au budget 2013 des donateurs bilatéraux n'ont pas connu de concrétisation. Quant aux fonds enregistrés en recettes dons en 2013, ils

proviennent principalement des institutions internationales comme l'Union Européenne (36 728 119 191FBU ou 102,85% des prévisions et de la Banque Mondiale (82 056 554 706FBU, soit 97,41% des prévisions).Ce sont ces contributions qui, majorées de divers autres apports en capital non prévus (64 841 294 FBU) dans le budget de 2013 ont totalisé les apports de 118 849 515 291FBU des dons courants (ou 84,49% des prévisions).

b- Des sources des dons en capital

Quant aux contributions qui avaient été inscrites au budget 2013, elles ont été concrétisées à hauteur de 84 807 480 588 par les donateurs bilatéraux et 302 815 174 196 FBU par les organisations internationales ce qui représente respectivement 55,19% et 72,51 % des prévisions.

Cependant, il a été impossible d'identifier les différentes contributions par donateur des dons en capital. En effet, la numérotation des comptes et les intitulés de ces derniers inscrits en prévision de dons en capital diffèrent sensiblement de celle utilisée pour la comptabilité lors de l'enregistrement des apports. Cela est dû au fait que le plan budgétaire et comptable de l'Etat tel que modifié par l'OM n° 540/757 du 25/07/2008 ne prévoit pas les nouveaux partenaires en développement du Pays.

3. Evolution des recettes de dons

Comme relevé dans les développements qui précèdent, les recettes de dons enregistrées au cours de l'exercice 2013 présentent des réalisations modestes (71,14%).

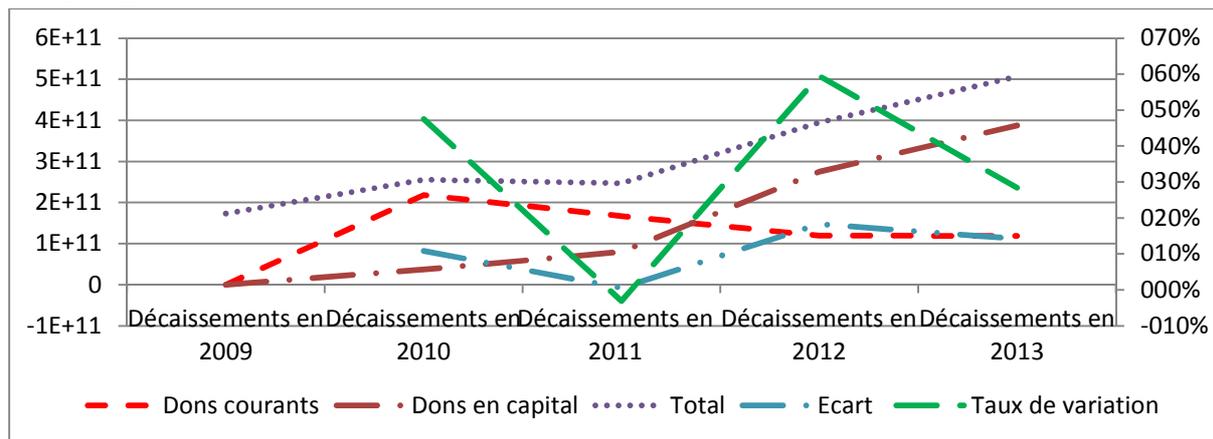
Le tableau ci-après reproduit et met en parallèle les contributions des partenaires en développement au cours des cinq dernières années c'est-à-dire de 2009 à 2013.

Tableau 29: Evolution des recettes de dons de 2009 à 2013

Dons	Décaissements en 2009	Décaissements en 2010	Décaissements en 2011	Décaissements en 2012	Décaissements en 2013
Dons courants	155 048 933 674	217 824 442 768	167 112 138 119	119 724 344 508	118 849 515 291
Dons en capital	17 996 950 794	37 463 492 144	80 198 249 734	274 688 552 755	387 622 654 784
Total	173 045 884 468	255 287 934 912	247 310 387 853	394 412 897 263	506 472 170 075
Ecart		82 242 050 444	-7 977 547 059	147 102 509 410	112 059 272 812
Taux de variation		47,53%	-3,12%	59,48%	28,41%

Source : Rapport de contrôle de l'exécution du BGE 2012 et PLR 2013

Graphique 2: Evolution des recettes de dons de 2009 à 2013



Le tableau et le graphique ci-dessus mettent en exergue les tendances affichées durant les cinq dernières années (2009-2013).

Ainsi selon les données affichées par le tableau et le graphique, les apports de dons pour les exercices 2009 et 2013 ont connu une évolution contrastée. En effet globalement, les dons ont connu une évolution en crescendo surtout au niveau des dons en capital. Cela n'a pas été le cas pour les dons courants qui, après avoir enregistré une nette amélioration en 2010 par rapport à 2009, n'ont cessé de fléchir constamment sur la période de 2011 à 2013.

Enfin, le graphique quant à lui confirme une évolution en dents de scie, traduisant ainsi au mieux la réalité.

D-Des produits exceptionnels (Compte 78)

Les produits exceptionnels que l'Etat prévoyait collecter étaient estimés à un montant de 29 706 800 000 et ils ont été réalisés à hauteur de 4 681 244 760, soit un taux de 16%. Le tableau ci-après retrace les réalisations des produits exceptionnels.

Tableau 30: Des produits exceptionnels

Comptes	Intitulés	Prévisions 2013	Réalisations 2013	Taux de réalisation
7812	Cessions des véhicules	0	960 746 034	
7820	Produits de la liquidation des entreprises publiques	200 000 000	179 311 630	90%
7830	Produits de la privatisation des entreprises publiques	6 600 000	713 383 733	10809%
7870	AMISOM	29 500 200 000	2 451 649 921	8%
7850	Reliquat frais de mission et provision	0	132 274 876	
7860	Remboursement de fonds détournés ou indûment perçus	0	240 229 592	
7880	Autres	0	3 648 974	
780000	Produits exceptionnels	29 706 800 000	4 681 244 760	16%

Source : LF Rév et PLR 2013

Il ressort de ce tableau, que l'ensemble des produits exceptionnels ont connu un faible taux de réalisation de 16%.

Seuls les produits de la liquidation des entreprises publiques et produits de la privatisation des entreprises publiques ont été réalisés respectivement à 90% et à 10809%.

La Cour constate que la plupart des sous comptes pour cette rubrique n'ont pas été prévus mais ont connu des réalisations.

Chapitre 2 : Analyse des charges du budget général de l'état, exercice 2013

Les dépenses du budget général de l'Etat pour l'exercice 2013 ont été exécutées à hauteur de 1 207 837 309 686 FBU¹² contre 1 368 916 204 934 FBU des prévisions du budget révisé, soit un taux d'exécution de 88,2%.

En glissement annuel, les dépenses totales ont augmenté de 126 359 962 220 FBU, soit un taux d'augmentation de 11,7%.

