Belgische Technische Coöperatie
Naamloze vennootschap van publiek recht met sociaal oogmerk

Coopération Technique Belge
Société Anonyme de droit public à finalité sociale

RAPPORT FINAL DU PROJET :

« UNE AIDE EXCEPTIONNELLE DESTINÉE AU PAIEMENT DE TROIS MOIS DE SALAIRES COURANTS DES AGENTS CIVILS DE LA RÉPUBLIQUE DU BURUNDI »

BDI 0301511 NI 19774/11

31 MARS 2005

hoogstraat 147 rue haute ▪ brussel 1000 bruxelles ▪ **t** 32 2 505 37 00 ▪ **f** 32 2 502 98 62 ▪ info@btcctb.org ▪ www.btcctb.org

TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIERES 2

ABBREVIATIONS 4

EXECUTIVE SUMMARY 5

1 INTRODUCTION 8

2 CONTEXTE 9

3 L'EXECUTION DE L'OPERATION PAR LA CTB 10

3.1 PRÉPARATION DE L'EXPERTISE 10

3.2 LA VÉRIFICATION DES LISTES DE PAIEMENT + ÉTUDE DU CONTEXTE PLUS LARGE DE L'ADMINISTRATION 11
3.2.1 MARCHÉ D'AUDIT 11
3.2.2 LES MISSIONS DANS LE CADRE DE L'AUDIT 12
3.2.3 LES RÉSULTATS DE L'AUDIT 14

3.3 EVALUATION DES RÉSULTATS DE L'AUDIT QUANT AUX LISTES ; APPROBATION ET PAIEMENT DES LISTES 18
3.3.1 LA LISTE DE MARS 18
3.3.2 LA LISTE DE MAI 18
3.3.3 LA LISTE DE JUILLET 19
3.3.4 RÉSUMÉ PAR RAPPORT AUX PAIEMENTS 19

3.4 GESTION ADMINISTRATIVE ET FINANCIÈRE DE LA PRESTATION 20

3.5 LES COMITÉS DE CONCERTATION 21
3.5.1 LES RAPPORTS INTERMÉDIAIRES ET LE RAPPORT FINAL 21
3.5.2 LE RELIQUAT 21

4 COMMENTAIRES ET ANALYSES 22

4.1 LA MODALITÉ D'INTERVENTION 22

4.2 LA CS ET LA CMOE 22

4.3 PRÉPARATION D'UNE OPÉRATION « AIDE FINANCIÈRE » 22

4.4 APPRÉCIATION DE L'ASPECT FIDUCIAIRE DE L'OPÉRATION 23
4.4.1 LE SYSTÈME FINANCIER BURUNDAIS ET LES PROCÉDURES DE L'OPÉRATION 23
4.4.2 LE BUDGET DE L'ÉTAT BURUNDAIS 27
4.4.3 BÉNÉFICIAIRES DE L'APPUI BUDGÉTAIRE 30

4.5 APPRÉCIATION DE L'ASPECT DÉVELOPPEMENT DE L'OPÉRATION 31
4.5.1 FONGIBILITÉ DE L'OPÉRATION 31
4.5.2 CONTRIBUTION DE L'OPÉRATION À L'AMÉLIORATION DU SYSTÈME BURUNDAIS DE LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES 31
4.5.3 COOPÉRATION AVEC LE GOUVERNEMENT BURUNDAIS 31
4.5.4 COOPÉRATION AVEC LES AUTRES BAILLEURS DE FONDS 33
4.5.5 LA DURABILITÉ DE L'OPÉRATION 34

5 CONCLUSIONS 38

6 LESSONS LEARNED & RECOMMANDATIONS 40

7 ANNEXES 42

8 LISTE DES TABLEAUX ET DES FIGURES 57

9 REFERENCES, BIBLIOGRAPHIE 58

ABBRÉVIATIONS

BM	Banque Mondiale
CS	Convention spécifique
BDI	Burundi
BIF	Francs burundais
BRB	Banque de la République du Burundi
CAD*	Comité d'Aide au Développement (de l'OCDE – l'Organisation de Coopération et de Développement Economiques)
CdC	Comité de concertation
CMOE	Convention de mise en oeuvre d'expertise
CTB	Coopération Technique Belge
DAC*	Development Assistance Committee (of the OECD – Organisation for Economic Cooperation and Development)
DG	Directeur Général
DGCD	Direction Générale de la Coopération au Développement
E&Y	Ernst & Young, cabinet d'audit international
EUR	Euro
FMI	Fonds Monétaire International
FRPC**	Facilités pour la Réduction de la Pauvreté et la Croissance (du FMI)
I-CSLP***	Intérim - Cadre Stratégique pour la Lutte contre la Pauvreté (PRSP)
I-PRSP***	Interim - Poverty Reduction Strategy Paper (CSLP)
ODI	Overseas Development Institute
PRGF**	Poverty Reduction and Growth Facility (du FMI)
PV	Procès-verbal
ResRep	Représentant résident (de la CTB)

EXECUTIVE SUMMARY

À l'issue de près de quatre décennies d'instabilité et de guerre civile, le Burundi est arrivé, en août 2000, à tournant de son histoire lors de la signature de l'Accord d'Arusha (Tanzanie) pour la paix et la réconciliation. Depuis, le Burundi a accompli des progrès considérables sur le plan de l'avancement du processus de paix et de l'amélioration de la situation économique. Deux objectifs importants laissés en suspens, à savoir le contrôle de l'inflation et la mobilisation d'un appui financier, ont finalement été atteints. L'appui de la Belgique au Burundi est également en hausse. Ce rapport final décrit l'exemple d'un appui belge au Burundi.

En septembre 2003, le Ministre des Relations Extérieures et de la Coopération de la République du Burundi a sollicité un appui budgétaire auprès des autorités du Gouvernement belge, destiné au paiement de 3 mois de salaires des fonctionnaires de l'État pour l'année 2004. L'aide budgétaire sollicitée était d'un montant de 6,18 milliards BIF soit 4,5 millions EUR.

La Convention spécifique entre le Royaume de Belgique et la République du Burundi relative à une aide exceptionnelle destinée au paiement de trois mois de salaires courants des agents civils de la République du Burundi, ratifiant la décision de donner cet appui au budget burundais, a déjà été signée le 10 octobre 2003, soit un mois après la demande.

Pour définir les modalités pour l'exécution par la CTB, une Convention de mise en oeuvre d'expertise – entre la CTB et la DGCD - relative au « suivi et contrôle d'une aide exceptionnelle destinée au paiement de trois mois de salaires courants des agents civils de la République du Burundi » a été signée le 24 décembre 2003, soit deux mois et demi après la signature de la Convention spécifique.

Plusieurs raisons expliquent les brefs délais entre la requête du Burundi et la signature de la Convention spécifique et entre la signature de la Convention spécifique et la signature de la Convention de mise en œuvre d'expertise :

- Le moment de la requête du Burundi – septembre 2003 – correspond au moment où le gouvernement burundais était en train d'établir le budget 2004, ce qui indique que la demande est une demande d'urgence pour combler un déficit dans le budget général de l'État. Un point positif ici est que cette aide est inscrite dans le budget de l'État, et donc jouit une grande prévisibilité. La Belgique a vite réagi à cette demande.
- Lorsque cette opération « aide financière » a été négociée (entre le Burundi et la DGCD), aucune « formulation » n'était prévue par la CTB pour de telles opérations, dès lors la Convention de mise en oeuvre d'expertise a pu être signée dans des délais très courts.

Toutefois, la vitesse à laquelle les conventions ont pu être signées a entrainé quelques désavantages :

- Sans connaissance de l'administration des salaires et de la gestion des carrières, et sans aucune indication sur la crédibilité des systèmes locaux ou procédures de paiement, la Belgique a cependant décidé de payer des salaires burundais.
- La Convention spécifique et la Convention de mise en œuvre d'expertise ont été rédigées sans recherche préalable. Les termes de référence pour le suivi et le contrôle par la CTB de cette opération auraient pu être plus pertinents grâce à une meilleure connaissance de la situation au Burundi.
- Dans une étude préparatoire, la CTB aurait pu faire une recherche concernant des synergies potentielles avec les opérations en cours des autres bailleurs de fonds afin d'y intégrer cette opération d'aide financière au Burundi.
- Dans une étude préparatoire, des pistes pour renforcer les capacités des Ministères burundais et améliorer l'administration des salaires auraient pu être envisagées.

Début 2004, la CTB a entamé son expertise par une clarification des expressions utilisées dans la CS (en coopération avec l'attaché de la DGCD) lors d'une mission préparatoire au Burundi. Cette mission visait une meilleure planification des travaux à entreprendre. Les contrôles s'annonçaient difficiles, vu qu'au Burundi il n'existe pas de base de données centrale complète et mise à jour des agents civils et ni les procédures de l'administration (y compris les procédures de paiement) ni les règles de calcul des salaires ne sont écrites. La faible capacité institutionnelle du partenaire burundais a incité la CTB à travailler en étroite collaboration avec un bureau d'audit.

Les auditeurs, en coopération avec des fonctionnaires du Ministère de la Fonction Publique et des collaborateurs de la CTB ont fait l'inventaire des procédures de l'administration et de paiement et ont :

- Veillé à ce que les listes soient conformes à la Convention quant aux fonctionnaires visés ;
- Vérifié le calcul des salaires ;
- Vérifié la composition des listes de paiement à l'aide de sondages effectués à l'intérieur du Burundi.

Les résultats les plus importants étaient :

- Après quelques modifications, des listes conformes à la Convention ont pu être établies – La Belgique a choisi de ne pas payer les policiers, les gendarmes, les militaires et les pensionnés parce que ce type de dépenses ne sont pas supportées par la communauté internationale ;
- Le calcul des salaires était acceptable dans l'ensemble, mais contenait des erreurs dues à des fautes de frappe, des primes incorrectement accordées ou des modifications non appliquées ;
- Sur un échantillon de 2.363 fonctionnaires, 86,5% étaient avec presque entière certitude employés. Pour 8,5% de l'échantillon, l'étude a montré que vraisemblablement ils ne travaillaient plus. Quant aux autres 5%, ils ont vraisemblablement changé de lieu de travail. A l'intérieur du Burundi, il y a aussi des fonctionnaires actifs qui ne se trouvent pas (encore) sur la liste de paiement. Ces constatations montrent la lenteur et la faiblesse de l'administration ainsi que la mauvaise et lente communication entre le niveau central et le niveau local. Il y a par exemple certaines personnes décédées et pensionnées qui sont toujours payées, il existe peu de documents prouvant l'absence ou la mise en activité des fonctionnaires, il n'y a pas de contrôle du niveau central sur le niveau local, etc.

Pour le paiement des mois envisagés – mars, mai et juillet 2004 – le Burundi a payé les salaires aux fonctionnaires, et la Belgique a remboursé le montant approuvé par les auditeurs après les contrôles. En travaillant avec ce mécanisme :

- Le décaissement de l'aide a été bien intégré dans le système de la gestion des finances publiques burundaises.
- Bien que les procédures de l'opération belge se soient alignées aux systèmes burundais, chaque fois les remboursements n'ont été faits qu'après quelques mois. Le versement de l'aide en quatre parties (juin, août, septembre et octobre 2004) ainsi que l'incertitude au préalable du moment et du montant de ces versements ont compromis la prévisibilité de l'aide. Ces avances par le Burundi ont augmenté les problèmes de liquidité de la trésorerie burundaise. Des problèmes de liquidité incitent l'État à emprunter de l'argent auprès de la Banque Nationale, qui se trouve dans l'obligation d'imprimer davantage de billets. L'augmentation de la masse monétaire sans qu'il y ait une croissance proportionnelle de la production mène à l'inflation, ce qui a des conséquences néfastes sur le secteur privé.
- La fongibilité de l'opération devient très claire : la Belgique rembourse des dépenses qui ont déjà été faites (et qui sont des dépenses prioritaires pour l'Etat, donc le ciblage n'est pas

pertinent), donc le champ de manœuvre de l'Etat burundais a augmenté et on ne sait pas quelles sont les dépenses additionnelles.

88% de la masse salariale de ces trois mois ont été financés par la Belgique. La retenue (12%) était due à :

- La présence des fonctionnaires « fantômes » sur les listes de paiement, c'est-à-dire : des fonctionnaires qui sont toujours payés, mais qui ne travaillent plus parce qu'ils sont décédés, ont changé de travail, sont pensionnés, etc.
- Des régularisations de salaires ou des augmentations rétroactives de salaires des mois qui ne font pas partie de la Convention conclue entre la Belgique et le Burundi.

En comparant les remboursements de la Belgique au budget original prévu dans la Convention, on constate un reliquat de 700.564.717 BIF. Le Comité de concertation a décidé de réallouer ce montant au compte du projet « Octroi d'une aide financière pour le paiement des arriérés de traitement du personnel enseignant ».

L'opportunité de renforcer - par le biais de cet appui budgétaire - les capacités institutionnelles et les ressources humaines burundaises n'a pas été mise à profit. La structure complexe de tous les acteurs impliqués (différents ministères, poste, banques, administrations locales, etc.) n'a pas été reprise dans la conception du projet, les autres bailleurs actifs au Burundi n'ont pas été consultés (afin d'intégrer l'aide belge dans des opérations en cours), et il n'y avait pas de lien avec une stratégie plus large bien qu'un I-CSLP existe. Dans la conception de l'audit l'aspect « développement » faisait défaut vu que le but principal était d'apaiser les craintes de la partie belge par rapport aux risques fiduciaires. Néanmoins, le fait que le système de l'administration des salaires des fonctionnaires soit passé aux rayons X est appréciable. De plus, cela a permis à certains fonctionnaires du Ministère d'avoir une vue plus claire sur (les problèmes dans) le fonctionnement de leur administration. Des recommandations pour améliorer les processus et rendre les listes de paiement plus correctes ont été faites. Les plus importantes de ces recommandations sont :

- Documenter les procédures de l'administration et les règles de calcul ;
- Revoir le contrat entre la Fonction Publique et le CNI afin de réduire la dépendance de la première (Intégration ? Meilleure collaboration ?) ;
- Installer une base de données électronique complète et à jour au Ministère de la Fonction Publique avec toutes les données nécessaires ;
- Informatiser l'administration (de et entre tous les acteurs – y compris les banques, la poste,…) afin de diminuer les transactions manuelles et améliorer le contrôle interne ;
- Exécuter un audit sur le fonctionnement de la Poste et du Coopec et standardiser les numéros de compte en banque ;
- Améliorer et accélérer la communication et les flux d'information entre le niveau central et les administrations locales ;
- Distribuer les accréditifs aux fonctionnaires d'une manière systématique.

Les recommandations ne sont pas encore mises en pratique et pour les réaliser le Burundi a encore un bon bout de chemin à faire. La plupart des recommandations sont des initiatives à long terme et pour les mettre en oeuvre, il faut beaucoup de moyens et une approche différente ; c'est-à-dire qu'il faut s'insérer dans une stratégie plus large, appuyée par le gouvernement même, en harmonisation avec d'autres bailleurs et pour une période plus longue.

1 INTRODUCTION

La CTB a mis en œuvre pour l'État belge une expertise relative au « suivi et contrôle d'une aide exceptionnelle destinée au paiement de trois mois de salaires courants des agents civils de la République du Burundi ». Ce document est le rapport final de la CTB pour cette prestation. Les informations de base sur la prestation se trouvent dans le tableau ci-dessous.

Tableau 1 : Informations de base sur la prestation « Une aide exceptionnelle destinée au paiement de trois mois de salaires courants des agents civils de la République du Burundi »

Pays	Burundi
Secteur et sous-secteur CAD	53020
Institution nationale chargée de l'exécution	Ministère de la Fonction Publique
Composition du Comité de concertation	Le Directeur Général du Ministère de la Fonction Publique (Directeur d'intervention), le Directeur Général des Dépenses du Ministère des Finances (Ordonnateur national), l'Attaché de la coopération internationale auprès de l'Ambassade de Belgique à Bujumbura, le Représentant résident de la CTB (Coordonnateur)

Noms d'experts en coopération internationale de la CTB	Nele Degraeuwe (décembre 2003 – février 2005), collaboratrice aide financière au siège de la CTB

Date de démarrage de l'aide financière (selon CS)	10/10/2003
Durée de l'aide financière (selon CS)	Quinze mois
Date de clôture de l'aide financière (selon CS)	10/01/2005

Date de démarrage de l'expertise par la CTB	24/12/2003
Durée de l'expertise	13 mois et demi
Date de clôture de l'expertise par la CTB	09/02/2005 (30 jours après la date de fin de la CS)

Modalités de gestion de la prestation	Aide financière avec expertise par la CTB pour suivi
Budget de l'aide financière	4.495.172,86 EUR = 6.180.000.000 BIF
Coût de l'expertise	120.734 EUR (= 106.000 EUR + frais de gestion + bénéfices)

Période couverte par le rapport	Durée de l'aide financière + durée de l'expertise (octobre 2003 – février 2005)

Ce rapport final est composé de 4 parties (en dehors de cette introduction). La première partie (2) donne le contexte de cette opération au Burundi. La deuxième partie (3) décrit l'exécution de l'opération par la CTB. La description de l'exécution s'est surtout basée sur des rapports intermédiaires (états des lieux faits par la CTB) qui ont été approuvés lors des comités de concertation (CdC) au Burundi. Le contenu des PV de ces comités est aussi inclus dans cette partie. La troisième partie (4) fait une évaluation de la modalité d'intervention et de l'impact de l'opération au Burundi. Le rapport se termine avec des conclusions (5) et des lessons learned & recommandations (6).

2 CONTEXTE

À l'issue de près de quatre décennies d'instabilité et de guerre civile, le Burundi est arrivé, en août 2000, à tournant de son histoire lors de la signature de l'Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation (Tanzanie). Un gouvernement d'unité nationale a été désigné en novembre 2001. En dépit des hostilités sporadiques qui se sont poursuivies après, le Burundi a accompli des progrès considérables sur le plan de l'avancement du processus de paix grâce à l'appui des partenaires régionaux et de l'Union africaine. La situation économique a également connu une reprise grâce à la mise en œuvre appuyée par le gouvernment burundais d'un programme post-conflits au cours des années 2002 et 2003. Les objectifs de contrôle de l'inflation et de mobilisation d'un appui financier provenant d'autres sources multilatérales et bilatérales – objectifs qui avaient été bloqués par la guerre dans les années 90 - ont finalement été atteints (FMI, 2004(1)).

La publication de l'« Intérim - Cadre Stratégique pour la Lutte contre la Pauvreté » (I-CSLP) burundais en janvier 2004 a permis un avancement majeur dans le développement d'une stratégie économique gouvernementale pour les années à venir (FMI, 2004(2)). À l'avenir, le Burundi devra s'atteler à une tâche difficile, en l'occurrence : renforcer le processus de paix, renouer avec la croissance économique et réduire la lourde charge de la dette, réduire l'étendue de la pauvreté, relocaliser un nombre important de réfugiés et de personnes déplacées à l'intérieur du pays, et démobiliser les soldats. Pour relever ces défis dans le cadre d'un programme économique et financier global, le FMI a approuvé un accord de trois ans (janvier 2004-janvier 2007) sur la base des Facilités pour la réduction de la pauvreté et la croissance (FRPC) (FMI, 2004(3)). Les objectifs immédiats du programme de 2004 étaient d'assurer des conditions favorables à une reprise vigoureuse de la croissance accompagnée d'une inflation lente, et ce, grâce à des mesures fiscales et monétaires prudentes, et de mobiliser des aides extérieures supplémentaires, comprenant des appuis budgétaires.

Un exemple de la mobilisation d'aide extérieure était la sollicitation par le Ministre des Relations Extérieures et de la Coopération de la République du Burundi d'un appui budgétaire auprès des autorités du Gouvernement belge, destiné au paiement de 3 mois de salaires des fonctionnaires de l'État pour l'année 2004. L'aide budgétaire sollicitée était d'un montant de 6.180.000.000 BIF, soit 4.495.172,86 EUR[1] (Lettre du 23/09/2003). Au moment de la demande (septembre 2003), le gouvernement burundais était en train d'établir le budget 2004, ce qui indique que la demande était une demande d'urgence visant à combler un déficit dans le budget général de l'État.

La Convention spécifique (CS) entre le Royaume de Belgique et la République du Burundi relative à une aide exceptionnelle destinée au paiement de trois mois de salaires courants des agents civils de la République du Burundi, ratifiant la décision de donner cet appui au budget burundais, a déjà été signée le 10 octobre 2003 (pour une période de 15 mois), soit un mois après la demande.

Pour définir les modalités pour l'exécution par la CTB, une Convention de mise en oeuvre d'expertise – entre la CTB et la DGCD - relative au « suivi et contrôle d'une aide exceptionnelle destinée au paiement de trois mois de salaires courants des agents civils de la République du Burundi » a été signée le 24 décembre 2003, soit deux mois et demi après la signature de la Convention spécifique.

[1] Au taux de janvier 2004, le moment où le transfert d'argent a eu lieu.

3 L'EXÉCUTION DE L'OPÉRATION PAR LA CTB

3.1 Préparation de l'expertise

La CTB a entamé son expertise par une clarification des expressions utilisées dans la CS (en coopération avec l'attaché de la DGCD) lors d'une étude préparatoire au Burundi. Cette mission avait pour but une meilleure planification des travaux à effectuer.

Lesdits « *agents civils* », qui entraient en ligne de compte pour le paiement par la Belgique, étaient ceux repris dans le fichier central du Ministère de la Fonction Publique et travaillant dans les services des différents Ministères. La police, la gendarmerie, les militaires et les pensionnés étaient exclus de ce paiement. Comme le budget de cette aide était limité à 6,18 milliards de BIF, il a été convenu que la partie burundaise prendrait en charge la masse salariale qui ne serait pas couverte par la présente aide financière.

Dans la CS il était prévu que : « Après *vérification*, les Ordonnateurs (ResRep de la CTB + Directeur Général (DG) des Dépenses du Ministère des Finances) transmettront la liste *approuvée par eux* à la BRB pour paiement aux bénéficiaires ». La CS prévoyait un audit externe après la liquidation des salaires afférents au premier mois afin d'autoriser la liquidation des salaires afférents aux autres mois. En dehors de cet audit, les Ordonnateurs pouvaient procéder, en cours d'opération et à son issue, à toutes les vérifications utiles auprès des bénéficiaires, des institutions publiques et des organismes financiers impliqués.

La CTB a préféré une vérification « ex ante » (avant même le premier paiement), vu les problèmes rencontrés avec l'audit « ex post » pour le projet « Octroi d'une aide financière pour le paiement des arriérés de traitement du personnel enseignant » (BDI 0201211). Toutefois, le fait que trois mois (octobre, novembre, décembre) se sont écoulés avant que la CTB ait pu entamer son expertise, a fait qu'une vérification « ex ante » - avant le paiement de janvier, parce qu'à ce moment les mois envisagés étaient janvier, mars et mai - n'était plus réalisable. Dès lors, les mois d'intervention concernés par l'appui belge ont été changés de « janvier, mars et mai 2004 » en « mars, mai et juillet 2004 » par échange de lettres (signé le 02/02/2004).

L'expression « *trois mois de salaires* » désignait les salaires nets perçus habituellement par les bénéficiaires cités ci-dessus pour trois mois. Étaient visés par le paiement – après l'échange de lettres - les mois de mars, mai et juillet 2004.

Dans la Convention spécifique, il était prévu que pour chacun des mois, le Ministère de la Fonction Publique fournirait aux Ordonnateurs, au moins trois semaines au préalable, la liste de paiement mise à jour des agents civils de l'État inscrits au fichier central pour le mois considéré avec, pour chaque agent, mention du salaire net à liquider et son adresse bancaire.

Quand la CTB a entamé son expertise, il s'est avéré qu'il n'était pas possible pour le Ministère de fournir les listes de paiement trois semaines avant la fin du mois concerné. À la fin de chaque mois (même au début du mois prochain en pratique), le Ministère de la Fonction Publique publie une liste sur support papier (parce que le Ministère n'a pas la possibilité de fournir les listes sur support informatique ; le Centre National d'Informatique (CNI) fait ce travail pour compte de l'État) reprenant tous les agents qui doivent être payés pour le mois en question, en précisant pour chacun

des agents le salaire net à payer ainsi que le numéro de compte en banque. Il s'agissait approximativement de 40.000 agents par mois[2].

Afin de ne pas prendre trop de retard avec le paiement de mars, la CTB a décidé de ne pas attendre la sortie de la liste de paiement de mars (attendue fin mars – début avril) pour commencer les contrôles et a demandé à la partie burundaise la liste de paiement de février, sur support informatique[3], comme instrument de travail[4].

3.2 La vérification des listes de paiement + étude du contexte plus large de l'administration

3.2.1 MARCHÉ D'AUDIT

Une procédure négociée sans publicité a été utilisée pour attribuer le marché d'une mission d'audit visant à exécuter des contrôles. La CTB a établi les termes de référence comme suit :

1. Les listes proposées sont-elles conformes à la Convention signée entre la Belgique et le Burundi concernant les agents à payer? (voir 3.2.3 Les résultats de l'audit) ;
2. Décrivez le mode de calcul des salaires nets ; (voir 3.2.2 Les missions dans le cadre de l'audit, pour la méthodologie ; 3.2.3 Les résultats de l'audit)
3. Décrivez les modalités de paiement ; (voir 4.4.1 Le système financier burundais et les procédures de l'opération)
4. Dans quelle mesure recourt-on au système financier burundais (en lieu et place du système financier du pays donateur, en l'occurrence la Belgique) ? (voir 4.4.1 Le système financier burundais et les procédures de l'opération)
5. Vérifiez la composition des listes à l'aide d'un échantillon significatif (sur le plan de la taille et de la dispersion au sein du Burundi). Tous les bénéficiaires figurent-ils sur les listes ? – Toutes les personnes figurant sur les listes ont-elles droit à un salaire ? (voir 3.2.2 Les missions dans le cadre de l'audit ; 3.2.3 Les résultats de l'audit)
6. Contrôlez les numéros de comptes en banque à l'aide d'un échantillon significatif (sur le plan de la taille et de la dispersion au sein du Burundi). Tous les numéros de comptes en banque requis sont-ils présents ? Les numéros de comptes appartiennent-ils bien aux bénéficiaires ? (voir 3.2.2 Les missions dans le cadre de l'audit ; 3.2.3 Les résultats de l'audit)
7. Contrôlez les paiements des mois de mars, mai et juillet à l'aide d'un échantillon significatif. Les montants payés correspondent-ils bien aux montants calculés et contrôlés au point 2 ? (voir 3.2.2 Les missions dans le cadre de l'audit ; 3.2.3 Les résultats de l'audit)

Le marché a été attribué au cabinet d'audit Ernst & Young (E&Y) qui a travaillé, pour cette opération, avec sa succursale rwandaise et la CTB. Le choix pour un bureau d'audit international a

[2] Mars: 39.764 agents; Mai: 40.370 agents ; Juillet : 40.848 agents (policiers, gendarmes, militaires et pensionnés exclus)
[3] Par le biais du Centre National d'Informatique (CNI), pour le compte de la CTB.
[4] Vu que les enseignants étaient en grève au mois de février, la liste de paiement de février n'était pas complète. Le CNI a simulé la liste complète de février, reprenant pour tous les agents – ventilés par ministère - les composants du salaire net à payer ainsi que le numéro de compte en banque.

été justifié et accepté lors d'une réunion entre la DGCD et la CTB en décembre 2003 (De Ceuster, 2003). Les arguments étaient :

- Au Burundi, il n'y a pas de bureaux d'audit reconnus, reliés à une association professionnelle d'auditeurs ;
- On veut éviter le risque d'un conflit d'intérêts avec un bureau d'audit local ;
- Seulement un bureau d'audit international pourrait effectuer un audit indépendant des mécanismes de calcul et de paiement.

3.2.2 LES MISSIONS DANS LE CADRE DE L'AUDIT

Dans le cadre de l'audit, 3 missions ont été effectuées - Première mission : 7 - 13 mars 2004 ; deuxième mission : 25 mars – 2 avril 2004 ; troisième mission : 19 – 22 juillet 2004. Les collaborateurs de Ernst & Young, ensemble avec des collaborateurs de la CTB et des fonctionnaires du Ministère de la Fonction Publique ont préparé et effectué ces missions (y–inclus les missions sur le terrain). L'organisation logistique des missions a été prise en charge par la CTB, qui a aussi coordonné les travaux des auditeurs avec le travail dans les Ministères burundais.

Le cabinet E&Y a identifié et examiné les données provenant du Ministère de la Fonction Publique, du CNI et du recensement[5]. A l'aide des interviews avec tous les acteurs participant au processus, ils ont dressé l'inventaire de l'intégralité du processus de gestion du payroll et ils ont analysé le système financier (ce travail comprenait : l'administration au Ministère, le traitement des données, le calcul des salaires, l'élaboration des listes, le transfert de l'argent à la banque nationale ainsi qu'aux banques privées et à la Poste, les modes et procédures de paiement, et les paiements effectifs aux fonctionnaires).

La liste de paiement de février a été utilisée comme instrument de travail lors de la première mission en mars. Cette liste a permis aux auditeurs de procéder en temps utile à une vérification « ex ante » du système de calcul salarial. Moyennant l'approbation de cette liste, cette dernière a servi de point de départ[6] pour approuver les listes de paiement des mois de mars, mai et juillet, à l'aide des marges – établies par les auditeurs tant pour le nombre d'agents que pour la masse salariale totale – dans lesquelles devaient se trouver ces deux variables pour les 3 mois.

À la fin de la première mission, et pendant la deuxième et troisième mission, il y avait lieu de contrôler par le biais de divers sondages à Bujumbura et à l'intérieur du pays les termes de référence 5, 6 et 7, c'est-à-dire : la composition des listes de paiement, les numéros de comptes en banques et les paiements. Les sondages n'étaient possibles que grâce à l'intégration des informations sur la liste de paiement de février (agents au travail, numéros de compte, salaires net, etc.) et les informations du recensement (institution et lieu de travail) (voir référence 5). On n'a pas de preuves quant à la fiabilité de ce recensement – il est possible qu'il existe des fonctionnaires « fantômes » sur cette liste -, mais c'était la seule base disponible via laquelle il était possible de retrouver les fonctionnaires sur le terrain. Dans les dossiers individuels des fonctionnaires – gardés dans leurs ministères respectifs - se trouvent aussi des informations sur leurs affectations, mais une telle recherche prendrait beaucoup de temps, et les dossiers ne sont pas à jour.

[5] En juin 2003, un recensement a été effectué par l'Unité de Recensement des Agents de l'Etat, un Comité composé de participants du Ministère des Finances et du Ministère de la Fonction Publique. Ce recensement comprend des informations sur l'institution et le lieu de travail des fonctionnaires (ce que la base de données du CNI, et donc les listes de paiement de la Fonction Publique, ne contient pas).

[6] Comme la liste de février a été payée par le gouvernement burundais même, c'était en plus un point de référence fiable (quant au nombre de fonctionnaires et au montant total à payer) pour les autres mois.

La présence des fonctionnaires a été contrôlée et les relevés des paiements ont été comparés avec des documents qui démontraient la réalité de la mise au travail de la personne chaque fois concernée. Ces échantillonages ont permis de contrôler 2.363 fonctionnaires – soit 6% des fonctionnaires actifs entrant en ligne de compte pour le paiement par la Belgique - aux alentours de Bujumbura, Bubanza, Gitega, Bururi, Muyinga, Ngozi, Kayanza, Rutana et Makamba.

Les provinces visitées sont indiquées sur la carte ci-dessous :

Figure 1 : Carte du Burundi ; les provinces visitées sont indiquées

En faisant le lien entre la liste de paiement de février 2004 et le recensement de juin 2003, les auditeurs ont remarqué que 3110 agents payés en février n'avaient pas été rencontrés lors du recensement. Il s'agit soit de fonctionnaires engagés après juin 2003, soit de fonctionnaires « fantômes ». La CTB a demandé au Ministère de la Fonction Publique de rechercher l'institution et le lieu de travail de ces agents dans leurs dossiers individuels (à défaut d'autre point de repère) afin

que les auditeurs puissent affiner leurs contrôles et accroître leur efficacité sur place. Le 13 juillet, ces renseignements ont été transmis à la CTB par le Directeur Général du Ministère. Lors de la troisième mission – en juillet – les auditeurs se sont concentrés sur un échantillon de la liste des « 3110 fonctionnaires non-rencontrés lors du recensement ».

