



*Observatoire de l'Action Gouvernementale, asbl*  
Siege social: Bujumbura - Burundi B.P: 3113 Bujumbura Tél: 22 21 88 20  
E-mail : [oag@telema.bi](mailto:oag@telema.bi) Site Web: [www.oag.bi](http://www.oag.bi)

*Analyse critique de la loi des finances du Burundi  
Exercice 2008*

*Bujumbura, Septembre 2008*



## Remerciement

Au terme de la présente étude, l'Observatoire de l'Action Gouvernementale tient à remercier le Consultant, Monsieur Vénérand NIZIGIYIMANA, pour son apport précieux dans l'analyse de la loi budgétaire 2008.

Ses remerciements vont également à l'endroit des membres du comité de pilotage et de lecture en l'occurrence :

Monsieur Pascal BARIDOMO, Membre du Bureau Exécutif de l'Observatoire de l'Action Gouvernementale

Monsieur Eric UWINTWAZA, Membre du Bureau Exécutif de l'Observatoire de l'Action Gouvernementale

Monsieur Léon NIMBONA, Lecteur critique, Secrétaire Permanent des Réformes Economiques et Sociales (REFES)

Monsieur Tharcisse YAMUREMYE, Lecteur critique, Expert macro-économiste au Projet d'Appui à la Gestion Economique (PAGE)

Monsieur Edouard NDAYIRAGIJE, Responsable Administratif et Financier à l'Observatoire de l'Action Gouvernementale

Ses remerciements vont enfin à l'endroit de l'ONG Belge 11.11.11. pour son appui financier.



## Table des matières

	<b>Résumé Exécutif.....</b>	<b>11</b>
<b>0.</b>	<b>INTRODUCTION GENERALE .....</b>	<b>22</b>
0.1.	Cadre de l'étude.....	22
0.1.1.	Contexte et justification.....	22
0.1.2.	Objectifs de l'étude.....	24
0.1.3.	Résultats attendus.....	25
0.2.	Méthodologie.....	25
<b>I.</b>	<b>PRESENTATION GENERALE DE LA LOI DES FINANCES DU BURUNDI 2008.....</b>	<b>26</b>
1.1.	Du processus de préparation du Budget 2008.....	26
1.1.1.	Le budget 2008 ne résulte pas d'un dialogue participatif de tous les acteurs.....	26
1.1.2.	Le budget 2008 a été préparé tardivement et sous une forte influence d'institutions internationales.....	27
1.2.	De la ventilation du budget 2008.....	28
1.2.1.	Le budget 2008 dépend essentiellement des financements extérieurs.....	30
1.2.2.	Le volume du budget 2008 est très modeste.....	31
1.3.	La loi des finances plus ou moins conforme principes aux budgétaires.....	32
1.3.1.	Le budget 2008 respecte le principe de l'annualité.....	32
1.3.2.	Le budget 2008 respecte le principe de l'unicité.....	33
1.3.3.	Le budget 2008 respecte le principe de la spécialité.....	33
1.3.4.	Le budget 2008 respecte le principe de l'universalité.....	33
1.4.	Les tendances des recettes du budget 2008.....	34
1.4.1.	Des recettes en nette augmentation.....	34
1.4.2.	Des changements dans la structure des recettes du budget.....	36
1.4.3.	Une reprise des aides extérieures qui se confirme à travers la Loi des Finances 2008.....	37
1.4.4.	Des ressources intérieures plutôt trop faibles en termes réels..	38
1.4.5.	Une pression fiscale très élevée.....	38
1.5.	L'évolution des dépenses de la Loi des Finances 2008.....	38
1.5.1.	Un volume faible des dépenses marquées par une forte progression.....	38
1.5.2.	Des dépenses courantes fortement influencées par la masse salariale.....	39

1.5.3.	Une augmentation sensible des dépenses en capital.....	40
1.5.4.	Des arriérés de dettes payés sur les dépenses en capital.....	41
1.6.	Le financement du déficit public.....	42
1.6.1.	Un budget à priori déséquilibré.....	42
1.6.2.	Un déficit budgétaire largement financé de l'extérieur.....	45
1.6.3.	Un financement intérieur dominé par l'allègement de la dette....	45
1.6.4.	Un équilibre budgétaire artificiel et fragile.....	45