A- Situation de l'exécution des charges en 2013

1- *Aperçu général sur l'exécution des charges du budget général de l'Etat, exercice 2013*

Le niveau d'exécution du budget des charges pour l'exercice 2013 se présente de la manière suivante:

- a) 711 448 355 099 FBU (58,0%) pour les dépenses courantes et
- b) 496 388 954 587 FBU (41,1%) pour les dépenses en capital et prêts nets.

Par rapport au PIB nominal de 2013¹³, les dépenses totales exécutées en 2013 représentent 28,6%, les dépenses courantes 16,8% et les dépenses en capital et prêts nets représentent 11,7%. Ces dépenses sont décrites dans le tableau donné en annexe 2.

A l'analyse dudit tableau, il ressort que les dépenses courantes ont été globalement exécutées avec un excédent de 57 618 209 301 FBU, soit 7,2%.

A part les salaires et charges financières qui ont été exécutés sans aucun écart par rapport aux crédits, toutes les autres rubriques des dépenses courantes l'ont été avec des écarts importants. Les écarts les plus remarquables sont observés au niveau des rubriques suivantes :

- a) « autres biens et services » avec un écart de 10 966 505 398(+10,25%) ;
- b) « exonérations » avec un écart de 38 573 641 349 FBU (+ 214,5%) ;
- c) « dépenses de fonds » avec un écart de 16 509 092 822 (+180,3%).

Le tableau donné en annexe 3 met en exergue les parts des différents types des dépenses du budget de l'Etat.

La Cour note que, lors des prévisions du budget révisé 2013, une part importante de crédits avait été réservée en faveur des dépenses en capital et prêts nets (52,3%)

¹² PLR 2013, art.2

¹³ BIP nominal est de 4 230,0 milliards de FBU

au détriment des dépenses courantes (47,7%). Par contre, au titre de l'exécution du budget des dépenses globales, les dépenses courantes connaissent un taux d'exécution supérieur (58,9%) à celui des dépenses en capital (41,1%). C'est pour dire qu'en exécutant les dépenses en capital en dessous de 50%, les actions qui avaient été ciblées pour tirer la croissance économique jusqu' à 6,6% (voir la lettre de cadrage 2013-2015, page 11) n'ont pas été réalisées à plus de 50%.

La Cour note que parmi les exemples des actions envisagées en 2013 dans différents secteurs économiques pour tirer globalement la croissance à 6,6% , il est cité des actions de mise en œuvre du Programme National d'Investissement Agricole (PNIA). Sont notés également les actions en rapport avec la mise en valeur des espaces cultivables : aménagement des marais, disponibilisation des intrants agricoles et semences sélectionnées ; intensification du repeuplement du cheptel ; la promotion des industries agroalimentaire et textiles ; la construction de nombreux barrages hydroélectrique (ex. Kabu 16, Mpanda, etc.) ainsi que les actions de promotion du secteur « hébergement et restaurant ».

2- Evolution des dépenses totales sur les cinq dernières années

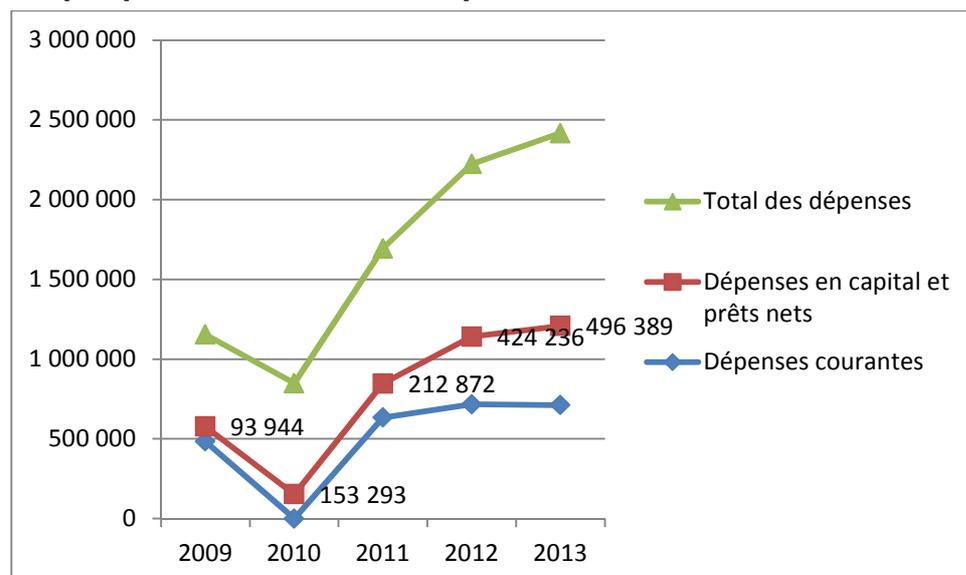
Les dépenses du budget général de l'Etat augmentent d'année en année même si les taux de variations ne sont pas constants. Le tableau donné en annexe 4 montre l'évolution des dépenses par nature sur cinq dernières années :

L'analyse dudit tableau montre que durant les cinq dernières années, les dépenses totales ont toujours connu une évolution à la hausse. Par rapport à 2012, les dépenses globales se sont accrues de 12%, les dépenses courantes ont diminué de 1% et les dépenses en capital et prêts nets ont connu un accroissement de 17%, ce qui est proche de 18,1% ¹⁴ (taux de croissance moyen projeté pour les dépenses en capital sur la période 2013-2015).

Le graphique ci-dessous montre l'allure de ces dépenses.

¹⁴ Voir lettre de cadrage (pge 15)

Graphique 3: Allure de ces dépenses de 2009 à 2013



B- Analyse des dépenses courantes

1- De la rémunération des salariés (exercice 2013)

Le budget général de l'Etat, exercice 2013, estimait à 296 605 429 755 FBU le montant alloué aux rémunérations des salariés.

Le tableau suivant présente l'état d'exécution par rapport aux prévisions.