3.2.3 LES RÉSULTATS DE L'AUDIT

Les auditeurs ont écrit deux rapports d'audit du projet « octroi d'une aide exceptionnelle destinée au paiement de trois mois de salaires courants des agents civils de la République du Burundi ». Plus d'informations sur leurs missions et contrôles peuvent être touvées dans ces rapports qui sont disponibles à la DGCD et à la CTB (à Bruxelles et à Bujumbura).

Les auditeurs n'ont pas découvert de tentatives de fraude. Ils n'ont pas non plus observé de manipulations intentionnelles en conséquence du fait que la Belgique paie les salaires des agents civils. Toutefois, il y a beaucoup de fautes involontaires sur les listes de paiement.

Par rapport aux termes de référence (voir 3.2.1 Marché d'audit), les conclusions étaient les suivantes :

1. LES LISTES PROPOSÉES SONT-ELLES CONFORMES À LA CS CONCERNANT LES AGENTS À PAYER ?

A chaque fois, les listes du CNI avaient une structure différente, ce qui obligeait les auditeurs à commencer par déterminer le contenu et la structure du fichier (souvent en consultation avec CNI). En mai et en juillet, les auditeurs ont dû demander de refaire les listes électroniques parce qu'il existait des agents sur les listes qui n'étaient pas envisagés par la Convention (pensionnés, policiers, etc.). En s'appuyant sur la liste de paiement de février, les auditeurs avaient établi, tant pour le nombre d'agents que pour la masse salariale totale, des marges dans lesquelles devaient se trouver ces deux variables pour les mois de mars, mai et juillet. Ces comparaisons n'ont posé aucun problème, et les écarts étaient acceptables pour les listes proposées en mars, mai et juillet.

2. LE MODE DE CALCUL DES SALAIRES NETS

Lors de leur première mission, les auditeurs ont demandé aux fonctionnaires du Ministère de la Fonction Publique de leur expliquer les formules de calcul des salaires nets. Le premier problème était que les règles de calcul ne sont écrites nulle part. Deuxièmement, personne ne connaissait la formule exacte ou une formule différente était donnée selon les fonctionnaires. Les auditeurs ont appliqué les formules 'reconstruites' sur les listes (mars – mai – juillet) reçues, et ont trouvé qu'il y avait presque toujours un écart entre leur calcul et le montant sur la liste de paiement. Les petites erreurs ont été considérées comme acceptables dans le contexte du projet. Pour les grandes erreurs, les auditeurs ont demandé des explications supplémentaires au Ministère de la Fonction Publique. Différentes explications ont été données :

- « Il y a des données de trop ou un manque de données sur les disquettes » ;
- « Les fonctionnaires ont fait des erreurs de saisie » ;
- « Des régularisations de salaire des mois antérieurs sont inclues, dès lors le salaire est plus élevé » (quelqu'un non payé pendant 11 mois – dossier perdu - reçoit tout d'un coup un salaire énorme) ;
- « Des 'erreurs techniques' ont été faites ».

3. Les modalités de paiement

Voir 4.4.1 Le système financier burundais et les procédures de l'opération

4. Dans quelle mesure recourt-on au système financier burundais (en lieu et place du système financier du pays donateur, en l'occurrence la Belgique)

Voir 4.4.1 Le système financier burundais et les procédures de l'opération

5. Le contrôle de la composition des listes
6. Le contrôle des numéros de comptes en banque
7. Le contrôle des paiements

Le Tableau 2 donne les résultats des sondages exécutés à l'aide de la liste de paiement de février et le recensement de juin 2003.

Tableau 2 : Conclusions des auditeurs des sondages à l'intérieur du Burundi

Région	Fonctionnaires recherchés sur le terrain : Dont :	Fonctionnaires rencontrés sur le terrain (en directe ou à l'aide des documents / collègues)	Fonctionnaires transmis après le recensement	Fonctionnaires absents au moment de la visite (sans raison)	Fonctionnaires manquant sur la liste (transmis ou engagé après recensement)
Bujumbura + Bujumbura rural	306	290	11	5	14
Bubanza	76	64	3	9	12
Muyinga	257	238	17	2	2
Gitega	284	190	5	89	25
Bururi	313	232	13	68	27
Kayanza	247	225	12	10	44
Ngozi	223	199	11	13	34
Makamba	451	413	35	3	71
Rutana	206	193	11	2	32
Total	2363	2044	118	201	261
Total	100%	86,5%	5%	8,5%	

Des 2363 fonctionnaires recherchés sur le terrain (extrait de la liste de paiement de février complétée avec les données du recensement), 2044 (86,5%) ont été rencontrés, c'est-à-dire : ils étaient présents, il existait des documents prouvant qu'ils étaient des employés en activité ou des collègues ont confirmé qu'ils étaient des employés en activité. Des 319 autres, il a été dit que 118 (5%) ont été transmis à une autre institution de travail public (donc ils sont toujours fonctionnaires). Bien que l'employeur ou les anciens collègues aient pu dire où ils travaillaient, ça n'a pu être contrôlé. Le recensement est fait en juin 2003, donc il est bien possible qu'un an après, ils aient changé de lieu de travail. En outre, il est possible que ces gens soient morts, travaillent pour un autre employeur que l'Etat ou ne travaillent plus. 201 (8,5%) fonctionnaires étaient absents au moment de la visite des auditeurs pour des raisons multiples : décédé, en mission (sans preuve), malade (sans preuve), pas arrivé au travail, pensionné, etc. 261 fonctionnaires ont été rencontrés bien qu'ils ne se trouvaient

pas sur la liste (dans cette institution). Si l'on prend en compte les changements de poste et des recrutements, ceci est compréhensible.

Ces contrôles ont permis aux auditeurs de constater l'existence d'erreurs et de problèmes particuliers. Un grand problème est la lenteur et la faiblesse de l'administration : l'absence des fonctionnaires n'est presque jamais documentée[7], et les changements de lieu de travail, les décès et autres ne sont pas annoncés au niveau central. En collaboration avec la CTB, la décision a été prise de ne pas exclure ces cas particuliers dont le montant n'est guère important par rapport au montant global. Néanmoins, il est important que ces cas particuliers fassent l'objet d'inspections ponctuelles. Dès lors, toutes les informations nécessaires ont été fournies au Ministère pour procéder à un examen détaillé, au cas par cas.

Les fonctionnaires contrôlés ci-dessus sont seulement ceux dont on connaissait le lieu de travail grâce au recensement. Des « fonctionnaires non-rencontrés lors du recensement », 3110 en février (soit ± 7% des fonctionnaires), 126 ont été contrôlés (soit 4,1%). Les auditeurs ont constaté que, parmi ces « fonctionnaires non-rencontrés lors du recensement », il y a des agents qui font leur travail, mais il y en a aussi pour lesquels un paiement est non-justifiable ou illégitime, parce qu'ils ne travaillent plus, sont décédés ou inconnus. Seulement 45% des fonctionnaires de l'échantillon étaient encore actifs. Pour 55%, le paiement était probablement non-justifiable.
Pour conclure, on peut dire que les erreurs se trouvent au niveau du calcul et au niveau de la composition des listes. Les problèmes majeurs, divisés en trois groupes, se trouvent ci-dessous :

(1) La gestion des carrières, le système de calcul des salaires & la création des listes de paiement

1. Les différents Ministères techniques écrivent des ordonnances sur l'attribution des primes à leurs fonctionnaires mais les documents de justification des primes accordées (ordonnances) ne sont pas tous disponibles au Ministère de la Fonction Publique qui doit les appliquer. Il y a un réel problème de collecte, de classement et d'archivage de ces documents. Dès lors les calculateurs attribuent les primes sur base de ce dont ils se souviennent.
2. Les éventuelles adaptations à la situation des fonctionnaires (ou des modifications dans l'effectif du personnel) sont chaque mois (à un jour précis) transmises par la Fonction Publique au CNI sur papier. Les adaptations qui ne sont pas encore traité par la Fonction Publique à ce moment, sont traité le mois après). Au CNI, les fonctionnaires de la Fonction Publique (ensemble avec des employés du CNI) introduisent ces modifications dans le système informatique du CNI. Ces transactions manuelles donnent lieu à beaucoup d'erreurs.
3. Le CNI a un programme de calcul qui calcule automatiquement les impôts, l'INSS et la mutuelle. Les calculateurs du Ministère de la Fonction Publique se basent sur ce système et ne savent même pas comment cela est calculé (ou la formule est différente selon les personnes). Beaucoup de procédures et de règles de calcul ne sont pas mises par écrit.
4. Quand le CNI sort les listes de paiement, la Fonction Publique fait encore un contrôle des modifications afin de s'assurer qu'elles sont traitées correctement dans la base de données du CNI. Mais aucun contrôle n'est

[7] Lors des contrôles sur le terrain, les responsables des institutions ne pouvaient presque jamais montrer des documents justifiant l'absence des fonctionnaires (par exemple 'malade', 'en mission', 'en vacances', 'en congé de maternité', etc.). Souvent même, des listes des agents civils du service sont inexistantes.

effectué pour ce qui concerne des modifications non autorisées (par exemple, la modification est appliquée à un autre agent).

5. Chaque mois il y a des corrections des mois antérieurs sur les listes de paiement et il est impossible de distinguer le salaire du mois actuel avec les régularisations.
6. Après les contrôles du calcul, les auditeurs ont demandé des informations supplémentaires au Ministère de la Fonction Publique sur des montants élevés. Pour chaque cas présenté, le Ministère a donné une explication détaillée. La plupart des montants très élevés étaient des erreurs de saisie, des régularisations « ex post » ou des erreurs dues à des problèmes techniques.

(2) L'ORGANISATION DE L'ADMINISTRATION SUR LE PLAN DE L'ETAT, LA GESTION DES DONNÉES & LES FLUX D'INFORMATION

7. Le CNI (Centre National d'Informatique), une firme privée, gère toutes les informations sur les fonctionnaires de l'Etat dans une base de données et procède au calcul des salaires pour le Ministère de la Fonction Publique. Ce dernier n'a pas d'accès électronique à la base de données des fonctionnaires. Cette situation implique que le Ministère de la Fonction Publique est fortement dépendant du CNI, qui exploite cette situation en demandant de l'argent pour la distribution des informations électroniques à des tiers (par exemple à la CTB)
8. Les données enregistrées par le CNI sont limitées à ce dont le CNI a besoin pour produire les listes de paiement. Certaines informations comme le lieu de travail, le numéro de la carte d'identité et l'adresse ne sont pas disponibles dans la base de données du CNI. Ces informations se trouvent dans les dossiers individuels des fonctionnaires dans leur Ministère, mais ne sont pas du tout à jour. Ainsi il existe plusieurs 'bases' de données (dossiers au Ministères techniques (santé, éducation,…) avec lieux d'affectation ; dossiers au Ministère de la Fonction Publique avec la carrière et les paiements ; base de données au CNI ; recensement de 2003)
9. La communication entre les autorités locales et le Ministère de la Fonction Publique est tellement lente que par exemple un fonctionnaire décédé, muté, indisponible ou en suspension est encore payé durant plusieurs mois (Il continue à toucher son salaire, les proches parents l'encaissent, ou la banque le garde). Le compte bancaire du bénéficiaire ne sera fermé qu'au moment où le fait sera connu à la Fonction Publique, qui arrêtera alors le paiement. L'administration des autorités locales est aussi très pauvre ; rien n'est documenté, et parfois il n'existe ni liste de l'effectif, ni liste des absences, etc.
10. Les nouveaux agents civils sont souvent payés avec un retard de plusieurs mois (3 à 8) parce que l'enregistrement se fait attendre. Ceci donne lieu à des régularisations ultérieures (souvent l'année suivante (donc ils sont imputés sur le budget de l'année suivante) comme les enseignants commencent à travailler en septembre)
11. Le contrôle et la surveillance des budgets ministériels se font au niveau du Ministère de la Fonction Publique, du Ministère des Finances, et de la BRB.

(3) LES PROCÉDURES DE PAIEMENT & COMPTES EN BANQUE

12. Les listes de paiement du CNI sont imprimées pour être distribuées aux banques. Au niveau de la Poste et de la plupart des banques, les données sur

les listes sont vérifiées manuellement et réintroduites dans leur système informatique.

13. Les numéros de compte bancaire ont tous une structure différente. De plus, il n'y a pas de clef numérique de vérification pour la prévention de toutes erreurs de saisie. Quand un compte est clôturé, le numéro peut être donné à un nouveau client.
14. Dans de nombreux cas, les accréditifs n'arrivent pas chez le fonctionnaire. Les accréditifs suivent en principe le flux de l'argent mais certaines banques refusent de prendre en charge la distribution de ces documents. Souvent les accréditifs restent au Ministère de la Fonction Publique ou au siège d'un organisme (poste, coopec). Ainsi, le bénéficiaire n'a pas d'indication du montant auquel il a droit, ni de la base sur laquelle son salaire est calculé.

3.3 Evaluation des résultats de l'audit quant aux listes ; approbation et paiement des listes

La CTB a opté pour la procédure suivante pour le paiement des listes : « le Burundi paye les salaires aux fonctionnaires, et la CTB rembourse le montant approuvé après le contrôle du bureau d'audit ». Pour chaque mois envisagé, les contrôles du cabinet d'audit (+ éventuellement leur questionnaire et les réponses du Ministère de la Fonction Publique) ont été évalués par la CTB. Basé sur ces contrôles, et s'appuyant sur l'avis des auditeurs, la CTB a pris une décision par rapport au montant à rembourser et à retenir. La CTB a cogéré les paiements avec le DG des Dépenses des Finances.

3.3.1 LA LISTE DE MARS

Montant total :	2.040.771.496 BIF	
# Fonctionnaires :	39.764	
Date de transfer de la liste :	Début avril	
Remarques :	Globalement le salaire moyen avait augmenté de 1,5% à cause des régularisations des mois antérieurs et une augmentation de 3% accordé au personnel sous-contrat.	
Montant total du remboursement :	1.748.669.657 BIF	+ 131.445.827 BIF
Date du remboursement :	Début juin –	mi-septembre
Montant retenu :	292.101.839 BIF	- 131.445.827 BIF
Raison de la retenue :	Salaires des agents figurant sur la liste de mars, mais pas sur la liste du recensement effectué au mois de juin 2003[8]. Après la mission pendant laquelle un échantillon de cette liste a été contrôlé, les auditeurs ont autorisé le remboursement de 45% du montant retenu, soit 131.445.827 BIF, payé mi-septembre.	

3.3.2 LA LISTE DE MAI

Montant total :	2.022.327.410 BIF
# Fonctionnaires :	40.370 fonctionnaires
Date de tranfer de la liste :	Début juin - mi-juin (clarifications supplémentaires demandées sur le contenu des fichiers)

[8] Comme ils n'avaient pas été retrouvés lors du recensement, on n'avait aucune preuve de leur existence. Leur paiement a été reporté à une date ultérieure.

Date d'envoi du questionnaire :	Fin juin (renseignements supplémentaires demandés concernant des augmentations de salaire exceptionnelles, des primes exceptionnelles, etc.)
Date des réponses du Ministère	Le 13 juillet (pour les personnes sous contrat, le salaire moyen avait augmenté de 18%. Le Directeur Général avait expliqué que l'augmentation annuelle de 3% n'a été attribuée qu'en mai (pour les 5 premiers mois de l'année). Même avec cette régularisation, le salaire ne pouvait augmenter que de 15%, et la Belgique ne doit payer que 6% (3% pour mars et 3% pour mai).
Montant total du remboursement :	1.682.616.732 BIF + 131.445.827 BIF
Date du remboursement :	Début août – mi-septembre
Montant retenu :	339.710.678 BIF - 131.445.827 BIF
Raison de la retenue :	Salaires des agents figurant sur la liste de mai, mais pas sur la liste du recensement effectué au mois de juin 2003. (131.445.827 BIF, soit 45% de ce montant a été payé mi-septembre) ; quelques régularisations de salaires des mois qui ne font pas partie de la Convention conclue entre la Belgique et le Burundi et le montant trop élevé de l'augmentation rétroactive des salaires des personnes sous contrat.

3.3.3 LA LISTE DE JUILLET

Montant total :	2.160.002.121 BIF
# Fonctionnaires :	40.848 fonctionnaires
Date de tranfer de la liste :	Début août – fin août (clarifications supplémentaires demandées sur le contenu des fichiers)
Date d'envoi du questionnaire :	15 septembre juin (renseignements supplémentaires demandés concernant le calcul des salaires du mois de juillet)
Date des réponses du Ministère :	Fin septembre
Montant total du remboursement :	1.653.811.412 BIF + 131.445.827 BIF
Date du remboursement :	Mi-octobre – mi-septembre
Montant retenu :	506.190.709 BIF - 133.445.827 BIF
Raison de la retenue :	Salaires des agents figurant sur la liste de juillet, mais pas sur la liste du recensement effectué au mois de juin 2003. (131.445.827 BIF, soit 45% de ce montant a été payé mi-septembre) ; quelques régularisations de salaires des mois qui ne font pas partie de la Convention et un remboursement par l'État d'une retenue de juin.

3.3.4 RÉSUMÉ PAR RAPPORT AUX PAIEMENTS

Le tableau 3 donne le résumé de tous les paiements effectués pour cette opération.

Tableau 3 : Résumé des paiements

	Montant total payé par l'Etat burundais	Montant approuvé par E&Y, payé par la Belgique	Retenue
Mars 2004	2.040.771.496 BIF	1.748.669.657 BIF	292.101.839 BIF
Mai 2004	2.022.327.410 BIF	1.682.616.732 BIF	339.710.678 BIF
Juillet 2004	2.160.002.121 BIF	1.653.811.412 BIF	506.190.709 BIF
« fantômes »		394.337.482 BIF	- 394.337.482 BIF
TOTAL	6.223.101.027 BIF	5.479.435.283 BIF	743.665.744 BIF

Le montant total des salaires pour les trois mois était de 6.223.101.027 BIF, ce qui est supérieur au budget total original de 6,18 milliards BIF. Mais, les auditeurs n'ont approuvé que 5.479.435.283 BIF, soit 88% (retenue de 743.665.744 BIF, soit 12%). Ainsi il n'y avait pas un manque de budget pour la Belgique, et le reliquat du budget est de 700.564.717 francs burundais (6.180.000.000 BIF – 5.479.435.283 BIF).

3.4 Gestion administrative et financière de la prestation

Le personnel de la représentation de la CTB à Bujumbura (le Représentant résident, le comptable), ainsi que le personnel du siège de la CTB à Bruxelles (responsable Burundi GEO, comptable, collaborateur aide financière EST), se sont occupés du suivi administratif et financier de l'aide financière. La gestion administrative et financière comprend :

- L'administration quant aux activités du suivi technique ;
- Suivi de l'évolution du compte à la BRB – contrôle des paiements effectués ;
- Suivi du budget de l'expertise.

Le tableau 4 donne l'évolution du compte à la Banque de la République du Burundi, un compte en cogestion.

Tableau 4 : évolution du compte n° 1110/074 (BIF)

Transaction	IN (BIF)	OUT (BIF)	Date
Alimentation du compte, Transfer Belgique -> Burundi	6.180.000.000		16/01/2004
Paiement salaires mars		1.748.669.657	02/06/2004
Carnet		1.500	02/06/2004
Paiement salaires mai		1.682.616.732	05/08/2004
Paiement salaires fonctionnaires « fantômes »		394.337.482	15/09/2004
Paiement salaires juillet		1.653.811.412	18/10/2004
Solde	700.563.217		Depuis 18/10/2004

Le tableau 5 donne l'état financier de l'expertise de la CTB.

Tableau 5 : État financier de l'expertise de la CTB (EUR)

Ligne budgétaire	Budget (EUR)	Dépensé (EUR)	Solde (EUR)
A_R1_10_A Assistance technique	66.000	69.386	-3.386
A_R1_20_A Suivi technique, administratif et financier	40.000	36.614	3.386
Sous – total	106.000	106.000	0
Frais de gestion	13.674		
Bénéfices	1.060		
Total	120.734		

A_R1_10_A : Assistance technique

missions de E&Y – cabinet d'audit (salaires des auditeurs, frais de missions)

contrôles de E&Y depuis la Belgique (salaires des auditeurs)

frais relatifs aux listes de paiement en version électronique (acheté du CNI)
A_R1_20_A : Suivi technique, administratif et financier
frais de suivi - CTB Bujumbura & CTB Bruxelles (salaires)
frais de missions de suivi technique, administratif et financier depuis la CTB Bruxelles
frais des sondages : salaires des fonctionnaires burundais, internet, véhicules, etc.

3.5 Les Comités de Concertation

3.5.1 LES RAPPORTS INTERMÉDIAIRES ET LE RAPPORT FINAL

2 Comités de concertation sur cette opération ont eu lieu ; le 20 juillet 2004 et le 19 octobre 2004. La CTB avait préparé des documents préparatoires donnant l'état des lieux (audits, missions, etc…), y compris les décisions sur les remboursements et les retenues[9]. Ces documents ont été approuvés par les membres du Comité de concertation et le contenu de ces documents est repris dans ce rapport final. La CTB a rédigé les PV des Comités qui ont été signés par après par toutes les parties nécessaires (voir 7 Annexes pour les PV).

La Convention spécifique prévoyait qu'un rapport d'achèvement et un décompte final devaient être produits dans les 9 mois de la signature de la Convention (c'est-à-dire pour le 10 juillet 2004). Ceci n'était pas réaliste vu que l'exécution ne se terminait que fin 2004.

3.5.2 LE RELIQUAT

La CS prévoit que le reliquat éventuel de la contribution fasse l'objet d'une nouvelle affectation dont il sera convenu par Echange de lettres entre les Parties.

Le Tableau 4 révèle qu'il y a un reliquat de 700.563.217 francs burundais, soit 527.533 EUR au taux d'octobre 2004 (6.180.000.000 BIF – 5.479.435.283 BIF – 1500 BIF).

Pendant le Comité de Concertation d'octobre 2004, la destination du reliquat a été discutée. La partie burundaise a proposé que ce reliquat soit éventuellement utilisé pour payer les salaires des fonctionnaires qui étaient en activité lors des mois concernés, mais qui n'étaient pas sur les listes de paiement (à cause de l'écart entre l'entrée en activité et l'ouverture d'un dossier à la Fonction Publique). Une autre allocation du reliquat pourrait être le complément de salaire pour les enseignants, parce que les salaires des enseignants n'ont pas été payés sur base de la situation débloquée. Il a été objecté que – selon la Convention – la Belgique doit se baser sur les listes qui leur ont été transmises par le Ministère de la Fonction Publique. Le reliquat est composé des retenues sur ces listes. Pour les mois concernés, la Belgique a remboursé le montant que l'État burundais avait payé à ses fonctionnaires – réduit des retenues – donc la convention a été suivie. Des 743,7 millions BIF que la Belgique a refusés de payer une partie a été payée 'en trop' (des salaires des fonctionnaires 'fantômes' ou des primes injustifiées à cause des fautes de frappes ou autres erreurs), et une partie est constituée des dépenses par rapport aux mois (ou activités) qui ne sont pas inclus dans la Convention. Il a été décidé de ne pas simplement verser le reliquat dans le budget de l'État à cause de la fongibilité d'un tel versement. Vu qu'il y a un manque de budget pour le projet « Octroi d'une aide financière pour le paiement des arriérés de traitement du personnel enseignant », il a été proposé de transférer le reliquat vers ce compte à la BRB. Cette proposition a été acceptée lors du Comité en octobre. Un échange de lettres entre la DGCD et la partie burundaise règlera ce transfert.

[9] Le Directeur Général des Dépenses du Ministère des Finances a signé les décisions de la CTB sur le remboursement pour accord avant de la mise en paiement.

4 COMMENTAIRES ET ANALYSES

4.1 La modalité d'intervention

La coopération belge fait une distinction entre les 'projets classiques' et les 'aides financières' (Van Bauwel, 2003). Il existe plusieurs instruments d'aide financière comme l'aide budgétaire générale, l'aide budgétaire sectorielle, l'aide à la balance des paiements, le basket funding et l'aide budgétaire incidentaire, dont cette opération est un exemple. C'est à dire que ce paiement de salaires était une opération d'urgence, probablement unique, ayant pour but de rétablir l'équilibre fiscal et/ou macro-économique du pays partenaire. Une telle opération *peut* être un pas dans la direction d'un engagement à moyen ou à long terme sous la forme d'un appui budgétaire structurel de plusieurs années, plus prévisible et lié à un dialogue politique (Jennes, 2004).

4.2 La CS et la CMOE

La Convention spécifique (CS) entre le Burundi et la Belgique relative à « une aide exceptionnelle destinée au paiement de trois mois de salaires courants des agents civils de la république du Burundi » a été signée le 10 octobre 2003.

La Convention de mise en oeuvre d'expertise (CMOE) entre la Belgique (DGCD) et la CTB relative au suivi et contrôle de cette aide a été signée le 24 décembre 2003 et transférée à la CTB fin janvier 2004 bien que la CTB ait transmis 2 exemplaires signés de la Convention de mise en œuvre en date du 24 octobre 2003 et ce, après que la demande de suivi et de contrôle de « L'aide exceptionnelle destinée au paiement de trois mois de salaires courants des agents civils de la République du Burundi » ait été notifiée par l'État à la CTB en date du 20 octobre 2003.

Comme expliqué en 3.1 Préparation de l'expertise, les trois mois qui se sont écoulés avant que la CTB ait pu entamer son expertise, ont fait que le contenu n'était plus réalisable. En effet, procéder aux vérifications préalables de la liste de janvier – la première liste de paiement à payer par la Belgique selon la Convention spécifique -, indispensables avant le paiement, n'était plus possible. Dès lors, un échange de lettres a été fait. De telles complications peuvent être évitées en signant la Convention spécifique au même moment que la Convention de mise en œuvre d'expertise.

4.3 Préparation d'une opération « aide financière »

Fin 2003, le moment où cette opération « aide financière » a été négociée (entre le Burundi et la DGCD), une « formulation » par la CTB n'était pas prévue pour de telles opérations. Un avantage était qu'on ne perdait pas de temps, et l'exécution (ou une étude préparatoire) pouvait débuter immédiatement – à condition que la CMOE soit signée à temps.

L'absence d'une formulation avait aussi plusieurs désavantages. La Belgique a décidé de payer des salaires burundais sans aucune connaissance de l'administration des salaires et de la gestion des carrières, et sans aucune indication sur la crédibilité des systèmes locaux ou procédures de paiement. La Convention spécifique et la Convention de mise en œuvre d'expertise ont été rédigées sans recherche préalable. Les termes de référence pour le suivi et le contrôle par la CTB de cette opération auraient pu être plus pertinents grâce à une meilleure connaissance de la situation au Burundi.

Par exemple, la CS prévoyait que pour chacun des mois pour lesquels la Belgique envisageait de payer les salaires, le Ministère de la Fonction Publique devait fournir – au moins trois semaines avant celui-ci – aux Ordonnateurs la liste mise à jour des agents civils. Cet arrangement n'était pas réalisable vu que normalement les listes ne sont prêtes qu'à la fin du mois (ou même au début du mois suivant) et vu que le CNI doit coopérer pour fournir les données sur support informatique. Ceci indique que même pour la rédaction de la Convention Spécifique, une investigation préalable est nécessaire.

La CTB a pallié à ce désavantage en demandant un échange de lettres. En postposant le premier paiement (du mois de janvier au mois de mars), la CTB avait le temps d'examiner les données disponibles et les procédures administratives et financières en vigueur et de contrôler en temps utile le système de calcul salarial. Une telle étude préparatoire était indispensable avant d'entamer l'exécution.

D'autres désavantages se situent au niveau de la coopération avec d'autres bailleurs (voir 4.5.4) et de la durabilité de l'opération (voir 4.5.5). Dans une analyse préalable, la CTB aurait pu investiguer des synergies avec d'autres bailleurs, et des pistes pour renforcer les capacités des Ministères de la Fonction Publique et des Finances lors de l'exécution du projet. Et vu que la DGCD demande un audit externe, une piste pour réagir (dans le cas d'un audit négatif) aurait pu être prévue pour faire face à certaines insuffisances rencontrées.

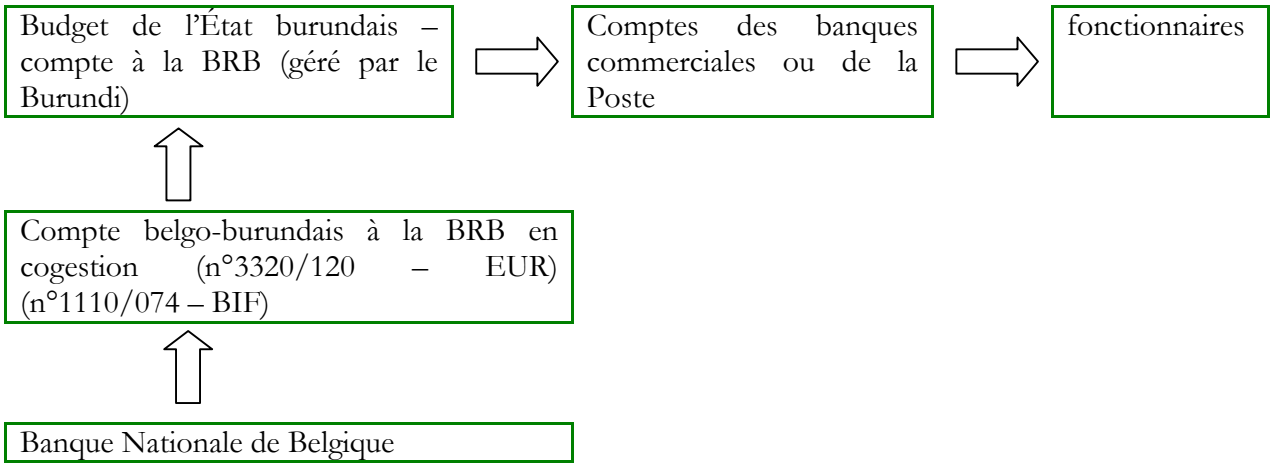
4.4 Appréciation de l'aspect fiduciaire de l'opération

4.4.1 LE SYSTÈME FINANCIER BURUNDAIS ET LES PROCÉDURES DE L'OPÉRATION

Quant à l'intégration du décaissement de cette aide budgétaire dans le système de la gestion des finances publiques burundais, on peut dire que le gouvernement burundais a payé les salaires des agents civils pour les mois de mars, mai et juillet comme il le fait chaque mois, selon les procédures couramment utilisées. En outre, les listes respectives ont été envoyées au bureau d'audit Ernst & Young pour un contrôle dès qu'elles étaient disponibles. Après le contrôle, le montant approuvé - par la CTB à l'aide de l'avis des auditeurs - a été remboursé dans le budget de l'État via un compte cogéré par le Burundi et la CTB[10]. Le co-signataire burundais était le Directeur Général des Dépenses du Ministère des Finances. Ce compte en cogestion a été alimenté le 16 janvier 2004 avec le montant total de la CS, soit 4.495.172,86 EUR ou 6.180.000.000 BIF.

[10] (CS Art 3) La partie belge ouvrira un compte intitulé « aide belge à la liquidation des salaires des agents civils de l'Etat » auprès de la BRB et y versera, en une tranche, l'aide financière visée à l'article 1er.

Tableau 6 : Schéma financier de l'opération : horizontal : système burundais ; vertical : système en cogestion



Il y a quelques remarques importantes à faire par rapport aux procédures de l'opération :

1. En travaillant avec un système de 'remboursement ex post des montants approuvés' le système financier burundais et les procédures pour le paiement des salaires des fonctionnaires n'ont pas été perturbés. Dès lors, les procédures de l'opération belge se sont alignées aux systèmes burundais. Verser les salaires aux fonctionnaires d'un compte en cogestion aurait été plus difficile pour le Burundi.