**II. LE BUDGET DE L'EXERCICE 2008 ET LES PROGRAMMES PRIORITAIRES DU GOUVERNEMENT..... 47**

2.1.	La répartition du Budget 2008 par secteur.....	49
2.1.1.	L'évolution des allocations budgétaires par secteur.....	49
2.1.2.	Un budget 2008 plus favorable aux secteurs généraux.....	50
2.1.3.	Un budget qui prend de plus en plus en compte les OMD.....	53
2.1.3.1.	L'éducation.....	53
2.1.3.2.	La santé.....	54
2.1.3.3.	Le genre.....	54
2.1.4.	Un budget qui pénalise le secteur agricole, moteur de l'économie burundaise.....	55
2.2.	Le budget 2008 et certains engagements du gouvernement à travers le CSLP.....	56
2.2.1.	Une prévision des dépenses insuffisante pour pouvoir financer les objectifs du CSLP.....	56
2.2.2.	Un ciblage des pauvres dans les dépenses publiques non conforme aux prévisions du CSLP.....	57
2.2.3.	Une affectation des dépenses IPPTE qui contrarie en partie les orientations contenues dans le CSLP.....	60
2.2.4.	Absence de budget accompagnant le processus de décentralisation.....	62

**III. CONCLUSIONS SUR LES CARACTERISTIQUES DU BUDGET 2008 ET LE NON RESPECT DES NORMES DE VIABILITE BUDGETAIRE..... 62**

3.1.	Des grandes caractéristiques du Budget 2008.....	62
3.1.1.	La cohérence.....	62
3.1.2.	La rigueur.....	63
3.1.3.	La transparence.....	63
3.1.4.	La légalité.....	64
3.1.5.	Le réalisme.....	64
3.1.6.	L'équité.....	64
3.2.	Du non respect de certaines normes de viabilité des finances	

	publiques par le budget 2008.....	65
<b>IV.</b>	<b>CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS.....</b>	<b>66</b>
4.1.	Au Gouvernement.....	66
4.2.	Au Parlement.....	68
4.3.	Aux Bailleurs de fonds.....	69
4.4.	Aux organisations de la société civile.....	69
4.5.	A la population.....	70
	<b>BIBLIOGRAPHIE.....</b>	<b>71</b>
	<b>ANNEXES.....</b>	<b>73</b>
	Annexe1 : Termes de référence.....	75
	Annexe 2 : Liste des comptes hors Budget.....	79



## **Liste des sigles et abréviations**

C.S.L.P.	: Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté
F.Bu.	: Franc Burundais
F.M.I.	: Fonds Monétaire Internationale
I.D.A.	: International Development Agency
M.P.D.R.N.	: Ministère de la Planification du Développement et de la Reconstruction Nationale
Mrds	: Milliards
O.A.G.	: Observatoire de l'Action Gouvernementale
O.C.D.E.	: Organisation Commune de Développement Economique
O.M.D.	: Objectifs du Millénaire pour le Développement
P.A.P.	: Programme d'Actions Prioritaires
P.I.B.	: Produit Intérieur Brut
P.I.P.	: Programme des Investissements Publics
I. P.P.T.E.	: Initiative Pays Pauvres Très Endettés
R.N.	: Route Nationale
SP/REFES	: Secrétariat Permanent du Suivi des Réformes Economiques et Sociales
S.I.D.A.	: Syndrome d'Immuno – Déficience Acquis
T.O.F.E.	: Tableau des Opérations Financières de l'Etat
V.I.H.	: Virus d'Immunodéficience Humaine

## **Liste des tableaux**

Tableau n°1	: Le budget du Burundi, exercice 2008.
Tableau n°2	: Composition des recettes par origine (en %)
Tableau n°3	: Répartition des dépenses en capital du budget 2008
Tableau n°4	: Financement du déficit budgétaire
Tableau n° 5	: Répartition des dépenses de l'Etat par secteur
Tableau n°6	: Evolution de quelques indicateurs du budget de la santé entre 2004 et 2008
Tableau n°7	: Dépenses votées et prévisions du CSLP
Tableau n°8	: Programmation de ventilation des dépenses publiques en Non et Pro pauvres
Tableau n°9	: Ventilation des dépenses publiques en Non et Pro pauvres
Tableau n°10	: Répartition des dépenses IPSTE 2008
Tableau n°11	: Evolution des dépenses IPSTE
Tableau n°12	: Critères de convergences du budget