Tableau 31: Rémunération des salariés

61	Rémunérations des salariés	Crédits	Engagements	Réalisations	Taux %
611	Rémunérations des sous-statuts	207 430 115 772	2 058 125 040 091	203 207 708 883	97,96%
612	Rémunération des sous-contrats	51 156 594 286	52 222 534 313	57 013 718 536	111,45%
613	Vacataires, contractuels, journaliers et occasionnels	2 321 472 089	2 229 603 974	2 229 563 974	96,04%
614	Indemnités particulières-Pouvoirs publics	7 722 498 938	7 861 828 491	7 861 828 491	101,80%
615	Primes et indemnités diverses	442 308 000	386 819 678	386 819 678	87,45%
616	Contributions sociales	27 532 440 670	27 389 396 450	24 779 053 912	90,00%
	Total rémunérations des salariés	296 605 429 755	2 148 215 222 997	295 478 693 474	99,62%

Source : Classifications économiques de l'exécution des dépenses et BGC (Annexes du PLR 2013)

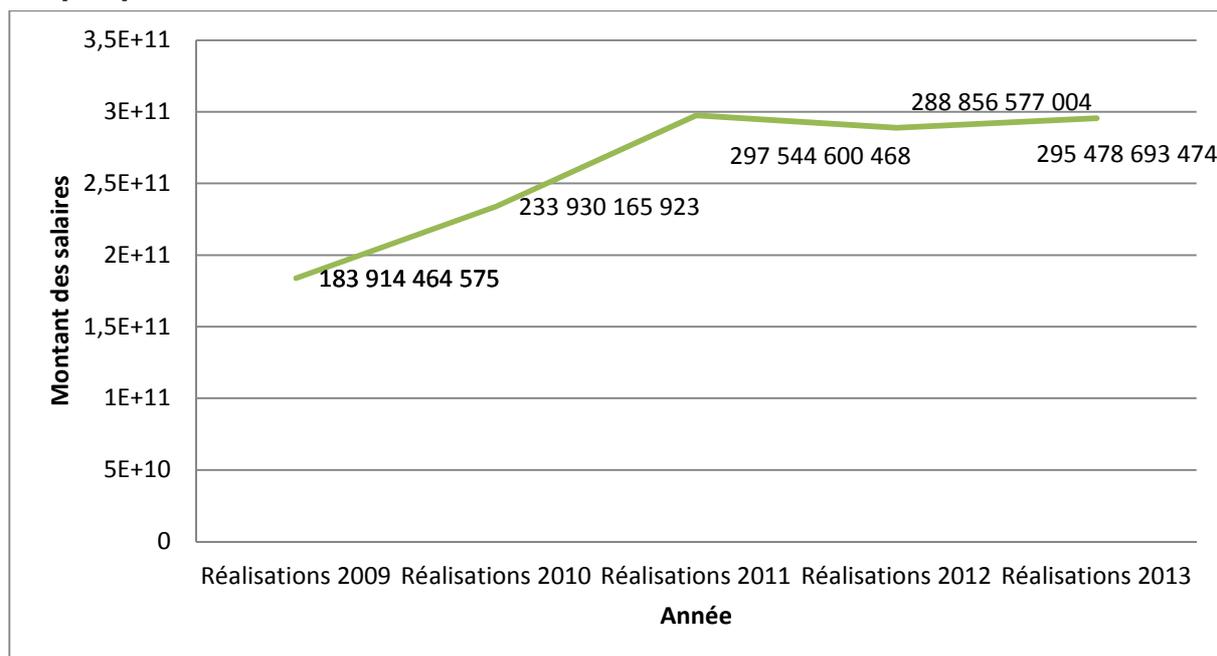
Selon le tableau ci-dessus, l'exécution a porté à 295 478 693 474 FBU les réalisations des rémunérations des salariés, soit un taux d'exécution de 99,62%.

Aussi, les salaires occupent une place importante dans les dépenses totales du pays, soit 41,53% des réalisations des dépenses courantes et elles représentent 7,0% du PIB nominal de 2013 selon les données de la BRB sur le PIB.

a- Analyse de l'évolution des salaires de 2009 à 2013

Le tableau donné en annexe 5 met en évidence l'évolution des salaires sur une période de 5 ans.

Graphique 4: Evolution des rémunérations



Le tableau donné en annexe 5 et le graphique de l'évolution des rémunérations de salariés de 2009 à 2013, montrent une évolution à la hausse des salaires de 2009 à 2013, excepté pour l'exercice 2012 qui a connu une diminution (2,9%).

Les dépenses de personnel passent de 288 856 577 004 FBU en 2012 à 295 478 693 474 FBU en 2013, soit une progression de 2,29% qui reste inférieure à une croissance moyenne projetée sur la période 2013-2015 (6,5%¹⁵)

La Cour constate qu'entre 2012 et 2013, les charges du personnel semblent être maîtrisées car les dépenses de personnel se sont seulement accrues de 2,9% alors que la lettre de cadrage 2013-2015 prévoyait une progression moyenne de 6,5%.

b- Des rémunérations des sous-statuts

Les rémunérations des sous-statuts d'un montant de 203 207 708 883 FBU sont constituées des rémunérations de base, des indemnités de déplacement, des primes de technicité, des primes de rendement, des allocations familiales et des autres rémunérations.

Le tableau suivant donne les détails du niveau de réalisations tel que renseigné par le PLR et ses annexes.

¹⁵ Lettre de cadrage 2013-2015, pge 15.

Tableau 32: Rémunération des sous statuts

Cpte	Nature de la dépense	Crédits (FBU)	Engagements (FBU)	Réalisations	Taux d'exécution
6111	Rémunération de base	153 402 248 547	150 848 517 839	153 877 876 648	100,31%
6113	Indemnités de déplacement	1 622 193 557	1 619 136 594	1 619 136 594	99,81%
6114	Prime de technicité	51 030 344 235	52 209 428 598	46 684 603 446	91,48%
6115	Prime de rendement	123 463 000	95 499 660	95 499 660	77,35%
6116	Allocations familiales	1 151 660 753	967 395 400	858 066 535	74,51%
6118	Autres	100 000 000	72 526 000	72 526 000	72,53%
	Total	207 429 910 092	205 812 504 091	203 207 708 883	97,96%

Source : Classification économiques de l'exécution des dépenses et la BGC 2013(annexes au PLR 2013)

Les rémunérations des sous-statuts ont été exécutées à hauteur d'un taux de 97,96 %.

La rubrique rémunération de base a connu une réalisation totale, soit un taux de 100,31%. Les rubriques qui n'ont pas connu une réalisation maximale sont « prime de technicité », « prime de rendement », « allocations familiales » et « autres » aux taux respectifs de 91,48%, 77,35%, 74,51% et 72,53%.

La cour constate une discordance des montants renseignés par les annexes du PLR 2013. En effet, la BGC mentionne un montant de 18 254 355 FBU pour la rémunération des sous-statuts alors que les calculs de la cour font état de 203 207 708 883 FBU, soit une différence de 203 189 454 528 FBU.

c- Rémunération des sous contrats

Les rémunérations des sous contrats sont constituées des rémunérations de base, des primes de technicité, des primes de rendement, des allocations familiales et autres.

Le tableau suivant indique les crédits alloués, les engagements et les réalisations pour ces rubriques.

Tableau 33: Rémunération des sous-contrats

Compte	Nature de la dépense	Crédits	Engagements	Réalisations	Taux d'exécution	dépassement
6121	Rémunération de base	42 125 103 131	44 285 001 585	49 681 968 470	112,19%	
6124	Prime de technicité	6 394 505 009	5 993 718 424	5 349 095 832	89,25%	
6125	Prime de rendement	570 444 666	558 475 664	558 731 664	100,05%	
6126	Allocations familiales	1 964 251 880	1 283 049 040	1 321 632 970	103,01%	
6128	Autres	102 289 600	102 289 600	102 289 600	100,00%	
	Total	51 156 594 286	52 222 534 313	57 013 718 536	111 ,45%	5 857 124 250

Source : Classification économique de l'exécution des dépenses et la BGC 2013

Les rémunérations des sous-contrats ont connu une réalisation de 57 013 718 536 FBU sur les prévisions de 51 156 594 286 FBU, soit un écart de 5 857 124 250 FBU représentant un taux d'exécution de 111,45%.

