

**ANALYSE DE LA TRANSPARENCE DANS LA GESTION DES RECETTES
FISCALES EN COMMUNE MUTIMBUZI**

Remerciements.

Au terme de la présente analyse, l'Observatoire de l'Action Gouvernementale tient à remercier Monsieur Alexis Nyongera, consultant, pour avoir accepté de collaborer avec l'OAG dans son élaboration.

Ses remerciements vont également à l'endroit des membres du comité de pilotage/lecture du rapport dont les noms suivent :

Maître Godefroid MANIRAMBONA, Président de l'Observatoire de l'Action Gouvernementale ;

Monsieur Jean Toyi, Expert en finances communales;

Monsieur Jean Bosco NZOSABA, Chargé des Programmes à l'Observatoire de l'Action Gouvernementale.

RESUME EXECUTIF

L'objectif global de cette analyse est de continuer à renforcer la bonne gouvernance et la redevabilité à travers la gestion fiscale. Plus spécifiquement, l'étude a pour objectifs de :

- Renforcer les capacités de la commune en matière de gestion des recettes fiscales ;
- Contribuer à réduire la corruption ;
- Contribuer à réduire le commerce informel et la fraude fiscale au niveau local ; et
- Renforcer le dialogue entre les contribuables et l'administration fiscale.

Une démarche méthodologique en trois phases a été utilisée pour réaliser cette analyse :

- L'analyse documentaire a consisté à un inventaire et une revue des principales lois et réglementations applicables à la gestion des recettes fiscales communales ;
- Des entretiens se sont faits avec un échantillon représentatif des acteurs clés ayant une certaine expérience ou un quelconque intérêt au niveau de la gestion des recettes fiscales de la commune Mutimbuzi. D'origines variées, de tous niveaux, les personnes rencontrées ont été choisies en fonction de leur implication dans l'exécution du budget.
- Le traitement et l'analyse des informations collectées.
- Suivant les centres d'intérêt, il s'agit d'un travail d'analyse approfondie des données quantitatives et qualitatives recueillies.

Malgré les faiblesses et les menaces qui risquent de compliquer le succès de la gestion transparente des recettes fiscales de la commune Mutimbuzi, des opportunités sont nombreuses vu la position géographique de la commune. La plupart des faiblesses identifiées sont d'ordre organisationnel comme le traitement inéquitable des agents de recouvrement et l'absence d'une stratégie communale de mobilisation des ressources, pour ne citer que ceux-ci. L'existence des textes réglementaires, l'existence d'une comptabilité informatisée nécessaire pour la saisie et l'actualisation quotidienne des rapports de

gestion des recettes communales et la bonne collaboration qui existe entre les acteurs clés dans l'organisation interne de la comptabilité communale constitue l'une des forces dont dispose la commune Mutimbuzi.

Les informations collectées montrent que l'administration de la commune Mutimbuzi se montre parfaitement ouverte aux usagers des services communaux et aux visiteurs qui cherchent l'une ou l'autre information. Une réunion de consultation, où toute la population de la commune est invitée, est organisée chaque semestre pour présenter l'état de gestion des recettes communales, les recettes collectées et les dépenses ainsi qu'un inventaire de tout ce qui a été fait et ce qui est prévu pour le semestre suivant.

Même si les percepteurs rencontrés nous ont tous affirmé que les recettes de la Commune Mutimbuzi sont acheminées sur le compte unique de la commune, les chauffeurs de camion et les extracteurs de sable et cailloux de la rivière Muzazi que nous avons interrogé nous ont affirmé que des fois ils sont contraints de payer de l'argent aux taxateurs sans qu'ils aient une quittance en contrepartie.

En ce qui concerne la régularité dans l'exécution des marchés publics, une cellule communale de gestion des marchés publics de la commune Mutimbuzi existe et est fonctionnelle. En cas de passation des marchés publics ou de réception des travaux, des commissions chargées de l'ouverture et de l'analyse des offres, de l'attribution des marchés et celle de réception des travaux ont été systématiquement mis en place.

Les inspections externes sont faites par les inspecteurs provinciaux et les inspecteurs du Ministère en charge des finances. Ceci est un point positif qui mérite d'être soutenu et renforcé.

Afin de moderniser le système comptable pour une bonne gestion, la commune s'est dotée d'un logiciel de comptabilité. L'informatisation de la comptabilité communale est un véritable outil non pas seulement de saisie mais aussi de gestion car elle permet de suivre au jour le jour la comptabilité communale en l'occurrence le niveau de la perception des recettes, celle des dépenses, l'argent qui se trouve dans la caisse, dans les banques ou micro finances, bref elle permet aux décideurs de prendre des mesures utiles et à temps.

En conclusion, la commune Mutimbuzi s'est résolue à introduire des réformes profondes en vue de consolider la bonne gouvernance administrative et financière dans le but d'offrir à sa population les services de qualité conformément aux objectifs du Gouvernement définis dans le document de Politique Nationale de Décentralisation.

Il serait nécessaire d'établir des fiches de recensement recueillant les informations relatives aux contribuables (activités exercées, localisation, estimation du chiffre d'affaires, contacts téléphoniques et adresses, etc.), et ensuite les constituer en base de données informatiques.

L'actualisation régulière des informations relatives aux contribuables constitue la pierre angulaire d'un système d'information plus sûr et plus opérationnel, lui-même étant la condition d'un bon recouvrement, c'est-à-dire épuré au maximum des erreurs d'appréciation, source de réclamations et de litiges avec les contribuables, et donc de coûts administratifs et de taux de recouvrement plus faibles.

La commune Mutimbuzi devrait chercher également à élargir son assiette fiscale en étendant l'application de ses taxes aux activités de l'économie informelle traditionnellement peu touchées par la contribution au financement des services publics.