## **Liste des graphiques**

- Graphique n° 1: Evolution du budget national annuel de 2002 à 2008
- Graphique n° 2: Evolution comparée du budget de l'Etat en termes courants et constants, base 2002
- Graphique n° 3: Décomposition des recettes du budget 2008
- Graphique n° 4: Evolution des recettes de l'Etat
- Graphique n° 5: Aides extérieurs en pourcentage des ressources du budget national
- Graphique n° 6: Répartition des dépenses du budget 2008
- Graphique n° 7: Répartition des dépenses budgétaires par secteur (en % du budget)
- Graphique n° 8: Répartition du budget par secteur

## **RESUME EXECUTIF.**

Pour la deuxième année consécutive, l'Observatoire de l'Action Gouvernementale (OAG) a initié une réflexion sur une politique budgétaire des dépenses qui serait plus efficace et plus équilibrée pour améliorer les conditions de vie des burundais et asseoir un développement socio-économique durable par une allocation budgétaire conséquente.

L'étude part de la structure du budget de l'Etat burundais de l'exercice 2008 et en dégage les principales caractéristiques aussi bien du côté des recettes que de celui des dépenses pour finalement tirer des conclusions sur les lacunes de ce budget et enfin formuler des recommandations sur les améliorations à apporter dans les futurs budgets du Gouvernement.

### **1. Présentation du budget 2008.**

#### **Du processus de préparation du Budget 2008.**

L'élaboration du budget de l'Etat burundais ne résulte pas d'un dialogue participatif de tous les acteurs concernés. Les montants alloués à chaque ministère ne résultent pas nécessairement d'une analyse rationnelle des besoins de ce ministère. Généralement, le budget est préparé tardivement et sous une forte influence d'institutions internationales qui garantissent son financement extérieur.

#### **Une loi des finances plus ou moins conforme aux principes budgétaires.**

La loi des finances du Burundi respecte dans l'ensemble les quatre grands principes budgétaires que sont l'annualité, l'unicité, la spécialité et l'universalité budgétaire.

#### **Un budget globalement faible en volume**

Le budget de l'exercice 2008 s'élève officiellement à 595 Mrds de Francs burundais soit environ 504 millions de dollars américains, Il comprend les crédits ministériels pour un montant de 445 Mrds de Francs burundais (environ 378 millions de dollars), la dette, les dépenses de projets et programmes financés par des dons ou des prêts respectivement pour 154 et 38 Mrds de FBu.

Le budget du Burundi est donc essentiellement construit en fonction des aides extérieures attendues dans l'année qui représentent 54% contre 46% de ressources internes.

Le budget de l'exercice 2008 est d'un volume extrêmement faible au regard de la population burundaise, soit un peu moins de 69.957 FBu par habitant et par an (à peu près 59\$US). Par rapport au PIB, les dépenses du budget représentent 55,4%.

L'évolution du montant global du budget semble pourtant être spectaculaire entre 2002 et 2008 passant de 162 Mrds à 595 Mrds de FBu. C'est une augmentation de près de 267% marquée par une accélération à partir du budget de 2005. Cependant, en termes réels, cette croissance est beaucoup plus faible; de l'ordre de 110%.

### **Les recettes du budget 2008 sont en nette augmentation mais restent faibles en volume.**

Les prévisions des recettes totales intérieures du budget 2008 sont de 254.6 milliards de FBu contre 211,1 milliards de FBu en 2007 soit une hausse de 20.6%. Cette progression est imputable aux taxes sur biens et services (glissement annuel de +29,1%) et à l'impôt sur les revenus qui a connu un glissement annuel de 32,5%. En plus des faibles montants prévus en 2008 pour les recettes non fiscales (baisse de 18,1%), il faudra envisager des efforts soutenus pour percevoir ces recettes.

