



**UNE AIDE EXCEPTIONNELLE DE MAXIMUM 2.000.000 EUR
DESTINÉE AU PAIEMENT D'UN MOIS ET DEMI DE SALAIRES
COURANTS DES AGENTS CIVILS DE LA RÉPUBLIQUE DU
BURUNDI
BDI 0602511 NI 19774/11**

RAPPORT FINAL – 13 OCTOBRE 2006

TABLE DES MATIÈRES

Table des matières	2
Abbréviations	3
1. Introduction	4
2. Contexte	5
3. L'exécution de l'opération par la CTB	7
3.1 Préparation de l'expertise	7
3.2 Activités et résultats de la mission au Burundi	10
La liste de paiement de mai 2006	10
La réunion entre la CTB et la partie burundaise	10
Bénéficiaires de l'appui budgétaire	12
3.3 Gestion administrative et financière de la prestation	12
4. Conclusions	14
5. Leçons à tirer et recommandations	15
5. Annexe	16
6. Bibliographie	17

ABBREVIATIONS

CS	Convention spécifique
BDI	Burundi
BIF	Francs burundais
BRB	Banque de la République du Burundi
CMOE	Convention de mise en œuvre d'expertise
CTB	Coopération Technique Belge
DGCD	Direction Générale de la Coopération au Développement
FMI	Fonds Monétaire Internationale
ResRep	Représentant résident (de la CTB)

1. INTRODUCTION

La Coopération Technique Belge (CTB) a mis en œuvre, pour le compte de l'Etat belge, une expertise relative à l' « octroi d'une aide financière pour le paiement d'un mois et demi de salaires courants du personnel civil de l'Etat ». Le présent document est le rapport final de la CTB relatif à cette prestation. Les informations de base sur la prestation se trouvent dans le tableau ci-dessous.

Tableau 1: Informations de base sur la prestation « octroi d'une aide financière pour le paiement d'un mois et demi de salaires courants du personnel civil de l'Etat »

Pays	Burundi
Secteur et sous-secteur CAD	53020
Institution nationale chargée de l'exécution	Ministère de la Fonction Publique
Noms d'experts en coopération internationale de la CTB	Nele Degraeuwe, collaboratrice aide financière au siège de la CTB
<u>Date de démarrage</u> de l'aide financière (selon CS)	09/11/2005
<u>Durée</u> de l'aide financière (selon CS)	Quinze Mois
<u>Date de clôture</u> de l'aide financière (selon CS)	09/02/2007
<u>Date de démarrage</u> de l'expertise par la CTB (selon CMOE)	27/03/2006
<u>Durée</u> de l'expertise (selon CMOE)	Onze mois et demi
<u>Date de clôture</u> de l'expertise par la CTB (selon CMOE)	09/03/2007 (un mois après la fin de la CS)
Modalités de gestion de la prestation	Aide financière avec expertise par la CTB pour suivi
Budget de l'aide financière	2.000.000 EUR
Coût de l'expertise	19.703 EUR
Période couverte par le rapport	Novembre 2005 – octobre 2006

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 (Tanzanie) pour la paix et la réconciliation. 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 gouvernement 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).

L'aide extérieure en faveur du Burundi est en train d'accroître. 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 en 2003 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 francs burundais (BIF), soit 4.495.172,86 EUR¹. 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 CTB a exécuté cette opération (voir : Rapport final CTB pour l'opération BDI 0301511 et Rapports finaux de Ernst & Young ; transmis à la DGCD le 11 avril 2005).

Le 30 juin 2005, la partie burundaise a de nouveau adressé une requête au Gouvernement belge, formulée par Note verbale N°204.14/302/RE/2005 du Ministère des Relations Extérieures et de la Coopération Internationale relative à une demande d'aide budgétaire exceptionnelle. La requête se situait dans le contexte du déficit dans le budget général de l'État pour l'année 2005. La Belgique a décidé de combler une partie (2.000.000 EUR) du déficit à l'aide d'une aide budgétaire ciblée vers des salaires des agents civils de l'Etat burundais. Dès lors, la Convention s'inscrit dans le contexte des discussions entre les différents bailleurs actifs au Burundi en mai 2005. Le FMI avait demandé aux autres bailleurs d'accorder des appuis additionnels afin de combler le déficit budgétaire (de 2005) de 17 millions de USD.