TABLE DES MATIERES

Remerciement	2
Résumé exécutif	3
Sigles et abréviation.....	7
I. Introduction	8
I.1 Contexte et justification.....	8
I.2 Objectifs.....	10
I.2.1 Objectif global.....	10
I.2.2 Objectifs spécifiques.....	10
I.3 Méthodologie.....	10
I.3.1 Revue et analyse documentaire.....	10
I.3.2 Entretiens.....	11
I.3.3 Traitement et analyse des données recueillies	11
I.4 Approche opérationnelle	12
II. Définition des concepts clés	13
II.1 Transparence	13
II.2 Redevabilité	14
II.3 Bonne gouvernance	15
III. Etat des lieux des recettes fiscales de la commune Mutimbuzi	17
IV.Degré de transparence dans la gestion des recettes fiscales de la commune Mutimbuzi	19
IV.1 Analyse SWOT.....	19
IV.2 Degré d'ouverture et niveau d'accès à l'information	21
IV.3 Ethique dans la collecte et la gestion des recettes fiscales de la commune	22
IV.4 La fiabilité du système comptable	23
IV.5 La régularité dans l'exécution des marchés publics	23
IV.6 Existence de contrôle interne/externe	24
IV.7 Les mesures de transparence axée sur les TIC	24
V. Conclusion et recommandations	26
V.1 Conclusion	26
V.2 Recommandations.....	27
Bibliographie	30
Annexes	31

LISTE DES ABREVIATIONS

BIF : Franc Burundais

OAG : Observatoire de l'Action Gouvernementale

OBR : Office Burundais des Recettes

ONG : Organisation Non Gouvernementale

OSC : Organisations de la Société Civile

RDC : République Démocratique du Congo

TVA : Taxe sur la Valeur Ajoutée

TDRs : Termes de Référence

I. INTRODUCTION

Les questions de gestion des recettes fiscales dans les entités administratives décentralisées au Burundi revêtent une importance particulière depuis quelques années, ceci en raison de la politique nationale de décentralisation qui confère aux communes une personnalité juridique et autonomie financière. Le Burundi s'est résolument engagé dans le processus de décentralisation avec la loi n° 1/010 du 18 mars 2005 portant promulgation de la Constitution de la République du Burundi. La même année, le Burundi a promulgué la Loi n°1/016 du 20 avril 2005 portant organisation de l'administration communale qui est la base principale de la décentralisation. La Constitution de la République du Burundi de 2005 consacrait six articles au processus de décentralisation, en l'occurrence l'article 263 qui dispose que « la commune est une entité administrative décentralisée ».

L'objectif poursuivi est de renforcer la démocratie à la base, de rapprocher l'administration des administrés et de promouvoir le développement local à travers une gestion transparente des recettes fiscales communales.

Dans le souci d'assurer la promotion de la gouvernance locale cette étude sera focalisée sur le degré de transparence dans la gestion des recettes fiscales dans la commune Mutimbuzi.

I.1 Contexte et justification

Tout Etat démocratique structuré et organisé doit honorer ses engagements envers ses citoyens. Pour y arriver, il recourt aux impôts et taxes qui lui permettent de répondre à des besoins collectifs en finançant toute une gamme variée de services publics tels que le transport, la santé, l'éducation, la sécurité, pour ne citer que ceux-ci.

Il s'agit en réalité des services que l'Etat estime devoir rendre à tous les citoyens afin de leur permettre de jouir de leurs droits respectifs (droit à l'éducation, aux soins de santé, à la sécurité, au logement, etc.).

A travers la politique nationale de décentralisation l'Etat a cédé certains de ces attributs aux collectivités locales (communes). L'article 1 de la Loi No 1/33 du 28 Novembre 2014 portant révision de la Loi No 1/ 02 du 25 janvier 2010 portant organisation de l'administration communale stipule que «la commune est une entité territoriale décentralisée, dotée de la personnalité juridique, de l'autonomie organique et financière. Elle est créée par une loi organique qui en fixe la dénomination, le chef-lieu et les limites ».

L'article 6 de la même loi stipule que « la commune constitue la base du développement économique et social de la population établie sur son territoire. Ses organes doivent veiller constamment à promouvoir le développement communautaire sur tous les plans de ses habitants.

L'Etat a l'obligation de l'y aider, notamment en mettant à la disposition des ressources humaines et matérielles par des transferts, des recrutements, des détachements, de l'octroi des subventions ainsi que les cessions des biens et services divers ».

La commune a donc besoin de collecter largement des impôts et taxes auprès des contribuables, qu'il s'agisse des particuliers ou des entreprises.

Au Burundi, certains contribuables se soustraient encore de ce devoir civique de payer l'impôt (incivisme fiscal) que ce soit au niveau central ou communal.

La collecte des impôts et taxes est une chose ; leur gestion ou affectation en est une autre. Les contribuables s'attendent donc à ce qu'il y ait plus de transparence et de justice dans l'affectation des recettes générées par le fisc.

Dans le souci de contribuer au renforcement de la transparence dans la gestion des recettes fiscales au niveau communal, l'Observatoire de l'Action Gouvernementale, OAG en sigle, voudrait animer le débat sur cette thématique afin de permettre à la commune de renforcer la gouvernance et la redevabilité sur le plan fiscal.

C'est dans ce cadre que l'OAG a commandité une analyse portant sur la transparence dans la gestion des recettes fiscales au niveau communal : cas de la commune Mutimbuzi.

I.2 Objectifs

I.2.1 Objectif global

L'objectif global de cette analyse est de continuer à renforcer la bonne gouvernance et la redevabilité à travers la gestion fiscale.

I.2.2 Objectifs spécifiques

Les objectifs spécifiques de l'étude sont repris ci-après. Il s'agit de :

- Renforcer les capacités de la commune en matière de gestion des recettes fiscales ;
- Contribuer à réduire la corruption ;
- Contribuer à réduire le commerce informel et la fraude fiscale au niveau local ; et
- Renforcer le dialogue entre les contribuables et l'administration fiscale.

I.3 Méthodologie

Dans le cadre de l'analyse portant sur la transparence dans la gestion des recettes fiscales dans la commune Mutimbuzi, le consultant a exécuté les tâches qui sont reprises dans les lignes qui suivent. De façon pratique, une démarche méthodologique en trois phases a été utilisée pour atteindre les objectifs de la mission. Elle peut être schématisée comme suit:

I.3.1 La revue et l'analyse documentaire

Elle a consisté à un inventaire et une revue des principales lois et réglementations applicables à la gestion des recettes fiscales communales, les informations postées sur les sites web et autres ouvrages portant sur cette thématique.