Les dons attendus en 2008 sont de 302.7 milliards de FBu contre 164.7 milliards de FBu en 2007 soit une augmentation de 83.8%. Ils sont composés de dons en capital (154 Mrds de FBu) et de dons courants (148,7 Mrds de FBu). Par rapport à l'ensemble des dons courants prévus en 2008, les aides bilatérales représentent 43% tandis que les aides courantes qui seront reçues des organisations internationales représentent 57%.

Les dons en capital de l'exercice 2008 marquent un accroissement de 39,1% par rapport à l'année 2007. Cependant, rien ne permet de confirmer qu'ils seront réalisés s'ils ne reposent pas sur des promesses sûres.

### **Des changements dans la structure des recettes du budget.**

Ces dernières années la tendance générale qui s'observe est celle de l'accroissement des ressources propres ainsi que des apports des bailleurs

de fonds mais à des rythmes différenciés. Entre 2002 et 2008, les contributions des bailleurs dans le budget ont été multipliées par quatorze tandis que les recettes propres ont augmenté de 108,3% sur la même période. Les recettes propres qui représentaient autrefois plus de 70% du total sont tombées autour de 40% en 2008 au profit des autres sources de financement extérieur.

Les recettes provenant des bailleurs de fonds sont sans doute sous-estimées dans la mesure où les bailleurs n'avaient pas encore arrêté définitivement leurs contributions pour l'année 2008 au moment où le budget était entrain d'être préparé.

### **Des ressources intérieures plutôt trop faibles en termes réels.**

Si l'on veut identifier les moyens d'action de l'Etat pour assurer, avec ses ressources nationales propres, les besoins de sa population, il est pertinent de rapporter le montant de ces ressources, en valeurs constantes, au nombre d'habitants du pays. On observe alors que ces moyens sont en 2008 (16.200 FBU) inférieurs à ce qu'ils étaient en 2001 (18.100 FBU).

### **Une pression fiscale très élevée.**

La pression fiscale (recettes nationales en proportion du PIB) progresse sensiblement avec des valeurs comprises entre 16 % et 22 % au cours des cinq dernières années, après des valeurs comprises entre 15 % et 17 % au début de la décennie et inférieures à 15 % au milieu de celle-ci (alors que la crise économique était à son maximum).

### **Un volume faible des dépenses marquées par une forte progression.**

Les dépenses totales du budget 2008 sont fixées à 594.6 milliards de FBU augmentant ainsi de 33,5% par rapport à l'exercice précédent. Avec une prévision de dépenses courantes de 354 milliards de FBU, le budget de 2008 marque une progression de 27.9% par rapport à l'année précédente. Malgré cela, le volume prévu des dépenses courantes du gouvernement par habitant (en valeurs monétaires de 2008) n'est qu'environ de 41.467 FBU, soit 35\$US par an.

Les dépenses courantes restent tout de même plus élevées que les dépenses en capital. Le budget de 2008 consacre ainsi un déséquilibre chronique entre les dépenses courantes et les dépenses en capital.

### **Des dépenses courantes fortement influencées par la masse salariale.**

La masse salariale constitue la part la plus importante des dépenses courantes avec 140.7 milliards consacrés aux salaires, soit 39.7%. La part de cette masse salariale dans le PIB qui était de 11.3% en 2007 s'établit à 13,1% en 2008, soit une hausse de 1,8 point de pourcentage. L'achat des biens et services compte pour 98.1 milliards de FBu en 2008 contre 72.4 Mrds de FBu en 2007. Dans ce montant se retrouvent entre autres des dépenses de location (11 Mrds), de frais de mission, contact, intendance et réception (6,4 Mrds), d'entretiens et réparations de véhicules (5 Mrds) ainsi que les imprévus (2 Mrds). Ce sont des dépenses importantes, qui augmentent d'année en année et pour lesquelles des mesures devraient être prises pour les maîtriser.

### **Une augmentation sensible des dépenses en capital.**

Les dépenses en capital et les prêts nets passent à leur tour de 168.5 milliards de FBu en 2007 à 240.6 milliards de FBu en 2008, soit une augmentation de 42.8%. Les dépenses en capital sur ressources nationales ne représentent que 20.9% et les dépenses sur dette et dons en capital constituent 79.1%. Ce dernier chiffre représente ainsi le niveau de dépendance du développement du Burundi vis-à-vis de l'extérieur.