En général, des bailleurs devraient travailler d'une manière compatible avec les systèmes nationaux. Idéalement, comme avec un appui budgétaire, l'argent serait versé dans le budget de l'Etat, et l'Etat le gèrerait seul. Néanmoins il est possible que toutes les règles de conduites de l'Etat ne soient pas soutenues par les bailleurs, et que les bailleurs n'aient pas confiance dans le système des finances publiques. Dans ces cas, les aides peuvent être mises 'on budget' (inscrites dans le budget de l'Etat), mais pas 'through budget' (donc l'argent est mis sur un compte co-géré par le bailleur) comme on a fait avec cette aide. L'OCDE appelle ce type d'alignement 'shadow systems alignment'.

> *'Le Shadow systems alignment' ne requiert pas que les politiques d'un gouvernement soient soutenues lorsque cela semble impossible. Ce système n'implique rien non plus en ce qui concerne la quantité de ressources qui devraient circuler à travers une modalité spécifique. Celui-ci ne signifie pas non plus que le bénéficiaire doive contrôler les ressources. En revanche, il implique que l'objectif (à long terme) éventuel de l'aide consiste en la prestation de services par le gouvernement, qui se doit également d'agir en faveur de la réduction de la pauvreté ; on attend également des bailleurs qu'ils mettent en place des systèmes n'allant pas à l'encontre de cet objectif (OCDE, 2004).*

2. Des tâches administratives additionnelles ont été créées pour les versements des montants approuvés du compte n°1110/074 au budget de l'État[11]. Ce sont des coûts de transaction additionnels qui pourraient être évité avec un appui budgétaire.

3. L'État burundais a avancé les paiements promis par la Belgique et a dû attendre le remboursement pendant plusieurs mois. L'aide financière n'a pas été versée en une fois, mais graduellement : la première partie a été versée en juin, la deuxième en août, la troisième en

[11] Pour chaque virement, la CTB a envoyé une lettre au Directeur Général des Dépenses du Ministère des Finances pour co-signature d'un ordre de versement (par le débit du compte 1110/074 « Aide belge à la liquidation des salaires des agents civils de l'Etat ») sur le compte 1101/001 « Ordonnateur Trésorier du Burundi », le compte du gouvernement burundais.

septembre, et la dernière en octobre (voir Tableau 4). Ce système de remboursement *après un bon bout de temps* a mis la trésorerie burundaise dans des problèmes de liquidité (ou : un remboursment plus vite aurait pu diminuer les problèmes de liquidité). Selon le Directeur de la comptabilité de l'État (au Ministère des Finances), le Burundi a des difficultés de trésorerie permanentes. Plus les plafonds de déficit sont dépassés, plus l'État doit recourir à des avances auprès de la BRB, qui soutient aussi le secteur privé. Quand l'État demande plus d'argent, la BRB ne peut plus soutenir le secteur privé comme il le faudrait, et se trouve dans la nécessité d'imprimer de l'argent. La planche à billet est interdite, mais il n'y a pas d'autres solutions (l'option de ne pas payer les fonctionnaires à cause des problèmes de liquidité n'est pas considérée ; il n'existe pas de mois durant lesquels les fonctionnaires n'ont pas été payés). L'augmentation de la masse monétaire sans contrepartie de la production donne lieu à l'inflation ayant des conséquences néfastes pour le secteur privé. En effet, le but principal de l'audit était l'apaisement de la partie belge par rapport aux risques fiduciaires. Le revers de cette médaille était le problème de liquidité au Burundi.

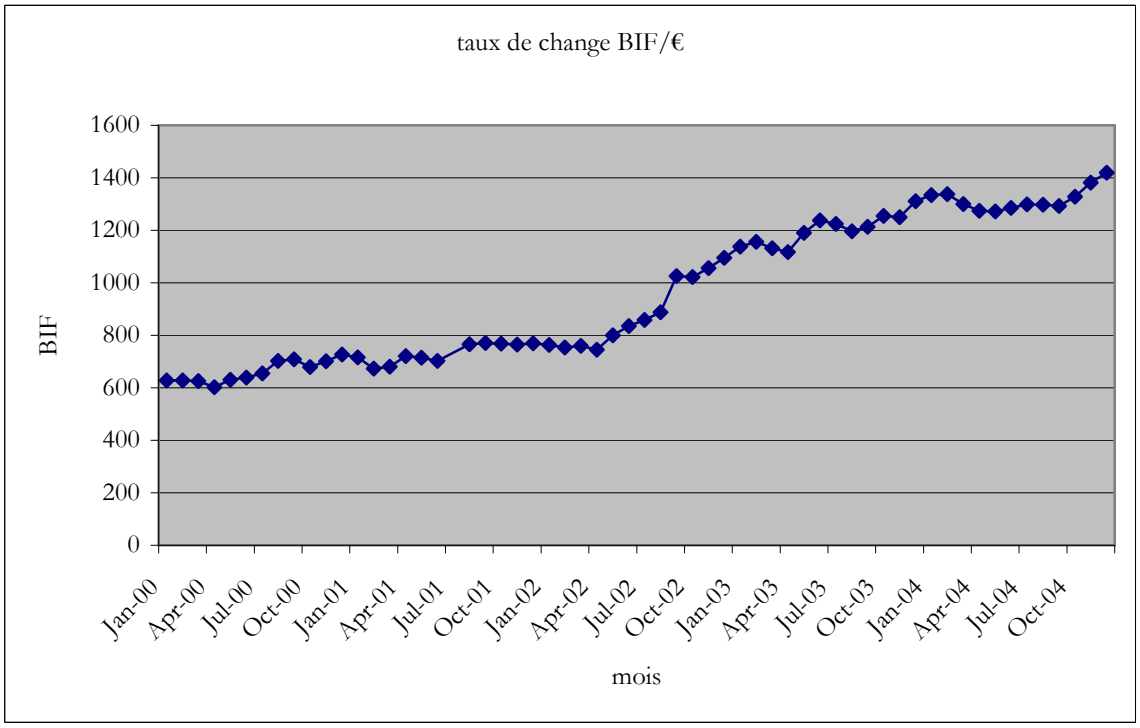
4. Le système de remboursement avait pour avantage que les procédures burundaises étaient respectées, mais ce remboursement aurait pu être immédiat. Le délai considérable entre le paiement par le Burundi et le remboursment par la Belgique est dû au contrôle des auditeurs, qui a pris beaucoup de temps. Toutefois, un contrôle immédiat (au moment où les listes sortaient) n'était pas possible à cause des circonstances : les listes n'étaient pas immédiatement disponibles sur disquette sous format utilisable, il y avait des problèmes avec les données, souvent les auditeurs se posaient des questions sur le calcul et sur la composition des listes et le temps pour y répondre (de la part du Ministère) prenait du temps. Si on avait voulu faire un audit 'on the spot', un set-up important aurait été nécessaire avec beaucoup de discipline de la partie burundaise.

Une solution aurait pu être de donner le montant total au Burundi au début de l'opération (ou au moment où les fonctionnaires ont été payés) et de demander au Burundi de rembourser les montants non approuvés.

5. Le système du compte en cogestion présente deux désavantages : Premièrement, l'argent a été bloqué pendant des mois sur le compte. Ni le gouvernement burundais, ni la partie belge pouvait placer l'argent. Par exemple, la dernière tranche qui a été payée en octobre a dormi sur le compte pendant 9 mois sans intérêts.

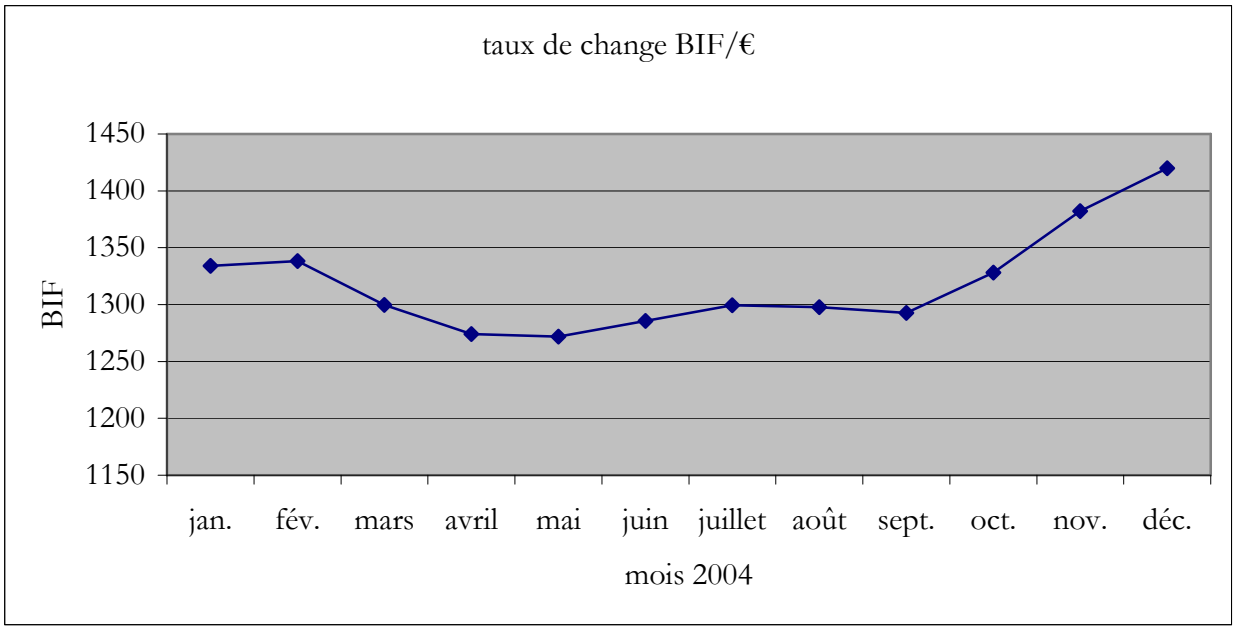
   Deuxièmement, il serait – en général - préférable de remettre la conversion de devises, vu que la tendance des taux de change des monnaies africaines vis à vis l'euro est généralement ascendante - voir figure 2 : l'évolution du taux de change BIF/EUR de janvier 2000 jusqu'au décembre 2004. Toutefois, dans le cas de cette opération, la critique n'est pas valable vu que l'évolution du taux entre janvier 2004 (le moment où les euros ont été transférés au Burundi) et octobre 2004 (dernier paiement) est déscendante (voir figure 3).

Figure 2 : L'évolution du taux de change BIF/EUR de janvier 2000 jusqu'au décembre 2004



Source 1 : Comptabilité CTB, http://intranet.btcctb.org/procedures/references/ExchangeRatesNavision

Figure 3 : L'évolution du taux de change BIF/EUR pour l'année 2004



Source 2 : Comptabilité CTB, http://intranet.btcctb.org/procedures/references/ExchangeRatesNavision

4.4.2 LE BUDGET DE L'ÉTAT BURUNDAIS

Le tableau 7 résume le budget de l'État burundais pour la Gestion 2004 (Gouvernement du Burundi, 2003). Le Budget Général de l'État est préparé et exécuté par le Ministre des Finances, ordonnateur unique de l'ensemble des dépenses de l'État.

Tableau 7 : Le Budget Général de l'État burundais pour la Gestion 2004 (en francs burundais, BIF)

Ressources	**167.071.561.329**	**100%**	**Charges**	**227.483.161.035**	**100%**
Recettes fiscales	117.044.934.976	70,0	Dépenses courantes	146.926.791.552	64,6
Recettes non-fiscales	13.817.735.000	8,3	- Dépenses sur biens et services	*117.529.328.269*	*(51,7)*
Recettes des fonds	12.842.477.353	7,7	- Versements d'intérêts	*29.397.463.283*	*(12,9)*
Dons	23.366.414.000	14,0	Dépenses en capital et prêts nets	70.213.892.130	30,9
-Dons courants	***6.180.000.000***	***(3,7)***	Dépenses sur fonds	12.842.477.353	4,5
- Dons en capital	*17.186.414.000*	*(10,3)*			

Deficit	**60.411.599.706**
Financement	**20.196.749.670**
Financement extérieur net[12]	(13.796.909.409)
Financement intérieur net	33.993.659.079
Besoin de financement	**40.214.850.036**

LES RESSOURCES

Les ressources du Budget Général de l'État pour la Gestion 2004 sont évaluées à 167 milliards BIF, soit 127,6 millions d'EUR[13]. 70% de ces ressources sont des recettes fiscales :

- Impôts sur les revenus, les bénéfices et gains en capital (des personnes physiques et sociétés)
- Impôts sur le patrimoine (bateaux et embarcations)
- Impôts intérieurs sur les biens et services (taxe sur les transactions, taxe de consommation sur la bière et les limonades, etc.)
- Impôts sur le commerce extérieur et les transactions internationales (taxes à l'importation, …)

8,3% sont des recettes non fiscales :

- Revenus des entreprises publiques et d'économie mixte et de la propriété du domaine public
- Revenus de la liquidation ou de la privatisation

7,7% sont des recettes des fonds (social et culturel, routier national, spécial carburant, et solidarité national). 14% des ressources sont des dons. Évidemment, le volume total de l'aide est beaucoup

[12] Ce montant est négatif à cause du montant élevé de l' « amortissement dette extérieure ».
[13] Selon le cours du change moyen pour 2004 : 1309,45 BIF/EUR,
source : http://intranet.btcctb.org/procedures/references/ExchangeRatesNavision

plus élevé vu que la majorité de l'aide des bailleurs de fonds n'est pas inscrite dans le budget de l'État. Le montant total des dons est beaucoup plus élevé, mais difficile à estimer. La plupart des dons inscrits dans le budget sont des dons en capital. Un quart des dons sont des dons courants, et représentent le montant de l'aide financière de la Belgique pour le paiement des salaires de mars, mai et juillet 2004. Étant donné que l'aide était déjà inscrite dans le budget de l'État lors de la rédaction du Budget 2004 (en 2003), une grande prévisibilité peut être accordée à cette aide à première vue.

Cependant, le montant n'a pas été payé entièrement, mais seulement à 88% (voir Tableau 4 : évolution du compte n° 1110/074 (BIF)). Le Burundi a payé plus de salaires que la Belgique n'en a remboursés à cause des retenues proposées et justifiées par les auditeurs. Le montant que le Burundi a payé en plus est un montant de 743,7 millions BIF. Si la Belgique n'avait pas refusé de payer un certain montant, le Burundi aurait dû payer 43,1 millions BIF (la différence entre le montant total pour les trois mois - 6,22 milliards BIF – et le montant estimé dans la Convention - 6,18 milliards BIF), parce qu'il était prévu dans la Convention que la différence serait prise en charge par la partie burundaise. Aussi bien la réduction du montant de l'aide budgétaire que le versement en quatre parties compromettaitent la prévisibilité. En sachant que la qualité de l'aide budgétaire dépend en grande partie de sa prévisibilité, un petit décalage dans le décaissement peut coûter très cher à un gouvernement confronté à des tensions de trésorerie permanentes, qui peut alors se voir obligé à contracter des prêts auprès des banques commerciales (Renard, 2004) ou auprès de la banque nationale (voir point 3 de 4.4.1 Le système financier burundais et les procédures de l'opération).

Les ressources en dons et prêts extérieurs sont budgétisées, nomenclaturées et codifiées comme recettes du Budget Général de l'Etat (Art. 5 de la loi) et en vue d'assurer l'exécution de ces dispositions, le Ministre des Finances est habilité à négocier avec les bailleurs de Fonds pour décider de l'allocation des ressources et à prendre par Ordonnance les mesures d'ordre réglementaire pour le suivi et la comptabilisation compatible avec les clauses de financement ou les accords de crédits. Quant au don de la Belgique, le montant est co-géré par le Ministère des Finances et la CTB. Le Directeur général des Dépenses du Ministère des Finances est l'ordonnateur national du projet « 3 mois de salaires », chargé d'approuver et de liquider les dépenses imputables sur cette aide.

LES CHARGES

Les charges du Budget Général de l'État pour la Gestion 2004 sont évaluées à 227 milliards BIF, soit 173,7 millions d'EUR. 64,6% des charges sont des dépenses courantes :

- La plupart sont des dépenses sur biens et services : salaires[14], frais de fonctionnement du secteur public, contributions aux organismes internationaux, transferts aux ménages, subsides et subventions
- Un cinquième sont des versements d'intérêts (sur la dette publique intérieure et extérieure)

30,9% sont des dépenses en capital[15] et prêts nets du Trésor. Le restant sont les dépenses sur les fonds (social et culturel, routier national, spécial carburant, et solidarité national).

L'ÉQUILIBRE

Les charges dépassent les ressources de 60,4 milliards BIF (soit 46,1 millions EUR), autrement dit le Burundi ne peut pas subvenir à 26,6% de ces charges. Sans l'appui budgétaire belge, le déficit budgétaire aurait été 66,6 milliards BIF, soit 29,3% des charges. Un financement de 20 milliards BIF est disponible, ce qui réduit le déficit à 40,2 milliards BIF (soit 30,7 millions EUR). Le financement

[14] Le montant total budgétisé pour 'salaires' est de 58,9 milliards BIF. La Belgique a payé 6,18 milliards BIF pour trois mois, ce qui signifie que le Burundi avait besoin d'environ 24,72 milliards BIF pour l'année entière. La différence de 34 milliards BIF est utilisée pour les salaires des militaires, policiers et gendarmes, qui n'entraient pas en ligne de compte pour paiement par la Belgique.

[15] Sur ressources nationales, sur tirages extérieurs des prêts directs, et sur les dons en capital.

se compose des tirages (sur prêts directs et rétrocédés), des avances BRB, d'un appui budgétaire (CRE : Crédit de Relance Economique de la Banque Mondiale) et des certificats du Trésor. (Les 'amortissements dette extérieure' et le 'remboursements dette intérieure' reduisent le montant disponible pour le financement du déficit).

Dans la limite du déficit budgétaire de la gestion 2004, le Ministre des Finances était autorisé (art. 11 de la loi, Gouvernement du Burundi, 2004) :

- à négocier avec la BRB les financements intérieurs bancaires compatibles avec la politique monétaire et la balance des paiements (Le Ministre des Finances et le Gouverneur de la BRB sont autorisés à passer une convention de financement du Budget de l'exercice 2004 pour un montant équivalent à 15% des recettes de l'exercice précédent) ;
- à émettre des certificats du Trésor à concurrence du montant constituant la différence entre les recettes escomptées et les dépenses prévues du budget de fonctionnement ;
- à passer une convention de financement avec la BRB pour un Fonds de roulement destiné à financer les dépenses en capital sur ressources nationales prévues dans la présente loi ;
- à contracter des prêts auprès des bailleurs de fonds étrangers ;
- à négocier les autres sources de financements extérieurs.

On ne sait pas clairement - maintenant, début 2005 - comment le budget a été exécuté, et comment le déficit a été comblé. Il n'y a pas de documents publics qui décrivent l'exécution du budget de l'Etat. On n'a pas non plus pu voir la comptabilité de l'Etat. Quant au paiement des salaires des fonctionnaires, on est sûr que les salaires ont été payés pour chaque mois de 2004.

Le 23 janvier 2004, le Conseil d'administration du Fonds Monétaire International (FMI) a approuvé un accord, d'une durée de trois ans, portant sur 69,3 millions de DTS[16] (près de 104 millions USD) dans le cadre des Facilités pour la Réduction de la Pauvreté et la Croissance (FRPC[17]), destiné à soutenir le programme de réformes économiques du Burundi jusqu'en janvier 2007 (FMI,2004(1)). Cet accord a permis au Burundi de retirer immédiatement (janvier 2004) une somme équivalente à 26,40 millions de SDR (près de 40 millions USD), selon les termes de l'accord FRPC. De ce montant total, 19,25 millions de SDR (29 millions USD) seront utilisés pour rembourser des emprunts non concessifs en souffrance effectués dans le cadre de la politique d'aide d'urgence observée pendant la période post-conflits.

---

[16] Droits de Tirage Spéciaux (DTS) (Special Drawing Rights – SDR) : Le DTS est un instrument de réserve international créé par le FMI en 1969 pour compléter les réserves officielles existantes des pays membres. Aujourd'hui, le rôle du DTS se limite à celui d'un avoir de réserve parmi d'autres. Le DTS n'est pas une monnaie, et il ne constitue pas non plus une créance sur le FMI. Il représente en revanche une créance virtuelle sur les monnaies librement utilisables des pays membres du FMI. Les détenteurs de DTS peuvent se procurer ces monnaies en échange de DTS de deux façons : premièrement, sur la base d'accords d'échange librement consentis entre pays membres ; deuxièmement, lorsque le FMI désigne les pays membres dont la position extérieure est forte pour acquérir des DTS de pays membres dont la position extérieure est faible. La valeur du DTS est déterminée par rapport à un panier de monnaies, qui comprend actuellement le dollar EU, l'euro, la livre sterling et le yen. Le taux d'intérêt du DTS sert de base de calcul pour la rémunération que le FMI verse aux pays membres et les intérêts dus par ces derniers en fonction de leurs avoirs en DTS (Source: IMF, 2004(4))

[17] Les Facilités pour la Réduction de la Pauvreté et la Croissance (FRPC) consistent en des taux d'intérêts peu élevés (0,5%) du FMI qui accorde des facilités de prêt aux pays à faibles revenus (sur la base d'un remboursement semestrialisé commençant cinq ans et demi et se terminant dix ans après le prêt). Les programmes appuyés par les FRPC sont étayés par des stratégies globales de réduction de la pauvreté mises en œuvre par le pays même. De la sorte, le FMI entend remettre les objectifs de croissance et de réduction de la pauvreté au centre des opérations de prêts dans ses États membres les plus pauvres. Source : FMI, 2004 (3))

Le 19 janvier 2005, le Conseil d'Administration du FMI a achevé le premier bilan de la performance économique du Burundi selon les termes de l'accord FRPC et a approuvé le paiement d'une somme équivalente à 7,15 millions de SDR (10,9 millions USD), portant à 33,55 millions de SDR (51,1 millions USD) le montant total payé selon les termes de l'accord FRPC (FMI, 2005). Lors de l'achèvement de ce premier bilan, Augustín Carstens, Directeur général adjoint, a déclaré : « Le Burundi a bien commencé la mise en œuvre de son programme appuyé par le FRPC malgré un contexte politique difficile en toile de fond. Le processus de démobilisation est enclenché et la situation sur le plan de la sécurité s'est améliorée, ce qui est encourageant. Dans l'ensemble, l'évolution macro-économique a été lancée au cours de l'année 2004, affichant une croissance réelle quelque peu supérieure aux attentes, mais la performance globale du programme était mitigée à cause de quelques dérapages fiscaux ainsi que des retards dans la mise en œuvre des réformes structurelles. »

Le budget 2005 prévoit une réduction du déficit fiscal primaire et une poursuite de l'augmentation des dépenses sociales. L'épargne générée par une réduction des dépenses militaires sera redistribuée en vue de répondre à des besoins sociaux urgents. Un appui adéquat et dans les temps des bailleurs sera vital pour garantir que cet effort se poursuivra sans déséquilibrer les finances publiques. Des mesures sont également prises pour renforcer la gestion des finances publiques, notamment au moyen d'un nouveau budget, de nouveaux codes comptables et d'une meilleure gestion de la masse salariale.

4.4.3 BÉNÉFICIAIRES DE L'APPUI BUDGÉTAIRE

L'appui budgétaire était destiné aux agents civils de l'État burundais via le budget de l'État. Les fonctionnaires envisagés étaient ceux repris dans le fichier central du Ministère de la Fonction Publique et travaillant dans les services des différents Ministères. La police, la gendarmerie, les militaires et les pensionnés étaient exclus du paiement par la Belgique. Ces dépenses ne sont pas soutenues par des bailleurs, et aussi la Belgique a choisi de les exclure. On est sûr que les agents civils envisagés par la Convention ont été payés - selon les listes qu'a dressées le Ministère de la Fonction Publique au Burundi -, donc ni mieux ni pire que dans d'autres mois. C'est impossible de contrôler si les listes sont à 100% fiables (ou de construire de telles listes dans le cadre d'une telle opération), c'est-à-dire : contrôler si tout le monde reçoit le salaire auquel il a droit, et si personne ne reçoit de salaire sans y avoir droit. On a dû faire confiance aux systèmes burundais, parce que ni amélioration ni renforcement des systèmes n'étaient prévus. Le paiement effectif des fonctionnaires est donc attribuable au système de contrôle burundais, et si par hasard des fonctionnaires ont été 'oubliés' sur la liste de paiement, ils n'ont pas été payés.

Ci-dessus, il a été dit que l'option de ne pas payer les fonctionnaires à cause des problèmes de liquidité n'a jamais été considérée par le Burundi. Payer ses fonctionnaires est une priorité de l'État. Ainsi on peut conclure que pour les fonctionnaires, cet appui budgétaire n'a rien changé ; ils auraient été payés de toute façon. Cependant, le fait que des fonctionnaires burundais soient conscients que c'est un bailleur qui leur a fourni leur solde à la fin du mois nourrit l'impression de dépendance excessive (Renard, 2004). Suivant cette logique, les bénéficiaires sont ceux qui ont bénéficié du champ de manœuvre élargi de l'Etat burundais grâce à cet appui budgétaire. Il est très difficile de savoir de quelles dépenses additionnelles il s'agit ici. Ce problème est décrit en plus de détail sous le titre 4.5.1 Fongibilité de l'opération.

4.5 Appréciation de l'aspect développement de l'opération

4.5.1 FONGIBILITÉ DE L'OPÉRATION

Cet appui budgétaire était à 100% fongible. Vu que le Burundi a payé les salaires en premier lieu, et que la Belgique a remboursé les montants approuvés, l'argent belge a été ajouté au Trésor à un moment où les salaires 'visés' étaient déjà payés. Vu qu'une des premières priorités d'un État souverain est le paiement régulier de ses fonctionnaires (Renard, 2004), le Burundi aurait donné la priorité au paiement des salaires au détriment d'autres dépenses (sauf le service de la dette extérieure) en l'absence de l'appui budgétaire belge, donc le ciblage de cette aide budgétaire vers des salaires n'est pas pertinent. Ainsi on n'a aucune vue sur les dépenses additionnelles accomplies grâce à l'appui budgétaire belge.

Le reliquat de 700.563.217 BIF sur le compte n°1110/074 va être transféré par échange de lettre sur le compte du projet « Aide belge pour les arriérés des fonctionnaires enseignants ». Le montant va être utilisé pour payer les arriérés des salaires des enseignants, calculés dans ce projet. Il ne s'agit pas des salaires mensuels non-payés[18], mais il s'agit des compléments de salaires (topping-up). Vu qu'il y avait un manque de budget pour ce projet, et que le Burundi n'envisage pas non plus de payer ces arriérés (compléments de salaires), le paiement des arriérés avec le reliquat du budget est moins fongible ; il s'agit plutôt de dépenses additionnelles.

4.5.2 CONTRIBUTION DE L'OPÉRATION À L'AMÉLIORATION DU SYSTÈME BURUNDAIS DE LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES

D'un point de vue positif, le fait que le système de l'administration des salaires des fonctionnaires soit passé aux rayons X peut être apprécié. La Belgique est le premier bailleur de fonds à s'être intéressé de plus près à l'administration des salaires des fonctionnaires de l'État burundais. A l'aide de l'approche des auditeurs, les fonctionnaires du Ministère de la Fonction Publique ont pris conscience des faiblesses du système. L'établissement de l'inventaire de l'intégralité du processus de gestion du payroll leur a donné une vue globale des systèmes. Les contrôles des calculs salariaux et des modes et procédures de paiement ont révélé des faiblesses dans l'administration, et les sondages dans de différents services publics ont confirmé la lenteur de l'administration et l'existence des opportunités à frauder.

Prendre conscience des problèmes est une chose ; encourager des améliorations en est une deuxième (voir 4.5.5 La durabilité de l'opération) ; mais le plus important - qui n'a été ni prévu, ni fait - est la mise en pratique des recommandations. Pour les réaliser, le Burundi a encore un grand chemin à parcourir. La plupart des recommandations sont des initiatives à long terme et pour les mettre en oeuvre, il faut beaucoup de moyens et une approche différente (voir 4.5.3 Coopération avec le gouvernement burundais).

4.5.3 COOPÉRATION AVEC LE GOUVERNEMENT BURUNDAIS

SUR LE PLAN DES MINISTÈRES

Par la force des choses, un tel projet (« paiement des salaires ») requiert la collaboration du gouvernement burundais. Tout ce qui concerne l'administration des carrières des fonctionnaires et la

[18] « Arriérés » dans le sense de 'salaires d'un mois entier qui n'ont pas été payés aux fonctionnaires' ont normalement néanmoins une haute priorité pour un gouvernement.

méthode de calcul des salaires requiert la coopération du Ministère de la Fonction Publique. Le Ministère des Finances est responsable du contrôle des dépenses, du paiement (en collaboration avec la Banque Nationale, la BRB), etc. Les Ministères techniques sont concernés par les ordonnances relatives aux primes pour leurs fonctionnaires, la gestion des carrières de leurs fonctionnaires, etc.

Les Ministères techniques et le Ministère des Finances ont à peine été impliqués. La CTB a surtout travaillé avec le Ministère de la Fonction Publique, dont seulement quelques fonctionnaires 'techniques' (du Département 'traitement') ont collaboré. Comme décrit ci-dessus (4.5.2 Contribution de l'opération à l'amélioration du système burundais de la gestion des finances publiques) quelques fonctionnaires du Ministère de la Fonction Publique ont pris conscience des faiblesses dans l'administration et des recommandations des auditeurs. Cependant, il ne suffit pas de sensibiliser un groupe restreint dans (un département d') un Ministère, parce qu'ils n'ont pas la combativité suffisante pour exécuter des changements. Des changements 'bottom-up' sont voués à l'échec. Comme il y a un grand nombre d'acteurs impliqués, il n'est pas possible d'entamer l'action par le biais d'un département d'un Ministère. La structure complexe de tous les acteurs impliqués n'a pas été reprise dans la conception du projet, et la restriction majeure de cette opération est l'absence d'un lien avec une stratégie plus large, bien qu'elle existe. En lisant l'Intérim – Cadre Stratégique pour la Lutte contre la Pauvreté (I-CSLP) (voir 4.5.5 La durabilité de l'opération) ou en connaissant les intentions de la Banque Mondiale (voir 4.5.4 Coopération avec les autres bailleurs de fonds), on peut conclure que cette intervention est passée à côté d'opportunités. Un petit bailleur de fonds a besoin d'un cadre plus large pour être remarqué et pour ne pas être une goutte d'eau dans la mer. Ce que David Booth (2004) dit pour les CSLP, est tout autant applicable à un projet comme celui-ci :

> « Les bailleurs bilatéraux ont joué un rôle particulièrement important en soutenant les procédures de consultation du CSLP ; cependant, un dialogue politique plus en profondeur et plus riche ne s'instaurera que si les bailleurs adoptent une approche à plus long terme et prennent en compte un éventail plus large d'organisations et de perspective » (David Booth, 2004). C. Lockhart explique que la cohérence des mesures politiques adoptées est importante, d'autant plus dans les États fragiles (2005). La cohérence politique est définie dans le Journal de la Coopération au Développement du CAD comme « la collaboration de différentes communautés politique aboutissant à des outils plus performants et à de meilleurs résultats pour le bien commun. Cela signifie qu'il faut rechercher des synergies et des complémentarités, et combler les lacunes entre les différents secteurs politiques en vue d'atteindre les objectifs communs »

Les travaux effectués dans le cadre de cette opération pourraient être davantage valorisés à condition qu'ils ne soient pas faits sans cohésion avec la politique plus large en vigueur. Pour mettre en pratique les recommandations faites, il faut coopérer avec le gouvernement à un niveau plus élevé, et pour une période plus longue.