I.3.2 Les entretiens

Les entretiens se sont fait avec un échantillon représentatif des acteurs clés ayant une certaine expérience ou un quelconque intérêt au niveau de la

gestion des recettes fiscales de la commune Mutimbuzi. Ces derniers nous ont permis d'analyser le caractère pertinent, suffisant et transparent des informations recueillies et/ou contenues dans les registres/rapports et tous autres documents tenus par les services administratifs de la commune.

Les personnes rencontrées ont été choisies en fonction de leur niveau d'implication directe ou indirecte dans la gestion de la comptabilité communale ou en tant que bénéficiaires. **il s'agit notamment** du conseiller technique chargé des questions administratives et sociales, le comptable communal, les Chefs/secrétaires des zones de la commune Mutimbuzi, les percepteurs des taxes de la commune Mutimbuzi, ainsi que **des représentants du secteur privé, des commerçants œuvrant dans la commune Mutimbuzi et des représentants d'organisations non gouvernementales.**

Tableau 1 : Profil des personnes rencontrées

Responsables administratifs	Percepteurs communaux	Secteur privé	Organisations non gouvernementales	Total
7	6	7	2	22

Pour réduire au minimum l'interprétation subjective des réponses, le consultant propose une série de questions qui demandent une réponse binaire et des questions ouvertes. De plus, le consultant pouvait demander aux interlocuteurs de leur fournir des documents pour valider les réponses positives.

I.3.3 Traitement et analyse des données recueillies

Le traitement des données a consisté d'abord à faire le dépouillement des questionnaires. L'opération a permis d'extraire les données et les regrouper par centre d'intérêts.

L'analyse des données s'est faite sur la base des résultats obtenus du traitement des données. L'analyse qualitative a consisté à interpréter les données collectées au regard des pratiques habituellement utilisées dans le secteur de l'administration communale. Le guide d'entretien et la synthèse du dépouillement se trouve en annexe.

I.4 L'approche opérationnelle

L'approche méthodologique pour cette étude est essentiellement centrée sur les quatre (04) étapes suivantes de travail :

- a. La revue et l'analyse documentaire : il s'agit de l'exploitation approfondie des ressources documentaires. D'autres documents non identifiés à ce stade et des sites Web potentiels sont également identifiés pour la collecte documentaire ;
- b. Les entretiens auprès des parties prenantes de la mission : ils consistent en des entrevues avec les acteurs concernés par la mission afin de documenter les situations de références sur lesquelles l'on se base pour l'élaboration du rapport ;
- c. Le traitement et l'analyse des informations collectées : suivant les centres d'intérêt, il s'agit d'un travail d'analyse des données collectées. Pour ce faire, le consultant a fait une analyse approfondie des données quantitatives et qualitatives recueillies ;
- d. La production des rapports : il s'agit là de l'élaboration des différents rapports documentant les résultats atteints en fonction des dispositions des termes de référence (rapports préliminaires, provisoire et définitif).

II. DEFINITION DES CONCEPTS CLES

II.1 Transparence

Dans le domaine spécifique de l'administration et de la gestion, tant publique que privée, la transparence est vue comme un élément structurant de gouvernance, la «qualité de l'organisation qui informe sur son fonctionnement, ses pratiques, ses intentions, ses objectifs et ses résultats¹».

Dans la sphère de l'administration communale, toute transparence ne peut trouver assises et supports que dans la libre circulation des informations. Les personnes concernées doivent pouvoir accéder directement aux organisations, en connaître et comprendre les processus et les décisions et doivent ainsi accéder aux renseignements reconnus d'intérêt public qu'elles détiennent. Complétant les notions d'intégrité et de responsabilité, la transparence se montre ainsi comme étant l'instrument privilégié pour garantir l'incorruptibilité².

II.2 Redevabilité

La redevabilité désigne le droit de toute personne à demander des comptes sur les actions les concernant ou lors de la prise de décisions. Ainsi, la redevabilité peut être définie comme étant un dispositif permettant aux organisations et à leur personnel de remplir et de respecter leurs responsabilités légales et éthiques et d'utiliser leurs pouvoirs de façon responsable dans les interventions.

¹Définition proposée par le *Grand dictionnaire terminologique* de l'Office québécois de la langue française.

²Lawrence L (2009). "Against Transparency: The Perils of Openness in Government", publié dans le magazine *The New Republic*.

C'est aussi «le moyen par lequel des individus ou des organisations rendent compte de leurs actes à une (ou des) autorité(s) reconnues et sont tenues pour responsables de ceux-ci.»³

Les auteurs de cette définition ont même élaboré sur plusieurs notions qui la sous-tendent :

- ✓ l'intervention d'une tierce partie : « rendre compte à une autorité extérieure » ;
- ✓ un échange et une interaction sociale : « devoir répondre de ses actes devant quelqu'un et accepter des sanctions » ;
- ✓ une relation d'autorité : « demander à quelqu'un de rendre des comptes, obtenir des réponses et imposer des sanctions ».

Dans le secteur de l'administration, « la redevabilité est un moyen par lequel le pouvoir est exercé de façon responsable. La redevabilité administrative requiert l'implication de toutes les parties prenantes et oblige les décideurs à rendre des comptes aux populations concernées par l'exercice de ce pouvoir. »

II.3 Bonne gouvernance

Le concept de bonne gouvernance est très ancien. Il est déjà présent dans l'œuvre d'Aristote, où la bonne gouvernance est mentionnée dans la description d'un Etat dirigé par un gouverneur éthique et juste.

Plus récemment, le terme de « gouvernance » a de plus en plus été utilisé pour désigner le processus décisionnel et l'application des décisions dans divers contextes, tels que la gouvernance de l'entreprise ou la gouvernance internationale, nationale et locale.

D'après la Banque Mondiale, la gouvernance inclut tout à la fois le type de régime politique, le processus par lequel le pouvoir s'exerce dans la gestion des ressources économiques et sociales d'un pays en vue de son

³ Edwards et Hulme 1996, cité par Mulgan en 2000

développement et la capacité des gouvernements à concevoir, formuler et mettre en œuvre des politiques et à s'acquitter de leurs fonctions⁴.

La Commission Economique et Sociale des Nations Unies pour l'Asie et le Pacific (United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific) donne les caractéristiques de la Bonne gouvernance. Je cite « La bonne gouvernance compte 8 caractéristiques majeures à savoir la participation, consensus, redevabilité, transparence, responsabilité, efficacité et efficience, équité et l'inclusivité, la primauté du droit. La bonne gouvernance assure que la corruption est minimisée, les opinions des minorités sont prises en compte et que les voix des plus vulnérables sont considérées dans la prise de décision. La bonne gouvernance est également sensible aux besoins présents et futurs de la société”⁵.