La Convention spécifique (CS) entre le Royaume de Belgique et la République du Burundi relative à « une aide exceptionnelle de maximum 2.000.000 EUR destinée au paiement d'un mois et demi de salaires courants des agents civils de la République du Burundi » a été signé le 9 novembre 2005. L'expression « agents civils de l'Etat » désigne les agents civils, statutaires et contractuels, inscrits au fichier central du Ministère de la Fonction Publique et travaillant dans les Institutions de l'Etat et les Ministères listés dans la Convention spécifique (voir art. 1.1) (conformément au décret N°100/09 du 30 août 2005 portant nomination).

Par « salaires nets » on désigne le montant réellement liquidé à l'agent en vertu des législations sociales et fiscales. Il est stipulé dans la CS que la Partie burundaise prendra en charge la masse salariale qui ne serait pas couverte par la présente aide financière.

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

Pour définir les modalités pour l'exécution par la CTB, une Convention de mise en œuvre d'expertise – entre la CTB et la DGCD – relative à l' « octroi d'une aide financière pour le paiement d'un mois et demi de salaires courants du personnel civil de l'Etat » a été signée le 27 mars 2006.

3. L'EXÉCUTION DE L'OPÉRATION PAR LA CTB

3.1 Préparation de l'expertise

Comme expliqué dans le point 2, la CTB avait déjà mis en œuvre pour l'Etat belge une opération similaire : « suivi et contrôle d'une aide exceptionnelle destinée au paiement de trois mois de salaires courants des agents civils de la République du Burundi » (BDI 0301511), pour un montant de 6,18 milliards BIF, soit \pm 4,5 millions d'EUR. Les salaires des agents civils burundais des mois de mars, mai et juillet 2004 ont été remboursés par la Belgique après paiement par le Burundi.

Début 2004, la CTB a entamé son expertise pour le suivi de cette opération (BDI 0301511) par une clarification des expressions² utilisées dans la CS 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.

Vu que les listes de paiement ne contiennent pas d'informations sur le lieu de travail des fonctionnaires, les auditeurs ont dû faire confiance à un recensement effectué par le Ministère des Finances en 2003.

Les résultats les plus importants étaient :

- Après quelques modifications, des listes conformes à la Convention spécifique 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

² Lesdits « agents civils », qui entraînent 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.

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.

Ces 'fantômes' n'ont pas été éliminés de les listes que la CTB a payées en 2004 parce que :

- les moyens nécessaires pour retravailler les listes n'étaient pas prévus dans la Convention ;
- on ne pouvait pas éliminer tous les fantômes de l'effectif, seulement de l'échantillon ;
- la Belgique a remboursé les dépenses ; donc, les fantômes avaient déjà été payés³.

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.

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.

Les conclusions et recommandations de cette opération étaient les suivantes :

« 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

³ Pour les détails, voir les rapports finaux de la CTB et d'Ernst & Young relatifs à l'opération BDI 0301511, transmis à la DGCD le 11 avril 2005.

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 Centre National d'Informatique 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 accreditifs 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 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.

Se basant sur son expérience d'avoir exécuté l'opération BDI 0301511, décrit ci-dessus, la CTB a proposé d'exécuter les activités suivantes avant de déboursier les 2 millions EUR destiné au paiement d'un mois et demi de salaires courants des agents civils du Burundi (voir : Termes de référence – approuvées par la DGCD dans la CMOE – en annexe de la CMOE) :

- « La CTB vérifiera – à l'aide d'une liste de paiement sur support papier au Ministère de la Fonction Publique – que la composition de la liste est conforme à la définition des bénéficiaires de cette aide comme établi à l'art. 1 de la CS ;
- La CTB vérifiera que la liste est transférée à la BRB ;
- A l'aide du rapport final des auditeurs d'Ernst & Young (2004), la CTB vérifiera que les salaires sont grosso modo corrects. Vu que les systèmes (de calcul et de gestion du 'payroll') n'ont pas été améliorés lors des années passées, faire des nouveaux contrôles sur le calcul va mener aux mêmes conclusions et n'a pas de valeur ajoutée ;
- La CTB procédera à toutes vérifications utiles auprès des bénéficiaires, des institutions publiques et des organismes financiers impliqués tout en sachant que les fonctionnaires ne peuvent pas être identifiés sur le terrain sur la base des listes de paiement. Dès lors, la CTB ne fera pas de sondages sur le terrain. De tels sondages devraient être basés sur le recensement de 2003, parce qu'il n'y a pas de données plus récentes sur le lieu de travail des fonctionnaires. De plus, on constatera probablement de nouveau que plus ou moins 10% des fonctionnaires sont repris de manière inéquitable sur la liste et il n'y aura de nouveau aucun

moyen permettant d'améliorer cette situation. En conséquence, des contrôles relatifs à la composition des listes n'auraient de valeur ajoutée pour aucune des parties ;