SUR LE PLAN INDIVIDUEL DES FONCTIONNAIRES

Sur le plan individuel des fonctionnaires qui étaient en contact avec les auditeurs et qui ont participé aux visites sur le terrain, cette expérience a certainement été enrichissante. Ils ont compris les problèmes, ce qui est un renforcement de la capacité du Ministère et un avantage pour la mise en œuvre des recommandations.

D'un point de vue négatif, on peut dire que des audits des bailleurs en échange des appuis budgétaires octroyés sont envahissants et empiètent sur les systèmes du partenaire. En plus ils sont perturbateurs pour les fonctionnaires impliqués. Les employés auxquels on demande d'expliquer le

processus, de montrer la méthode calcul, et de remplir les questionnaires, sont distraits dans leur travail de tous les jours. Les fonctionnaires les plus performants sont vite découverts par des bailleurs et ce sont aussi eux qui font le plus de travail au sein du Ministère.

Avec la présence des bailleurs, une source de surplus de salaire a été créée. Un fonctionnaire qui apporte quelque chose à un bailleur, s'attend tout de suite à une compensation. Les bailleurs paient même des salaires élevés pour des travaux que les fonctionnaires sont supposés (ou seraient supposés) faire de toute manière, mais que les ministères mêmes n'arrivent pas à les faire exécuter. Ces rémunérations financières (primes pour participation à des réunions, per diems pour des missions à l'intérieur du pays comme par exemple les missions d'audit) ont créé un système d'encouragement pervers dans lequel les fonctionnaires ne s'intéressent qu'à des activités générant des récompenses directes, au détriment des activités susceptible de changer quelque chose à long terme. Ces topping-ups peuvent provoquer des perturbations sociales, mais ce comportement des fonctionnaires est néanmoins tout à fait compréhensible étant donnés leurs salaires officiels très bas, leur influence et pouvoir négligeables dans leur ministère, et l'absence d'un impact direct et visible de leur travail de tous les jours dans un environnement non-dynamique et non-professionnel.

4.5.4 COOPÉRATION AVEC LES AUTRES BAILLEURS DE FONDS

Cette Convention était une opération bilatérale. Il n'y avait pas de coopération avec d'autres bailleurs de fonds. Il est regrettable qu'une collaboration avec la Banque Mondiale n'ait pas été envisagée dans le cadre de son 'projet d'appui à la gestion économique' (PAGE). Ce projet a été conçu dans l'optique d'une exécution cohérente des réformes préconisées dans le cadre de la Revue des Dépenses Publiques. Cette Revue - lancée par le Gouvernement du Burundi et soutenue par la Banque Mondiale et le FMI – a mis en évidence les problèmes de transparence dans la gestion des finances publiques et les difficultés de projections macro-économiques à moyen et long terme.

Une composante du projet PAGE est l'amélioration de la transparence dans la gestion financière et administrative dont l'un des objectifs principaux est la simplification du circuit de la dépense. Il faudra particulièrement mettre l'accent sur la masse salariale qui représente à elle seule plus d'un tiers du budget de l'Etat, soit à peu près 60 milliards BIF[19]. Dès lors, un soutien à la modernisation de la Fonction Publique (ce qui est prévu dans le plan d'actions) est certainement justifié. Il s'agira principalement de (1) la modernisation du Fichier Unique de la Fonction Publique et de la gestion des salaires, (2) la mise en place d'une Caisse de retraite des agents de l'Etat, (3) l'évaluation des résultats du recensement du personnel de l'Etat et du travail nécessaire pour l'améliorer, (4) le rapatriement du fichier 'CNI' des fonctionnaires au bénéfice du Ministère de la Fonction Publique (voir 3.2.3 Les résultats de l'audit, n°7 et 4.5.5 La durabilité de l'opération, n°7) et (5) l'informatisation des services du Ministère.

Le travail qui a été fait dans le cadre du projet belge aurait pu être une préparation au projet de la Banque Mondiale ou du moins y être intégré. Les missions d'identification de la Banque Mondiale ont eu lieu fin 2002 - début 2003. Malheureusement, ni la Belgique, ni la Banque Mondiale n'étaient au courant de leurs activités respectives. La Banque Mondiale commencera dans un proche avenir à exécuter le projet, on peut donc espérer que le travail du projet belge sera récupéré par le biais des Ministères qui ont reçu des rapports des auditeurs et de la CTB.

[19] Les salaires plus les transferts aux ménages s'approprient 37,5 % des ressources totales du Budget Général de l'Etat pour la gestion 2004 (salaires (58.948.734.362 BIF) + transferts aux ménages (3.782.929.379 BIF) = 37,5 % des ressources totales (167.071.561.329 BIF)).

Une autre motivation valable pour que les bailleurs coopèrent est la suivante : quand les institutions étatiques sont faibles, il est probable que les bailleurs partagent un objectif de renforcement desdites institutions, et qu'en tentant de mener à bien un grand nombre d'activités au sein d'agences diverses, cela se solde généralement par un échec. C'est pourquoi le nombre d'interventions devrait être limité, classé selon un ordre de priorité défini, et subdivisé en étapes afin de tenir compte des capacités des institutions en place, et de mobiliser des capacités supplémentaires.

4.5.5 LA DURABILITÉ DE L'OPÉRATION

Deux arguments compromettant la durabilité de l'opération ont déjà été donnés :

1. Le caractère d'urgence de l'opération & l'absence d'un renforcement des capacités

Pour le Burundi cette opération était une « urgence ». Comme expliqué dans « 2 Contexte », le gouvernement burundais a sollicité cette aide au moment de la rédaction du budget 2004. La Belgique a vite réagi à cette demande. Le court délai entre la requête et la signature de la CS (un mois) a empêché la partie belge d'intégrer au projet l'opportunité de renforcer – par le biais de cet appui budgétaire – les capacités institutionnelles et les ressources humaines. Dans la conception de la convention il n'a été prévu ni accompagnement technique, ni conditionnalités, ni l'espace pour un dialogue.

Une telle contribution au développement du secteur public burundais aurait cependant été opportune. Selon les termes de l'Intérim Cadre Stratégique pour la Lutte contre la Pauvreté (I-CSLP) burundais, deux des obstacles à la croissance et à la réduction de la pauvreté sont l'effondrement des capacités de gestion économique des institutions existantes et la disparité entre la formation et les responsabilités. En règle générale, les outils de gestion économique sont rudimentaires ou obsolètes. Il y a un besoin urgent de modernisation et d'adaptation aux nouvelles méthodes de gestion économique, ainsi que d'un accès à une formation adéquate pour les fonctionnaires qui doivent les utiliser. De plus, la crise tenace a paralysé le système de collecte et de mise à jour des statistiques. La reconstitution des bases de données sociales et économiques du pays est essentielle à l'amélioration du système décisionnel en matière de gestion économique (FMI, 2004(2)).

L'I-CSLP admet que la gestion des affaires publiques doit être renforcée à tous les niveaux : les capacités macro-économiques, sectorielles et administratives décentralisées ainsi que les capacités des communautés de base et de la société civile doivent être consolidées, de sorte que les différents acteurs et bénéficiaires puissent contribuer de manière efficace à la gestion et au suivi des activités de développement qui les touchent (IMF, 2004(2)). En ce qui concerne la gestion des dépenses publiques, il faut centrer les efforts sur l'amélioration du profil des dépenses en allouant les fonds à des dépenses prioritaires telles que la création d'une administration publique plus dynamique et plus efficace.

Si la Belgique a préféré effectuer des versements en alternance avec le Burundi plutôt que de payer trois mois de salaire d'affilée, c'est parce que cela permettait une implication belge plus longue et un contrôle des paiements des salaires des fonctionnaires. Cependant, l'opportunité ainsi créée, à savoir inclure dans cet appui des renforcements de capacité dans les Ministères ou des changements institutionnels et structurels (par exemple le nettoyage de l'administration salaire) - n'a pas été saisie.

Une analyse préalable aurait pu permettre un renforcement de la capacité du Ministère de la Fonction Publique. Étant donné qu'un suivi technique par la CTB était prévu, et qu'un audit financier était requis, il est regrettable qu'un budget supplémentaire n'ait pas été prévu pour valoriser ces travaux. Quant à l'audit, la méthodologie de la Belgique peut être critiquée : un audit doit être

fait, mais aucun aspect durable n'est envisagé ; on ne prévoyait même aucune piste pour réagir à d'éventuelles conclusions négatives (dans le cas où les auditeurs récuseraient les listes). Il était cependant clair d'avance que ces listes de paiement burundais ne résisteraient pas à un audit standard.

2. L'absence de coopération avec le gouvernement burundais (à haut niveau) et avec d'autres bailleurs

Voir : 4.5.3 Coopération avec le gouvernement burundais ; et 4.5.4 Coopération avec les autres bailleurs de fonds

Malgré le caractère d'urgence de l'opération, et le travail 'en isolation', la CTB a essayé d'optimaliser la durabilité de l'opération en :

- Impliquant les fonctionnaires du Ministère le plus que possible – Comme mentionné ci-dessus, les fonctionnaires impliqués dans l'opération ont beaucoup appris, et les ministères ont été sensibilisés et il y a une bonne compréhension des systèmes globaux et des problèmes.
- Dirigeant l'audit vers les problèmes rencontrés et des solutions éventuelles. Des recommandations ont été notées par les collaborateurs de Ernst & Young et de la CTB lors de leurs missions. Les lignes directrices, visant à améliorer les procédures, en sont décrites ci-dessous (et elles correspondent aux constatations décrites en point 3.2.3 Les résultats de l'audit)

RECOMMANDATIONS QUANT AU SYSTÈME DE CALCUL ET LA PRÉPARATION DES LISTES

1. Premièrement les ordonnances de tous les Ministères techniques sur l'attribution des primes à leurs fonctionnaires devraient être collectées et classifiées au Ministère de la Fonction Publique. Deuxièmement, une liste de toutes les primes et des conditions d'attribution devrait être établie afin de permettre aux externes et aux nouveaux calculateurs de comprendre l'allocation des primes. Dans la mesure du possible, l'automatisation de l'attribution des primes à des groupes de fonctionnaires devrait être envisagée.
2. Si le Ministère gère lui-même la base de données électronique, ses fonctionnaires peuvent directement saisir les informations nécessaires aux adaptations à la situation des fonctionnaires ou relatives aux modifications dans l'effectif du personnel dans le système (sans l'intermédiaire des documents écrits). Même si le CNI reste chargé du calcul, les fonctionnaires pourraient enregistrer les modifications immédiatement dans une base de données électronique au Ministère de la Fonction Publique et la transmettre par voie électronique au CNI pour qu'il puisse l'intégrer dans son système, pour éviter trop de transactions manuelles, et pour améliorer le contrôle sur l'encodage. Un accès aux informations sous format électronique améliorerait l'efficacité et l'effectivité des contrôles, qui pourraient être automatisés.
3. Afin de s'assurer que le système de calcul du CNI ne permet pas de modifier les formules, et que celles-ci demeurent conformes aux règlements en vigueur, il faut un IT-audit portant sur le système du CNI (et il faut y incorporer des protections

qui évitent des modifications non autorisées). En plus, les règles de calcul devraient être simplifiées, documentées et connues.[20]

4. Afin de s'assurer que chaque modification dans la base de données du CNI est autorisée, toutes les modifications enregistrées par le CNI doivent être vérifiées par le Ministère de la Fonction Publique.
5. Sur les accréditifs doit figurer la séparation du calcul du salaire actuel et les régularisations. Chaque modification, chaque régularisation et chaque retenue doit être disponible dans le système informatique d'une façon très détaillée. Le plus de détails possibles doivent être mentionnés sur les accréditifs.
6. Vu le nombre d'erreurs, il est extrêmement important d'adopter une procédure de contrôle interne. Le contrôle interne rendra possible la vérification, par sondage des cas particuliers, des montants les plus élevés, de l'application des procédures, etc.

RECOMMANDATIONS QUANT À LA GESTION DE L'ADMINISTRATION

7. Afin de diminuer la dépendance du Ministère de la Fonction Publique vis-à-vis du CNI, le Ministère pourrait lui-même gérer cette base électronique.
8. Toutes les données des fonctionnaires devraient être centralisées dans une seule base de données (y compris l'institution et le lieu de travail, le date d'engagement, le diplôme,…). Cela faciliterait grandement la vérification des listes de paiement et les contrôles sur place. (Par ailleurs, il est clair que le CNI n'ajoute pas ces informations dans son système, parce qu'il n'a pas besoin de ces informations pour fournir le service demandé.)
9. Il serait intéressant d'entreprendre des recherches sur des cas de 'comptes non encaissés', et il serait utile de faire un audit annuel portant sur le fonctionnement de la Poste et de la COOPEC.
10. Il faut analyser les causes des retards dans l'enregistrement des nouveaux fonctionnaires et améliorer les procédures d'enregistrement des modifications pour éviter des régularisations futures[21].
11. Il suffit de faire porter le contrôle sur le dépassement des budgets ministériels au niveau du Ministère responsable du contrôle du budget, à savoir le Ministère des Finances.

RECOMMANDATIONS QUANT AUX PROCÉDURES DE PAIEMENT

12. Le transfert des données entre le CNI et les banques/la Poste sur support informatique diminuerait le risque d'erreurs et prendrait moins de temps.
13. Il faut introduire des numéros de comptes bancaires standardisés assortis d'une clef numérique de vérification, en collaboration avec les banques, la Poste et la COOPEC.
14. Pour informer les fonctionnaires du montant qu'ils doivent recevoir et du calcul de leurs salaires, les accréditifs pourraient être distribués par courrier postal ou archivés dans les Communes.

[20] Les auditeurs mentionnent un manque d'informations écrites, et un manque de temps et de connaissances dans le chef des responsables burundais, ce qui fait que leur contrôle n'a pas été tout à fait complet. Cette remarque souligne la nécessité d'appuyer une telle opération.

[21] En demandant des renseignements sur des fonctionnaires – dans le cadre de l'audit –, force a été de constater que les derniers documents figurant dans les dossiers qui se trouvent au Ministère de la Fonction Publique datent souvent de début 2003.

Le 19 octobre 2004, la CTB a organisé une réunion finale sur ce projet au Burundi. Tous les intéressés (du Ministère des Finances, du Ministère de la Fonction Publique, du CNI, de la DGCD, de la CTB, de E&Y…) ont été conviés à cette réunion au cours de laquelle ont été présentées et discutées les recommandations du rapport de E&Y. L'assistance des fonctionnaires intéressés par cette présentation était satisfaisante, et leur appréciation à l'issue du workshop était grande. Le rapport de E&Y a aussi été transmis aux intéressés.

5 CONCLUSIONS

La CTB a mis en œuvre pour l'État belge une expertise relative au « suivi et contrôle d'une aide exceptionnelle (de 6,18 milliards de BIF, soit 4,5 millions EUR) destinée au paiement de trois mois de salaires courants des agents civils de la République du Burundi ». Les mois concernés étaient mars, mai et juillet 2004. Les contrôles s'annonçaient difficiles, vu qu'au Burundi il n'existe pas de base de données centrale complète et mise à jour des agents civils et ni les procédures de l'administration – y compris les procédures de paiement - ni les règles de calcul des salaires ne sont écrites. La faible capacité institutionnelle du partenaire burundais a incité la CTB à travailler en étroite collaboration avec un bureau d'audit. Des fonctionnaires du Ministère de la Fonction Publique et des collaborateurs de la CTB ont assisté à toutes les activités des auditeurs du bureau Ernst & Young.

Les auditeurs ont fait l'inventaire des procédures de l'administration et de paiement. A l'aide des sondages à l'intérieur du Burundi, la composition des listes de paiement a été vérifiée. Sur un échantillon de 2.363 fonctionnaires, 86,5% étaient avec presque entière certitude employés. Pour 8,5% de l'échantillon, l'étude a montré que vraisemblablement ils ne travaillaient plus. Quant aux autres 5%, ils ont vraisemblablement changé de lieu de travail. A l'intérieur du Burundi, il y a aussi des fonctionnaires actifs qui ne se trouvent pas (encore) sur la liste de paiement. Ces constatations montrent la lenteur et la faiblesse de l'administration ainsi que la mauvaise et lente communication entre le niveau central et le niveau local. Il y a par exemple certaines personnes décédées et pensionnées qui sont toujours payées, il existe peu de documents prouvant l'absence ou la mise en activité des fonctionnaires, il n'y a pas de contrôle du niveau central sur le niveau local, etc.

Pour le paiement des listes, la CTB a opté pour la procédure suivante : « le Burundi paye les salaires aux fonctionnaires, et la CTB rembourse le montant approuvé après le contrôle du bureau d'audit ». A chaque fois, les auditeurs ont assuré que les listes des fonctionnaires étaient conformes à la Convention dont la police, les gendarmes, les militaires et les pensionnés étaient exclus. Ils ont vérifié le calcul, qui était acceptable dans l'ensemble, mais contenait des erreurs dues à des fautes de frappe, des primes incorrectement accordées ou des modifications non appliquées. Ils n'ont pas découvert de fraude.

Les salaires des trois mois envisagés – mars, mai et juillet 2004 – ont été payés partiellement (à 88% de la masse salariale). La retenue la plus importante est due à la présence sur les listes de paiement d'agents qui n'ont pas été rencontrés lors d'un recensement effectué par l'État burundais en 2003. Les auditeurs ont vérifié ce groupe, et seuls 45% d'entre eux ont été retrouvés, les autres 55% sont probablement des fonctionnaires « fantômes ». Les autres retenues sont dues aux régularisations de salaires ou augmentations rétroactives de salaires des mois qui ne font pas partie de la Convention conclue entre la Belgique et le Burundi. Le Comité de concertation (y compris le Directeur Général des Dépenses du Ministère des Finances) s'est mis d'accord sur ces décisions de remboursement et de retenue. En comparant les remboursements de la Belgique au budget original prévu, on constate un reliquat de 700.564.717 BIF. Le Comité de concertation a décidé de réallouer ce montant au compte du projet « Octroi d'une aide financière pour le paiement des arriérés de traitement du personnel enseignant ».

Si on regarde le budget général de l'État pour 2004, 14% des ressources sont des dons, et le montant de l'aide financière de la Belgique représente un quart de ces dons. Un point positif ici est que cette aide est inscrite dans le budget de l'Etat, et donc jouit une grande prévisibilité. Cependant, le montant n'a pas entièrement été payé, ce qui a réduit la prévisibilité de l'opération.

L'opération était une « urgence » pour le Burundi qui était en train d'établir son budget pour l'année 2004 au moment où la Convention spécifique a été signée. Le décaissement de l'aide a été bien intégré dans le système de la gestion des finances publiques burundais, étant donné que le gouvernement a payé les salaires des fonctionnaires pour les mois de mars, mai et juillet selon les procédures normales, et que la Belgique a versé l'aide directement dans la Trésorerie. Bien que les procédures de l'opération belge se soient alignées sur les systèmes burundais, les remboursements n'ont été faits qu'après le contrôle des auditeurs. Dès lors, il y avait un écart considérable entre le moment où le Burundi a payé ses fonctionnaires, et le moment où la Belgique a remboursé à l'État burundais le montant approuvé. Le versement de l'aide en quatre parties, ainsi que l'incertitude au préalable du moment et du montant de ces versements, ont compromis la prévisibilité de l'opération. Ces avances par le Burundi ont augmenté les problèmes de liquidité de la trésorerie burundaise. Des problèmes de liquidité incitent l'État à emprunter de l'argent auprès de la Banque Nationale, qui se trouve dans l'obligation d'imprimer davantage de billets. L'augmentation de la masse monétaire sans croissance proportionnelle de la production mène à l'inflation, ce qui a des conséquences néfastes sur le secteur privé.

L'appui budgétaire était destiné aux agents civils de l'État burundais. Ils ont été payés, mais – étant donné que les salaires des fonctionnaires sont des dépenses prioritaires - ils auraient aussi été payés en l'absence de cette convention. Vu que cette opération était à 100% fongible, le champ de manœuvre de l'État burundais a été élargi de 6,18 milliards BIF (ou le déficit budgétaire a été diminué de ce montant), mais on ne sait pas quelles sont les dépenses additionnelles réalisées grâce à l'aide belge.

L'opportunité de renforcer - par le biais de cet appui budgétaire - les capacités institutionnelles et les ressources humaines burundaises n'a pas été mise à profit. La structure complexe de tous les acteurs impliqués (différents ministères, poste, banques, administrations locales, etc.) n'a pas été reprise dans la conception du projet, les autres bailleurs actifs au Burundi n'ont pas été consultés (afin d'intégrer l'aide belge dans des opérations en cours), et il n'y avait pas de lien avec une stratégie plus large, bien qu'un I-CSLP existe. Dans la conception de l'audit l'aspect « développement » faisait défaut, étant donné que son but principal était l'apaisement de la partie belge par rapport aux risques fiduciaires. Toutefois, le fait que le système de l'administration des salaires des fonctionnaires ait été passé aux rayons X est appréciable. En plus, quelques fonctionnaires du Ministère ont une vue plus claire sur (les problèmes dans) le fonctionnement de leur administration. Des recommandations pour améliorer les processus et rendre les listes de paiement plus correctes ont été faites, mais elles ne sont pas encore mises en pratique. Pour les réaliser, le Burundi a encore un long chemin à parcourir. La plupart des recommandations sont des initiatives à long terme et pour les mettre en œuvre, il faut beaucoup de moyens et une approche différente ; c'est-à-dire qu'il faut s'insérer dans une stratégie plus large, appuyée par le gouvernement même, en harmonisation avec d'autres bailleurs et pour une période plus longue.

La CTB a organisé une réunion finale sur ce projet au Burundi. Tous les intéressés (du Ministère des Finances, du Ministère de la Fonction Publique, du CNI, de la DGCD, de la CTB, de E&Y…) ont été conviés à cette réunion au cours de laquelle les recommandations du rapport de E&Y ont été présentées et discutées. L'assistance des fonctionnaires intéressés par cette présentation était satisfaisante, et leur appréciation à l'issue du workshop était grande. Le rapport de E&Y a également été transmis aux intéressés.

6 LESSONS LEARNED & RECOMMANDATIONS

QUANT AUX MODALITÉS D'AIDE

- Etant donné le caractère fongible d'une telle aide, le ciblage sur les salaires des fonctionnaires n'est pas pertinent. Si la Belgique est vraiment préoccupée par le paiement correct des agents civils, il faut plutôt travailler sur l'amélioration de l'administration des salaires pour que le système devienne plus performant.
- Un audit prévu devrait être utilisé d'une manière structurelle et pas uniquement pour apaiser les angoisses fiduciaires belgo-belges. De plus, des pistes pour réagir dans le cas d'un audit négatif devraient être prévues pour pallier des insuffisances rencontrées. Un budget devrait être prévu pour renforcer la capacité institutionnelle.
- Il est possible que toutes les règles de conduites de l'Etat ne soient pas soutenues par les bailleurs, et que ces derniers n'aient pas confiance dans les systèmes des finances publiques. Le cas échéant, les aides peuvent être mises 'on budget' (inscrites dans le budget de l'Etat) pour augmenter la prévisibilité et la transparence et pour améliorer la planification, mais non 'through budget' (argent mis sur un compte co-géré par le bailleur) comme ce fut le cas pour cette aide.
- En sachant que la qualité de l'aide budgétaire dépend en grande partie de sa prévisibilité, un petit décalage dans le décaissement peut coûter très cher à un gouvernement et devrait donc être évité.
- Afin d'éviter des problèmes de liquidité au Burundi, le montant total de l'aide peut être donné dès le début de l'opération, et les montants non approuvés peuvent être remboursés par le Burundi par après.
- Dans le cadre de l'harmonisation, la Belgique devrait coopérer avec les autres bailleurs de fonds actifs au Burundi. Un petit bailleur comme la Belgique a particulièrement besoin d'un cadre plus large pour être remarqué et ne pas se résumer à une goutte d'eau dans la mer.
- Les bailleurs de fonds bilatéraux devraient coopérer – comme groupe de bailleurs - avec le gouvernement sur un niveau plus élevé, et pour une période plus longue. Ce dialogue devrait être plus riche et profond et impliquer plus d'acteurs.

Une étude de l'OCDE se penchant sur le nouvel accent mis sur l'amélioration de la gouvernance et des institutions au sein des environnements institutionnels fragiles conclut que l'harmonisation et l'alignement s'avèrent utiles, car ils aident à établir un cadre favorisant un engagement plus efficace dans les États fragiles. Plus encore, il a été constaté que cette approche peut même convenir davantage aux environnements difficiles qu'à ceux qualifiés de 'normaux'. L'harmonisation entre bailleurs et l'alignement des activités des bailleurs en fonction des politiques et systèmes nationaux seraient dans certains contextes une condition préalable pour que les États fragiles puissent se réapproprier leurs processus politiques nationaux ; tout comportement non harmonisé et non aligné des bailleurs peut certainement porter préjudice à cette appropriation et endommager davantage l'environnement institutionnel.

QUANT AUX ARRANGEMENTS BELGO-BELGES

- La CTB devrait être impliquée dès le début pour exécuter – avant le démarrage de l'appui budgétaire - une mission préparatoire afin d'identifier quelques aspects importants pour soutenir l'opération, dans le droit fil des politiques en cours. Lors

[22] Définition d'un État fragile par le CAD : « les pays à faibles revenus qui manquent d'engagement politique ou ont une faible capacité à se développer et à mettre en œuvre des politiques en faveur des pauvres dans le pays partenaire. »

d'une mission préparatoire, il est possible de rechercher des synergies avec d'autres bailleurs de fonds ainsi que des pistes pour renforcer les capacités des Ministères.

- La CS et la CMOE devraient être signées au même moment (ou avec un delai minimal entre les deux signatures) pour éviter des problèmes d'exécution.

QUANT À L'ADMINISTRATION DES SALAIRES AU BURUNDI

Les auditeurs ont repéré des faiblesses dans l'administration, et ont émis des recommandations afin de les améliorer. En bref, ils recommandent de :

- Documenter les procédures de l'administration et les règles de calcul ;
- Revoir le contrat entre la Fonction Publique et le CNI afin de réduire la dépendance de la première (Intégration ? Meilleure collaboration ?) ;
- Installer une base de données électronique complète et à jour au Ministère de la Fonction Publique avec toutes les données nécessaires. Afin de réaliser cela, un recensement doit être effectué au Burundi. Cette base devrait être tenue à jour à partir de ce moment.
- Informatiser l'administration (de et entre tous les acteurs – y compris les banques, la poste,…) afin de diminuer les transactions manuelles et d'améliorer le contrôle interne ;
- Exécuter un audit sur le fonctionnement de la Poste et du Coopec et standardiser les numéros de compte en banque ;
- Améliorer et accélérer la communication et les flux d'information entre le niveau central et les administrations locales ;
- Distribuer les accréditifs aux fonctionnaires d'une manière systématique.

La nécessité de soutenir les institutions burundaises est également reconnue par l'OCDE, qui caractérise le Burundi comme appartenant au groupe des « partenaires les plus difficiles ». Ce groupe comprend traditionnellement les régimes isolationnistes (qui le sont soit par manque d'intérêt, soit par conviction) présentant souvent des problèmes de légitimité, ou des pays où des conflits armés généralisés sont en cours. Si la réduction de la pauvreté reste un objectif important dans ce type de contextes, le renforcement des institutions du pays bénéficiaire est lui aussi un objectif prioritaire. C'est pourquoi il faut analyser les possibilités d'alignement sur les priorités du gouvernement et très certainement faire des efforts d'harmonisation.

7 ANNEXES

les PV des Comités de concertation

- du 20 juillet 2004
- du 19 octobre 2004

8 LISTE DES TABLEAUX ET DES FIGURES

TABLEAU 1 : INFORMATIONS DE BASE SUR LA PRESTATION « UNE AIDE EXCEPTIONNELLE DESTINÉE AU PAIEMENT DE TROIS MOIS DE SALAIRES COURANTS DES AGENTS CIVILS DE LA RÉPUBLIQUE DU BURUNDI » 8
TABLEAU 2 : CONCLUSIONS DES AUDITEURS DES SONDAGES À L'INTÉRIEUR DU BURUNDI 15
TABLEAU 3 : RÉSUMÉ DES PAIEMENTS 19
TABLEAU 4 : ÉVOLUTION DU COMPTE N° 1110/074 (BIF) 20
TABLEAU 5 : ÉTAT FINANCIER DE L'EXPERTISE DE LA CTB (EUR) 20
TABLEAU 6 : SCHÉMA FINANCIER DE L'OPÉRATION : HORIZONTAL : SYSTÈME BURUNDAIS ; VERTICAL : SYSTÈME EN COGESTION 24
TABLEAU 7 : LE BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT BURUNDAIS POUR LA GESTION 2004 (EN FRANCS BURUNDAIS, BIF) 27

FIGURE 1 : CARTE DU BURUNDI ; LES PROVINCES VISITÉES SONT INDIQUÉES 13
FIGURE 2 : L'ÉVOLUTION DU TAUX DE CHANGE BIF/EUR DE JANVIER 2000 JUSQU'AU DÉCEMBRE 2004
FIGURE 3 : L'ÉVOLUTION DU TAUX DE CHANGE BIF/EUR POUR L'ANNÉE 2004 26

9 RÉFÉRENCES, BIBLIOGRAPHIE

DOCUMENTS INTERNATIONAUX

Booth, D., 2004, '*Fighting poverty in Africa: are PRSPs making a difference?*' (Chapter 1: Introduction and Overview), Overseas Development Institute, London

Gouvernement burundais, 2003, Loi n°1/034 du 30 décembre 2003 portant fixation du budget général de la République du Burundi pour l'exercice 2004.