⁴ Banque Mondiale, Gouvernance et développement, 1992.

⁵ <http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.asp> (en anglais).

III. ETAT DES LIEUX DES RECETTES FISCALES DE LA COMMUNE MUTIMBUZI

La commune Mutimbuzi est l'une des communes de la province de Bujumbura. Elle possède quatre zones, à savoir Gatumba, Maramvya, Rubirizi et Rukaramu, et elle est frontalière avec la République Démocratique du Congo (RDC) à Gatumba. D'après le recensement de la population burundaise de 2008, la population est de 69, 851 habitants, répartis sur 220 km².

La commune Mutimbuzi dispose de deux sources de financement : les recettes fiscales provenant des impôts et des recettes non fiscales, qui regroupent tout un ensemble de rentrées financières telles que les amendes, les produits de la vente ou de la location de biens immobiliers de la commune etc.

Les impôts, taxes et contributions institués au profit des communes sont repris ci-après. Il s'agit de :

- L'impôt sur le gros bétail ;
- La taxe sur la vente de bétail ;
- La taxe d'abattage ;
- La taxe sur les cycles et cyclomoteurs ;
- L'impôt foncier ;
- L'impôt sur les revenus locatifs ;
- La taxe sur les pylônes ;
- La taxe forfaitaire sur les activités ;
- La taxe sur les cultures industrielles ;

- La contribution de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) au développement communal.⁶

Pour le cas de la commune Mutimbuzi, les recettes de fonctionnement proviennent principalement des taxes sur les produits de carrières, l'impôt sur les cycles, la taxe forfaitaire sur les activités, la taxe sur les cultures industrielles, le droit d'occupation du domaine public, recettes sur les marchés et les droits administratifs.

Un total d'environ quatre-vingt (80) percepteurs communaux ont été recrutés pour collecter les recettes fiscales dans toutes les zones de la commune. Selon les informations recueillies sur place, le recrutement de ces agents de recouvrement n'a pas suivi à la lettre les dispositions du Manuel des Procédures Administratives et Financières des Communes qui veut qu'il y ait transparence dans le recrutement et la gestion du personnel communal. Ils ont été recrutés d'une façon discrétionnaire.

De même, à cause du manque de moyens financiers, ces percepteurs communaux, tout comme les autres employés de la commune Mutimbuzi, sont très mal rémunérés. Les agents de recouvrement contractuels ont un salaire mensuel de plus ou moins trente mille (30.000) francs burundais au moment où le salaire mensuel de ceux qui n'ont pas de contrat est de plus ou moins vingt mille (20.000) francs burundais. Il existe aussi une autre catégorie de percepteurs qui sont payés en termes de pourcentage (10%) des recettes récoltées.

La différence de traitement entre les agents de recouvrement ne peut se justifier ni par des éléments objectifs, ni par des éléments vérifiables. Cela présente des risques énormes de corruption. Le principe « à travail égal, salaire égal », devrait être respecté à tous les niveaux. Il serait souhaitable que tous les percepteurs aient un contrat et soient rémunérés en fonction (en pourcentage) des recettes récoltées pour la maximisation de la perception des recettes communales.

Chaque percepteur communal est tenu de verser les recettes fiscales au compte de la commune et présenter le bordereau de versement chez le comptable communal.

⁶ Loi N°: 1/02 du 03 mars 2016 portant réforme de la fiscalité communale au Burundi.

Le contrôle des quittances se fait chaque semaine au moment de la présentation du bordereau de versement.

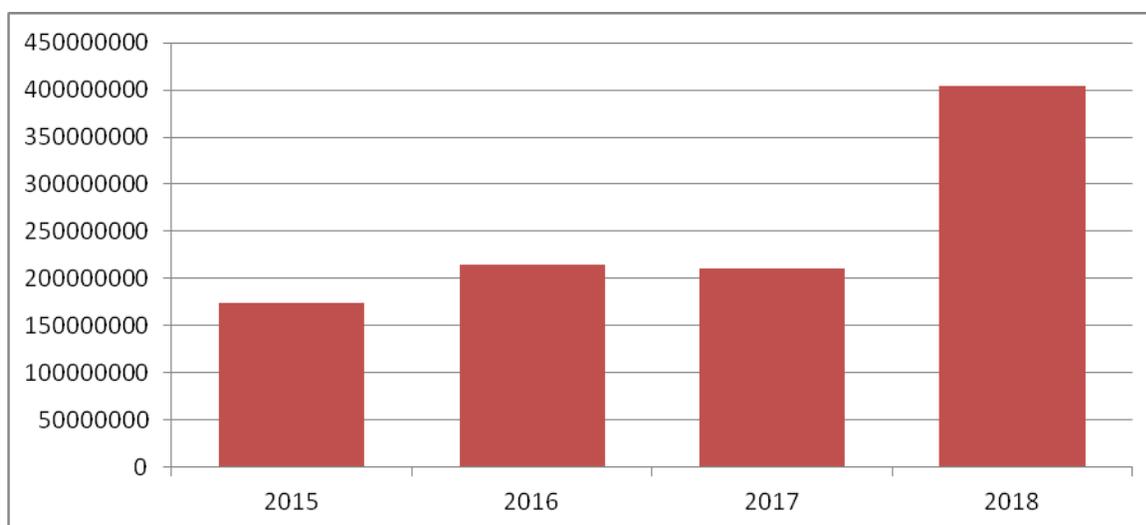
Selon les rapports du service de la comptabilité de la commune Mutimbuzi, les recettes totales de fonctionnement ont été de quatre cent et quatre million cent mille (404.100.000) francs Burundais (BIF) en 2018 tandis que les prévisions sont fixées à quatre cent quatre-vingt quatre million (484.000.000) BIF l'année fiscale 2019-2020 et à cinq cent quarante sept million (547.000.000) BIF en 2020-2021.

Le tableau qui suit montre les recettes de fonctionnement perçues pour les années de 2015 à 2018 et les prévisions de 2019-2020.