Toutes les rubriques ont connu une réalisation égale ou supérieure à 100% à l'exception de la rubrique « prime de technicité » qui a enregistré un taux d'exécution de 89,25%.

c. Des rémunérations des vacataires, contractuels, journaliers et occasionnels

La rubrique des rémunérations des vacataires, contractuels, journaliers et occasionnels a été réalisée à hauteur de 2 229 563 974 FBU sur une prévision de 2 321 472 098 FBU, soit un taux de réalisation de 90,6% comme le montre le tableau ci-dessous.

Tableau 34: Vacataires, contractuels, journaliers et occasionnels

Cpte	Bénéficiaires	crédits	Réalisations	Taux %
6131	Rémunération des vacataires	300 000 000	300 000 000	100,00%
6132	Personnels sous contrats spécifiques	1 573 785 303	1 502 273 678	95,46%
6134	Journaliers	62 396 000	42 705 300	68,44%
6135	Rémunération des occasionnels	385 290 786	384 584 996	99,82%
	Total	2 321 472 089	2 229 563 974	96,04%

Source : Classification économique de l'exécution des dépenses et la BGC 2013

Il ressort du tableau ci-avant que l'exécution de ces rubriques par rapport aux prévisions budgétaires a atteint 96,04%. Ce taux est dû en grande partie aux faibles réalisations des rémunérations des journaliers (68,44%) et des sous-contrats spécifiques (95,46%).

d. Des indemnités particulières-pouvoirs publics

La rubrique « indemnités particulières-pouvoirs publics » regroupe les traitements et indemnités du personnel politique, traitement et indemnités de parlementaires, sujétions et autres. Cette rubrique a été exécutée à 101,80%.

e. Des primes et indemnités diverses

Les primes et indemnités diverses sont constituées des indemnités de caisse et autres qui ont été réalisées à hauteur de 87,45 %. En d'autres termes, sur les prévisions de 442 308 000 FBU les réalisations ont été de 386 819 678 FBU. Ce taux est dû à une faible réalisation des indemnités de caisse.

Tableau 35: Des primes et indemnités diverses

Cpte	Bénéficiaires	crédits	Réalisations	Taux %
6152	Indemnités de caisse	7 500 000	1 040 400	13,87%
6158	autres	434 808 000	385 779 278	88,72%
	Total	442 308 000	386 819 678	87,45%

Les réalisations de la rubrique indemnités de caisse s'élèvent à 1 040 400 FBU sur une prévision de 7 500 000 FBU, soit un faible taux de réalisation de 13,87%.

2- Des autres biens et services

a. des services extérieurs

Le tableau ci-dessous présente l'exécution des dépenses relatives aux services extérieurs :

Tableau 36: Des services extérieurs

N° de compte	Intitulé	réalisations 2012 (BGC)	Crédits 2013 (classification)	réalisations 2013 (BGC)	taux de réalisation
621	Frais de formation du personnel et frais de mission	10 319 985 871	12 238 800 849	12 024 522 872	98,2%
622	Frais de relation publiques, publicité et intendance	1 922 487 487	2 248 466 322	2 220 292 923	98,7%
623	Contrats de prestation de services et abonnements	2 267 115 419	2 105 846 178	2 154 051 250	102,3%
624	Locations	18 987 031 989	21 384 553 708	20 544 699 995	96,1%
625	Entretiens et réparations	7 621 312 919	9 895 787 489	9 627 129 906	97,3%
626	Assurances	548 434 879	697 931 844	686 553 294	98,4%
627	Frais d'honoraires, d'actes et d'assistance technique	2 318 398 373	6 245 993 986	6 467 370 889	103,5%
	Total	43 984 766 937	54 817 380 376	53 724 621 129	98,0%

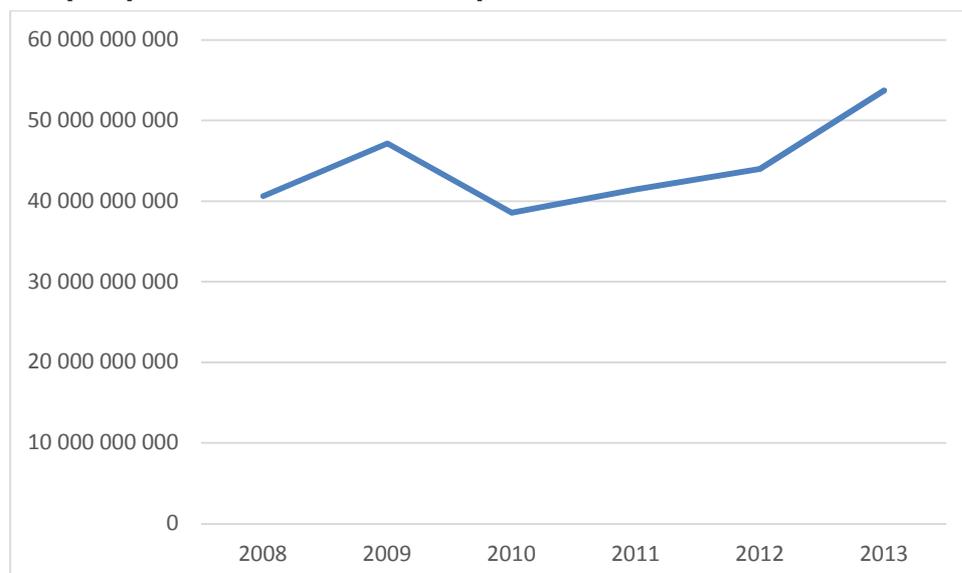
Les dépenses des services extérieurs ont été exécutées à hauteur de 53 724 621 129 FBU sur des prévisions de 54 817 380 376 FBU, soit un taux d'exécution de 98%. L'année précédente, elles avaient été exécutées à hauteur de 43 984 766 937 FBU, soit une augmentation de 9 739 854 192 FBU représentant 22,1%

Les dépenses relatives aux contrats de prestations de services et abonnement et celles relatives aux frais d'honoraires, d'actes et d'assistance technique ont connu des écarts respectivement de 2,3 % et 3,5%.

- **Evolution des dépenses relatives aux services extérieures**

Cette évolution est décrite dans le tableau donné en annexe 6.

Graphique 5: Evolution des dépenses des services extérieurs



Les dépenses relatives aux services extérieurs ont généralement connu une variation à la hausse sauf une baisse qui a été observée en 2010.

Ces dépenses devraient sensiblement être réduites avec la mise en œuvre de la politique de charroi zéro.

Les développements suivants montrent de façon détaillée les réalisations de chaque rubrique.