- La CTB établira une lettre d'approbation – cosigné par l'Ordonnateur National – si les contrôles sont positifs. Les Ordonnateurs signeront pour le transfert du compte en cogestion – intitulé « Deuxième aide belge à la liquidation des salaires des agents civils de l'Etat » auprès de la Banque de la République – vers le Trésor. »

3.2 Activités et résultats de la mission au Burundi

LA LISTE DE PAIEMENT DE MAI 2006

En mai s'est tenue une mission au Burundi, et comme ça, la liste de mai 2006 a été payée par la Belgique⁴. 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 le mois de mai comme il le fait chaque mois, selon les procédures couramment utilisées. La Belgique a versé l'argent dans le budget de l'État via un compte cogéré par le Burundi et la CTB (le Représentant Résidant étant cosignataire pour la partie belge). Le cosignataire burundais était le Directeur Général des Dépenses du Ministère des Finances. Ce compte en cogestion a été alimenté le 23 février 2006 avec le montant total de la CS, soit 2.000.000 EUR ou 2.375.592.000 BIF (au taux de 1187,796 BIF/EUR).

La liste de mai 2006 était d'un montant de 3.306.103.509 BIF, soit 2.783.393 EUR⁵ pour 50.236 fonctionnaires (pour comparaison, la masse salariale de juillet 2004 était à 2.160.002.121 BIF pour 44.542 fonctionnaires). Dès lors le montant prévu par la Belgique pour payer un mois et demi de salaires, n'était même pas suffisant pour un mois. Le montant disponible sur le compte étant à 2.375.592.000 BIF (2.000.000 EUR au taux de 1187,796 BIF/EUR), le Burundi a pris en compte 930.511.509 BIF.

Le Ministre des Finances a confirmé dans une lettre (Réf. 540/1323/06) que le montant de 2.375.592.000 BIF avait été transféré sur le compte Général du Trésor en date du 25 mai 2006 et avait servi effectivement à rémunérer une partie des salaires des fonctionnaires civils pour le mois de mai. La paie de la solde des fonctionnaires pour le mois de mai avait été effectuée le 2 juin 2006.

LA RÉUNION ENTRE LA CTB ET LA PARTIE BURUNDAISE

En date du 22 mai 2006, s'est tenue à la Direction du Budget et de la Comptabilité Publique au Ministère des Finances une réunion entre la CTB et les responsables de la gestion de la masse salariale sur la contribution belge au trésor public pour le paiement des salaires des fonctionnaires. Le but était d'éclairer sur la façon dont sont conçus les listings récapitulatifs par imputations et par catégories de fonctionnaires. Les responsables de la gestion de la masse salariale ont tour à tour expliqué comment les contrôles sont faits, sur les listings en indiquant qu'un premier contrôle est affecté par la Direction de la gestion des traitements et contresigné par la Direction Générale de la Fonction Publique. Un contrôle de second niveau effectué par les

⁴ Ce n'était qu'au mois d'avril que la Banque de la République de Burundi a averti la CTB que l'argent de la DGCD était disponible sur le compte. Dès lors le mois de mai était le premier mois possible d'être payé par la Belgique.

⁵ Au taux de 1187,796 BIF/EUR.

contrôleurs du budget au Ministère des Finances où le contrôle consiste à vérifier si les unités prévues à payer ont été respectées, si les imputations budgétaires sont correctes, si les lignes budgétaires n'ont pas été dépassées (le document de base est la loi des finances – les montants des salaires doivent correspondre aux montants budgétisés) et si les fonctionnaires fantômes déjà recensés ont été éliminés. C'est dans cette optique que les résultats de contrôle effectué au mois de mai se présentent comme suit :

- en ce qui concerne les sous-contrats, il n'y a pas d'anomalies ;
- concernant les sous-statuts non enseignants, il y a des corrections sur les imputations mais qui n'influencent pas les salaires ;
- concernant les sous-statuts enseignants, il n'y a pas eu d'anomalies mais on va constater des régularisations sur certaines lignes budgétaires. Ce sont des régularisations qui concernent les nouveaux recrutés et ils sont prévus dans la loi des Finances.