Années	Montants
2015	174 235 878
2016	214 231 896
2017	210 844 243
2018	404 100 000
Prévision des 2019-2020	484 000 000

Source : Comptes administratifs des années respectives

Graphiquement, les variations des recettes de fonctionnement se présentent comme suit.



Les recettes de fonctionnement ont augmentées sensiblement en 2018, probablement grâce à l'organisation, par les services de la comptabilité communale, des semaines témoins au cours de la période sous examen.

IV. DEGRE DE TRANSPARENCE DANS LA GESTION DES RECETTES FISCALES DE LA COMMUNE MUTIMBUZI

Conformément à la méthodologie prescrite pour ce travail, l'analyse des informations qualitatives collectées a permis d'aboutir à une appréciation du niveau de transparence qui prévaut dans la gestion des recettes fiscales de la commune Mutimbuzi.

Certains indicateurs apparaissent comme des révélateurs des forces de la fonction étudiées, pendant que d'autres apparaissent comme des révélateurs des faiblesses de la fonction, le reste des indicateurs étant révélateurs des comportements non éthiques et requièrent des mesures de correction.

IV.1 Analyse SWOT⁷ :

Des Forces

L'existence des textes réglementaires dont le Code des Marchés Publics, la Loi sur l'organisation de l'Administration Communale et la Loi sur la réforme de la fiscalité communale au Burundi, pour ne citer que ceux-ci, constituent un atout indéniable pour la promotion de la transparence dans la gestion des recettes fiscales de la commune Mutimbuzi. Une cellule communale de gestion des marchés publics de la commune Mutimbuzi existe et est fonctionnelle. La commune Mutimbuzi s'est dotée d'une comptabilité informatisée nécessaire pour la saisie et l'actualisation quotidienne des rapports de gestion des recettes communales permettant aux décideurs de prendre des mesures utiles à temps. La bonne collaboration qui existe entre les acteurs clés dans l'organisation interne de la comptabilité communale à

⁷ SWOT : Strengths (Forces), Weaknesses (Faiblesses), Opportunities (Opportunités), Threats (Menaces)

savoir l'Ordonnateur, le Comptable communal, le Conseiller technique chargé des questions administratives et sociales, le Responsable de la comptabilité de l'ordonnateur (RCO), les Aides comptables et les percepteurs communaux constitue un atout majeur en ce qui concerne l'application du principe de la double comptabilité à savoir la comptabilité du comptable et la comptabilité de l'Ordonnateur.

Des Faiblesses

Les faiblesses, surtout d'ordre organisationnel, sont susceptibles de ne pas promouvoir la transparence dans la gestion des recettes fiscales de la commune Mutimbuzi. Il s'agit de :

- Existence de plusieurs catégories de percepteurs communaux ou agents de recouvrement qui sont recrutés d'une façon discrétionnaire et qui sont très mal rémunérés. Sur un total de quatre-vingt (80) percepteurs communaux, trente-quatre (34) sont contractuels, quarante-six (46) n'ont pas de contrat. Les contractuels ont un salaire de plus ou moins trente mille (30.000) francs burundais, parmi les quarante-six (46) percepteurs qui n'ont pas de contrat, trente-huit (38) ont un salaire mensuel de plus ou moins vingt mille (20.000) francs burundais et le reste (huit percepteurs) touche chacun dix pourcent (10%) des recettes récoltées.
- Les percepteurs communaux ne sont pas formés sur l'éthique dans la collecte et la gestion des recettes fiscales de la commune.
- Certains des acteurs clés impliqués dans la passation des marchés publics ne sont pas formés sur les procédures des Marchés Publics.
- Certains contribuables se soustraient encore du devoir civique de payer l'impôt.
- Absence d'une stratégie communale de mobilisation des ressources.

Des Opportunités

Des opportunités s'aperçoivent dans la commune Mutimbuzi. En effet, la position géographique de la commune Mutimbuzi, à la frontière avec la République Démocratique du Congo (RDC) où le commerce transfrontalier est relativement développé, présente une opportunité à exploiter pour augmenter l'assiette fiscale. Par ailleurs, le positionnement géographique de

la commune Mutimbuzi en tant que potentielle plaque tournante pour les échanges commerciaux entre le Burundi et la RDC peut faciliter et appuyer les échanges d'expériences à travers les investissements transfrontaliers.

Des Menaces

Parmi les menaces contre le développement de la commune Mutimbuzi, on peut citer la propagation des maladies transfrontalières tant animales qu'humaines, ce qui peut réduire la productivité de l'élevage et de l'agriculture. Aussi, les catastrophes naturelles (les inondations) liées au changement climatique freinent aussi la production et les échanges commerciaux, ce qui a des conséquences néfastes sur les recettes fiscales de la commune.

IV.2 Degré d'ouverture et niveau d'accès à l'information

L'administration de la commune Mutimbuzi a initié une réglementation visant un accès plus étendu aux informations sur le fonctionnement de l'appareil administratif de la commune (principes et processus de gestion des recettes et de passation des marchés publics) et aux autres renseignements connexes.

La majorité des personnes interviewées (18 personnes sur les 22 interrogées) reconnaissent sans ambages que la population en général et les Organisations de la Société Civile (OSC) en particulier peuvent avoir accès aux rapports de gestion des recettes fiscales de la commune Mutimbuzi.

En effet, l'administration de la commune Mutimbuzi se montre parfaitement ouverte aux populations de la commune et aux visiteurs qui cherchent l'une ou l'autre information. Cette ouverture est le reflet d'une certaine transparence ambitionnée et a un impact et des effets éclairants sur la population de la commune Mutimbuzi.

Le staff de la commune Mutimbuzi rencontré nous a assuré qu'une réunion de consultation, où toute la population de la commune est invitée, est organisée chaque semestre pour présenter l'état de gestion des recettes communales, les recettes collectées et les dépenses ainsi qu'un inventaire de tout ce qui a été fait et ce qui est prévu pour le semestre suivant.

La commune Mutimbuzi avait la bonne habitude d'afficher les rapports financiers de fin d'année pour les rendre beaucoup plus accessibles au grand public. Même si cela n'a pas été fait cette année passée, c'est une bonne pratique qu'il ne faut pas abandonner.