. Des frais de formation du personnel et frais de mission

Les réalisations des dépenses de frais de formation du personnel et frais de mission sont présentées dans le tableau ci-dessous :

Tableau 37: Des frais de formation du personnel et frais de mission

N° de compte	Intitulé	Réalisations 2012	Crédits 2013	Réalisations 2013	Taux de réalisation	Taux de variation
6212	Formation au Burundi	1 194 904 415	2 035 512 491	1 960 333 508	96,3 %	64,1 %
6213	Frais de mission personnalités politiques à l'Etranger	2 619 566 739	2 686 757 122	2 640 547 353	98,3 %	0,8%
6214	Frais de mission des fonctionnaires à l'Etranger	3 641 050 437	4 666 225 660	4 597 957 455	98,5 %	26,3 %
6215	Frais de mission des diplomates à l'Etranger	677 436 754	578 980 868	563 171 569	97,3 %	- 16,9 %
6216	Frais de mission à l'intérieur	2 187 027 526	2 271 324 708	2 262 512 987	99,6 %	3,5%
	TOTAL	10 319 985 871	12 238 800 849	12 024 522 872	98,2 %	16,5 %

Les dépenses des frais de formation et frais de mission ont été réalisées à hauteur de 12 024 522 872FBU en 2013 contre les prévisions de 12 238 800 849FBU, soit un taux de 98,2%. Pour l'année précédente, elles avaient été réalisées à hauteur de 10 319 985 871FBU, soit un taux de variation de 16,5%.

Cette hausse est due à l'augmentation des frais de mission à l'intérieur (75 485 461FBU), des frais de formation au Burundi (765 429 093FBU), des frais de mission des personnalités politiques à l'Etranger (20 980 614FBU) et des frais de mission des fonctionnaires à l'Etranger (956 907 018FBU) qui a été contrebalancée par une diminution des frais de mission des diplomates à l'Etranger (- 114 265 185FBU) .

. Des frais de relations publiques, publicité et intendance (622)

Le tableau ci-dessous présente des réalisations des frais de relations publiques, publicité et intendance de l'exercice en Cours et leurs variations par rapport à l'exercice précédent.

Tableau 38: Des frais de relations publiques, publicité et intendance (622)

N°d e	Compt e Intitulé	Réalisation s 2012		Crédits 2013		Réalisation s 2013		taux de réalisation	Taux de variati on (en %)
622 1	Publicité, information et communiqués	0		30 134 610		28 433 340		94,4%	
622 2	Fêtes et cérémonies	105 965 412		113 549 762		114 233 196		100,6%	7,8%
622 3	Frais de réception, conférences, sommets	677 154 820		910 393 923		903 987 211		99,3%	33,5%
622 4	Frais de réunions et séminaires	112 699 950		115 173 900		110 138 260		95,6%	-2,3%
622 5	Frais contact & renseignement	575 954 582		610 019 064		599 182 698		98,2%	4,0%
622 6	Frais d'intendance	429 457 188		432 195 063		428 395 063		99,1%	-0,2%
622 8	Autres	21 255 535		37 000 000		35 922 555		97,1%	69,0%
	TOTAL	1 922 487 487		2 248 466 322		2 220 292 323		98,7%	15,5%

Les dépenses relatives aux frais de relations publiques, publicité et intendance ont été exécutées à hauteur de 2 220 292 323FBU contre des prévisions de 2 248 466 322FBU, soit un taux de 98,7%. En 2012, elles avaient été réalisées à hauteur de 1 922 487 487FBU, soit un taux de variation de 15,5%.

L'exécution de cette rubrique a été faite sans écarts pour toutes les lignes. Par rapport à l'exercice 2012, toutes les sous-rubriques ont connu une augmentation sauf les deux lignes « frais de réunions et séminaires » et « frais d'intendance » qui ont connu une baisse respective de -2,3% et -0,2%.

. Des contrats de prestation de services et abonnement

Les réalisations des dépenses des contrats de prestation de services et abonnement sont présentées dans le tableau ci-dessous :

Tableau 39: Des contrats de prestation de services et abonnement

N° de compte	Intitulé	Réalisation 2012	Crédit 2013	Réalisation 2013	Taux de réalisation	Taux de variation
6231	Frais bancaires	1 503 400		210 827 005		13923,3%
6232	Frais de poste, courrier rapide et valises diplomatiques	57 187 231	77 335 112	47 305 458	61,2%	-17,3%
6233	Frais de télécommunications	1 139 478 956	1 176 097 591	1 095 183 236	93,1%	-3,9%
6234	Prestations informatiques	156 582 081	33 970 000	12 815 042	37,7%	-91,8%
6236	Abonnement à internet	500 144 149	704 719 935	681 190 400	96,7%	36,2%
6237	Abonnements journaux, magazines		149 351	0	0	-
6238	Autres	412 219 602	113 574 189	106 730 109	94,0%	-74,1%
	TOTAL	2 267 115 419	2 105 846 178	2 154 051 250	102,3%	-5,0%

Les dépenses de cette rubrique ont été réalisées à hauteur de 2 154 051 250FBU sur des prévisions de 2 105 846 178FBU, soit un taux de 102,3%.

Les dépenses relatives aux frais bancaires ont été exécutées à hauteur de 210 827 005FBU alors qu'elles n'avaient pas été prévues. Les frais de postes, courrier rapide et valises diplomatiques ainsi que les prestations informatiques ont été réalisés à des taux faibles respectivement de 61,2% et 37,7%.

Par rapport à l'exercice de 2012, toutes les sous rubriques ont connu une diminution sauf la ligne « frais bancaires » qui a connu une hausse de 13 923,3%.

Tableau 40: Des dépenses de location

N° de compte	Crédits	Réalisations 2012	Crédits 2013	Réalisations 2013	Taux de réalisation	Taux de variation (en %)
6241	Locations immeubles administratifs	8 376 003 228	9 712 949 330	9 528 489 946	98,1%	13,8%
6242	Locations maisons d'habitations	10 100 991 821	10 715 348 717	10 380 317 329	96,9%	2,8%
6243	Location de véhicules	475 279 690	839 692 611	519 349 130	61,8%	9,3%
6248	Autres	34 757 250	116 563 050	116 543 590	100,0%	235,3%
	TOTAL	18 987 031 989	21 384 553 708	20 544 699 995	96,1%	8,2%

Les dépenses de location ont été exécutées à hauteur de 20 544 699 989FBU contre des prévisions de 21 384 553 708FBU, soit un taux d'exécution de 96,1 %. Par rapport à 2012, elles ont augmenté de 1 557 668 006FBU ce qui représente une variation de 8,2%.