Il y a aussi des nombres définis pour l'effectif dans les différents départements des différents ministères. Si le ministère en question prévoit des nouveaux engagements, ceci doit être prévu lors de la préparation du budget. Si les listes de paiement contiennent des dérogations aux règles ci-dessus, les fonctionnaires du Ministère des Finances demandent des clarifications auprès des Ministères concernés. Pour la liste de mai, il n'y avait pas d'anomalies.

Ce qu'était frappant sur la liste de paiement de mai 2006, était l'augmentation de la masse salariale des enseignants vis-à-vis la masse salariale des enseignants en 2004. En juillet 2004, il y avait 25.524 enseignants sous-statuts. Au mois de mai 2006 il y en a 32.001 pour un montant de 2.528.882.161 BIF. Des nouveaux enseignants ont été recrutés (par la direction provinciale) après la mesure de l'enseignement de base gratuit (à partir de 28 août 2005). La plupart des enseignants sont donc recrutés dans les écoles primaires. Il y en a qui ne se trouvent pas encore sur la liste de paiement, parce que l'administration nationale (Ministère de l'Education, et puis Ministère de la Fonction Publique pour attribution d'un numéro matricule et gestion de la carrière) ne pouvait pas suivre les nouveaux recrutements. Dès lors, tous les mois il y a des nouveaux enseignants sur la liste de paiement. Ces enseignants reçoivent un salaire accumulé (de septembre jusqu'au mois concerné), dès lors des montants très élevés pour les nouveaux engagés. En mai 2006, il y avait plus de 1000 enseignants en fonction qui n'avaient pas encore reçu un salaire depuis le début de l'année scolaire, parce que leur dossier n'avait pas encore été ouvert.

Le Ministère de la Santé Publique lui aussi accuse un retard dans la transmission des dossiers pour les agents affectés dans les hôpitaux et centres de santé de l'intérieur du pays.

En confrontant la liste de paiement de mai 2006 avec le 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 » (Ernst & Young, 2004), on a constaté que des agents présumés décédés, certains étaient toujours sur le listing de paye en 2006. En même temps, beaucoup d'autres avaient déjà été rayés de la liste.

Monsieur Eddy Nihorimbere, qui travaille comme consultant dans le Ministère des Finances, et qui a travaillé pour la CTB en 2004 dans le contexte du projet « aide financière pour le paiement des arriérés des enseignants » (BDI 0201211) a fait une analyse de la liste de paie de mai 2006. Son rapport figure en annexe de ce rapport (voir 5. Annexe).

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.

L'option de ne pas payer les fonctionnaires à cause des problèmes de liquidité n'a jamais été considérée par le Burundi (mais les problèmes de liquidité ont obligé l'Etat à emprunter de l'argent). Payer ses fonctionnaires est une priorité de l'État au détriment d'autres dépenses (sauf le service de la dette extérieure). Ainsi on peut conclure que pour les fonctionnaires, cet appui budgétaire n'a rien changé ; ils auraient été payés de toute façon. Donc le ciblage de cette aide budgétaire vers des salaires n'est pas pertinent. 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 – ceci est le problème de la fongibilité – les bénéficiaires sont ceux qui ont bénéficié du champ de manœuvre élargi de l'Etat burundais grâce à cet appui budgétaire. Quand même, on n'a aucune vue sur les dépenses additionnelles accomplies grâce à l'appui budgétaire belge, parce que la Belgique ne mène pas un dialogue politique avec le gouvernement burundais sur le budget total de l'Etat.

3.3 Gestion administrative et financière de la prestation

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 2 donne l'évolution du compte à la Banque de la République du Burundi, un compte en cogestion, intitulé « Deuxième aide belge à la liquidation des salaires des agents civils de l'Etat. Ce compte était sous la double signature du Directeur Général des Dépenses du Ministère des Finances, Ordonnateur et du Représentant Résident de la CTB au Burundi, Coordonnateur.

Tableau 2: évolution du compte n°1110/082 « Deuxième aide belge à la liquidation des salaires des agents civils de l'Etat » (en BIF)

Transaction	IN (BIF)	OUT (BIF)	Date
Alimentation du compte, Transfer Belgique -> Burundi	2.375.592.000		23/02/06
Paiement salaires mai 2006		-2.375.592.000	24/05/06
Solde	0		

Le Tableau 3 donne l'état financier de l'expertise de la CTB.