IV.3 Ethique dans la collecte et la gestion des recettes fiscales de la commune

Les mesures de transparence dans la collecte et la gestion des recettes communales découlent des interdépendances et collaborations de plus en plus fréquentes et nécessaires de l'administration de la commune Mutimbuzi avec ses partenaires du secteur privé et de la société civile.

Un nombre important de percepteurs des taxes ont été recrutés et sont éparpillés dans tous les coins des zones de la commune Mutimbuzi pour collecter les recettes fiscales. On peut même trouver jusqu'à six (6) percepteurs communaux sur un même poste de payage.

Selon les informations recueillies la corruption est soupçonnée d'être la pratique habituelle dans la collecte des recettes fiscales, mais il est difficile d'en donner des preuves. Ces informateurs précisent que le traitement (salaire) des taxateurs est très minime raison pour laquelle ils ont tendance à négocier des pots de vin avec les contribuables. Sur un total de quatre-vingt (80) percepteurs communaux de la commune Mutimbuzi, huit (8) seulement sont rémunérés en fonction des recettes collectées.

Les percepteurs communaux des taxes rencontrés nous ont tous affirmé que toutes les recettes de la Commune Mutimbuzi sont acheminées sur le compte unique de la commune. Cependant, les chauffeurs de camion et les extracteurs de sable et cailloux de la rivière Muzazi que nous avons interrogé nous ont affirmé que des fois, ils sont contraints de payer de l'argent aux percepteurs sans qu'ils aient une quittance en contrepartie.

La rémunération des percepteurs communaux en fonction des recettes collectées peut être une stratégie efficace d'améliorer les recettes communales et de combattre la corruption.

La commune Mutimbuzi ne devrait négliger aucun secteur et devrait plutôt chercher à élargir son assiette fiscale en étendant l'application de ses taxes aux activités de l'économie informelle traditionnellement peu touchées par la contribution au financement des services publics. C'est le cas des vendeurs ambulants d'œufs, des beignets et de thé/café, et des vendeurs de nuit qui ne payent pas de taxes relatives à leurs activités commerciales.

Afin de disposer en permanence des données actualisées, il serait aussi nécessaire d'établir des fiches de recensement recueillant les informations relatives aux contribuables (activités exercées, localisation, estimation du chiffre d'affaires, contacts téléphoniques et adresses, etc.), et ensuite les constituer en base de données informatiques.

IV.4 La fiabilité du système comptable

La commune Mutimbuzi s'est dotée d'une comptabilité informatisée nécessaire pour la saisie et l'actualisation quotidienne des rapports de gestion des recettes communales permettant aux décideurs de prendre des mesures utiles à temps.

Le système comptable de la commune Mutimbuzi permet de faire le suivi des recettes, des engagements, des paiements, des arriérés, des passifs et des actifs. C'est un bon système comptable qui fournit aux décideurs des informations en temps opportun pour les aider à la prise de décision.

Ainsi, basé sur un mécanisme de classement systématique de tous les documents comptables, le système d'information comptable de la commune Mutimbuzi joue un rôle prépondérant dans la préparation des états financiers, les impôts, du rapprochement des comptes bancaires et des rapports de production.

Une des caractéristiques les plus importantes du système d'information comptable est sa capacité à produire de l'information qui permet de générer les états financiers en fin d'exercice.

IV.4 La régularité dans l'exécution des marchés publics

D'après les informations recueillies sur place, les avis au sujet des contrôles de régularité de l'exécution des marchés publics dans la commune Mutimbuzi, sont partagés.

En effet, la majorité des personnes participant aux investigations reste réservée sur l'existence ou non des contrôles de régularité de l'exécution des marchés publics dans cette commune.

Cependant, une cellule communale de gestion des marchés publics de la commune Mutimbuzi existe et est fonctionnelle. Chargée de la planification, de la préparation des dossiers d'appel d'offre et de consultation, de la procédure de passation, du suivi de l'exécution et de la réception des marchés, la cellule communale de gestion des marchés publics de la commune Mutimbuzi a besoin d'être formée aux procédures des Marchés Publics.

Des commissions chargées de l'ouverture et de l'analyse des offres, de l'attribution des marchés et celle de réception des travaux ont été systématiquement mis en place.

Il importe de signaler que le service de la comptabilité de la commune Mutimbuzi est bien organisé et a su améliorer ses procédures d'achat. En effet, le Responsable de la Comptabilité de l'Ordonnateur (RCO) est impliqué dans les procédures d'achat et une caisse d'avance de trois cents mille (300.000) francs burundais pour les petites dépenses, existe.

IV.5 Existence de contrôle/inspection

Un certain nombre d'informateurs clés estiment qu'il existe des mécanismes de contrôles/inspections des dépenses communales de la commune Mutimbuzi.

Les inspections sont faites régulièrement par les inspecteurs provinciaux et les inspecteurs du Ministère en charge des finances. Ceci est un point positif qui mérite d'être soutenu et renforcé.

IV.6 Les mesures de transparence axée sur les TIC

Les mesures de transparence axée sur technologies de l'information et des communications (les TIC) sont la conséquence directe des progrès dans le domaine des TIC. Elles se justifient notamment par leur faculté en tant que supports de saisie, de gestion quotidienne, de conservation et vecteur de transmission de l'information.

Au regard des mutations rapides dans le domaine des technologies de l'information et de la communication dues aux enjeux multidimensionnels, il est apparu nécessaire de créer un cadre de référence sur l'accès à l'information et aux procédures et démarches administratives.

L'option prise par la commune Mutimbuzi est de garantir les droits fondamentaux des citoyens à l'information, aux documents officiels ainsi qu'aux procédures et démarches administratives. Cette option a engendré la double nécessité de faire évoluer et adapter le cadre de rapportage existant et d'éthique dans l'administration communale de Mutimbuzi.

A cet effet, afin de moderniser le système comptable pour une bonne gestion, la commune Mutimbuzi s'est dotée d'un logiciel de comptabilité. L'informatisation de la comptabilité communale est un véritable outil non pas seulement de saisie mais aussi de gestion car elle permet de suivre au jour le jour la comptabilité communale en l'occurrence le niveau de la perception des recettes, celle des dépenses, l'argent qui se trouve dans la caisse, dans les banques ou micro finances, bref elle permet aux décideurs de prendre des mesures utiles et à temps.