Tableau 41: Des dépenses d'entretien et réparations

N° de compte	Intitulé	Réalisations 2012	Crédits	Réalisation 2013	taux de réalisation	Var
6251	Entretien des terrains	582 713 055	625 814 862	595 623 338	95.20	2.2
6252	Entretiens des bâtiments et constructions	1 670 290	2 421 900	2 099 338	86.70%	25.
6255	Entretien et réparations des véhicules	5 751 939 432	7 332 673 161	7 314 853 675	99.80%	27.
6256	Entretien&réparation avions officielles	246 391 103	254 815 741	254 815 741	100,00%	3.4
6257	Entretien du matériel de bureau, informatique et de télécommunication	24 252 416	42 620 028	37 611 603	88.30%	55.
6258	Autres	1 014 346 623	1 637 441 797	1 422 126 211	25.80	40.
	TOTAL	7 621 312 919	9 895 787 489	9 627 129 906	97.30%	20.

Les réalisations des dépenses d'entretien et réparation pour 2013 totalisent un montant de 9 627 129 906FBU sur 9 895 787 489FBU des prévisions soit un taux de réalisation de 97,3 %.

Par rapport à 2012, les dépenses d'entretien et réparation des véhicules ont augmenté de 1 562 914 243FBU.

La Cour constate que les dépenses d'entretien et réparation des véhicules prennent une part très importante 7 314 853 675FBU par rapport au total de la rubrique 9 627 129 906FBU soit (75,9%).

La cour estime qu'une telle part serait en contradiction avec la politique de Charroi zéro dont l'objectif est la diminution des dépenses d'entretien et carburant.

. Assurances

Les dépenses relatives aux assurances étaient prévues à 697 931 844 FBU et ont été réalisées à hauteur de 686 553 234 FBU. L'exécution de ces dépenses est traduite dans le tableau suivant :

Tableau 42: Exécution des charges relatives aux assurances

N° de compte	Intitulé	Réalisation 2012	Crédits	Réalisation 2013	taux de réalisation
6261	Assurances bâtiments	-	16 200 000	14 302 846	88%
6262	Assurances des véhicules	520 605 106	632 123 844	627 087 254	99%
6268	Autres	27 829 773	49 608 000	45 163 194	91%
	TOTAL	548 434 879	697 931 844	686 553 234	98%

Source : PLR 2012 et 2013

Le tableau ci-dessus montre que, contrairement à l'exercice 2012, l'assurance bâtiments a connu de réalisation. Le montant qui est prévu a été exécuté à hauteur de 88%.

. Frais d'honoraires, d'actes et d'assistance technique (627)

Le montant des crédits alloués au Frais d'honoraires, d'actes et d'assistance technique était de 6 246 993 986 Fbu et a été réalisé à hauteur de 6 467 370 889 FBU soit un taux de réalisation de 99,8% comme le montre le tableau ci-dessous.

Tableau 43: Frais d'honoraires, d'actes et d'assistance technique (627)

N° de compte	Intitulé	Réalisations 2012	Crédits	Réalisation 2012	Taux de réalisation (en %)	Variation (en %)
6273	Frais d'avocat & contentieux	866 718 839	5 036 688 172	4 977 758 199	99,8	474
6274	Frais d'interprétariat & de traduction	144 237 339	144 988 169	144 523 003	99,7	0,2
6275	Frais d'étude	37 998 900	29 000 000	29 496 000	101,7	-22,4
6276	Assistance technique	906 195 955	1 019 095 245	988 260 782	97	9,1
6278	Autres	363 247	17 222	327 332	1900,6	-11

N° de compte	Intitulé	Réalisations 2012	Crédits	Réalisation 2012	Taux de réalisation (en %)	Variation (en %)
		340	400	905		
	TOTAL	2 318 398	6 246 993	6 467 370	103,5	179
		373	986	889		

Source : PLR 2012 et 2013.

Par rapport à 2012, les dépenses de cette rubrique ont connu une diminution de 179 %. Pour l'exercice 2012, ces dépenses ont été exécutées avec un écart de 11 % lié à la rubrique « autres » qui était prévue à 17222400 FBU et qui a été réalisée à 327332905 FBU.

3- Des achats (compte 63)

Le compte des achats (63) reprend certains postes de l'ancien compte 62 « autres biens et services » modifié par l'ordonnance ministérielle n° 540/757/21/07/2008 portant modification du plan budgétaire et comptable de l'Etat. Ce poste englobe les fournitures techniques, fournitures administratives, petit matériel et mobilier ainsi que l'énergie et eau. Le tableau donné en annexe 7, présente la ventilation de ces dépenses par nature.

L'exécution des dépenses des achats pour la gestion 2013 s'est établie à **64 668 964 473** FBU contre des prévisions de **65 621 781 940**FBU, soit un taux de 98,55%.

Les fournitures techniques occupent 87,34% des dépenses des achats dont les fournitures des forces armées (38,52%), les fournitures des forces de police (26,39%) ainsi que les lubrifiants et carburants (19,18%).

Il y a lieu de noter que la vérification des comptes a permis de relever que la rubrique « fournitures techniques » n'a pas été correctement portée au niveau aussi bien de la classification économique que de la BGC.

En outre, par rapport à l'année précédente, les dépenses des achats sont en hausse de **4 962 159 995 FBU** (8,18%) mais, les fournitures agricoles et vétérinaires ainsi que les fournitures scolaires et pédagogiques ont connu une baisse respectivement de 47,46% et 35,51%.

La Cour constate que:

- *la rubrique « Fournitures Techniques(631) » a été mal reproduite au niveau de la classification économique et dans la BGC, les montant y indiqués ne reflètent pas la réalité ;*

- sur la rubrique « énergie et eau », seul le poste « électricité » a été exécuté alors que l'eau est aussi utilisée dans toutes les administrations publiques;
- les fournitures agricoles et vétérinaires ont connu une baisse de 47,46%; ce qui ne s'explique pas au regard des besoins importants car le Pays est essentiellement agricole ;
- les fournitures scolaires et pédagogiques ont connu une baisse de 35,51% ; ce qui est anormal au regard du programme de l'Etat de scolarisation gratuite des études primaires.

La Cour recommande au Ministère en charge des finances de redresser les écritures des montants des « Fournitures Techniques(631) » au niveau de la classification économique et dans la BGC.

Elle réitère sa recommandation au Ministère en charge des finances de respecter le Plan Budgétaire et Comptable dans la comptabilisation des dépenses en électricité (compte 6351) et en eau (compte 6352).

Le MFPDE s'est engagé à apporter les corrections nécessaires dans la version finale du projet et de proposer la scission entre « eau » et « électricité » pour le budget de l'exercice ultérieur.

4- Des allocations- contributions et exonérations (compte 66)

Les allocations-contributions et exonérations (compte 66) ont été exécutées à hauteur de 225 482 842 626 FBU contre 162 242 964 402 FBU des prévisions, soit un taux de 139%.

Le tableau suivant indique, de manière détaillée, l'état des réalisations de ces dépenses.