Tableau 3: état financier de l'expertise de la CTB (EUR)

Ligne budgétaire	Budget (EUR)	Dépensé (EUR)	Solde (EUR)
A_R1_10_A Assistance technique	12.000		
A_R1_20_A Suivi technique, administratif et financier	5.000		
Sous – total	17.000		
Frais de gestion	2.533		
Bénéfices	170		
Total	19.703		

A_R1_10_A : Assistance technique

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

4. CONCLUSIONS

- En connaissant les problèmes de l'administration des salaires et de la gestion des carrières, et en sachant que les listes des fonctionnaires ne correspondaient pas à la réalité, la Belgique a de nouveau décidé de payer des salaires des fonctionnaires sans accompagner cette aide d'activités de renforcement. En plus, il n'y avait aucune indication sur la crédibilité des systèmes locaux ou procédures de paiement.
- Des opportunités pour améliorer des aspects structurels ont été ratées, bien qu'il y ait des possibilités pour contribuer à des réformes structurelles, comme l'amélioration des systèmes de l'administration des salaires, le renforcement des ressources humaines, ...
- L'opération n'a pas tenu compte du contexte large des réformes du gouvernement burundais. On n'a pas réfléchi comment l'opération pourrait rentrer dans les dynamiques des réformes en cours, comme l'informatisation de la gestion des salaires, etc. ;
- Il n'y avait pas de coordination ni harmonisation avec d'autres bailleurs actifs dans des opérations similaires ;
- 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. En plus, des pistes pour renforcer les capacités des Ministères burundais et améliorer l'administration des salaires auraient pu être envisagées.
- Des recommandations pour améliorer les processus et rendre les listes de paiement plus correctes ont été faites (voir rapports finaux CTB et Ernst & Young pour le projet BDI 0301511), mais elles n'ont pas été utilisées.

- La fongibilité de l'opération est très claire. Les salaires des fonctionnaires sont des dépenses prioritaires pour l'Etat, dès lors le Burundi les paye de toute façon, et le ciblage n'est pas pertinent, mais seulement symbolique. Le champ de manœuvre de l'Etat burundais a augmenté et on ne sait pas quelles sont les dépenses additionnelles, parce qu'on n'a pas de vue sur la totalité du budget de l'Etat.

- Il est appréciable que la Belgique ait répondu à la demande du Burundi pour combler le déficit budgétaire de l'année 2005. Cependant, vu les problèmes de liquidité au Burundi, ce montant de 2 millions EUR aurait dû être déboursé dans les meilleurs délais. Bien que l'argent ait été demandé pour combler le déficit budgétaire de 2005, l'argent n'a été versé dans le Trésor qu'en mai 2006. L'aide a certainement allégé le problème de liquidité de la trésorerie burundaise.
- Le décaissement de l'aide a été bien intégré dans le système de la gestion des finances publiques burundaises ;

5. LEÇONS À TIRER ET RECOMMANDATIONS

- De telles opérations peuvent être accompagnées facilement (peu d'effort additionnel) d'initiatives pour attaquer les faiblesses du secteur public. Afin de les réaliser, il faut faire attention au 'design' et à la mise en œuvre de l'opération ;
- Le projet aurait dû être intégré dans le contexte large des réformes au Burundi ;
- Plus d'harmonisation avec les autres bailleurs aurait été possible et souhaitable afin de rechercher des possibilités de synergie avec eux ;
- Les instruments devraient être plus consistents avec des changements structurels à long terme.
- Quand un bailleur donne de l'aide budgétaire général (comme la Belgique a fait dans cette opération et dans l'opération BDI 0301511), il faut avoir une vue sur la totalité du budget de l'Etat et instaurer un dialogue politique là-dessus avec le gouvernement burundais ;
- Les recommandations faites par les auditeurs pour l'administration des salaires 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 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.

5. ANNEXE

« Rapport sur l'analyse des salaires des fonctionnaires de l'Etat: mois de mai »,
Par Eddy Nihorimbere, le 24 mai 2006.

6. BIBLIOGRAPHIE

CTB, 2005, 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, Nele Degraeuwe, 31 mars 2005

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

FMI, 2004, 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

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