IMF, 2004 (1), Press release N°04/13, '*IMF approves a three-year US$104 million arrangement under the Poverty Reduction and Growth Facility for Burundi*', 23/1/2004

IMF, 2004 (2), Country report N°04/14, '*Burundi: Interim Poverty Reduction Strategy Paper*', January 2004

IMF, 2004 (3), A factsheet, '*The Poverty Reduction and Growth Facility (PRGF)*', September 2004

IMF, 2004 (4), A factsheet, '*Special Drawing Rights (SDRs)/Droits de Tirage Spéciaux (DTS)*', September 2004

IMF, 2005, Press release N°05/9, '*IMF completes first review under Burundi's PRGF arrangement and approves US$10,9 million disbursement*', 19/1/2005

Lockhart, C., 2005, '*From aid effectiveness to development effectiveness: strategy and policy coherence in fragile states*', Background paper prepared for the Senior Level Forum on Development Effectiveness in Fragile States by Clare Lockhart, Research Fellow, Overseas Development Institute

OECD, 2004, '*Harmonisation and alignment in fragile states*', Draft report by Overseas Development Institute, United Kingdom

DOCUMENTS INTERNES À LA CTB

Comptabilité, http://intranet.btcctb.org/procedures/references/ExchangeRatesNavision

De Ceuster, J., 2003, Memo 'duiding bij opvolgingsbudget voor BDI 0301511 – NI 19774/11: « Octroi d'une aide exceptionnelle destinée au paiement de trois mois de salaires courants des agents civils de la République du Burundi »', 5/12/2003

Ernst & Young, 2004, 'Rapport d'audit du projet « octroi d'une aide exceptionnelle destinée au paiement de trois mois de salaires courants des agents civils de la République du Burundi »' – Rosita Van Maele (Associée), Wim Vanhauwaert (Senior Manager), Franky Houtteman (Manager) et Lieven Van De Sype (senior Auditor), mars – octobre 2004

République du Burundi, lettre n°204.14/317/RE/2003 du 23/09/2003 concernant la sollicitation d'une aide budgétaire d'un montant de 6.180.000.000 BIF, ou 4.495.172,86 EUR + note technique avec le salaire mensuel par Ministère

Jennes, G., 2004, 'BTC guidelines for budget support implementation', 21/6/2004

Renard, R., 2004, 'Rapport de mission : Audit – Evaluation externe de la prestation « Aide financière destinée à l'apurement partiel des salaires des agents civils de la République du Niger »', juillet 2004

Van Bauwel, A., 2003, 'Financiële samenwerking, Concretisering van het instrumentarium, 2e beheerscontract', Intern working document EST, Augustus 2003

Belgische Technische Coöperatie
Naamloze vennootschap van publiek recht met sociaal oogmerk

Coopération Technique Belge
Société Anonyme de droit public à finalité sociale

RAPPORT FINAL DU PROJET :

« UNE AIDE EXCEPTIONNELLE DESTINÉE AU PAIEMENT DE TROIS MOIS DE SALAIRES COURANTS DES AGENTS CIVILS DE LA RÉPUBLIQUE DU BURUNDI »

BDI 0301511 NI 19774/11

31 MARS 2005

hoogstraat 147 rue haute ▪ brussel 1000 bruxelles ▪ **t** 32 2 505 37 00 ▪ **f** 32 2 502 98 62 ▪ info@btcctb.org ▪ www.btcctb.org

TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIERES 2

ABBREVIATIONS 4

EXECUTIVE SUMMARY 5

1 INTRODUCTION 8

2 CONTEXTE 9

3 L'EXECUTION DE L'OPERATION PAR LA CTB 10

3.1 PRÉPARATION DE L'EXPERTISE 10

3.2 LA VÉRIFICATION DES LISTES DE PAIEMENT + ÉTUDE DU CONTEXTE PLUS LARGE DE L'ADMINISTRATION 11
3.2.1 MARCHÉ D'AUDIT 11
3.2.2 LES MISSIONS DANS LE CADRE DE L'AUDIT 12
3.2.3 LES RÉSULTATS DE L'AUDIT 14

3.3 EVALUATION DES RÉSULTATS DE L'AUDIT QUANT AUX LISTES ; APPROBATION ET PAIEMENT DES LISTES 18
3.3.1 LA LISTE DE MARS 18
3.3.2 LA LISTE DE MAI 18
3.3.3 LA LISTE DE JUILLET 19
3.3.4 RÉSUMÉ PAR RAPPORT AUX PAIEMENTS 19

3.4 GESTION ADMINISTRATIVE ET FINANCIÈRE DE LA PRESTATION 20

3.5 LES COMITÉS DE CONCERTATION 21
3.5.1 LES RAPPORTS INTERMÉDIAIRES ET LE RAPPORT FINAL 21
3.5.2 LE RELIQUAT 21

4 COMMENTAIRES ET ANALYSES 22

4.1 LA MODALITÉ D'INTERVENTION 22

4.2 LA CS ET LA CMOE 22

4.3 PRÉPARATION D'UNE OPÉRATION « AIDE FINANCIÈRE » 22

4.4 APPRÉCIATION DE L'ASPECT FIDUCIAIRE DE L'OPÉRATION 23
4.4.1 LE SYSTÈME FINANCIER BURUNDAIS ET LES PROCÉDURES DE L'OPÉRATION 23
4.4.2 LE BUDGET DE L'ÉTAT BURUNDAIS 27
4.4.3 BÉNÉFICIAIRES DE L'APPUI BUDGÉTAIRE 30

4.5 APPRÉCIATION DE L'ASPECT DÉVELOPPEMENT DE L'OPÉRATION 31
4.5.1 FONGIBILITÉ DE L'OPÉRATION 31
4.5.2 CONTRIBUTION DE L'OPÉRATION À L'AMÉLIORATION DU SYSTÈME BURUNDAIS DE LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES 31
4.5.3 COOPÉRATION AVEC LE GOUVERNEMENT BURUNDAIS 31
4.5.4 COOPÉRATION AVEC LES AUTRES BAILLEURS DE FONDS 33
4.5.5 LA DURABILITÉ DE L'OPÉRATION 34

5 CONCLUSIONS 38

6 LESSONS LEARNED & RECOMMANDATIONS 40

7 ANNEXES 42

8 LISTE DES TABLEAUX ET DES FIGURES 57

9 REFERENCES, BIBLIOGRAPHIE 58

ABBRÉVIATIONS

BM	Banque Mondiale
CS	Convention spécifique
BDI	Burundi
BIF	Francs burundais
BRB	Banque de la République du Burundi
CAD*	Comité d'Aide au Développement (de l'OCDE – l'Organisation de Coopération et de Développement Economiques)
CdC	Comité de concertation
CMOE	Convention de mise en oeuvre d'expertise
CTB	Coopération Technique Belge
DAC*	Development Assistance Committee (of the OECD – Organisation for Economic Cooperation and Development)
DG	Directeur Général
DGCD	Direction Générale de la Coopération au Développement
E&Y	Ernst & Young, cabinet d'audit international
EUR	Euro
FMI	Fonds Monétaire International
FRPC**	Facilités pour la Réduction de la Pauvreté et la Croissance (du FMI)
I-CSLP***	Intérim - Cadre Stratégique pour la Lutte contre la Pauvreté (PRSP)
I-PRSP***	Interim - Poverty Reduction Strategy Paper (CSLP)
ODI	Overseas Development Institute
PRGF**	Poverty Reduction and Growth Facility (du FMI)
PV	Procès-verbal
ResRep	Représentant résident (de la CTB)

EXECUTIVE SUMMARY

À l'issue de près de quatre décennies d'instabilité et de guerre civile, le Burundi est arrivé, en août 2000, à tournant de son histoire lors de la signature de l'Accord d'Arusha (Tanzanie) pour la paix et la réconciliation. Depuis, le Burundi a accompli des progrès considérables sur le plan de l'avancement du processus de paix et de l'amélioration de la situation économique. Deux objectifs importants laissés en suspens, à savoir le contrôle de l'inflation et la mobilisation d'un appui financier, ont finalement été atteints. L'appui de la Belgique au Burundi est également en hausse. Ce rapport final décrit l'exemple d'un appui belge au Burundi.

En septembre 2003, le Ministre des Relations Extérieures et de la Coopération de la République du Burundi a sollicité un appui budgétaire auprès des autorités du Gouvernement belge, destiné au paiement de 3 mois de salaires des fonctionnaires de l'État pour l'année 2004. L'aide budgétaire sollicitée était d'un montant de 6,18 milliards BIF soit 4,5 millions EUR.

La Convention spécifique entre le Royaume de Belgique et la République du Burundi relative à une aide exceptionnelle destinée au paiement de trois mois de salaires courants des agents civils de la République du Burundi, ratifiant la décision de donner cet appui au budget burundais, a déjà été signée le 10 octobre 2003, soit un mois après la demande.

Pour définir les modalités pour l'exécution par la CTB, une Convention de mise en oeuvre d'expertise – entre la CTB et la DGCD - relative au « suivi et contrôle d'une aide exceptionnelle destinée au paiement de trois mois de salaires courants des agents civils de la République du Burundi » a été signée le 24 décembre 2003, soit deux mois et demi après la signature de la Convention spécifique.

Plusieurs raisons expliquent les brefs délais entre la requête du Burundi et la signature de la Convention spécifique et entre la signature de la Convention spécifique et la signature de la Convention de mise en œuvre d'expertise :

- Le moment de la requête du Burundi – septembre 2003 – correspond au moment où le gouvernement burundais était en train d'établir le budget 2004, ce qui indique que la demande est une demande d'urgence pour combler un déficit dans le budget général de l'État. Un point positif ici est que cette aide est inscrite dans le budget de l'État, et donc jouit une grande prévisibilité. La Belgique a vite réagi à cette demande.
- Lorsque cette opération « aide financière » a été négociée (entre le Burundi et la DGCD), aucune « formulation » n'était prévue par la CTB pour de telles opérations, dès lors la Convention de mise en oeuvre d'expertise a pu être signée dans des délais très courts.

Toutefois, la vitesse à laquelle les conventions ont pu être signées a entrainé quelques désavantages :

- Sans connaissance de l'administration des salaires et de la gestion des carrières, et sans aucune indication sur la crédibilité des systèmes locaux ou procédures de paiement, la Belgique a cependant décidé de payer des salaires burundais.
- La Convention spécifique et la Convention de mise en œuvre d'expertise ont été rédigées sans recherche préalable. Les termes de référence pour le suivi et le contrôle par la CTB de cette opération auraient pu être plus pertinents grâce à une meilleure connaissance de la situation au Burundi.
- Dans une étude préparatoire, la CTB aurait pu faire une recherche concernant des synergies potentielles avec les opérations en cours des autres bailleurs de fonds afin d'y intégrer cette opération d'aide financière au Burundi.
- Dans une étude préparatoire, des pistes pour renforcer les capacités des Ministères burundais et améliorer l'administration des salaires auraient pu être envisagées.

Début 2004, la CTB a entamé son expertise par une clarification des expressions utilisées dans la CS (en coopération avec l'attaché de la DGCD) lors d'une mission préparatoire au Burundi. Cette mission visait une meilleure planification des travaux à entreprendre. Les contrôles s'annonçaient difficiles, vu qu'au Burundi il n'existe pas de base de données centrale complète et mise à jour des agents civils et ni les procédures de l'administration (y compris les procédures de paiement) ni les règles de calcul des salaires ne sont écrites. La faible capacité institutionnelle du partenaire burundais a incité la CTB à travailler en étroite collaboration avec un bureau d'audit.

Les auditeurs, en coopération avec des fonctionnaires du Ministère de la Fonction Publique et des collaborateurs de la CTB ont fait l'inventaire des procédures de l'administration et de paiement et ont :

- Veillé à ce que les listes soient conformes à la Convention quant aux fonctionnaires visés ;
- Vérifié le calcul des salaires ;
- Vérifié la composition des listes de paiement à l'aide de sondages effectués à l'intérieur du Burundi.

Les résultats les plus importants étaient :

- Après quelques modifications, des listes conformes à la Convention ont pu être établies – La Belgique a choisi de ne pas payer les policiers, les gendarmes, les militaires et les pensionnés parce que ce type de dépenses ne sont pas supportées par la communauté internationale ;
- Le calcul des salaires était acceptable dans l'ensemble, mais contenait des erreurs dues à des fautes de frappe, des primes incorrectement accordées ou des modifications non appliquées ;
- Sur un échantillon de 2.363 fonctionnaires, 86,5% étaient avec presque entière certitude employés. Pour 8,5% de l'échantillon, l'étude a montré que vraisemblablement ils ne travaillaient plus. Quant aux autres 5%, ils ont vraisemblablement changé de lieu de travail. A l'intérieur du Burundi, il y a aussi des fonctionnaires actifs qui ne se trouvent pas (encore) sur la liste de paiement. Ces constatations montrent la lenteur et la faiblesse de l'administration ainsi que la mauvaise et lente communication entre le niveau central et le niveau local. Il y a par exemple certaines personnes décédées et pensionnées qui sont toujours payées, il existe peu de documents prouvant l'absence ou la mise en activité des fonctionnaires, il n'y a pas de contrôle du niveau central sur le niveau local, etc.

Pour le paiement des mois envisagés – mars, mai et juillet 2004 – le Burundi a payé les salaires aux fonctionnaires, et la Belgique a remboursé le montant approuvé par les auditeurs après les contrôles. En travaillant avec ce mécanisme :

- Le décaissement de l'aide a été bien intégré dans le système de la gestion des finances publiques burundaises.
- Bien que les procédures de l'opération belge se soient alignées aux systèmes burundais, chaque fois les remboursements n'ont été faits qu'après quelques mois. Le versement de l'aide en quatre parties (juin, août, septembre et octobre 2004) ainsi que l'incertitude au préalable du moment et du montant de ces versements ont compromis la prévisibilité de l'aide. Ces avances par le Burundi ont augmenté les problèmes de liquidité de la trésorerie burundaise. Des problèmes de liquidité incitent l'État à emprunter de l'argent auprès de la Banque Nationale, qui se trouve dans l'obligation d'imprimer davantage de billets. L'augmentation de la masse monétaire sans qu'il y ait une croissance proportionnelle de la production mène à l'inflation, ce qui a des conséquences néfastes sur le secteur privé.
- La fongibilité de l'opération devient très claire : la Belgique rembourse des dépenses qui ont déjà été faites (et qui sont des dépenses prioritaires pour l'Etat, donc le ciblage n'est pas

pertinent), donc le champ de manœuvre de l'Etat burundais a augmenté et on ne sait pas quelles sont les dépenses additionnelles.

88% de la masse salariale de ces trois mois ont été financés par la Belgique. La retenue (12%) était due à :

- La présence des fonctionnaires « fantômes » sur les listes de paiement, c'est-à-dire : des fonctionnaires qui sont toujours payés, mais qui ne travaillent plus parce qu'ils sont décédés, ont changé de travail, sont pensionnés, etc.
- Des régularisations de salaires ou des augmentations rétroactives de salaires des mois qui ne font pas partie de la Convention conclue entre la Belgique et le Burundi.

En comparant les remboursements de la Belgique au budget original prévu dans la Convention, on constate un reliquat de 700.564.717 BIF. Le Comité de concertation a décidé de réallouer ce montant au compte du projet « Octroi d'une aide financière pour le paiement des arriérés de traitement du personnel enseignant ».

L'opportunité de renforcer - par le biais de cet appui budgétaire - les capacités institutionnelles et les ressources humaines burundaises n'a pas été mise à profit. La structure complexe de tous les acteurs impliqués (différents ministères, poste, banques, administrations locales, etc.) n'a pas été reprise dans la conception du projet, les autres bailleurs actifs au Burundi n'ont pas été consultés (afin d'intégrer l'aide belge dans des opérations en cours), et il n'y avait pas de lien avec une stratégie plus large bien qu'un I-CSLP existe. Dans la conception de l'audit l'aspect « développement » faisait défaut vu que le but principal était d'apaiser les craintes de la partie belge par rapport aux risques fiduciaires. Néanmoins, le fait que le système de l'administration des salaires des fonctionnaires soit passé aux rayons X est appréciable. De plus, cela a permis à certains fonctionnaires du Ministère d'avoir une vue plus claire sur (les problèmes dans) le fonctionnement de leur administration. Des recommandations pour améliorer les processus et rendre les listes de paiement plus correctes ont été faites. Les plus importantes de ces recommandations sont :

- Documenter les procédures de l'administration et les règles de calcul ;
- Revoir le contrat entre la Fonction Publique et le CNI afin de réduire la dépendance de la première (Intégration ? Meilleure collaboration ?) ;
- Installer une base de données électronique complète et à jour au Ministère de la Fonction Publique avec toutes les données nécessaires ;
- Informatiser l'administration (de et entre tous les acteurs – y compris les banques, la poste,…) afin de diminuer les transactions manuelles et améliorer le contrôle interne ;
- Exécuter un audit sur le fonctionnement de la Poste et du Coopec et standardiser les numéros de compte en banque ;
- Améliorer et accélérer la communication et les flux d'information entre le niveau central et les administrations locales ;
- Distribuer les accréditifs aux fonctionnaires d'une manière systématique.

Les recommandations ne sont pas encore mises en pratique et pour les réaliser le Burundi a encore un bon bout de chemin à faire. La plupart des recommandations sont des initiatives à long terme et pour les mettre en oeuvre, il faut beaucoup de moyens et une approche différente ; c'est-à-dire qu'il faut s'insérer dans une stratégie plus large, appuyée par le gouvernement même, en harmonisation avec d'autres bailleurs et pour une période plus longue.

1 INTRODUCTION

La CTB a mis en œuvre pour l'État belge une expertise relative au « suivi et contrôle d'une aide exceptionnelle destinée au paiement de trois mois de salaires courants des agents civils de la République du Burundi ». Ce document est le rapport final de la CTB pour cette prestation. Les informations de base sur la prestation se trouvent dans le tableau ci-dessous.

Tableau 1 : Informations de base sur la prestation « Une aide exceptionnelle destinée au paiement de trois mois de salaires courants des agents civils de la République du Burundi »

Pays	Burundi
Secteur et sous-secteur CAD	53020
Institution nationale chargée de l'exécution	Ministère de la Fonction Publique
Composition du Comité de concertation	Le Directeur Général du Ministère de la Fonction Publique (Directeur d'intervention), le Directeur Général des Dépenses du Ministère des Finances (Ordonnateur national), l'Attaché de la coopération internationale auprès de l'Ambassade de Belgique à Bujumbura, le Représentant résident de la CTB (Coordonnateur)

Noms d'experts en coopération internationale de la CTB	Nele Degraeuwe (décembre 2003 – février 2005), collaboratrice aide financière au siège de la CTB

Date de démarrage de l'aide financière (selon CS)	10/10/2003
Durée de l'aide financière (selon CS)	Quinze mois
Date de clôture de l'aide financière (selon CS)	10/01/2005

Date de démarrage de l'expertise par la CTB	24/12/2003
Durée de l'expertise	13 mois et demi
Date de clôture de l'expertise par la CTB	09/02/2005 (30 jours après la date de fin de la CS)

Modalités de gestion de la prestation	Aide financière avec expertise par la CTB pour suivi
Budget de l'aide financière	4.495.172,86 EUR = 6.180.000.000 BIF
Coût de l'expertise	120.734 EUR (= 106.000 EUR + frais de gestion + bénéfices)

Période couverte par le rapport	Durée de l'aide financière + durée de l'expertise (octobre 2003 – février 2005)

Ce rapport final est composé de 4 parties (en dehors de cette introduction). La première partie (2) donne le contexte de cette opération au Burundi. La deuxième partie (3) décrit l'exécution de l'opération par la CTB. La description de l'exécution s'est surtout basée sur des rapports intermédiaires (états des lieux faits par la CTB) qui ont été approuvés lors des comités de concertation (CdC) au Burundi. Le contenu des PV de ces comités est aussi inclus dans cette partie. La troisième partie (4) fait une évaluation de la modalité d'intervention et de l'impact de l'opération au Burundi. Le rapport se termine avec des conclusions (5) et des lessons learned & recommandations (6).

2 CONTEXTE

À l'issue de près de quatre décennies d'instabilité et de guerre civile, le Burundi est arrivé, en août 2000, à tournant de son histoire lors de la signature de l'Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation (Tanzanie). Un gouvernement d'unité nationale a été désigné en novembre 2001. En dépit des hostilités sporadiques qui se sont poursuivies après, le Burundi a accompli des progrès considérables sur le plan de l'avancement du processus de paix grâce à l'appui des partenaires régionaux et de l'Union africaine. La situation économique a également connu une reprise grâce à la mise en œuvre appuyée par le gouvernment burundais d'un programme post-conflits au cours des années 2002 et 2003. Les objectifs de contrôle de l'inflation et de mobilisation d'un appui financier provenant d'autres sources multilatérales et bilatérales – objectifs qui avaient été bloqués par la guerre dans les années 90 - ont finalement été atteints (FMI, 2004(1)).

La publication de l'« Intérim - Cadre Stratégique pour la Lutte contre la Pauvreté » (I-CSLP) burundais en janvier 2004 a permis un avancement majeur dans le développement d'une stratégie économique gouvernementale pour les années à venir (FMI, 2004(2)). À l'avenir, le Burundi devra s'atteler à une tâche difficile, en l'occurrence : renforcer le processus de paix, renouer avec la croissance économique et réduire la lourde charge de la dette, réduire l'étendue de la pauvreté, relocaliser un nombre important de réfugiés et de personnes déplacées à l'intérieur du pays, et démobiliser les soldats. Pour relever ces défis dans le cadre d'un programme économique et financier global, le FMI a approuvé un accord de trois ans (janvier 2004-janvier 2007) sur la base des Facilités pour la réduction de la pauvreté et la croissance (FRPC) (FMI, 2004(3)). Les objectifs immédiats du programme de 2004 étaient d'assurer des conditions favorables à une reprise vigoureuse de la croissance accompagnée d'une inflation lente, et ce, grâce à des mesures fiscales et monétaires prudentes, et de mobiliser des aides extérieures supplémentaires, comprenant des appuis budgétaires.

Un exemple de la mobilisation d'aide extérieure était la sollicitation par le Ministre des Relations Extérieures et de la Coopération de la République du Burundi d'un appui budgétaire auprès des autorités du Gouvernement belge, destiné au paiement de 3 mois de salaires des fonctionnaires de l'État pour l'année 2004. L'aide budgétaire sollicitée était d'un montant de 6.180.000.000 BIF, soit 4.495.172,86 EUR[1] (Lettre du 23/09/2003). Au moment de la demande (septembre 2003), le gouvernement burundais était en train d'établir le budget 2004, ce qui indique que la demande était une demande d'urgence visant à combler un déficit dans le budget général de l'État.

La Convention spécifique (CS) entre le Royaume de Belgique et la République du Burundi relative à une aide exceptionnelle destinée au paiement de trois mois de salaires courants des agents civils de la République du Burundi, ratifiant la décision de donner cet appui au budget burundais, a déjà été signée le 10 octobre 2003 (pour une période de 15 mois), soit un mois après la demande.

Pour définir les modalités pour l'exécution par la CTB, une Convention de mise en oeuvre d'expertise – entre la CTB et la DGCD - relative au « suivi et contrôle d'une aide exceptionnelle destinée au paiement de trois mois de salaires courants des agents civils de la République du Burundi » a été signée le 24 décembre 2003, soit deux mois et demi après la signature de la Convention spécifique.

[1] Au taux de janvier 2004, le moment où le transfert d'argent a eu lieu.

3 L'EXÉCUTION DE L'OPÉRATION PAR LA CTB

3.1 Préparation de l'expertise

La CTB a entamé son expertise par une clarification des expressions utilisées dans la CS (en coopération avec l'attaché de la DGCD) lors d'une étude préparatoire au Burundi. Cette mission avait pour but une meilleure planification des travaux à effectuer.

Lesdits « *agents civils* », qui entraient en ligne de compte pour le paiement par la Belgique, étaient ceux repris dans le fichier central du Ministère de la Fonction Publique et travaillant dans les services des différents Ministères. La police, la gendarmerie, les militaires et les pensionnés étaient exclus de ce paiement. Comme le budget de cette aide était limité à 6,18 milliards de BIF, il a été convenu que la partie burundaise prendrait en charge la masse salariale qui ne serait pas couverte par la présente aide financière.

Dans la CS il était prévu que : « Après *vérification*, les Ordonnateurs (ResRep de la CTB + Directeur Général (DG) des Dépenses du Ministère des Finances) transmettront la liste *approuvée par eux* à la BRB pour paiement aux bénéficiaires ». La CS prévoyait un audit externe après la liquidation des salaires afférents au premier mois afin d'autoriser la liquidation des salaires afférents aux autres mois. En dehors de cet audit, les Ordonnateurs pouvaient procéder, en cours d'opération et à son issue, à toutes les vérifications utiles auprès des bénéficiaires, des institutions publiques et des organismes financiers impliqués.

La CTB a préféré une vérification « ex ante » (avant même le premier paiement), vu les problèmes rencontrés avec l'audit « ex post » pour le projet « Octroi d'une aide financière pour le paiement des arriérés de traitement du personnel enseignant » (BDI 0201211). Toutefois, le fait que trois mois (octobre, novembre, décembre) se sont écoulés avant que la CTB ait pu entamer son expertise, a fait qu'une vérification « ex ante » - avant le paiement de janvier, parce qu'à ce moment les mois envisagés étaient janvier, mars et mai - n'était plus réalisable. Dès lors, les mois d'intervention concernés par l'appui belge ont été changés de « janvier, mars et mai 2004 » en « mars, mai et juillet 2004 » par échange de lettres (signé le 02/02/2004).

L'expression « *trois mois de salaires* » désignait les salaires nets perçus habituellement par les bénéficiaires cités ci-dessus pour trois mois. Étaient visés par le paiement – après l'échange de lettres - les mois de mars, mai et juillet 2004.

Dans la Convention spécifique, il était prévu que pour chacun des mois, le Ministère de la Fonction Publique fournirait aux Ordonnateurs, au moins trois semaines au préalable, la liste de paiement mise à jour des agents civils de l'État inscrits au fichier central pour le mois considéré avec, pour chaque agent, mention du salaire net à liquider et son adresse bancaire.

Quand la CTB a entamé son expertise, il s'est avéré qu'il n'était pas possible pour le Ministère de fournir les listes de paiement trois semaines avant la fin du mois concerné. À la fin de chaque mois (même au début du mois prochain en pratique), le Ministère de la Fonction Publique publie une liste sur support papier (parce que le Ministère n'a pas la possibilité de fournir les listes sur support informatique ; le Centre National d'Informatique (CNI) fait ce travail pour compte de l'État) reprenant tous les agents qui doivent être payés pour le mois en question, en précisant pour chacun

des agents le salaire net à payer ainsi que le numéro de compte en banque. Il s'agissait approximativement de 40.000 agents par mois[2].

Afin de ne pas prendre trop de retard avec le paiement de mars, la CTB a décidé de ne pas attendre la sortie de la liste de paiement de mars (attendue fin mars – début avril) pour commencer les contrôles et a demandé à la partie burundaise la liste de paiement de février, sur support informatique[3], comme instrument de travail[4].

3.2 La vérification des listes de paiement + étude du contexte plus large de l'administration

3.2.1 MARCHÉ D'AUDIT

Une procédure négociée sans publicité a été utilisée pour attribuer le marché d'une mission d'audit visant à exécuter des contrôles. La CTB a établi les termes de référence comme suit :

1. Les listes proposées sont-elles conformes à la Convention signée entre la Belgique et le Burundi concernant les agents à payer? (voir 3.2.3 Les résultats de l'audit) ;
2. Décrivez le mode de calcul des salaires nets ; (voir 3.2.2 Les missions dans le cadre de l'audit, pour la méthodologie ; 3.2.3 Les résultats de l'audit)
3. Décrivez les modalités de paiement ; (voir 4.4.1 Le système financier burundais et les procédures de l'opération)
4. Dans quelle mesure recourt-on au système financier burundais (en lieu et place du système financier du pays donateur, en l'occurrence la Belgique) ? (voir 4.4.1 Le système financier burundais et les procédures de l'opération)
5. Vérifiez la composition des listes à l'aide d'un échantillon significatif (sur le plan de la taille et de la dispersion au sein du Burundi). Tous les bénéficiaires figurent-ils sur les listes ? – Toutes les personnes figurant sur les listes ont-elles droit à un salaire ? (voir 3.2.2 Les missions dans le cadre de l'audit ; 3.2.3 Les résultats de l'audit)
6. Contrôlez les numéros de comptes en banque à l'aide d'un échantillon significatif (sur le plan de la taille et de la dispersion au sein du Burundi). Tous les numéros de comptes en banque requis sont-ils présents ? Les numéros de comptes appartiennent-ils bien aux bénéficiaires ? (voir 3.2.2 Les missions dans le cadre de l'audit ; 3.2.3 Les résultats de l'audit)
7. Contrôlez les paiements des mois de mars, mai et juillet à l'aide d'un échantillon significatif. Les montants payés correspondent-ils bien aux montants calculés et contrôlés au point 2 ? (voir 3.2.2 Les missions dans le cadre de l'audit ; 3.2.3 Les résultats de l'audit)

Le marché a été attribué au cabinet d'audit Ernst & Young (E&Y) qui a travaillé, pour cette opération, avec sa succursale rwandaise et la CTB. Le choix pour un bureau d'audit international a

[2] Mars: 39.764 agents; Mai: 40.370 agents ; Juillet : 40.848 agents (policiers, gendarmes, militaires et pensionnés exclus)
[3] Par le biais du Centre National d'Informatique (CNI), pour le compte de la CTB.
[4] Vu que les enseignants étaient en grève au mois de février, la liste de paiement de février n'était pas complète. Le CNI a simulé la liste complète de février, reprenant pour tous les agents – ventilés par ministère - les composants du salaire net à payer ainsi que le numéro de compte en banque.

été justifié et accepté lors d'une réunion entre la DGCD et la CTB en décembre 2003 (De Ceuster, 2003). Les arguments étaient :

- Au Burundi, il n'y a pas de bureaux d'audit reconnus, reliés à une association professionnelle d'auditeurs ;
- On veut éviter le risque d'un conflit d'intérêts avec un bureau d'audit local ;
- Seulement un bureau d'audit international pourrait effectuer un audit indépendant des mécanismes de calcul et de paiement.

3.2.2 LES MISSIONS DANS LE CADRE DE L'AUDIT

Dans le cadre de l'audit, 3 missions ont été effectuées - Première mission : 7 - 13 mars 2004 ; deuxième mission : 25 mars – 2 avril 2004 ; troisième mission : 19 – 22 juillet 2004. Les collaborateurs de Ernst & Young, ensemble avec des collaborateurs de la CTB et des fonctionnaires du Ministère de la Fonction Publique ont préparé et effectué ces missions (y–inclus les missions sur le terrain). L'organisation logistique des missions a été prise en charge par la CTB, qui a aussi coordonné les travaux des auditeurs avec le travail dans les Ministères burundais.

Le cabinet E&Y a identifié et examiné les données provenant du Ministère de la Fonction Publique, du CNI et du recensement[5]. A l'aide des interviews avec tous les acteurs participant au processus, ils ont dressé l'inventaire de l'intégralité du processus de gestion du payroll et ils ont analysé le système financier (ce travail comprenait : l'administration au Ministère, le traitement des données, le calcul des salaires, l'élaboration des listes, le transfert de l'argent à la banque nationale ainsi qu'aux banques privées et à la Poste, les modes et procédures de paiement, et les paiements effectifs aux fonctionnaires).

La liste de paiement de février a été utilisée comme instrument de travail lors de la première mission en mars. Cette liste a permis aux auditeurs de procéder en temps utile à une vérification « ex ante » du système de calcul salarial. Moyennant l'approbation de cette liste, cette dernière a servi de point de départ[6] pour approuver les listes de paiement des mois de mars, mai et juillet, à l'aide des marges – établies par les auditeurs tant pour le nombre d'agents que pour la masse salariale totale – dans lesquelles devaient se trouver ces deux variables pour les 3 mois.

À la fin de la première mission, et pendant la deuxième et troisième mission, il y avait lieu de contrôler par le biais de divers sondages à Bujumbura et à l'intérieur du pays les termes de référence 5, 6 et 7, c'est-à-dire : la composition des listes de paiement, les numéros de comptes en banques et les paiements. Les sondages n'étaient possibles que grâce à l'intégration des informations sur la liste de paiement de février (agents au travail, numéros de compte, salaires net, etc.) et les informations du recensement (institution et lieu de travail) (voir référence 5). On n'a pas de preuves quant à la fiabilité de ce recensement – il est possible qu'il existe des fonctionnaires « fantômes » sur cette liste -, mais c'était la seule base disponible via laquelle il était possible de retrouver les fonctionnaires sur le terrain. Dans les dossiers individuels des fonctionnaires – gardés dans leurs ministères respectifs - se trouvent aussi des informations sur leurs affectations, mais une telle recherche prendrait beaucoup de temps, et les dossiers ne sont pas à jour.

[5] En juin 2003, un recensement a été effectué par l'Unité de Recensement des Agents de l'Etat, un Comité composé de participants du Ministère des Finances et du Ministère de la Fonction Publique. Ce recensement comprend des informations sur l'institution et le lieu de travail des fonctionnaires (ce que la base de données du CNI, et donc les listes de paiement de la Fonction Publique, ne contient pas).

[6] Comme la liste de février a été payée par le gouvernement burundais même, c'était en plus un point de référence fiable (quant au nombre de fonctionnaires et au montant total à payer) pour les autres mois.

La présence des fonctionnaires a été contrôlée et les relevés des paiements ont été comparés avec des documents qui démontraient la réalité de la mise au travail de la personne chaque fois concernée. Ces échantillonages ont permis de contrôler 2.363 fonctionnaires – soit 6% des fonctionnaires actifs entrant en ligne de compte pour le paiement par la Belgique - aux alentours de Bujumbura, Bubanza, Gitega, Bururi, Muyinga, Ngozi, Kayanza, Rutana et Makamba.

Les provinces visitées sont indiquées sur la carte ci-dessous :

Figure 1 : Carte du Burundi ; les provinces visitées sont indiquées

En faisant le lien entre la liste de paiement de février 2004 et le recensement de juin 2003, les auditeurs ont remarqué que 3110 agents payés en février n'avaient pas été rencontrés lors du recensement. Il s'agit soit de fonctionnaires engagés après juin 2003, soit de fonctionnaires « fantômes ». La CTB a demandé au Ministère de la Fonction Publique de rechercher l'institution et le lieu de travail de ces agents dans leurs dossiers individuels (à défaut d'autre point de repère) afin

que les auditeurs puissent affiner leurs contrôles et accroître leur efficacité sur place. Le 13 juillet, ces renseignements ont été transmis à la CTB par le Directeur Général du Ministère. Lors de la troisième mission – en juillet – les auditeurs se sont concentrés sur un échantillon de la liste des « 3110 fonctionnaires non-rencontrés lors du recensement ».