Tableau 44: Dépenses des allocations –contributions et exonérations

N° de Comptes	Intitulés	Crédits selon classification économique	Crédits engagés	Paiements BGC 2013	Taux d'exécution (%)
66110	Allocations aux pouvoirs publics	82 738 908 970	82 299 064 261	82 284 383 551	99
66200	Allocations aux services ministériels	25 149 090 876	24 849 605 194	24 846 961 812	99

N° de Comptes	Intitulés	Crédits selon classification économique	Crédits engagés	Paiements BGC 2013	Taux d'exécution (%)
66400	Allocations aux entités administratives autonomes	21 676 481 992	21 531 395 435	21 456 314 823	99
66480	Autres subsides	16 559 884	16 447 312	16 447 312	99
66510	Transferts au Fonds Routier National	-		15 939 747 958	
66530	Fonds TVA	-		9 660 315 337	
66540	Fonds lutte contre la fraude	-		63 437 929	
66610	Contributions aux organisations régionales	318 973 187	318 973 187	318 973 187	100
66620	Contributions aux organisations africaines	13 770 624 440	13 770 641 482	13 770 641 482	100
66680	Contributions aux autres organisations internationales	572 325 053	551 977 886	551 977 886	96
66710	Exonérations accordées aux personnes publiques au titre de projets sur financements extérieurs	18 000 000 000	18 000 000 000	56 573 641 349	314
	Total du compte	162 242 964 402	161 338 104 757	225 482 842 626	139

Source : Classification économique et BGC 2013

Au regard du tableau ci-dessus, les dépenses en « Allocations-contributions et exonérations » ont été exécutées à hauteur de 225 482 842 626 FBU (soit 139%)

contre 162 242 964 402 FBU prévus. L'écart s'élève à 63 239 878 224 FBU (soit 39%).

Les réalisations des exonérations ont été de 56 573 641 349 FBU (soit 314%) contre 18 000 000 000 FBU prévus par la loi des finances 2013 révisée. L'écart s'évalue à 38 573 641 349 FBU (soit 214%).

La Cour constate que la politique des exonérations n'est pas toujours maîtrisée par le Ministère ayant les Finances dans ses attributions. Ceci serait également de nature à mettre en cause la validité de l'autorisation parlementaire donnée par la loi des finances suant à la limite de ces exonérations.

L'écart de 39% sur le compte 66 résulte en général d'un écart qui s'observe au niveau de la rubrique « Exonérations accordées aux personnes publiques au titre de projets sur financements extérieurs » mais aussi aux rubriques », « Fonds TVA » et « Fonds lutte contre la fraude » qui ont été réalisées sans être prévues et aux Transferts au Fonds Routier National qui a connu un écart important.

La Cour constate que les rubriques « Fonds TVA » et « Fonds lutte contre la fraude » ont connu des réalisations alors qu'elles n'étaient pas prévues.

Le MFPDE a indiqué dans sa réponse que dans l'avenir ces deux lignes seront prévues pour palier à ce manquement qui est inadéquat et non conforme aux procédures en vigueur des dépenses publiques.

La Cour constate également que pour la rubrique « Contributions aux organisations africaines », les réalisations sont supérieures aux crédits votés.

Le MFPDE a imputé cet écart aux frais de transferts en faveur de la BRB et la perte de change.

C- Dépenses d'investissement

1- Comptabilisation des dépenses d'investissement

Selon la Classification Economique, le taux de réalisation du budget d'investissements est faible (10,96%). Ce faible taux d'exécution s'explique par le fait que la prévision du budget d'investissement pour 2013 a été revue à la hausse par rapport à l'exercice précédent. Pour 2013, la prévision du budget d'investissement a été de 714 669 778 218 FBU contre une prévision d'un montant de 106 698 831 182 FBU pour 2012, soit une augmentation d'un montant de 607 970 947 036 FBU représentant un taux d'augmentation de 569,8%. Cette augmentation de la prévision du budget d'investissement pour 2013 a été occasionnée par l'apparition

de deux nouveaux sous comptes à savoir le **S/Comptes 272 : Tirages sur emprunt** et un **S/Compte 273 : Tirages sur dons** qui ont été prévus pour des montants respectivement de 41 791 068 839 FBU et 571 247 203 376 FBU mais dont la réalisation a été nulle à la clôture de l'exercice sous-revu.

Cependant, l'Art 2 du PLR et la Balance Générale des Comptes indiquent que :

- ❖ Le sous compte 272 : Tirages sur Emprunt a été réalisé à hauteur de 14 214 483 303 FBU contre une prévision d'un montant de 41 791 068 839 FBU représentant un taux de réalisation de 34,01% ;
- ❖ Le sous compte 273 : Tirages sur Dons a été réalisé à hauteur de 387 622 654 784 FBU contre une prévision d'un montant de 571 247 203 376 FBU représentant un taux de réalisation de 67,86 %.

La Cour constate que les données fournies par la Classification Economique ne concordent pas avec celles renseignées au niveau de l'art.3du PLR et de la Balance Générale des Comptes.

2- Répartition des dépenses d'investissement

Il y a lieu de noter que les dépenses d'Investissement par Ministère ou par Institution sont réparties selon le tableau donné en annexe 8 suivant :

L'analyse dudit tableau fournit les informations suivantes :

- ❖ les Ministères et Institutions ont pu exécuter le budget d'investissement à hauteur de 10,96%. C'est un taux d'exécution qui est très faible.
- ❖ les services Généraux, Sociaux et Economiques accusent un niveau d'exécution du budget d'investissement qui est très faible respectivement pour un taux de 14, 18%, 9,75% et 10,15%. Cette situation semble anormale pour un pays comme le Burundi qui a beaucoup plus de besoin d'investissements.

La Cour recommande aux différents ministères en général et à ceux des secteurs économiques et sociaux en particulier de maximiser l'exécution du budget d'investissement afin de stimuler le développement économique et social du pays.

3- Evolution des dépenses d'investissement

Le tableau suivant traduit l'évolution des dépenses d'investissement :

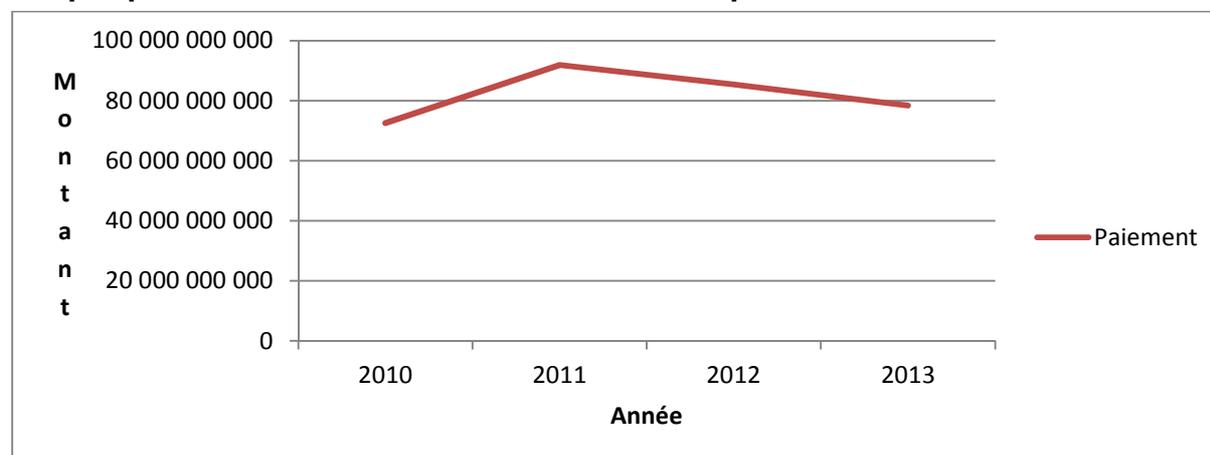
Tableau 45: Evolution de l'exécution des dépenses d'Investissement par Ministères et Institution de 2009 à 2013