V. CONCLUSION ET RECOMMANDATION

V.1 Conclusion

La commune Mutimbuzi s'est résolue de rompre avec la pratique et la culture de l'opacité afin d'offrir la possibilité à tout citoyen qui le souhaite de s'informer et de se faire une opinion sur les politiques, programmes, actes administratifs et de gestion des ressources communales.

La commune Mutimbuzi se propose de bâtir de bonnes relations entre l'administration et les citoyens par la mise en place d'un dispositif permettant au public d'accéder à toutes les informations sur la gestion des recettes communales, l'interaction entre les usagers et l'administration et plus globalement de permettre l'exercice du contrôle citoyen sur la vie de la commune.

Toutefois, la production et la diffusion d'informations sont en soi insuffisantes dans la mesure où la transparence passe par la présence d'un public capable de comprendre et d'agir, ce qui n'est pas le cas pour la grande majorité de la population de la commune Mutimbuzi.

En effet, la quasi-totalité de la population de la commune Mutimbuzi n'est pas instruite et ne peut ni lire ni comprendre le contenu des rapports financiers qui sont produits en langue française.

Pour augmenter l'assiette fiscale, un recensement systématique devrait être fait régulièrement pour identifier chaque activité commerciale à l'aide d'un code, et pouvoir établir des fiches de recensement recueillant les informations relatives aux contribuables (activités exercées, localisation, estimation du chiffre d'affaires, contacts téléphoniques et adresses, etc.), et ensuite, les constituer en base de données informatiques.

Cet exercice permettra de renforcer plusieurs aspects de l'administration des taxes communales, à savoir :

- Améliorer les systèmes d'information en ayant une image exhaustive des contribuables et de leur situation ;
- Eliminer les erreurs d'appréciation qui compromettent la crédibilité des montants imposés (Cfr la loi sur la fiscalité communale qui délimite les limites maximales et minimales des impositions) ;
- Elargir l'assiette des taxes communales et donc augmenter les recettes fiscales.

La force de cet exercice est également d'anticiper les efforts d'actualisation nécessaires à travers la mobilisation des agents de recouvrement à chaque début d'année pour collecter les « restes à recouvrer » de l'année précédente, sensibiliser contribuables au sujet des impôts à collecter l'année en cours, et recenser tous les contribuables existant sur tout le territoire de la commune. Il s'agit donc d'un recensement de taille plus modeste mais avec une fréquence annuelle qui permettra à la commune d'actualiser et d'élargir partiellement son assiette fiscale.

L'actualisation sans cesse des informations relatives aux contribuables constitue la pierre angulaire d'un système d'information plus sûr et plus opérationnel, lui-même étant la condition d'un bon recouvrement, c'est-à-dire épuré au maximum des erreurs d'appréciation, source de réclamations et de litiges avec les contribuables, et donc de coûts administratifs et de taux de recouvrement plus faibles.

Ce dispositif permet, en outre, de par la crédibilité des montants imposés, d'assurer une partie de la légitimité fiscale de la commune et une discipline citoyenne accrue, et, au final, de faciliter le recouvrement.

La commune Mutimbuzi ne devrait négliger aucun secteur et devrait plutôt chercher à élargir son assiette fiscale en étendant l'application de ses taxes aux activités de l'économie informelle traditionnellement peu touchées par la contribution au financement des services publics. Elle peut cibler notamment les vendeurs ambulants d'œufs, des beignets et de thé/café, et les vendeurs de nuit, en leur appliquant les taxes relatives à leurs activités commerciales.

V.2 Recommandations

Partant de ce qui précède, il y a lieu d'émettre un certain nombre de recommandations utiles pour renforcer la bonne gouvernance et la redevabilité au sein de la commune Mutimbuzi. Il s'agit de :

- A l'endroit de l'Administrateur Communal

- 1) Sensibiliser la population de la commune Mutimbuzi pour qu'elle se sente plus concernée par les affaires de sa commune.
- 2) Afficher les rapports financiers de fin d'année pour les rendre beaucoup plus accessibles au grand public.
- 3) Définir une stratégie communale de mobilisation des ressources.
- 4) Appliquer des taxes aux activités de l'économie informelle
- 5) Revoir à la hausse le traitement d'activité des agents de recouvrement ou percepteurs des taxes
- 6) Organiser des séances de formation sur les procédures des Marchés Publics à l'endroit des acteurs clés impliqués dans la passation des marchés publics.
- 7) Sanctionner les auteurs des détournements en les traduisant en justice.
- 8) Suivre les règles de procédure standards dans le recrutement des percepteurs des taxes communales.

- A l'endroit de l'Ordonnateur

- 1) Organiser des séances de formation en informatique à l'endroit du staff du service de la Comptabilité.

- A l'endroit du Responsable de la comptabilité de l'ordonnateur

- 1) Établir régulièrement des fiches de recensement recueillant les informations relatives aux contribuables (activités exercées, localisation, estimation du chiffre d'affaire, contacts téléphoniques et adresses, etc.)
- 2) Constituer une base de données des fiches de recensement recueillant les informations relatives aux contribuables

- **A l'endroit des contribuables**

- 1) S'acquitter de leur devoir civique de payer l'impôt.

- **A l'endroit du comptable communal**

- 1) Mener un encadrement plus soutenu et plus régulier des percepteurs ou des agents de recouvrement par le comptable communal
- 2) Organiser régulièrement des semaines témoins pour encadrer les agents de recouvrement.
- 3) Organiser des séances de formation sur l'éthique dans la collecte et la gestion des recettes fiscales de la commune à l'endroit des percepteurs communaux.