3.2.3 LES RÉSULTATS DE L'AUDIT

Les auditeurs ont écrit deux rapports d'audit du projet « octroi d'une aide exceptionnelle destinée au paiement de trois mois de salaires courants des agents civils de la République du Burundi ». Plus d'informations sur leurs missions et contrôles peuvent être touvées dans ces rapports qui sont disponibles à la DGCD et à la CTB (à Bruxelles et à Bujumbura).

Les auditeurs n'ont pas découvert de tentatives de fraude. Ils n'ont pas non plus observé de manipulations intentionnelles en conséquence du fait que la Belgique paie les salaires des agents civils. Toutefois, il y a beaucoup de fautes involontaires sur les listes de paiement.

Par rapport aux termes de référence (voir 3.2.1 Marché d'audit), les conclusions étaient les suivantes :

1. LES LISTES PROPOSÉES SONT-ELLES CONFORMES À LA CS CONCERNANT LES AGENTS À PAYER ?

A chaque fois, les listes du CNI avaient une structure différente, ce qui obligeait les auditeurs à commencer par déterminer le contenu et la structure du fichier (souvent en consultation avec CNI). En mai et en juillet, les auditeurs ont dû demander de refaire les listes électroniques parce qu'il existait des agents sur les listes qui n'étaient pas envisagés par la Convention (pensionnés, policiers, etc.). En s'appuyant sur la liste de paiement de février, les auditeurs avaient établi, tant pour le nombre d'agents que pour la masse salariale totale, des marges dans lesquelles devaient se trouver ces deux variables pour les mois de mars, mai et juillet. Ces comparaisons n'ont posé aucun problème, et les écarts étaient acceptables pour les listes proposées en mars, mai et juillet.

2. LE MODE DE CALCUL DES SALAIRES NETS

Lors de leur première mission, les auditeurs ont demandé aux fonctionnaires du Ministère de la Fonction Publique de leur expliquer les formules de calcul des salaires nets. Le premier problème était que les règles de calcul ne sont écrites nulle part. Deuxièmement, personne ne connaissait la formule exacte ou une formule différente était donnée selon les fonctionnaires. Les auditeurs ont appliqué les formules 'reconstruites' sur les listes (mars – mai – juillet) reçues, et ont trouvé qu'il y avait presque toujours un écart entre leur calcul et le montant sur la liste de paiement. Les petites erreurs ont été considérées comme acceptables dans le contexte du projet. Pour les grandes erreurs, les auditeurs ont demandé des explications supplémentaires au Ministère de la Fonction Publique. Différentes explications ont été données :

- « Il y a des données de trop ou un manque de données sur les disquettes » ;
- « Les fonctionnaires ont fait des erreurs de saisie » ;
- « Des régularisations de salaire des mois antérieurs sont inclues, dès lors le salaire est plus élevé » (quelqu'un non payé pendant 11 mois – dossier perdu - reçoit tout d'un coup un salaire énorme) ;
- « Des 'erreurs techniques' ont été faites ».

3. Les modalités de paiement

Voir 4.4.1 Le système financier burundais et les procédures de l'opération

4. Dans quelle mesure recourt-on au système financier burundais (en lieu et place du système financier du pays donateur, en l'occurrence la Belgique)

Voir 4.4.1 Le système financier burundais et les procédures de l'opération

5. Le contrôle de la composition des listes
6. Le contrôle des numéros de comptes en banque
7. Le contrôle des paiements

Le Tableau 2 donne les résultats des sondages exécutés à l'aide de la liste de paiement de février et le recensement de juin 2003.

Tableau 2 : Conclusions des auditeurs des sondages à l'intérieur du Burundi

Région	Fonctionnaires recherchés sur le terrain : Dont :	Fonctionnaires rencontrés sur le terrain (en directe ou à l'aide des documents / collègues)	Fonctionnaires transmis après le recensement	Fonctionnaires absents au moment de la visite (sans raison)	Fonctionnaires manquant sur la liste (transmis ou engagé après recensement)
Bujumbura + Bujumbura rural	306	290	11	5	14
Bubanza	76	64	3	9	12
Muyinga	257	238	17	2	2
Gitega	284	190	5	89	25
Bururi	313	232	13	68	27
Kayanza	247	225	12	10	44
Ngozi	223	199	11	13	34
Makamba	451	413	35	3	71
Rutana	206	193	11	2	32
Total	2363	2044	118	201	261
Total	100%	86,5%	5%	8,5%	

Des 2363 fonctionnaires recherchés sur le terrain (extrait de la liste de paiement de février complétée avec les données du recensement), 2044 (86,5%) ont été rencontrés, c'est-à-dire : ils étaient présents, il existait des documents prouvant qu'ils étaient des employés en activité ou des collègues ont confirmé qu'ils étaient des employés en activité. Des 319 autres, il a été dit que 118 (5%) ont été transmis à une autre institution de travail public (donc ils sont toujours fonctionnaires). Bien que l'employeur ou les anciens collègues aient pu dire où ils travaillaient, ça n'a pu être contrôlé. Le recensement est fait en juin 2003, donc il est bien possible qu'un an après, ils aient changé de lieu de travail. En outre, il est possible que ces gens soient morts, travaillent pour un autre employeur que l'Etat ou ne travaillent plus. 201 (8,5%) fonctionnaires étaient absents au moment de la visite des auditeurs pour des raisons multiples : décédé, en mission (sans preuve), malade (sans preuve), pas arrivé au travail, pensionné, etc. 261 fonctionnaires ont été rencontrés bien qu'ils ne se trouvaient

pas sur la liste (dans cette institution). Si l'on prend en compte les changements de poste et des recrutements, ceci est compréhensible.

Ces contrôles ont permis aux auditeurs de constater l'existence d'erreurs et de problèmes particuliers. Un grand problème est la lenteur et la faiblesse de l'administration : l'absence des fonctionnaires n'est presque jamais documentée[7], et les changements de lieu de travail, les décès et autres ne sont pas annoncés au niveau central. En collaboration avec la CTB, la décision a été prise de ne pas exclure ces cas particuliers dont le montant n'est guère important par rapport au montant global. Néanmoins, il est important que ces cas particuliers fassent l'objet d'inspections ponctuelles. Dès lors, toutes les informations nécessaires ont été fournies au Ministère pour procéder à un examen détaillé, au cas par cas.

Les fonctionnaires contrôlés ci-dessus sont seulement ceux dont on connaissait le lieu de travail grâce au recensement. Des « fonctionnaires non-rencontrés lors du recensement », 3110 en février (soit ± 7% des fonctionnaires), 126 ont été contrôlés (soit 4,1%). Les auditeurs ont constaté que, parmi ces « fonctionnaires non-rencontrés lors du recensement », il y a des agents qui font leur travail, mais il y en a aussi pour lesquels un paiement est non-justifiable ou illégitime, parce qu'ils ne travaillent plus, sont décédés ou inconnus. Seulement 45% des fonctionnaires de l'échantillon étaient encore actifs. Pour 55%, le paiement était probablement non-justifiable.
Pour conclure, on peut dire que les erreurs se trouvent au niveau du calcul et au niveau de la composition des listes. Les problèmes majeurs, divisés en trois groupes, se trouvent ci-dessous :

(1) La gestion des carrières, le système de calcul des salaires & la création des listes de paiement

1. Les différents Ministères techniques écrivent des ordonnances sur l'attribution des primes à leurs fonctionnaires mais les documents de justification des primes accordées (ordonnances) ne sont pas tous disponibles au Ministère de la Fonction Publique qui doit les appliquer. Il y a un réel problème de collecte, de classement et d'archivage de ces documents. Dès lors les calculateurs attribuent les primes sur base de ce dont ils se souviennent.
2. Les éventuelles adaptations à la situation des fonctionnaires (ou des modifications dans l'effectif du personnel) sont chaque mois (à un jour précis) transmises par la Fonction Publique au CNI sur papier. Les adaptations qui ne sont pas encore traité par la Fonction Publique à ce moment, sont traité le mois après). Au CNI, les fonctionnaires de la Fonction Publique (ensemble avec des employés du CNI) introduisent ces modifications dans le système informatique du CNI. Ces transactions manuelles donnent lieu à beaucoup d'erreurs.
3. Le CNI a un programme de calcul qui calcule automatiquement les impôts, l'INSS et la mutuelle. Les calculateurs du Ministère de la Fonction Publique se basent sur ce système et ne savent même pas comment cela est calculé (ou la formule est différente selon les personnes). Beaucoup de procédures et de règles de calcul ne sont pas mises par écrit.
4. Quand le CNI sort les listes de paiement, la Fonction Publique fait encore un contrôle des modifications afin de s'assurer qu'elles sont traitées correctement dans la base de données du CNI. Mais aucun contrôle n'est

[7] Lors des contrôles sur le terrain, les responsables des institutions ne pouvaient presque jamais montrer des documents justifiant l'absence des fonctionnaires (par exemple 'malade', 'en mission', 'en vacances', 'en congé de maternité', etc.). Souvent même, des listes des agents civils du service sont inexistantes.

effectué pour ce qui concerne des modifications non autorisées (par exemple, la modification est appliquée à un autre agent).

5. Chaque mois il y a des corrections des mois antérieurs sur les listes de paiement et il est impossible de distinguer le salaire du mois actuel avec les régularisations.
6. Après les contrôles du calcul, les auditeurs ont demandé des informations supplémentaires au Ministère de la Fonction Publique sur des montants élevés. Pour chaque cas présenté, le Ministère a donné une explication détaillée. La plupart des montants très élevés étaient des erreurs de saisie, des régularisations « ex post » ou des erreurs dues à des problèmes techniques.

(2) L'ORGANISATION DE L'ADMINISTRATION SUR LE PLAN DE L'ETAT, LA GESTION DES DONNÉES & LES FLUX D'INFORMATION

7. Le CNI (Centre National d'Informatique), une firme privée, gère toutes les informations sur les fonctionnaires de l'Etat dans une base de données et procède au calcul des salaires pour le Ministère de la Fonction Publique. Ce dernier n'a pas d'accès électronique à la base de données des fonctionnaires. Cette situation implique que le Ministère de la Fonction Publique est fortement dépendant du CNI, qui exploite cette situation en demandant de l'argent pour la distribution des informations électroniques à des tiers (par exemple à la CTB)
8. Les données enregistrées par le CNI sont limitées à ce dont le CNI a besoin pour produire les listes de paiement. Certaines informations comme le lieu de travail, le numéro de la carte d'identité et l'adresse ne sont pas disponibles dans la base de données du CNI. Ces informations se trouvent dans les dossiers individuels des fonctionnaires dans leur Ministère, mais ne sont pas du tout à jour. Ainsi il existe plusieurs 'bases' de données (dossiers au Ministères techniques (santé, éducation,…) avec lieux d'affectation ; dossiers au Ministère de la Fonction Publique avec la carrière et les paiements ; base de données au CNI ; recensement de 2003)
9. La communication entre les autorités locales et le Ministère de la Fonction Publique est tellement lente que par exemple un fonctionnaire décédé, muté, indisponible ou en suspension est encore payé durant plusieurs mois (Il continue à toucher son salaire, les proches parents l'encaissent, ou la banque le garde). Le compte bancaire du bénéficiaire ne sera fermé qu'au moment où le fait sera connu à la Fonction Publique, qui arrêtera alors le paiement. L'administration des autorités locales est aussi très pauvre ; rien n'est documenté, et parfois il n'existe ni liste de l'effectif, ni liste des absences, etc.
10. Les nouveaux agents civils sont souvent payés avec un retard de plusieurs mois (3 à 8) parce que l'enregistrement se fait attendre. Ceci donne lieu à des régularisations ultérieures (souvent l'année suivante (donc ils sont imputés sur le budget de l'année suivante) comme les enseignants commencent à travailler en septembre)
11. Le contrôle et la surveillance des budgets ministériels se font au niveau du Ministère de la Fonction Publique, du Ministère des Finances, et de la BRB.

(3) LES PROCÉDURES DE PAIEMENT & COMPTES EN BANQUE

12. Les listes de paiement du CNI sont imprimées pour être distribuées aux banques. Au niveau de la Poste et de la plupart des banques, les données sur

les listes sont vérifiées manuellement et réintroduites dans leur système informatique.

13. Les numéros de compte bancaire ont tous une structure différente. De plus, il n'y a pas de clef numérique de vérification pour la prévention de toutes erreurs de saisie. Quand un compte est clôturé, le numéro peut être donné à un nouveau client.
14. Dans de nombreux cas, les accréditifs n'arrivent pas chez le fonctionnaire. Les accréditifs suivent en principe le flux de l'argent mais certaines banques refusent de prendre en charge la distribution de ces documents. Souvent les accréditifs restent au Ministère de la Fonction Publique ou au siège d'un organisme (poste, coopec). Ainsi, le bénéficiaire n'a pas d'indication du montant auquel il a droit, ni de la base sur laquelle son salaire est calculé.

3.3 Evaluation des résultats de l'audit quant aux listes ; approbation et paiement des listes

La CTB a opté pour la procédure suivante pour le paiement des listes : « le Burundi paye les salaires aux fonctionnaires, et la CTB rembourse le montant approuvé après le contrôle du bureau d'audit ». Pour chaque mois envisagé, les contrôles du cabinet d'audit (+ éventuellement leur questionnaire et les réponses du Ministère de la Fonction Publique) ont été évalués par la CTB. Basé sur ces contrôles, et s'appuyant sur l'avis des auditeurs, la CTB a pris une décision par rapport au montant à rembourser et à retenir. La CTB a cogéré les paiements avec le DG des Dépenses des Finances.

3.3.1 LA LISTE DE MARS

Montant total :	2.040.771.496 BIF	
# Fonctionnaires :	39.764	
Date de transfer de la liste :	Début avril	
Remarques :	Globalement le salaire moyen avait augmenté de 1,5% à cause des régularisations des mois antérieurs et une augmentation de 3% accordé au personnel sous-contrat.	
Montant total du remboursement :	1.748.669.657 BIF	+ 131.445.827 BIF
Date du remboursement :	Début juin –	mi-septembre
Montant retenu :	292.101.839 BIF	- 131.445.827 BIF
Raison de la retenue :	Salaires des agents figurant sur la liste de mars, mais pas sur la liste du recensement effectué au mois de juin 2003[8]. Après la mission pendant laquelle un échantillon de cette liste a été contrôlé, les auditeurs ont autorisé le remboursement de 45% du montant retenu, soit 131.445.827 BIF, payé mi-septembre.	

3.3.2 LA LISTE DE MAI

Montant total :	2.022.327.410 BIF
# Fonctionnaires :	40.370 fonctionnaires
Date de tranfer de la liste :	Début juin - mi-juin (clarifications supplémentaires demandées sur le contenu des fichiers)

[8] Comme ils n'avaient pas été retrouvés lors du recensement, on n'avait aucune preuve de leur existence. Leur paiement a été reporté à une date ultérieure.

Date d'envoi du questionnaire :	Fin juin (renseignements supplémentaires demandés concernant des augmentations de salaire exceptionnelles, des primes exceptionnelles, etc.)
Date des réponses du Ministère	Le 13 juillet (pour les personnes sous contrat, le salaire moyen avait augmenté de 18%. Le Directeur Général avait expliqué que l'augmentation annuelle de 3% n'a été attribuée qu'en mai (pour les 5 premiers mois de l'année). Même avec cette régularisation, le salaire ne pouvait augmenter que de 15%, et la Belgique ne doit payer que 6% (3% pour mars et 3% pour mai).
Montant total du remboursement :	1.682.616.732 BIF + 131.445.827 BIF
Date du remboursement :	Début août – mi-septembre
Montant retenu :	339.710.678 BIF - 131.445.827 BIF
Raison de la retenue :	Salaires des agents figurant sur la liste de mai, mais pas sur la liste du recensement effectué au mois de juin 2003. (131.445.827 BIF, soit 45% de ce montant a été payé mi-septembre) ; quelques régularisations de salaires des mois qui ne font pas partie de la Convention conclue entre la Belgique et le Burundi et le montant trop élevé de l'augmentation rétroactive des salaires des personnes sous contrat.

3.3.3 LA LISTE DE JUILLET

Montant total :	2.160.002.121 BIF
# Fonctionnaires :	40.848 fonctionnaires
Date de tranfer de la liste :	Début août – fin août (clarifications supplémentaires demandées sur le contenu des fichiers)
Date d'envoi du questionnaire :	15 septembre juin (renseignements supplémentaires demandés concernant le calcul des salaires du mois de juillet)
Date des réponses du Ministère :	Fin septembre
Montant total du remboursement :	1.653.811.412 BIF + 131.445.827 BIF
Date du remboursement :	Mi-octobre – mi-septembre
Montant retenu :	506.190.709 BIF - 133.445.827 BIF
Raison de la retenue :	Salaires des agents figurant sur la liste de juillet, mais pas sur la liste du recensement effectué au mois de juin 2003. (131.445.827 BIF, soit 45% de ce montant a été payé mi-septembre) ; quelques régularisations de salaires des mois qui ne font pas partie de la Convention et un remboursement par l'État d'une retenue de juin.

3.3.4 RÉSUMÉ PAR RAPPORT AUX PAIEMENTS

Le tableau 3 donne le résumé de tous les paiements effectués pour cette opération.

Tableau 3 : Résumé des paiements

	Montant total payé par l'Etat burundais	Montant approuvé par E&Y, payé par la Belgique	Retenue
Mars 2004	2.040.771.496 BIF	1.748.669.657 BIF	292.101.839 BIF
Mai 2004	2.022.327.410 BIF	1.682.616.732 BIF	339.710.678 BIF
Juillet 2004	2.160.002.121 BIF	1.653.811.412 BIF	506.190.709 BIF
« fantômes »		394.337.482 BIF	- 394.337.482 BIF
TOTAL	6.223.101.027 BIF	5.479.435.283 BIF	743.665.744 BIF

Le montant total des salaires pour les trois mois était de 6.223.101.027 BIF, ce qui est supérieur au budget total original de 6,18 milliards BIF. Mais, les auditeurs n'ont approuvé que 5.479.435.283 BIF, soit 88% (retenue de 743.665.744 BIF, soit 12%). Ainsi il n'y avait pas un manque de budget pour la Belgique, et le reliquat du budget est de 700.564.717 francs burundais (6.180.000.000 BIF – 5.479.435.283 BIF).

3.4 Gestion administrative et financière de la prestation

Le personnel de la représentation de la CTB à Bujumbura (le Représentant résident, le comptable), ainsi que le personnel du siège de la CTB à Bruxelles (responsable Burundi GEO, comptable, collaborateur aide financière EST), se sont occupés du suivi administratif et financier de l'aide financière. La gestion administrative et financière comprend :

- L'administration quant aux activités du suivi technique ;
- Suivi de l'évolution du compte à la BRB – contrôle des paiements effectués ;
- Suivi du budget de l'expertise.

Le tableau 4 donne l'évolution du compte à la Banque de la République du Burundi, un compte en cogestion.

Tableau 4 : évolution du compte n° 1110/074 (BIF)

Transaction	IN (BIF)	OUT (BIF)	Date
Alimentation du compte, Transfer Belgique -> Burundi	6.180.000.000		16/01/2004
Paiement salaires mars		1.748.669.657	02/06/2004
Carnet		1.500	02/06/2004
Paiement salaires mai		1.682.616.732	05/08/2004
Paiement salaires fonctionnaires « fantômes »		394.337.482	15/09/2004
Paiement salaires juillet		1.653.811.412	18/10/2004
Solde	700.563.217		Depuis 18/10/2004

Le tableau 5 donne l'état financier de l'expertise de la CTB.

Tableau 5 : État financier de l'expertise de la CTB (EUR)

Ligne budgétaire	Budget (EUR)	Dépensé (EUR)	Solde (EUR)
A_R1_10_A Assistance technique	66.000	69.386	-3.386
A_R1_20_A Suivi technique, administratif et financier	40.000	36.614	3.386
Sous – total	106.000	106.000	0
Frais de gestion	13.674		
Bénéfices	1.060		
Total	120.734		

A_R1_10_A : Assistance technique

missions de E&Y – cabinet d'audit (salaires des auditeurs, frais de missions)

contrôles de E&Y depuis la Belgique (salaires des auditeurs)

frais relatifs aux listes de paiement en version électronique (acheté du CNI)
A_R1_20_A : Suivi technique, administratif et financier
frais de suivi - CTB Bujumbura & CTB Bruxelles (salaires)
frais de missions de suivi technique, administratif et financier depuis la CTB Bruxelles
frais des sondages : salaires des fonctionnaires burundais, internet, véhicules, etc.

3.5 Les Comités de Concertation

3.5.1 LES RAPPORTS INTERMÉDIAIRES ET LE RAPPORT FINAL

2 Comités de concertation sur cette opération ont eu lieu ; le 20 juillet 2004 et le 19 octobre 2004. La CTB avait préparé des documents préparatoires donnant l'état des lieux (audits, missions, etc…), y compris les décisions sur les remboursements et les retenues[9]. Ces documents ont été approuvés par les membres du Comité de concertation et le contenu de ces documents est repris dans ce rapport final. La CTB a rédigé les PV des Comités qui ont été signés par après par toutes les parties nécessaires (voir 7 Annexes pour les PV).

La Convention spécifique prévoyait qu'un rapport d'achèvement et un décompte final devaient être produits dans les 9 mois de la signature de la Convention (c'est-à-dire pour le 10 juillet 2004). Ceci n'était pas réaliste vu que l'exécution ne se terminait que fin 2004.

3.5.2 LE RELIQUAT

La CS prévoit que le reliquat éventuel de la contribution fasse l'objet d'une nouvelle affectation dont il sera convenu par Echange de lettres entre les Parties.

Le Tableau 4 révèle qu'il y a un reliquat de 700.563.217 francs burundais, soit 527.533 EUR au taux d'octobre 2004 (6.180.000.000 BIF – 5.479.435.283 BIF – 1500 BIF).

Pendant le Comité de Concertation d'octobre 2004, la destination du reliquat a été discutée. La partie burundaise a proposé que ce reliquat soit éventuellement utilisé pour payer les salaires des fonctionnaires qui étaient en activité lors des mois concernés, mais qui n'étaient pas sur les listes de paiement (à cause de l'écart entre l'entrée en activité et l'ouverture d'un dossier à la Fonction Publique). Une autre allocation du reliquat pourrait être le complément de salaire pour les enseignants, parce que les salaires des enseignants n'ont pas été payés sur base de la situation débloquée. Il a été objecté que – selon la Convention – la Belgique doit se baser sur les listes qui leur ont été transmises par le Ministère de la Fonction Publique. Le reliquat est composé des retenues sur ces listes. Pour les mois concernés, la Belgique a remboursé le montant que l'État burundais avait payé à ses fonctionnaires – réduit des retenues – donc la convention a été suivie. Des 743,7 millions BIF que la Belgique a refusés de payer une partie a été payée 'en trop' (des salaires des fonctionnaires 'fantômes' ou des primes injustifiées à cause des fautes de frappes ou autres erreurs), et une partie est constituée des dépenses par rapport aux mois (ou activités) qui ne sont pas inclus dans la Convention. Il a été décidé de ne pas simplement verser le reliquat dans le budget de l'État à cause de la fongibilité d'un tel versement. Vu qu'il y a un manque de budget pour le projet « Octroi d'une aide financière pour le paiement des arriérés de traitement du personnel enseignant », il a été proposé de transférer le reliquat vers ce compte à la BRB. Cette proposition a été acceptée lors du Comité en octobre. Un échange de lettres entre la DGCD et la partie burundaise règlera ce transfert.

[9] Le Directeur Général des Dépenses du Ministère des Finances a signé les décisions de la CTB sur le remboursement pour accord avant de la mise en paiement.

4 COMMENTAIRES ET ANALYSES

4.1 La modalité d'intervention

La coopération belge fait une distinction entre les 'projets classiques' et les 'aides financières' (Van Bauwel, 2003). Il existe plusieurs instruments d'aide financière comme l'aide budgétaire générale, l'aide budgétaire sectorielle, l'aide à la balance des paiements, le basket funding et l'aide budgétaire incidentaire, dont cette opération est un exemple. C'est à dire que ce paiement de salaires était une opération d'urgence, probablement unique, ayant pour but de rétablir l'équilibre fiscal et/ou macro-économique du pays partenaire. Une telle opération *peut* être un pas dans la direction d'un engagement à moyen ou à long terme sous la forme d'un appui budgétaire structurel de plusieurs années, plus prévisible et lié à un dialogue politique (Jennes, 2004).

4.2 La CS et la CMOE

La Convention spécifique (CS) entre le Burundi et la Belgique relative à « une aide exceptionnelle destinée au paiement de trois mois de salaires courants des agents civils de la république du Burundi » a été signée le 10 octobre 2003.

La Convention de mise en oeuvre d'expertise (CMOE) entre la Belgique (DGCD) et la CTB relative au suivi et contrôle de cette aide a été signée le 24 décembre 2003 et transférée à la CTB fin janvier 2004 bien que la CTB ait transmis 2 exemplaires signés de la Convention de mise en œuvre en date du 24 octobre 2003 et ce, après que la demande de suivi et de contrôle de « L'aide exceptionnelle destinée au paiement de trois mois de salaires courants des agents civils de la République du Burundi » ait été notifiée par l'État à la CTB en date du 20 octobre 2003.

Comme expliqué en 3.1 Préparation de l'expertise, les trois mois qui se sont écoulés avant que la CTB ait pu entamer son expertise, ont fait que le contenu n'était plus réalisable. En effet, procéder aux vérifications préalables de la liste de janvier – la première liste de paiement à payer par la Belgique selon la Convention spécifique -, indispensables avant le paiement, n'était plus possible. Dès lors, un échange de lettres a été fait. De telles complications peuvent être évitées en signant la Convention spécifique au même moment que la Convention de mise en œuvre d'expertise.

4.3 Préparation d'une opération « aide financière »

Fin 2003, le moment où cette opération « aide financière » a été négociée (entre le Burundi et la DGCD), une « formulation » par la CTB n'était pas prévue pour de telles opérations. Un avantage était qu'on ne perdait pas de temps, et l'exécution (ou une étude préparatoire) pouvait débuter immédiatement – à condition que la CMOE soit signée à temps.

L'absence d'une formulation avait aussi plusieurs désavantages. La Belgique a décidé de payer des salaires burundais sans aucune connaissance de l'administration des salaires et de la gestion des carrières, et sans aucune indication sur la crédibilité des systèmes locaux ou procédures de paiement. La Convention spécifique et la Convention de mise en œuvre d'expertise ont été rédigées sans recherche préalable. Les termes de référence pour le suivi et le contrôle par la CTB de cette opération auraient pu être plus pertinents grâce à une meilleure connaissance de la situation au Burundi.

Par exemple, la CS prévoyait que pour chacun des mois pour lesquels la Belgique envisageait de payer les salaires, le Ministère de la Fonction Publique devait fournir – au moins trois semaines avant celui-ci – aux Ordonnateurs la liste mise à jour des agents civils. Cet arrangement n'était pas réalisable vu que normalement les listes ne sont prêtes qu'à la fin du mois (ou même au début du mois suivant) et vu que le CNI doit coopérer pour fournir les données sur support informatique. Ceci indique que même pour la rédaction de la Convention Spécifique, une investigation préalable est nécessaire.

La CTB a pallié à ce désavantage en demandant un échange de lettres. En postposant le premier paiement (du mois de janvier au mois de mars), la CTB avait le temps d'examiner les données disponibles et les procédures administratives et financières en vigueur et de contrôler en temps utile le système de calcul salarial. Une telle étude préparatoire était indispensable avant d'entamer l'exécution.

D'autres désavantages se situent au niveau de la coopération avec d'autres bailleurs (voir 4.5.4) et de la durabilité de l'opération (voir 4.5.5). Dans une analyse préalable, la CTB aurait pu investiguer des synergies avec d'autres bailleurs, et des pistes pour renforcer les capacités des Ministères de la Fonction Publique et des Finances lors de l'exécution du projet. Et vu que la DGCD demande un audit externe, une piste pour réagir (dans le cas d'un audit négatif) aurait pu être prévue pour faire face à certaines insuffisances rencontrées.

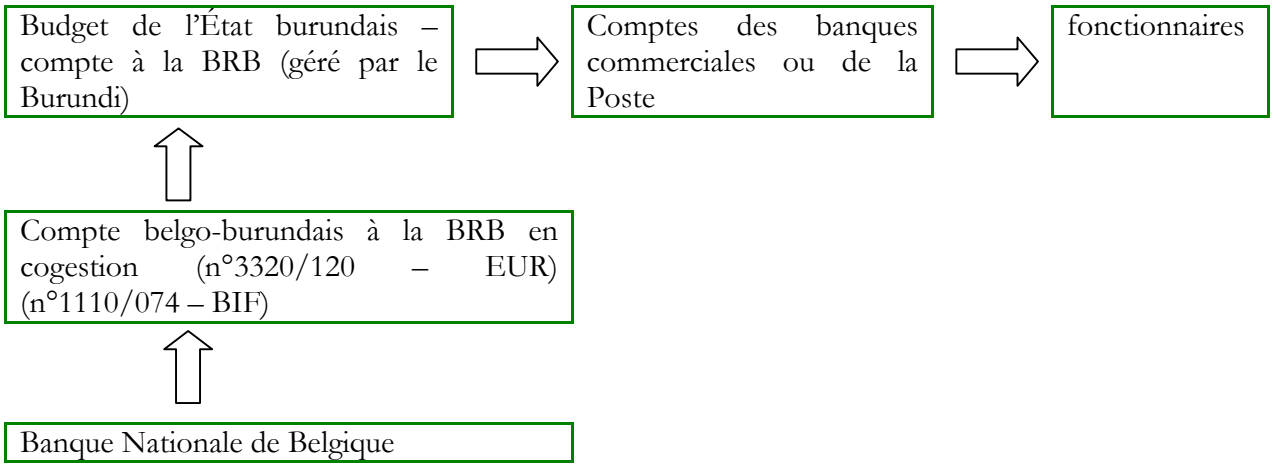
4.4 Appréciation de l'aspect fiduciaire de l'opération

4.4.1 LE SYSTÈME FINANCIER BURUNDAIS ET LES PROCÉDURES DE L'OPÉRATION

Quant à l'intégration du décaissement de cette aide budgétaire dans le système de la gestion des finances publiques burundais, on peut dire que le gouvernement burundais a payé les salaires des agents civils pour les mois de mars, mai et juillet comme il le fait chaque mois, selon les procédures couramment utilisées. En outre, les listes respectives ont été envoyées au bureau d'audit Ernst & Young pour un contrôle dès qu'elles étaient disponibles. Après le contrôle, le montant approuvé - par la CTB à l'aide de l'avis des auditeurs - a été remboursé dans le budget de l'État via un compte cogéré par le Burundi et la CTB[10]. Le co-signataire burundais était le Directeur Général des Dépenses du Ministère des Finances. Ce compte en cogestion a été alimenté le 16 janvier 2004 avec le montant total de la CS, soit 4.495.172,86 EUR ou 6.180.000.000 BIF.

[10] (CS Art 3) La partie belge ouvrira un compte intitulé « aide belge à la liquidation des salaires des agents civils de l'Etat » auprès de la BRB et y versera, en une tranche, l'aide financière visée à l'article 1er.

Tableau 6 : Schéma financier de l'opération : horizontal : système burundais ; vertical : système en cogestion



Il y a quelques remarques importantes à faire par rapport aux procédures de l'opération :

1. En travaillant avec un système de 'remboursement ex post des montants approuvés' le système financier burundais et les procédures pour le paiement des salaires des fonctionnaires n'ont pas été perturbés. Dès lors, les procédures de l'opération belge se sont alignées aux systèmes burundais. Verser les salaires aux fonctionnaires d'un compte en cogestion aurait été plus difficile pour le Burundi.