Exercices	2010	2011	2012	2013
Crédit	107 193 174 393	124 586 412 333	106 698 831 182	714 669 778 218
Paiement	72 502 380 314	91 837 131 079	85 360 819 685	78 346 871 976
Taux%	67,6	92,3	80	10,96

Source : Rapports de contrôle de l'exécution du budget général de l'Etat pour les exercices 2010, 2011, 2012 et 2013

Le graphique ci-dessous montre l'évolution de l'exécution des dépenses d'investissement au cours des cinq exercices (2010, 2011, 2012 et 2013)

Graphique 6: Evolution des réalisations des dépenses d'investissement



Le tableau ainsi que le graphique ci-dessus montrent que les réalisations des dépenses d'investissement ont connu une évolution positive de 2010 à 2011 d'une part et une évolution négative de 2011 à 2013 d'autre part.

4- Exécution des crédits accordés au titre des immobilisations

Les comptes d'immobilisations ont été dotés d'un crédit de 714 669 778 218 FBU pour l'exercice budgétaire 2013. Ce montant représentait 52,21% des charges totales (1368 916 204 934 FBU). Les investissements réalisés s'élèvent quant à eux, à 78 346 871 976 FBU, soit 10,96%. Cela ressort du tableau donné en annexe 9.

En analysant le tableau indiqué, on constate que le compte d'Immobilisations pour l'exercice 2013 dégage un solde net de 496 180 120 845 FBU, représentant des acquisitions ou des actifs nets de l'Etat à la fin de la période contre un montant de 424 236 297 987 FBU en 2012, soit une augmentation d'un montant de 71 943 822 858 FBU représentant 14,5% . Cette augmentation résulte surtout de deux comptes à savoir :

- ❖ le **Compte 22 : Stocks stratégiques** dont le montant a passé de 939 700 000 FBU en 2012 à 8 998 550 000 FBU en 2013, soit une augmentation d'un montant de 8 058 850 000 FBU représentant 857,6% ;
- ❖ le **compte 27 : Ressources transférées aux projets sur Financement** dont le montant a passé de 351 905 562 036 FBU en 2012 à 409 380 811 719 FBU en 2013, soit une augmentation d'un montant de 57 475 249 683 FBU représentant 16,33%.

A la fin de l'exercice 2013, le solde débiteur de 1 515 740 588 054 FBU représente la valeur totale des actifs d'immobilisations de l'Etat et tient compte du solde débiteur de 1 019 560 467 209 FBU inscrit dans la Balance d'entrée.

5- Les mouvements d'immobilisation

Le tableau donné en annexe 10 traduit les mouvements des immobilisations au titre de l'année 2013 :

D- Analyse de la dette Publique

La balance générale des comptes présente la dette publique comme suit au 31 décembre 2013 :

- Dette intérieure : 565 871 892 677 FBU
- Dette extérieure: 372 218 187 270 FBU

La dette publique s'élevait à la fin de la gestion 2013 à 938 090 079 947 FBU. L'évolution de la dette publique de 2009 à 2013 se présente comme suit :

Tableau 46: Evolution de l'encours de la dette (en milliards de FBU)

Année	2009	2010	2011	2012	2013
Dette intérieure	313,6	387,5	317,6	320,4	565,8
Dette extérieure	412,1	397,7	339,5	366,1	372,2
Total	725,7	785,2	657,1	686,5	938,09

Source : Rapport de la Cour des Comptes et la BGC 2013

Le tableau qui précède montre que, comparativement à 2012, la dette publique a sensiblement augmenté passant de 686,5 à 938,09 milliards. Cette situation mérite une attention particulière de la part des gestionnaires des finances publiques afin que la dette publique soit maintenue dans les limites compatibles avec la capacité de l'Etat d'assurer le service de la dette.

1- De la dette intérieure

La dette intérieure est composée des avances consolidées de la banque centrale, du crédit spécial, des bons et des obligations du trésor

La balance générale des comptes présente la dette intérieure comme suit au 31 décembre 2013 :

Tableau 47: Structure de la dette intérieure

N° Compte	libellé	Montant
161	Avances consolidées et crédits de la banque centrale	396 574 294 106
162	Bons du Trésor	140 683 098 571
163	Obligations du Trésor	28 614 500 000
	Total	565 871 892 677

Source : Balance Général de comptes

Par contre, le projet de loi de règlement et de Compte-rendu budgétaire pour la gestion 2013 précise en son article 13 que l'endettement bancaire de l'Etat auprès de la banque de la République du BURUNDI au 31 décembre 2013 se présente comme suit :

Tableau 48: Endettement de l'Etat auprès de la BRB

Libellé	Montant
Avances ordinaires	
Avances consolidées et crédit spécial	396 574 294 106
Bons et obligations du trésor	284 650 508 459
TOTAL	681 224 802 565

Source : PLR 2013, art. 13

Le projet de loi de règlement et de compte-rendu budgétaire, exercice 2013 renseigne des données divergentes par rapport à la balance générale des comptes en ce qui concerne la dette intérieure. Cette situation met en exergue des difficultés persistantes de maîtrise des données en rapport avec la dette intérieure par les services concernés.

La Cour constate des discordances persistantes entre les données des projets de loi des règlements et de compte rendu budgétaire et celles de la balance générale des comptes.

La Cour recommande de lever ces discordances.

Le MFPDE s'est engagé à apporter les corrections nécessaires pour redresser la situation de la dette au titre « bons et obligations du trésor ».

2- De la dette extérieure

L'article 11 du projet de loi de règlement précise que le montant total de la dette extérieure du BURUNDI au 31 décembre 2013 s'élève à 372 218 187 270 FBU. Elle se répartit comme suit :

Tableau 49: Dette extérieure

Libellé	Encours au 31/12/2012	Tirages	Remboursement	Encours au 31/12/2013
Dette directe	363 113 246 048	14 214 483 303	7 696 211 806	369 631 517 545
Dette rétrocédée	2 903 933 005	-	317 263 280	2 586 669 725
TOTAL	366 017 179 053	14 214 483 303	8 013 475 086	372 218 187 270

Source : PLR 2013, art. 11