- **A l'endroit des percepteurs des impôts et taxes communales**

- 1) Faire preuve de plus d'intégrité dans la collecte des recettes fiscales

BIBLIOGRAPHIE

1. A. Piraux, la double nature de la transparence dans l'administration, Collection « Débats », Vol1, N°2, décembre 2015 ;
2. Banque Mondiale, Gouvernance et Développement, 1992.
3. Cléro, J.-P. (2006). « Bentham ou les paradoxes de la transparence », *Cités*, n° 26, p. 101-114.
4. Document de Politique Nationale de Décentralisation
5. Edward et Hulme, 1996 cité par Mulgan en 2000 ;
6. Fouquette-L'Anglais, F. (2010). *De la transparence aux États-Unis*, Québec, Fondation Jean-Charles Bonenfant.
7. Frydman, B. (2007). « La transparence, un concept opaque? », *Journal des tribunaux*, no 6265.
8. Fung, A., M. Graham et D. Weil (2007). *Full Disclosure: The Perils and Promise of Transparency*, Boston, Cambridge University Press.
9. Grand dictionnaire terminologique de l'Office québécois de la langue française ;
10. Lessig, L. (2009). *Against Transparency: Perils of Openness in Government*, New York, The New Republic, édition du 9 octobre.
11. Loi n° 1/010 du 18 mars 2005 portant promulgation de la Constitution de la République du Burundi.
12. Loi n°1/016 du 20 avril 2005 portant organisation de l'administration communale
13. Manuel des Procédures Administratives et Financières des Communes

Annexes

FEUILLE DE ROUTE POUR LA MISE EN ŒUVRE DES RECOMMANDATIONS

N°	Recommandations	Echéances	Responsable
1.	Sensibiliser la population de la commune Mutimbuzi pour qu'elle se sente plus concernée par les affaires de leur commune	Immédiat	Administrateur de la Commune Mutimbuzi
2.	Afficher les rapports financiers de fin d'année pour les rendre beaucoup plus accessibles au grand public	Immédiat	Administrateur de la Commune Mutimbuzi
3.	Définir une stratégie communale de mobilisation des ressources.	Immédiat	Administrateur de la Commune Mutimbuzi
4.	Établir régulièrement des fiches de recensement recueillant les informations relatives aux contribuables (activités exercées, localisation, estimation du chiffre d'affaire, contacts téléphoniques et adresses)	Immédiat	Responsable de la comptabilité de l'ordonnateur (RCO)
5.	Constituer une base de données des fiches de recensement recueillant les informations relatives aux contribuables	Immédiat	Responsable de la comptabilité de l'ordonnateur (RCO)
6.	Appliquer des taxes aux	Immédiat	Administrateur

	activités de l'économie informelle		de la Commune Mutimbuzi
7.	Revoir à la hausse le traitement d'activité des agents de recouvrement ou percepteurs des taxes	Immédiat	Administrateur de la Commune Mutimbuzi
8.	Mener un encadrement plus soutenu et plus régulier des percepteurs ou des agents de recouvrement	Immédiat	Comptable communal
9.	Organiser régulièrement des semaines témoins pour encadrer les agents de recouvrement.	Immédiat	Comptable communal
10.	Organiser des séances de formation sur l'éthique dans la collecte et la gestion des recettes fiscales de la commune à l'endroit des percepteurs communaux.	Immédiat	Comptable communal
11.	Organiser des séances de formation sur les procédures des Marchés Publics à l'endroit des acteurs clés impliqués dans la passation des marchés publics.	Immédiat	Administrateur de la Commune Mutimbuzi
12.	Organiser des séances de formation en informatique à l'endroit du staff du service de la Comptabilité.	Immédiat	Ordonnateur
13.	Faire preuve de plus d'intégrité dans la collecte des recettes fiscales	Immédiat	Percepteurs
14.	S'acquitter de leur devoir civique de payer l'impôt.	Immédiat	Contribuables
15.	Sanctionner les auteurs des détournements en les	Immédiat	Administrateur de la Commune

	traduisant en justice.		Mutimbuzi
16.	Suivre les règles de procédure standards dans le recrutement des percepteurs des taxes communales	Immédiat	Administrateur de la Commune Mutimbuzi

Liste des acteurs interviewés

1. Le conseiller technique chargé des questions administratives et sociales;
2. Le comptable communal ;
3. L'aide comptable
4. Chef de zone Rubirizi ;
5. Le secrétaire de la zone Gatumba ;
6. Le secrétaire de la zone Maramvya ;
7. Le secrétaire de la zone Rukaramu ;
8. Deux percepteurs des taxes de Maramvya ;
9. Un percepteur des taxes de Rubirizi ;
10. Un percepteur des taxes de Rukaramu ;
11. Deux percepteurs des taxes de Gatumba ;
12. La présidente de l'association des riziculteurs de Rukaramu ;
13. Le président de l'association des extracteurs de sable et de cailloux dans la rivière Muzazi ;
14. Un chauffeur de camion de Maramvya ;
15. Un chauffeur de camion de Rubirizi ;
16. Un chauffeur de camion de Rukaramu ;
17. Un chauffeur de camion de Gatumba ;
18. Rachelle, Commerçante de Gatumba ;
19. Un vendeur ambulant de Rubirizi
20. Un vendeur ambulant de Gatumba

QUESTIONNAIRE AVEC DEPOUILLEMENT

N°	Questions	Réponses Oui	Réponses Non	Réponses Ne sais pas
1.	Est-ce que toutes les recettes entrant au Budget local de la commune Mutimbuzi sont régies par des textes légaux ?	19	0	3
2.	Est-ce que toutes les recettes de la Commune Mutimbuzi sont acheminées sur le Compte unique de la commune ?	18	3	1
3.	Est-ce que les percepteurs communaux sont formés ?	5	17	0
4.	Les percepteurs communaux sont-ils recrutés avec transparence ?	4	18	0
5.	Y'a-t-il une bonne collaboration entre les acteurs clés dans l'organisation interne de la comptabilité communale ?	15	2	5
6.	Existe-t-il un rapport actualisé de gestion des recettes de la Commune Mutimbuzi ?	18	0	4
7.	D'après vous, existe-t-il des contrôles de régularité de l'exécution des marchés publics dans la commune Mutimbuzi ?	7	1	14

8.	Existe-t-il une Cellule communale fonctionnel de gestion des Marché publiques ?	13	1	8
9.	Est-ce que la population en général ou les Organisations de la Société civile en particulier peuvent-elles avoir accès aux rapports de gestion des recettes de la commune Mutimbuzi ?	18	3	1
10	Existe-t-il des mécanismes de contrôles des dépenses communales de la commune Mutimbuzi ?	13	2	2
11	Le système comptable offre-t-il des repères fiables pour faire le suivi des recettes, des engagements, des paiements, des arriérés, des passifs et des actifs ?	14	5	3
12	Y a-t-il des rapports de contrôle interne et/ou externe?	14	4	4
13	Est-ce que le public ou la société civile peuvent prendre connaissance des Rapports de contrôles internes et externes ?	18	3	1