En général, des bailleurs devraient travailler d'une manière compatible avec les systèmes nationaux. Idéalement, comme avec un appui budgétaire, l'argent serait versé dans le budget de l'Etat, et l'Etat le gèrerait seul. Néanmoins il est possible que toutes les règles de conduites de l'Etat ne soient pas soutenues par les bailleurs, et que les bailleurs n'aient pas confiance dans le système des finances publiques. Dans ces cas, les aides peuvent être mises 'on budget' (inscrites dans le budget de l'Etat), mais pas 'through budget' (donc l'argent est mis sur un compte co-géré par le bailleur) comme on a fait avec cette aide. L'OCDE appelle ce type d'alignement 'shadow systems alignment'.

> *'Le Shadow systems alignment' ne requiert pas que les politiques d'un gouvernement soient soutenues lorsque cela semble impossible. Ce système n'implique rien non plus en ce qui concerne la quantité de ressources qui devraient circuler à travers une modalité spécifique. Celui-ci ne signifie pas non plus que le bénéficiaire doive contrôler les ressources. En revanche, il implique que l'objectif (à long terme) éventuel de l'aide consiste en la prestation de services par le gouvernement, qui se doit également d'agir en faveur de la réduction de la pauvreté ; on attend également des bailleurs qu'ils mettent en place des systèmes n'allant pas à l'encontre de cet objectif (OCDE, 2004).*

2. Des tâches administratives additionnelles ont été créées pour les versements des montants approuvés du compte n°1110/074 au budget de l'État[11]. Ce sont des coûts de transaction additionnels qui pourraient être évité avec un appui budgétaire.

3. L'État burundais a avancé les paiements promis par la Belgique et a dû attendre le remboursement pendant plusieurs mois. L'aide financière n'a pas été versée en une fois, mais graduellement : la première partie a été versée en juin, la deuxième en août, la troisième en

[11] Pour chaque virement, la CTB a envoyé une lettre au Directeur Général des Dépenses du Ministère des Finances pour co-signature d'un ordre de versement (par le débit du compte 1110/074 « Aide belge à la liquidation des salaires des agents civils de l'Etat ») sur le compte 1101/001 « Ordonnateur Trésorier du Burundi », le compte du gouvernement burundais.

septembre, et la dernière en octobre (voir Tableau 4). Ce système de remboursement *après un bon bout de temps* a mis la trésorerie burundaise dans des problèmes de liquidité (ou : un remboursment plus vite aurait pu diminuer les problèmes de liquidité). Selon le Directeur de la comptabilité de l'État (au Ministère des Finances), le Burundi a des difficultés de trésorerie permanentes. Plus les plafonds de déficit sont dépassés, plus l'État doit recourir à des avances auprès de la BRB, qui soutient aussi le secteur privé. Quand l'État demande plus d'argent, la BRB ne peut plus soutenir le secteur privé comme il le faudrait, et se trouve dans la nécessité d'imprimer de l'argent. La planche à billet est interdite, mais il n'y a pas d'autres solutions (l'option de ne pas payer les fonctionnaires à cause des problèmes de liquidité n'est pas considérée ; il n'existe pas de mois durant lesquels les fonctionnaires n'ont pas été payés). L'augmentation de la masse monétaire sans contrepartie de la production donne lieu à l'inflation ayant des conséquences néfastes pour le secteur privé. En effet, le but principal de l'audit était l'apaisement de la partie belge par rapport aux risques fiduciaires. Le revers de cette médaille était le problème de liquidité au Burundi.

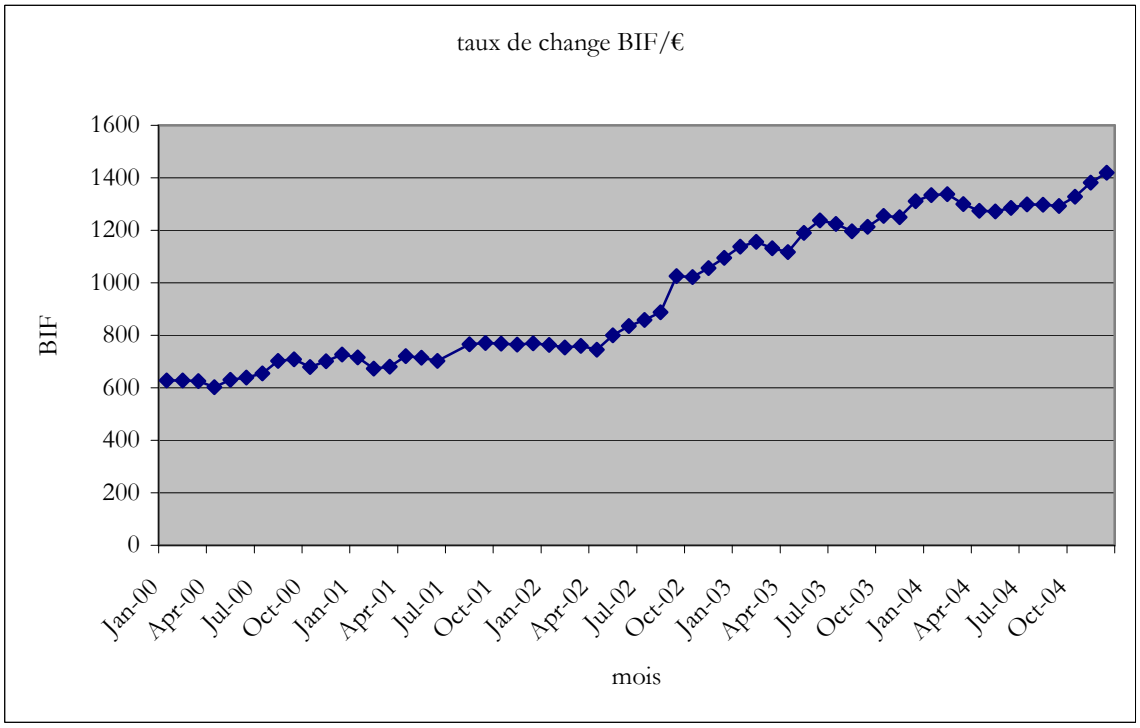
4. Le système de remboursement avait pour avantage que les procédures burundaises étaient respectées, mais ce remboursement aurait pu être immédiat. Le délai considérable entre le paiement par le Burundi et le remboursment par la Belgique est dû au contrôle des auditeurs, qui a pris beaucoup de temps. Toutefois, un contrôle immédiat (au moment où les listes sortaient) n'était pas possible à cause des circonstances : les listes n'étaient pas immédiatement disponibles sur disquette sous format utilisable, il y avait des problèmes avec les données, souvent les auditeurs se posaient des questions sur le calcul et sur la composition des listes et le temps pour y répondre (de la part du Ministère) prenait du temps. Si on avait voulu faire un audit 'on the spot', un set-up important aurait été nécessaire avec beaucoup de discipline de la partie burundaise.

Une solution aurait pu être de donner le montant total au Burundi au début de l'opération (ou au moment où les fonctionnaires ont été payés) et de demander au Burundi de rembourser les montants non approuvés.

5. Le système du compte en cogestion présente deux désavantages : Premièrement, l'argent a été bloqué pendant des mois sur le compte. Ni le gouvernement burundais, ni la partie belge pouvait placer l'argent. Par exemple, la dernière tranche qui a été payée en octobre a dormi sur le compte pendant 9 mois sans intérêts.

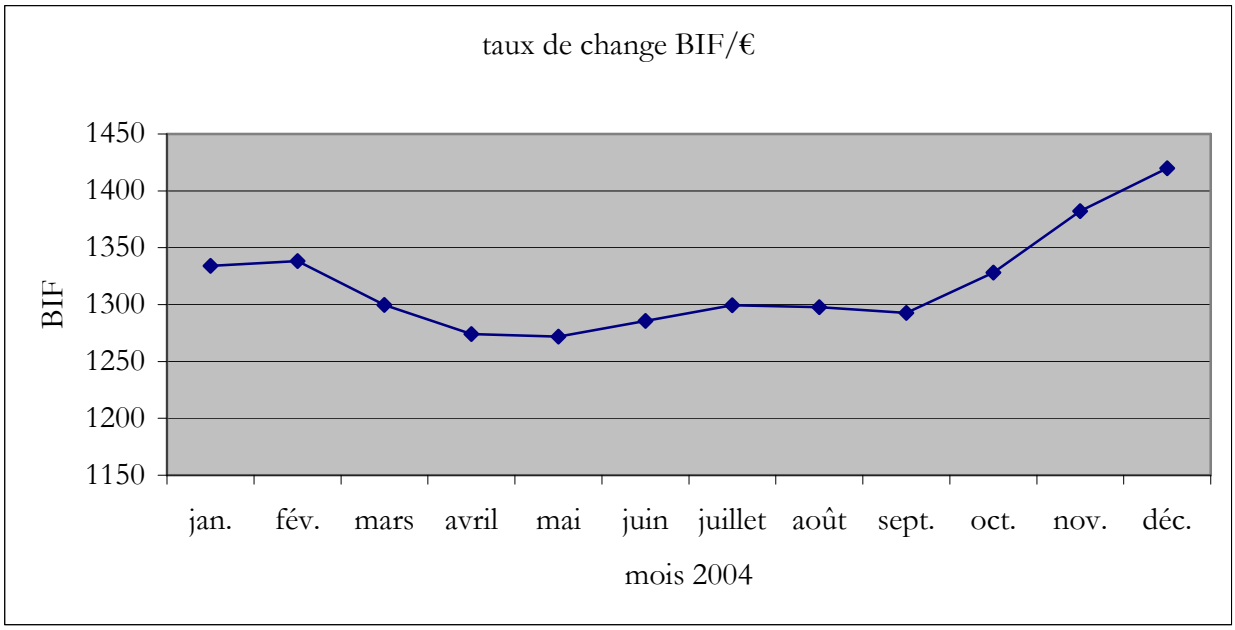
   Deuxièmement, il serait – en général - préférable de remettre la conversion de devises, vu que la tendance des taux de change des monnaies africaines vis à vis l'euro est généralement ascendante - voir figure 2 : l'évolution du taux de change BIF/EUR de janvier 2000 jusqu'au décembre 2004. Toutefois, dans le cas de cette opération, la critique n'est pas valable vu que l'évolution du taux entre janvier 2004 (le moment où les euros ont été transférés au Burundi) et octobre 2004 (dernier paiement) est déscendante (voir figure 3).

Figure 2 : L'évolution du taux de change BIF/EUR de janvier 2000 jusqu'au décembre 2004



Source 1 : Comptabilité CTB, http://intranet.btcctb.org/procedures/references/ExchangeRatesNavision

Figure 3 : L'évolution du taux de change BIF/EUR pour l'année 2004



Source 2 : Comptabilité CTB, http://intranet.btcctb.org/procedures/references/ExchangeRatesNavision

4.4.2 LE BUDGET DE L'ÉTAT BURUNDAIS

Le tableau 7 résume le budget de l'État burundais pour la Gestion 2004 (Gouvernement du Burundi, 2003). Le Budget Général de l'État est préparé et exécuté par le Ministre des Finances, ordonnateur unique de l'ensemble des dépenses de l'État.

Tableau 7 : Le Budget Général de l'État burundais pour la Gestion 2004 (en francs burundais, BIF)

Ressources	**167.071.561.329**	**100%**	**Charges**	**227.483.161.035**	**100%**
Recettes fiscales	117.044.934.976	70,0	Dépenses courantes	146.926.791.552	64,6
Recettes non-fiscales	13.817.735.000	8,3	- Dépenses sur biens et services	*117.529.328.269*	*(51,7)*
Recettes des fonds	12.842.477.353	7,7	- Versements d'intérêts	*29.397.463.283*	*(12,9)*
Dons	23.366.414.000	14,0	Dépenses en capital et prêts nets	70.213.892.130	30,9
-Dons courants	***6.180.000.000***	***(3,7)***	Dépenses sur fonds	12.842.477.353	4,5
- Dons en capital	*17.186.414.000*	*(10,3)*			

Deficit	**60.411.599.706**
Financement	**20.196.749.670**
Financement extérieur net[12]	(13.796.909.409)
Financement intérieur net	33.993.659.079
Besoin de financement	**40.214.850.036**

LES RESSOURCES

Les ressources du Budget Général de l'État pour la Gestion 2004 sont évaluées à 167 milliards BIF, soit 127,6 millions d'EUR[13]. 70% de ces ressources sont des recettes fiscales :

- Impôts sur les revenus, les bénéfices et gains en capital (des personnes physiques et sociétés)
- Impôts sur le patrimoine (bateaux et embarcations)
- Impôts intérieurs sur les biens et services (taxe sur les transactions, taxe de consommation sur la bière et les limonades, etc.)
- Impôts sur le commerce extérieur et les transactions internationales (taxes à l'importation, …)

8,3% sont des recettes non fiscales :

- Revenus des entreprises publiques et d'économie mixte et de la propriété du domaine public
- Revenus de la liquidation ou de la privatisation

7,7% sont des recettes des fonds (social et culturel, routier national, spécial carburant, et solidarité national). 14% des ressources sont des dons. Évidemment, le volume total de l'aide est beaucoup

[12] Ce montant est négatif à cause du montant élevé de l' « amortissement dette extérieure ».
[13] Selon le cours du change moyen pour 2004 : 1309,45 BIF/EUR,
source : http://intranet.btcctb.org/procedures/references/ExchangeRatesNavision

plus élevé vu que la majorité de l'aide des bailleurs de fonds n'est pas inscrite dans le budget de l'État. Le montant total des dons est beaucoup plus élevé, mais difficile à estimer. La plupart des dons inscrits dans le budget sont des dons en capital. Un quart des dons sont des dons courants, et représentent le montant de l'aide financière de la Belgique pour le paiement des salaires de mars, mai et juillet 2004. Étant donné que l'aide était déjà inscrite dans le budget de l'État lors de la rédaction du Budget 2004 (en 2003), une grande prévisibilité peut être accordée à cette aide à première vue.

Cependant, le montant n'a pas été payé entièrement, mais seulement à 88% (voir Tableau 4 : évolution du compte n° 1110/074 (BIF)). Le Burundi a payé plus de salaires que la Belgique n'en a remboursés à cause des retenues proposées et justifiées par les auditeurs. Le montant que le Burundi a payé en plus est un montant de 743,7 millions BIF. Si la Belgique n'avait pas refusé de payer un certain montant, le Burundi aurait dû payer 43,1 millions BIF (la différence entre le montant total pour les trois mois - 6,22 milliards BIF – et le montant estimé dans la Convention - 6,18 milliards BIF), parce qu'il était prévu dans la Convention que la différence serait prise en charge par la partie burundaise. Aussi bien la réduction du montant de l'aide budgétaire que le versement en quatre parties compromettaitent la prévisibilité. En sachant que la qualité de l'aide budgétaire dépend en grande partie de sa prévisibilité, un petit décalage dans le décaissement peut coûter très cher à un gouvernement confronté à des tensions de trésorerie permanentes, qui peut alors se voir obligé à contracter des prêts auprès des banques commerciales (Renard, 2004) ou auprès de la banque nationale (voir point 3 de 4.4.1 Le système financier burundais et les procédures de l'opération).

Les ressources en dons et prêts extérieurs sont budgétisées, nomenclaturées et codifiées comme recettes du Budget Général de l'Etat (Art. 5 de la loi) et en vue d'assurer l'exécution de ces dispositions, le Ministre des Finances est habilité à négocier avec les bailleurs de Fonds pour décider de l'allocation des ressources et à prendre par Ordonnance les mesures d'ordre réglementaire pour le suivi et la comptabilisation compatible avec les clauses de financement ou les accords de crédits. Quant au don de la Belgique, le montant est co-géré par le Ministère des Finances et la CTB. Le Directeur général des Dépenses du Ministère des Finances est l'ordonnateur national du projet « 3 mois de salaires », chargé d'approuver et de liquider les dépenses imputables sur cette aide.

LES CHARGES

Les charges du Budget Général de l'État pour la Gestion 2004 sont évaluées à 227 milliards BIF, soit 173,7 millions d'EUR. 64,6% des charges sont des dépenses courantes :

- La plupart sont des dépenses sur biens et services : salaires[14], frais de fonctionnement du secteur public, contributions aux organismes internationaux, transferts aux ménages, subsides et subventions
- Un cinquième sont des versements d'intérêts (sur la dette publique intérieure et extérieure)

30,9% sont des dépenses en capital[15] et prêts nets du Trésor. Le restant sont les dépenses sur les fonds (social et culturel, routier national, spécial carburant, et solidarité national).

L'ÉQUILIBRE

Les charges dépassent les ressources de 60,4 milliards BIF (soit 46,1 millions EUR), autrement dit le Burundi ne peut pas subvenir à 26,6% de ces charges. Sans l'appui budgétaire belge, le déficit budgétaire aurait été 66,6 milliards BIF, soit 29,3% des charges. Un financement de 20 milliards BIF est disponible, ce qui réduit le déficit à 40,2 milliards BIF (soit 30,7 millions EUR). Le financement

[14] Le montant total budgétisé pour 'salaires' est de 58,9 milliards BIF. La Belgique a payé 6,18 milliards BIF pour trois mois, ce qui signifie que le Burundi avait besoin d'environ 24,72 milliards BIF pour l'année entière. La différence de 34 milliards BIF est utilisée pour les salaires des militaires, policiers et gendarmes, qui n'entraient pas en ligne de compte pour paiement par la Belgique.

[15] Sur ressources nationales, sur tirages extérieurs des prêts directs, et sur les dons en capital.

se compose des tirages (sur prêts directs et rétrocédés), des avances BRB, d'un appui budgétaire (CRE : Crédit de Relance Economique de la Banque Mondiale) et des certificats du Trésor. (Les 'amortissements dette extérieure' et le 'remboursements dette intérieure' reduisent le montant disponible pour le financement du déficit).

Dans la limite du déficit budgétaire de la gestion 2004, le Ministre des Finances était autorisé (art. 11 de la loi, Gouvernement du Burundi, 2004) :

- à négocier avec la BRB les financements intérieurs bancaires compatibles avec la politique monétaire et la balance des paiements (Le Ministre des Finances et le Gouverneur de la BRB sont autorisés à passer une convention de financement du Budget de l'exercice 2004 pour un montant équivalent à 15% des recettes de l'exercice précédent) ;
- à émettre des certificats du Trésor à concurrence du montant constituant la différence entre les recettes escomptées et les dépenses prévues du budget de fonctionnement ;
- à passer une convention de financement avec la BRB pour un Fonds de roulement destiné à financer les dépenses en capital sur ressources nationales prévues dans la présente loi ;
- à contracter des prêts auprès des bailleurs de fonds étrangers ;
- à négocier les autres sources de financements extérieurs.

On ne sait pas clairement - maintenant, début 2005 - comment le budget a été exécuté, et comment le déficit a été comblé. Il n'y a pas de documents publics qui décrivent l'exécution du budget de l'Etat. On n'a pas non plus pu voir la comptabilité de l'Etat. Quant au paiement des salaires des fonctionnaires, on est sûr que les salaires ont été payés pour chaque mois de 2004.

Le 23 janvier 2004, le Conseil d'administration du Fonds Monétaire International (FMI) a approuvé un accord, d'une durée de trois ans, portant sur 69,3 millions de DTS[16] (près de 104 millions USD) dans le cadre des Facilités pour la Réduction de la Pauvreté et la Croissance (FRPC[17]), destiné à soutenir le programme de réformes économiques du Burundi jusqu'en janvier 2007 (FMI,2004(1)). Cet accord a permis au Burundi de retirer immédiatement (janvier 2004) une somme équivalente à 26,40 millions de SDR (près de 40 millions USD), selon les termes de l'accord FRPC. De ce montant total, 19,25 millions de SDR (29 millions USD) seront utilisés pour rembourser des emprunts non concessifs en souffrance effectués dans le cadre de la politique d'aide d'urgence observée pendant la période post-conflits.

---

[16] Droits de Tirage Spéciaux (DTS) (Special Drawing Rights – SDR) : Le DTS est un instrument de réserve international créé par le FMI en 1969 pour compléter les réserves officielles existantes des pays membres. Aujourd'hui, le rôle du DTS se limite à celui d'un avoir de réserve parmi d'autres. Le DTS n'est pas une monnaie, et il ne constitue pas non plus une créance sur le FMI. Il représente en revanche une créance virtuelle sur les monnaies librement utilisables des pays membres du FMI. Les détenteurs de DTS peuvent se procurer ces monnaies en échange de DTS de deux façons : premièrement, sur la base d'accords d'échange librement consentis entre pays membres ; deuxièmement, lorsque le FMI désigne les pays membres dont la position extérieure est forte pour acquérir des DTS de pays membres dont la position extérieure est faible. La valeur du DTS est déterminée par rapport à un panier de monnaies, qui comprend actuellement le dollar EU, l'euro, la livre sterling et le yen. Le taux d'intérêt du DTS sert de base de calcul pour la rémunération que le FMI verse aux pays membres et les intérêts dus par ces derniers en fonction de leurs avoirs en DTS (Source: IMF, 2004(4))

[17] Les Facilités pour la Réduction de la Pauvreté et la Croissance (FRPC) consistent en des taux d'intérêts peu élevés (0,5%) du FMI qui accorde des facilités de prêt aux pays à faibles revenus (sur la base d'un remboursement semestrialisé commençant cinq ans et demi et se terminant dix ans après le prêt). Les programmes appuyés par les FRPC sont étayés par des stratégies globales de réduction de la pauvreté mises en œuvre par le pays même. De la sorte, le FMI entend remettre les objectifs de croissance et de réduction de la pauvreté au centre des opérations de prêts dans ses États membres les plus pauvres. Source : FMI, 2004 (3))

Le 19 janvier 2005, le Conseil d'Administration du FMI a achevé le premier bilan de la performance économique du Burundi selon les termes de l'accord FRPC et a approuvé le paiement d'une somme équivalente à 7,15 millions de SDR (10,9 millions USD), portant à 33,55 millions de SDR (51,1 millions USD) le montant total payé selon les termes de l'accord FRPC (FMI, 2005). Lors de l'achèvement de ce premier bilan, Augustín Carstens, Directeur général adjoint, a déclaré : « Le Burundi a bien commencé la mise en œuvre de son programme appuyé par le FRPC malgré un contexte politique difficile en toile de fond. Le processus de démobilisation est enclenché et la situation sur le plan de la sécurité s'est améliorée, ce qui est encourageant. Dans l'ensemble, l'évolution macro-économique a été lancée au cours de l'année 2004, affichant une croissance réelle quelque peu supérieure aux attentes, mais la performance globale du programme était mitigée à cause de quelques dérapages fiscaux ainsi que des retards dans la mise en œuvre des réformes structurelles. »

Le budget 2005 prévoit une réduction du déficit fiscal primaire et une poursuite de l'augmentation des dépenses sociales. L'épargne générée par une réduction des dépenses militaires sera redistribuée en vue de répondre à des besoins sociaux urgents. Un appui adéquat et dans les temps des bailleurs sera vital pour garantir que cet effort se poursuivra sans déséquilibrer les finances publiques. Des mesures sont également prises pour renforcer la gestion des finances publiques, notamment au moyen d'un nouveau budget, de nouveaux codes comptables et d'une meilleure gestion de la masse salariale.

4.4.3 BÉNÉFICIAIRES DE L'APPUI BUDGÉTAIRE

L'appui budgétaire était destiné aux agents civils de l'État burundais via le budget de l'État. Les fonctionnaires envisagés étaient ceux repris dans le fichier central du Ministère de la Fonction Publique et travaillant dans les services des différents Ministères. La police, la gendarmerie, les militaires et les pensionnés étaient exclus du paiement par la Belgique. Ces dépenses ne sont pas soutenues par des bailleurs, et aussi la Belgique a choisi de les exclure. On est sûr que les agents civils envisagés par la Convention ont été payés - selon les listes qu'a dressées le Ministère de la Fonction Publique au Burundi -, donc ni mieux ni pire que dans d'autres mois. C'est impossible de contrôler si les listes sont à 100% fiables (ou de construire de telles listes dans le cadre d'une telle opération), c'est-à-dire : contrôler si tout le monde reçoit le salaire auquel il a droit, et si personne ne reçoit de salaire sans y avoir droit. On a dû faire confiance aux systèmes burundais, parce que ni amélioration ni renforcement des systèmes n'étaient prévus. Le paiement effectif des fonctionnaires est donc attribuable au système de contrôle burundais, et si par hasard des fonctionnaires ont été 'oubliés' sur la liste de paiement, ils n'ont pas été payés.

Ci-dessus, il a été dit que l'option de ne pas payer les fonctionnaires à cause des problèmes de liquidité n'a jamais été considérée par le Burundi. Payer ses fonctionnaires est une priorité de l'État. Ainsi on peut conclure que pour les fonctionnaires, cet appui budgétaire n'a rien changé ; ils auraient été payés de toute façon. Cependant, le fait que des fonctionnaires burundais soient conscients que c'est un bailleur qui leur a fourni leur solde à la fin du mois nourrit l'impression de dépendance excessive (Renard, 2004). Suivant cette logique, les bénéficiaires sont ceux qui ont bénéficié du champ de manœuvre élargi de l'Etat burundais grâce à cet appui budgétaire. Il est très difficile de savoir de quelles dépenses additionnelles il s'agit ici. Ce problème est décrit en plus de détail sous le titre 4.5.1 Fongibilité de l'opération.

4.5 Appréciation de l'aspect développement de l'opération

4.5.1 FONGIBILITÉ DE L'OPÉRATION

Cet appui budgétaire était à 100% fongible. Vu que le Burundi a payé les salaires en premier lieu, et que la Belgique a remboursé les montants approuvés, l'argent belge a été ajouté au Trésor à un moment où les salaires 'visés' étaient déjà payés. Vu qu'une des premières priorités d'un État souverain est le paiement régulier de ses fonctionnaires (Renard, 2004), le Burundi aurait donné la priorité au paiement des salaires au détriment d'autres dépenses (sauf le service de la dette extérieure) en l'absence de l'appui budgétaire belge, donc le ciblage de cette aide budgétaire vers des salaires n'est pas pertinent. Ainsi on n'a aucune vue sur les dépenses additionnelles accomplies grâce à l'appui budgétaire belge.

Le reliquat de 700.563.217 BIF sur le compte n°1110/074 va être transféré par échange de lettre sur le compte du projet « Aide belge pour les arriérés des fonctionnaires enseignants ». Le montant va être utilisé pour payer les arriérés des salaires des enseignants, calculés dans ce projet. Il ne s'agit pas des salaires mensuels non-payés[18], mais il s'agit des compléments de salaires (topping-up). Vu qu'il y avait un manque de budget pour ce projet, et que le Burundi n'envisage pas non plus de payer ces arriérés (compléments de salaires), le paiement des arriérés avec le reliquat du budget est moins fongible ; il s'agit plutôt de dépenses additionnelles.

4.5.2 CONTRIBUTION DE L'OPÉRATION À L'AMÉLIORATION DU SYSTÈME BURUNDAIS DE LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES

D'un point de vue positif, le fait que le système de l'administration des salaires des fonctionnaires soit passé aux rayons X peut être apprécié. La Belgique est le premier bailleur de fonds à s'être intéressé de plus près à l'administration des salaires des fonctionnaires de l'État burundais. A l'aide de l'approche des auditeurs, les fonctionnaires du Ministère de la Fonction Publique ont pris conscience des faiblesses du système. L'établissement de l'inventaire de l'intégralité du processus de gestion du payroll leur a donné une vue globale des systèmes. Les contrôles des calculs salariaux et des modes et procédures de paiement ont révélé des faiblesses dans l'administration, et les sondages dans de différents services publics ont confirmé la lenteur de l'administration et l'existence des opportunités à frauder.

Prendre conscience des problèmes est une chose ; encourager des améliorations en est une deuxième (voir 4.5.5 La durabilité de l'opération) ; mais le plus important - qui n'a été ni prévu, ni fait - est la mise en pratique des recommandations. Pour les réaliser, le Burundi a encore un grand chemin à parcourir. La plupart des recommandations sont des initiatives à long terme et pour les mettre en oeuvre, il faut beaucoup de moyens et une approche différente (voir 4.5.3 Coopération avec le gouvernement burundais).

4.5.3 COOPÉRATION AVEC LE GOUVERNEMENT BURUNDAIS

SUR LE PLAN DES MINISTÈRES

Par la force des choses, un tel projet (« paiement des salaires ») requiert la collaboration du gouvernement burundais. Tout ce qui concerne l'administration des carrières des fonctionnaires et la

[18] « Arriérés » dans le sense de 'salaires d'un mois entier qui n'ont pas été payés aux fonctionnaires' ont normalement néanmoins une haute priorité pour un gouvernement.

méthode de calcul des salaires requiert la coopération du Ministère de la Fonction Publique. Le Ministère des Finances est responsable du contrôle des dépenses, du paiement (en collaboration avec la Banque Nationale, la BRB), etc. Les Ministères techniques sont concernés par les ordonnances relatives aux primes pour leurs fonctionnaires, la gestion des carrières de leurs fonctionnaires, etc.

Les Ministères techniques et le Ministère des Finances ont à peine été impliqués. La CTB a surtout travaillé avec le Ministère de la Fonction Publique, dont seulement quelques fonctionnaires 'techniques' (du Département 'traitement') ont collaboré. Comme décrit ci-dessus (4.5.2 Contribution de l'opération à l'amélioration du système burundais de la gestion des finances publiques) quelques fonctionnaires du Ministère de la Fonction Publique ont pris conscience des faiblesses dans l'administration et des recommandations des auditeurs. Cependant, il ne suffit pas de sensibiliser un groupe restreint dans (un département d') un Ministère, parce qu'ils n'ont pas la combativité suffisante pour exécuter des changements. Des changements 'bottom-up' sont voués à l'échec. Comme il y a un grand nombre d'acteurs impliqués, il n'est pas possible d'entamer l'action par le biais d'un département d'un Ministère. La structure complexe de tous les acteurs impliqués n'a pas été reprise dans la conception du projet, et la restriction majeure de cette opération est l'absence d'un lien avec une stratégie plus large, bien qu'elle existe. En lisant l'Intérim – Cadre Stratégique pour la Lutte contre la Pauvreté (I-CSLP) (voir 4.5.5 La durabilité de l'opération) ou en connaissant les intentions de la Banque Mondiale (voir 4.5.4 Coopération avec les autres bailleurs de fonds), on peut conclure que cette intervention est passée à côté d'opportunités. Un petit bailleur de fonds a besoin d'un cadre plus large pour être remarqué et pour ne pas être une goutte d'eau dans la mer. Ce que David Booth (2004) dit pour les CSLP, est tout autant applicable à un projet comme celui-ci :

> « Les bailleurs bilatéraux ont joué un rôle particulièrement important en soutenant les procédures de consultation du CSLP ; cependant, un dialogue politique plus en profondeur et plus riche ne s'instaurera que si les bailleurs adoptent une approche à plus long terme et prennent en compte un éventail plus large d'organisations et de perspective » (David Booth, 2004). C. Lockhart explique que la cohérence des mesures politiques adoptées est importante, d'autant plus dans les États fragiles (2005). La cohérence politique est définie dans le Journal de la Coopération au Développement du CAD comme « la collaboration de différentes communautés politique aboutissant à des outils plus performants et à de meilleurs résultats pour le bien commun. Cela signifie qu'il faut rechercher des synergies et des complémentarités, et combler les lacunes entre les différents secteurs politiques en vue d'atteindre les objectifs communs »

Les travaux effectués dans le cadre de cette opération pourraient être davantage valorisés à condition qu'ils ne soient pas faits sans cohésion avec la politique plus large en vigueur. Pour mettre en pratique les recommandations faites, il faut coopérer avec le gouvernement à un niveau plus élevé, et pour une période plus longue.

SUR LE PLAN INDIVIDUEL DES FONCTIONNAIRES

Sur le plan individuel des fonctionnaires qui étaient en contact avec les auditeurs et qui ont participé aux visites sur le terrain, cette expérience a certainement été enrichissante. Ils ont compris les problèmes, ce qui est un renforcement de la capacité du Ministère et un avantage pour la mise en œuvre des recommandations.

D'un point de vue négatif, on peut dire que des audits des bailleurs en échange des appuis budgétaires octroyés sont envahissants et empiètent sur les systèmes du partenaire. En plus ils sont perturbateurs pour les fonctionnaires impliqués. Les employés auxquels on demande d'expliquer le

processus, de montrer la méthode calcul, et de remplir les questionnaires, sont distraits dans leur travail de tous les jours. Les fonctionnaires les plus performants sont vite découverts par des bailleurs et ce sont aussi eux qui font le plus de travail au sein du Ministère.

Avec la présence des bailleurs, une source de surplus de salaire a été créée. Un fonctionnaire qui apporte quelque chose à un bailleur, s'attend tout de suite à une compensation. Les bailleurs paient même des salaires élevés pour des travaux que les fonctionnaires sont supposés (ou seraient supposés) faire de toute manière, mais que les ministères mêmes n'arrivent pas à les faire exécuter. Ces rémunérations financières (primes pour participation à des réunions, per diems pour des missions à l'intérieur du pays comme par exemple les missions d'audit) ont créé un système d'encouragement pervers dans lequel les fonctionnaires ne s'intéressent qu'à des activités générant des récompenses directes, au détriment des activités susceptible de changer quelque chose à long terme. Ces topping-ups peuvent provoquer des perturbations sociales, mais ce comportement des fonctionnaires est néanmoins tout à fait compréhensible étant donnés leurs salaires officiels très bas, leur influence et pouvoir négligeables dans leur ministère, et l'absence d'un impact direct et visible de leur travail de tous les jours dans un environnement non-dynamique et non-professionnel.

4.5.4 COOPÉRATION AVEC LES AUTRES BAILLEURS DE FONDS

Cette Convention était une opération bilatérale. Il n'y avait pas de coopération avec d'autres bailleurs de fonds. Il est regrettable qu'une collaboration avec la Banque Mondiale n'ait pas été envisagée dans le cadre de son 'projet d'appui à la gestion économique' (PAGE). Ce projet a été conçu dans l'optique d'une exécution cohérente des réformes préconisées dans le cadre de la Revue des Dépenses Publiques. Cette Revue - lancée par le Gouvernement du Burundi et soutenue par la Banque Mondiale et le FMI – a mis en évidence les problèmes de transparence dans la gestion des finances publiques et les difficultés de projections macro-économiques à moyen et long terme.

Une composante du projet PAGE est l'amélioration de la transparence dans la gestion financière et administrative dont l'un des objectifs principaux est la simplification du circuit de la dépense. Il faudra particulièrement mettre l'accent sur la masse salariale qui représente à elle seule plus d'un tiers du budget de l'Etat, soit à peu près 60 milliards BIF[19]. Dès lors, un soutien à la modernisation de la Fonction Publique (ce qui est prévu dans le plan d'actions) est certainement justifié. Il s'agira principalement de (1) la modernisation du Fichier Unique de la Fonction Publique et de la gestion des salaires, (2) la mise en place d'une Caisse de retraite des agents de l'Etat, (3) l'évaluation des résultats du recensement du personnel de l'Etat et du travail nécessaire pour l'améliorer, (4) le rapatriement du fichier 'CNI' des fonctionnaires au bénéfice du Ministère de la Fonction Publique (voir 3.2.3 Les résultats de l'audit, n°7 et 4.5.5 La durabilité de l'opération, n°7) et (5) l'informatisation des services du Ministère.

Le travail qui a été fait dans le cadre du projet belge aurait pu être une préparation au projet de la Banque Mondiale ou du moins y être intégré. Les missions d'identification de la Banque Mondiale ont eu lieu fin 2002 - début 2003. Malheureusement, ni la Belgique, ni la Banque Mondiale n'étaient au courant de leurs activités respectives. La Banque Mondiale commencera dans un proche avenir à exécuter le projet, on peut donc espérer que le travail du projet belge sera récupéré par le biais des Ministères qui ont reçu des rapports des auditeurs et de la CTB.

[19] Les salaires plus les transferts aux ménages s'approprient 37,5 % des ressources totales du Budget Général de l'Etat pour la gestion 2004 (salaires (58.948.734.362 BIF) + transferts aux ménages (3.782.929.379 BIF) = 37,5 % des ressources totales (167.071.561.329 BIF)).

Une autre motivation valable pour que les bailleurs coopèrent est la suivante : quand les institutions étatiques sont faibles, il est probable que les bailleurs partagent un objectif de renforcement desdites institutions, et qu'en tentant de mener à bien un grand nombre d'activités au sein d'agences diverses, cela se solde généralement par un échec. C'est pourquoi le nombre d'interventions devrait être limité, classé selon un ordre de priorité défini, et subdivisé en étapes afin de tenir compte des capacités des institutions en place, et de mobiliser des capacités supplémentaires.

4.5.5 LA DURABILITÉ DE L'OPÉRATION

Deux arguments compromettant la durabilité de l'opération ont déjà été donnés :

1. Le caractère d'urgence de l'opération & l'absence d'un renforcement des capacités

Pour le Burundi cette opération était une « urgence ». Comme expliqué dans « 2 Contexte », le gouvernement burundais a sollicité cette aide au moment de la rédaction du budget 2004. La Belgique a vite réagi à cette demande. Le court délai entre la requête et la signature de la CS (un mois) a empêché la partie belge d'intégrer au projet l'opportunité de renforcer – par le biais de cet appui budgétaire – les capacités institutionnelles et les ressources humaines. Dans la conception de la convention il n'a été prévu ni accompagnement technique, ni conditionnalités, ni l'espace pour un dialogue.

Une telle contribution au développement du secteur public burundais aurait cependant été opportune. Selon les termes de l'Intérim Cadre Stratégique pour la Lutte contre la Pauvreté (I-CSLP) burundais, deux des obstacles à la croissance et à la réduction de la pauvreté sont l'effondrement des capacités de gestion économique des institutions existantes et la disparité entre la formation et les responsabilités. En règle générale, les outils de gestion économique sont rudimentaires ou obsolètes. Il y a un besoin urgent de modernisation et d'adaptation aux nouvelles méthodes de gestion économique, ainsi que d'un accès à une formation adéquate pour les fonctionnaires qui doivent les utiliser. De plus, la crise tenace a paralysé le système de collecte et de mise à jour des statistiques. La reconstitution des bases de données sociales et économiques du pays est essentielle à l'amélioration du système décisionnel en matière de gestion économique (FMI, 2004(2)).

L'I-CSLP admet que la gestion des affaires publiques doit être renforcée à tous les niveaux : les capacités macro-économiques, sectorielles et administratives décentralisées ainsi que les capacités des communautés de base et de la société civile doivent être consolidées, de sorte que les différents acteurs et bénéficiaires puissent contribuer de manière efficace à la gestion et au suivi des activités de développement qui les touchent (IMF, 2004(2)). En ce qui concerne la gestion des dépenses publiques, il faut centrer les efforts sur l'amélioration du profil des dépenses en allouant les fonds à des dépenses prioritaires telles que la création d'une administration publique plus dynamique et plus efficace.

Si la Belgique a préféré effectuer des versements en alternance avec le Burundi plutôt que de payer trois mois de salaire d'affilée, c'est parce que cela permettait une implication belge plus longue et un contrôle des paiements des salaires des fonctionnaires. Cependant, l'opportunité ainsi créée, à savoir inclure dans cet appui des renforcements de capacité dans les Ministères ou des changements institutionnels et structurels (par exemple le nettoyage de l'administration salaire) - n'a pas été saisie.

Une analyse préalable aurait pu permettre un renforcement de la capacité du Ministère de la Fonction Publique. Étant donné qu'un suivi technique par la CTB était prévu, et qu'un audit financier était requis, il est regrettable qu'un budget supplémentaire n'ait pas été prévu pour valoriser ces travaux. Quant à l'audit, la méthodologie de la Belgique peut être critiquée : un audit doit être

fait, mais aucun aspect durable n'est envisagé ; on ne prévoyait même aucune piste pour réagir à d'éventuelles conclusions négatives (dans le cas où les auditeurs récuseraient les listes). Il était cependant clair d'avance que ces listes de paiement burundais ne résisteraient pas à un audit standard.

2. L'absence de coopération avec le gouvernement burundais (à haut niveau) et avec d'autres bailleurs

Voir : 4.5.3 Coopération avec le gouvernement burundais ; et 4.5.4 Coopération avec les autres bailleurs de fonds

Malgré le caractère d'urgence de l'opération, et le travail 'en isolation', la CTB a essayé d'optimaliser la durabilité de l'opération en :

- Impliquant les fonctionnaires du Ministère le plus que possible – Comme mentionné ci-dessus, les fonctionnaires impliqués dans l'opération ont beaucoup appris, et les ministères ont été sensibilisés et il y a une bonne compréhension des systèmes globaux et des problèmes.
- Dirigeant l'audit vers les problèmes rencontrés et des solutions éventuelles. Des recommandations ont été notées par les collaborateurs de Ernst & Young et de la CTB lors de leurs missions. Les lignes directrices, visant à améliorer les procédures, en sont décrites ci-dessous (et elles correspondent aux constatations décrites en point 3.2.3 Les résultats de l'audit)

RECOMMANDATIONS QUANT AU SYSTÈME DE CALCUL ET LA PRÉPARATION DES LISTES

1. Premièrement les ordonnances de tous les Ministères techniques sur l'attribution des primes à leurs fonctionnaires devraient être collectées et classifiées au Ministère de la Fonction Publique. Deuxièmement, une liste de toutes les primes et des conditions d'attribution devrait être établie afin de permettre aux externes et aux nouveaux calculateurs de comprendre l'allocation des primes. Dans la mesure du possible, l'automatisation de l'attribution des primes à des groupes de fonctionnaires devrait être envisagée.
2. Si le Ministère gère lui-même la base de données électronique, ses fonctionnaires peuvent directement saisir les informations nécessaires aux adaptations à la situation des fonctionnaires ou relatives aux modifications dans l'effectif du personnel dans le système (sans l'intermédiaire des documents écrits). Même si le CNI reste chargé du calcul, les fonctionnaires pourraient enregistrer les modifications immédiatement dans une base de données électronique au Ministère de la Fonction Publique et la transmettre par voie électronique au CNI pour qu'il puisse l'intégrer dans son système, pour éviter trop de transactions manuelles, et pour améliorer le contrôle sur l'encodage. Un accès aux informations sous format électronique améliorerait l'efficacité et l'effectivité des contrôles, qui pourraient être automatisés.
3. Afin de s'assurer que le système de calcul du CNI ne permet pas de modifier les formules, et que celles-ci demeurent conformes aux règlements en vigueur, il faut un IT-audit portant sur le système du CNI (et il faut y incorporer des protections

qui évitent des modifications non autorisées). En plus, les règles de calcul devraient être simplifiées, documentées et connues.[20]

4. Afin de s'assurer que chaque modification dans la base de données du CNI est autorisée, toutes les modifications enregistrées par le CNI doivent être vérifiées par le Ministère de la Fonction Publique.
5. Sur les accréditifs doit figurer la séparation du calcul du salaire actuel et les régularisations. Chaque modification, chaque régularisation et chaque retenue doit être disponible dans le système informatique d'une façon très détaillée. Le plus de détails possibles doivent être mentionnés sur les accréditifs.
6. Vu le nombre d'erreurs, il est extrêmement important d'adopter une procédure de contrôle interne. Le contrôle interne rendra possible la vérification, par sondage des cas particuliers, des montants les plus élevés, de l'application des procédures, etc.

RECOMMANDATIONS QUANT À LA GESTION DE L'ADMINISTRATION

7. Afin de diminuer la dépendance du Ministère de la Fonction Publique vis-à-vis du CNI, le Ministère pourrait lui-même gérer cette base électronique.
8. Toutes les données des fonctionnaires devraient être centralisées dans une seule base de données (y compris l'institution et le lieu de travail, le date d'engagement, le diplôme,…). Cela faciliterait grandement la vérification des listes de paiement et les contrôles sur place. (Par ailleurs, il est clair que le CNI n'ajoute pas ces informations dans son système, parce qu'il n'a pas besoin de ces informations pour fournir le service demandé.)
9. Il serait intéressant d'entreprendre des recherches sur des cas de 'comptes non encaissés', et il serait utile de faire un audit annuel portant sur le fonctionnement de la Poste et de la COOPEC.
10. Il faut analyser les causes des retards dans l'enregistrement des nouveaux fonctionnaires et améliorer les procédures d'enregistrement des modifications pour éviter des régularisations futures[21].
11. Il suffit de faire porter le contrôle sur le dépassement des budgets ministériels au niveau du Ministère responsable du contrôle du budget, à savoir le Ministère des Finances.

RECOMMANDATIONS QUANT AUX PROCÉDURES DE PAIEMENT

12. Le transfert des données entre le CNI et les banques/la Poste sur support informatique diminuerait le risque d'erreurs et prendrait moins de temps.
13. Il faut introduire des numéros de comptes bancaires standardisés assortis d'une clef numérique de vérification, en collaboration avec les banques, la Poste et la COOPEC.
14. Pour informer les fonctionnaires du montant qu'ils doivent recevoir et du calcul de leurs salaires, les accréditifs pourraient être distribués par courrier postal ou archivés dans les Communes.

[20] Les auditeurs mentionnent un manque d'informations écrites, et un manque de temps et de connaissances dans le chef des responsables burundais, ce qui fait que leur contrôle n'a pas été tout à fait complet. Cette remarque souligne la nécessité d'appuyer une telle opération.

[21] En demandant des renseignements sur des fonctionnaires – dans le cadre de l'audit –, force a été de constater que les derniers documents figurant dans les dossiers qui se trouvent au Ministère de la Fonction Publique datent souvent de début 2003.

Le 19 octobre 2004, la CTB a organisé une réunion finale sur ce projet au Burundi. Tous les intéressés (du Ministère des Finances, du Ministère de la Fonction Publique, du CNI, de la DGCD, de la CTB, de E&Y…) ont été conviés à cette réunion au cours de laquelle ont été présentées et discutées les recommandations du rapport de E&Y. L'assistance des fonctionnaires intéressés par cette présentation était satisfaisante, et leur appréciation à l'issue du workshop était grande. Le rapport de E&Y a aussi été transmis aux intéressés.

5 CONCLUSIONS

La CTB a mis en œuvre pour l'État belge une expertise relative au « suivi et contrôle d'une aide exceptionnelle (de 6,18 milliards de BIF, soit 4,5 millions EUR) destinée au paiement de trois mois de salaires courants des agents civils de la République du Burundi ». Les mois concernés étaient mars, mai et juillet 2004. Les contrôles s'annonçaient difficiles, vu qu'au Burundi il n'existe pas de base de données centrale complète et mise à jour des agents civils et ni les procédures de l'administration – y compris les procédures de paiement - ni les règles de calcul des salaires ne sont écrites. La faible capacité institutionnelle du partenaire burundais a incité la CTB à travailler en étroite collaboration avec un bureau d'audit. Des fonctionnaires du Ministère de la Fonction Publique et des collaborateurs de la CTB ont assisté à toutes les activités des auditeurs du bureau Ernst & Young.

Les auditeurs ont fait l'inventaire des procédures de l'administration et de paiement. A l'aide des sondages à l'intérieur du Burundi, la composition des listes de paiement a été vérifiée. Sur un échantillon de 2.363 fonctionnaires, 86,5% étaient avec presque entière certitude employés. Pour 8,5% de l'échantillon, l'étude a montré que vraisemblablement ils ne travaillaient plus. Quant aux autres 5%, ils ont vraisemblablement changé de lieu de travail. A l'intérieur du Burundi, il y a aussi des fonctionnaires actifs qui ne se trouvent pas (encore) sur la liste de paiement. Ces constatations montrent la lenteur et la faiblesse de l'administration ainsi que la mauvaise et lente communication entre le niveau central et le niveau local. Il y a par exemple certaines personnes décédées et pensionnées qui sont toujours payées, il existe peu de documents prouvant l'absence ou la mise en activité des fonctionnaires, il n'y a pas de contrôle du niveau central sur le niveau local, etc.

Pour le paiement des listes, la CTB a opté pour la procédure suivante : « le Burundi paye les salaires aux fonctionnaires, et la CTB rembourse le montant approuvé après le contrôle du bureau d'audit ». A chaque fois, les auditeurs ont assuré que les listes des fonctionnaires étaient conformes à la Convention dont la police, les gendarmes, les militaires et les pensionnés étaient exclus. Ils ont vérifié le calcul, qui était acceptable dans l'ensemble, mais contenait des erreurs dues à des fautes de frappe, des primes incorrectement accordées ou des modifications non appliquées. Ils n'ont pas découvert de fraude.

Les salaires des trois mois envisagés – mars, mai et juillet 2004 – ont été payés partiellement (à 88% de la masse salariale). La retenue la plus importante est due à la présence sur les listes de paiement d'agents qui n'ont pas été rencontrés lors d'un recensement effectué par l'État burundais en 2003. Les auditeurs ont vérifié ce groupe, et seuls 45% d'entre eux ont été retrouvés, les autres 55% sont probablement des fonctionnaires « fantômes ». Les autres retenues sont dues aux régularisations de salaires ou augmentations rétroactives de salaires des mois qui ne font pas partie de la Convention conclue entre la Belgique et le Burundi. Le Comité de concertation (y compris le Directeur Général des Dépenses du Ministère des Finances) s'est mis d'accord sur ces décisions de remboursement et de retenue. En comparant les remboursements de la Belgique au budget original prévu, on constate un reliquat de 700.564.717 BIF. Le Comité de concertation a décidé de réallouer ce montant au compte du projet « Octroi d'une aide financière pour le paiement des arriérés de traitement du personnel enseignant ».

Si on regarde le budget général de l'État pour 2004, 14% des ressources sont des dons, et le montant de l'aide financière de la Belgique représente un quart de ces dons. Un point positif ici est que cette aide est inscrite dans le budget de l'Etat, et donc jouit une grande prévisibilité. Cependant, le montant n'a pas entièrement été payé, ce qui a réduit la prévisibilité de l'opération.

L'opération était une « urgence » pour le Burundi qui était en train d'établir son budget pour l'année 2004 au moment où la Convention spécifique a été signée. Le décaissement de l'aide a été bien intégré dans le système de la gestion des finances publiques burundais, étant donné que le gouvernement a payé les salaires des fonctionnaires pour les mois de mars, mai et juillet selon les procédures normales, et que la Belgique a versé l'aide directement dans la Trésorerie. Bien que les procédures de l'opération belge se soient alignées sur les systèmes burundais, les remboursements n'ont été faits qu'après le contrôle des auditeurs. Dès lors, il y avait un écart considérable entre le moment où le Burundi a payé ses fonctionnaires, et le moment où la Belgique a remboursé à l'État burundais le montant approuvé. Le versement de l'aide en quatre parties, ainsi que l'incertitude au préalable du moment et du montant de ces versements, ont compromis la prévisibilité de l'opération. Ces avances par le Burundi ont augmenté les problèmes de liquidité de la trésorerie burundaise. Des problèmes de liquidité incitent l'État à emprunter de l'argent auprès de la Banque Nationale, qui se trouve dans l'obligation d'imprimer davantage de billets. L'augmentation de la masse monétaire sans croissance proportionnelle de la production mène à l'inflation, ce qui a des conséquences néfastes sur le secteur privé.

L'appui budgétaire était destiné aux agents civils de l'État burundais. Ils ont été payés, mais – étant donné que les salaires des fonctionnaires sont des dépenses prioritaires - ils auraient aussi été payés en l'absence de cette convention. Vu que cette opération était à 100% fongible, le champ de manœuvre de l'État burundais a été élargi de 6,18 milliards BIF (ou le déficit budgétaire a été diminué de ce montant), mais on ne sait pas quelles sont les dépenses additionnelles réalisées grâce à l'aide belge.

L'opportunité de renforcer - par le biais de cet appui budgétaire - les capacités institutionnelles et les ressources humaines burundaises n'a pas été mise à profit. La structure complexe de tous les acteurs impliqués (différents ministères, poste, banques, administrations locales, etc.) n'a pas été reprise dans la conception du projet, les autres bailleurs actifs au Burundi n'ont pas été consultés (afin d'intégrer l'aide belge dans des opérations en cours), et il n'y avait pas de lien avec une stratégie plus large, bien qu'un I-CSLP existe. Dans la conception de l'audit l'aspect « développement » faisait défaut, étant donné que son but principal était l'apaisement de la partie belge par rapport aux risques fiduciaires. Toutefois, le fait que le système de l'administration des salaires des fonctionnaires ait été passé aux rayons X est appréciable. En plus, quelques fonctionnaires du Ministère ont une vue plus claire sur (les problèmes dans) le fonctionnement de leur administration. Des recommandations pour améliorer les processus et rendre les listes de paiement plus correctes ont été faites, mais elles ne sont pas encore mises en pratique. Pour les réaliser, le Burundi a encore un long chemin à parcourir. La plupart des recommandations sont des initiatives à long terme et pour les mettre en œuvre, il faut beaucoup de moyens et une approche différente ; c'est-à-dire qu'il faut s'insérer dans une stratégie plus large, appuyée par le gouvernement même, en harmonisation avec d'autres bailleurs et pour une période plus longue.

La CTB a organisé une réunion finale sur ce projet au Burundi. Tous les intéressés (du Ministère des Finances, du Ministère de la Fonction Publique, du CNI, de la DGCD, de la CTB, de E&Y…) ont été conviés à cette réunion au cours de laquelle les recommandations du rapport de E&Y ont été présentées et discutées. L'assistance des fonctionnaires intéressés par cette présentation était satisfaisante, et leur appréciation à l'issue du workshop était grande. Le rapport de E&Y a également été transmis aux intéressés.

6 LESSONS LEARNED & RECOMMANDATIONS

QUANT AUX MODALITÉS D'AIDE

- Etant donné le caractère fongible d'une telle aide, le ciblage sur les salaires des fonctionnaires n'est pas pertinent. Si la Belgique est vraiment préoccupée par le paiement correct des agents civils, il faut plutôt travailler sur l'amélioration de l'administration des salaires pour que le système devienne plus performant.
- Un audit prévu devrait être utilisé d'une manière structurelle et pas uniquement pour apaiser les angoisses fiduciaires belgo-belges. De plus, des pistes pour réagir dans le cas d'un audit négatif devraient être prévues pour pallier des insuffisances rencontrées. Un budget devrait être prévu pour renforcer la capacité institutionnelle.
- Il est possible que toutes les règles de conduites de l'Etat ne soient pas soutenues par les bailleurs, et que ces derniers n'aient pas confiance dans les systèmes des finances publiques. Le cas échéant, les aides peuvent être mises 'on budget' (inscrites dans le budget de l'Etat) pour augmenter la prévisibilité et la transparence et pour améliorer la planification, mais non 'through budget' (argent mis sur un compte co-géré par le bailleur) comme ce fut le cas pour cette aide.
- En sachant que la qualité de l'aide budgétaire dépend en grande partie de sa prévisibilité, un petit décalage dans le décaissement peut coûter très cher à un gouvernement et devrait donc être évité.
- Afin d'éviter des problèmes de liquidité au Burundi, le montant total de l'aide peut être donné dès le début de l'opération, et les montants non approuvés peuvent être remboursés par le Burundi par après.
- Dans le cadre de l'harmonisation, la Belgique devrait coopérer avec les autres bailleurs de fonds actifs au Burundi. Un petit bailleur comme la Belgique a particulièrement besoin d'un cadre plus large pour être remarqué et ne pas se résumer à une goutte d'eau dans la mer.
- Les bailleurs de fonds bilatéraux devraient coopérer – comme groupe de bailleurs - avec le gouvernement sur un niveau plus élevé, et pour une période plus longue. Ce dialogue devrait être plus riche et profond et impliquer plus d'acteurs.

Une étude de l'OCDE se penchant sur le nouvel accent mis sur l'amélioration de la gouvernance et des institutions au sein des environnements institutionnels fragiles conclut que l'harmonisation et l'alignement s'avèrent utiles, car ils aident à établir un cadre favorisant un engagement plus efficace dans les États fragiles. Plus encore, il a été constaté que cette approche peut même convenir davantage aux environnements difficiles qu'à ceux qualifiés de 'normaux'. L'harmonisation entre bailleurs et l'alignement des activités des bailleurs en fonction des politiques et systèmes nationaux seraient dans certains contextes une condition préalable pour que les États fragiles puissent se réapproprier leurs processus politiques nationaux ; tout comportement non harmonisé et non aligné des bailleurs peut certainement porter préjudice à cette appropriation et endommager davantage l'environnement institutionnel.

QUANT AUX ARRANGEMENTS BELGO-BELGES

- La CTB devrait être impliquée dès le début pour exécuter – avant le démarrage de l'appui budgétaire - une mission préparatoire afin d'identifier quelques aspects importants pour soutenir l'opération, dans le droit fil des politiques en cours. Lors

[22] Définition d'un État fragile par le CAD : « les pays à faibles revenus qui manquent d'engagement politique ou ont une faible capacité à se développer et à mettre en œuvre des politiques en faveur des pauvres dans le pays partenaire. »

d'une mission préparatoire, il est possible de rechercher des synergies avec d'autres bailleurs de fonds ainsi que des pistes pour renforcer les capacités des Ministères.

- La CS et la CMOE devraient être signées au même moment (ou avec un delai minimal entre les deux signatures) pour éviter des problèmes d'exécution.

QUANT À L'ADMINISTRATION DES SALAIRES AU BURUNDI

Les auditeurs ont repéré des faiblesses dans l'administration, et ont émis des recommandations afin de les améliorer. En bref, ils recommandent de :

- Documenter les procédures de l'administration et les règles de calcul ;
- Revoir le contrat entre la Fonction Publique et le CNI afin de réduire la dépendance de la première (Intégration ? Meilleure collaboration ?) ;
- Installer une base de données électronique complète et à jour au Ministère de la Fonction Publique avec toutes les données nécessaires. Afin de réaliser cela, un recensement doit être effectué au Burundi. Cette base devrait être tenue à jour à partir de ce moment.
- Informatiser l'administration (de et entre tous les acteurs – y compris les banques, la poste,…) afin de diminuer les transactions manuelles et d'améliorer le contrôle interne ;
- Exécuter un audit sur le fonctionnement de la Poste et du Coopec et standardiser les numéros de compte en banque ;
- Améliorer et accélérer la communication et les flux d'information entre le niveau central et les administrations locales ;
- Distribuer les accréditifs aux fonctionnaires d'une manière systématique.

La nécessité de soutenir les institutions burundaises est également reconnue par l'OCDE, qui caractérise le Burundi comme appartenant au groupe des « partenaires les plus difficiles ». Ce groupe comprend traditionnellement les régimes isolationnistes (qui le sont soit par manque d'intérêt, soit par conviction) présentant souvent des problèmes de légitimité, ou des pays où des conflits armés généralisés sont en cours. Si la réduction de la pauvreté reste un objectif important dans ce type de contextes, le renforcement des institutions du pays bénéficiaire est lui aussi un objectif prioritaire. C'est pourquoi il faut analyser les possibilités d'alignement sur les priorités du gouvernement et très certainement faire des efforts d'harmonisation.

7 ANNEXES

les PV des Comités de concertation

- du 20 juillet 2004
- du 19 octobre 2004

8 LISTE DES TABLEAUX ET DES FIGURES

TABLEAU 1 : INFORMATIONS DE BASE SUR LA PRESTATION « UNE AIDE EXCEPTIONNELLE DESTINÉE AU PAIEMENT DE TROIS MOIS DE SALAIRES COURANTS DES AGENTS CIVILS DE LA RÉPUBLIQUE DU BURUNDI » 8
TABLEAU 2 : CONCLUSIONS DES AUDITEURS DES SONDAGES À L'INTÉRIEUR DU BURUNDI 15
TABLEAU 3 : RÉSUMÉ DES PAIEMENTS 19
TABLEAU 4 : ÉVOLUTION DU COMPTE N° 1110/074 (BIF) 20
TABLEAU 5 : ÉTAT FINANCIER DE L'EXPERTISE DE LA CTB (EUR) 20
TABLEAU 6 : SCHÉMA FINANCIER DE L'OPÉRATION : HORIZONTAL : SYSTÈME BURUNDAIS ; VERTICAL : SYSTÈME EN COGESTION 24
TABLEAU 7 : LE BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT BURUNDAIS POUR LA GESTION 2004 (EN FRANCS BURUNDAIS, BIF) 27

FIGURE 1 : CARTE DU BURUNDI ; LES PROVINCES VISITÉES SONT INDIQUÉES 13
FIGURE 2 : L'ÉVOLUTION DU TAUX DE CHANGE BIF/EUR DE JANVIER 2000 JUSQU'AU DÉCEMBRE 2004
FIGURE 3 : L'ÉVOLUTION DU TAUX DE CHANGE BIF/EUR POUR L'ANNÉE 2004 26

9 RÉFÉRENCES, BIBLIOGRAPHIE

DOCUMENTS INTERNATIONAUX

Booth, D., 2004, '*Fighting poverty in Africa: are PRSPs making a difference?*' (Chapter 1: Introduction and Overview), Overseas Development Institute, London

Gouvernement burundais, 2003, Loi n°1/034 du 30 décembre 2003 portant fixation du budget général de la République du Burundi pour l'exercice 2004.

IMF, 2004 (1), Press release N°04/13, '*IMF approves a three-year US$104 million arrangement under the Poverty Reduction and Growth Facility for Burundi*', 23/1/2004

IMF, 2004 (2), Country report N°04/14, '*Burundi: Interim Poverty Reduction Strategy Paper*', January 2004

IMF, 2004 (3), A factsheet, '*The Poverty Reduction and Growth Facility (PRGF)*', September 2004

IMF, 2004 (4), A factsheet, '*Special Drawing Rights (SDRs)/Droits de Tirage Spéciaux (DTS)*', September 2004

IMF, 2005, Press release N°05/9, '*IMF completes first review under Burundi's PRGF arrangement and approves US$10,9 million disbursement*', 19/1/2005

Lockhart, C., 2005, '*From aid effectiveness to development effectiveness: strategy and policy coherence in fragile states*', Background paper prepared for the Senior Level Forum on Development Effectiveness in Fragile States by Clare Lockhart, Research Fellow, Overseas Development Institute

OECD, 2004, '*Harmonisation and alignment in fragile states*', Draft report by Overseas Development Institute, United Kingdom

DOCUMENTS INTERNES À LA CTB

Comptabilité, http://intranet.btcctb.org/procedures/references/ExchangeRatesNavision

De Ceuster, J., 2003, Memo 'duiding bij opvolgingsbudget voor BDI 0301511 – NI 19774/11: « Octroi d'une aide exceptionnelle destinée au paiement de trois mois de salaires courants des agents civils de la République du Burundi »', 5/12/2003

Ernst & Young, 2004, 'Rapport d'audit du projet « octroi d'une aide exceptionnelle destinée au paiement de trois mois de salaires courants des agents civils de la République du Burundi »' – Rosita Van Maele (Associée), Wim Vanhauwaert (Senior Manager), Franky Houtteman (Manager) et Lieven Van De Sype (senior Auditor), mars – octobre 2004

République du Burundi, lettre n°204.14/317/RE/2003 du 23/09/2003 concernant la sollicitation d'une aide budgétaire d'un montant de 6.180.000.000 BIF, ou 4.495.172,86 EUR + note technique avec le salaire mensuel par Ministère

Jennes, G., 2004, 'BTC guidelines for budget support implementation', 21/6/2004

Renard, R., 2004, 'Rapport de mission : Audit – Evaluation externe de la prestation « Aide financière destinée à l'apurement partiel des salaires des agents civils de la République du Niger »', juillet 2004

Van Bauwel, A., 2003, 'Financiële samenwerking, Concretisering van het instrumentarium, 2e beheerscontract', Intern working document EST, Augustus 2003