Dans l'ensemble, l'Etat du Burundi consacra 71.7% de son budget strict aux dépenses de fonctionnement courantes et 11.2% à des dépenses d'investissement. Les 17.1% restant serviront à rembourser la dette nationale (capital et intérêts).

Par rapport à de nombreux pays de la région, on notera que les dépenses en capital sont relativement modestes au sein des dépenses publiques. Cette situation est très probablement à mettre au compte du niveau réduit de l'aide extérieure.

## **Des arriérés de dettes payés sur les dépenses en capital.**

Contrairement à ce à quoi on devrait s'attendre, pour l'exercice 2008, une partie des dépenses en capital ne servira pas à l'investissement direct mais plutôt au remboursement des dettes intérieures et extérieures des années antérieures. Le montant de ces dépenses s'élève à 2,1 Mrds de FBU dont 0,1 Mrds de FBU destinées au paiement des arriérés sur budget national et 2 Mrds de FBU au remboursement des prêts rétrocédés.

## **Le budget 2008: Un équilibre plutôt artificiel.**

Le budget 2008 est à priori déséquilibré et dégage un déficit courant hors dons de 96.4 milliards FBU. En prenant en compte les dépenses en capital et les prêts nets, le déficit global se réduit à 37.4 milliards de FBU si on incorpore les dons. Par rapport au PIB, il prévu que le déficit global atteigne 31.7 % en 2008 contre 23,3% en 2007. Ce déficit sera financé par l'extérieur pour 302,7 Mrds de FBU avec des dons et pour 38.1 Mrds de FBU avec des prêts. Le budget du Gouvernement est donc financé à 57% par l'extérieur. Le financement intérieur est dominé par l'allègement de la dette (dont 41,2 milliards de FBU du Fonds IPTE).

L'équilibre du budget tel qu'il est établi risque cependant d'être artificiel dans la mesure où le recours aux financements extérieurs n'est pas toujours sûr et certains montants de ressources peuvent être exagérés au regard des réalisations des années antérieures.

## **2. Le budget de l'exercice 2008 et les programmes prioritaires du Gouvernement.**

### **Un budget 2008 plus favorable aux secteurs généraux.**

Les services généraux accaparent la plus grande partie du budget 2008 au détriment des services sociaux et des services économiques. Ces derniers n'ont reçu qu'une part illusoire du budget, respectivement 32.3% et 10.1%. Pourtant, ce sont ces secteurs qui devraient normalement recevoir un appui budgétaire plus consistant pour faire face aux défis auxquels ils sont confrontés.

### **Un budget qui prend de plus en plus en compte les OMD dans certains secteurs.**

De l'analyse du budget de l'Etat, il ressort que l'éducation constitue indéniablement une priorité dans le budget voté. On note un arbitrage

satisfaisant en faveur de l'éducation. Dans le budget 2008, ce sont 22,6% des dépenses qui sont affectées à l'enseignement contre 16 % seulement en 2005. En valeurs nominales, les dépenses du secteur de l'éducation sont passées de 42 milliards de FBU en 2005 à 100.8 milliards de FBU en 2008.

De même, le budget de 2008 marque une amélioration dans le financement de la santé. Sous l'effet des fonds IPSTE, le budget alloué à la santé a plus que doublé atteignant environ 7.7% du budget de l'Etat (soit environ 3.9\$ US par habitant) contre 3% en 2004.

Par contre, avec un montant de 33,6 millions inscrit au budget 2008 en faveur des départements en charge de la promotion de la femme (0,01% du budget), le constat est que la question du genre n'est pas suffisamment prise en compte.

### **Un budget qui pénalise le secteur agricole, moteur de l'économie burundaise.**

Alors que l'agriculture est le poumon de l'économie du Burundi contribuant pour moitié à la formation du Produit Intérieur Brut (PIB) et pour près de 90% aux recettes d'exportation, le budget 2008 ne réserve à ce secteur que de 3,6% du budget. Même si ce secteur peut recevoir d'autres financements, en particulier ceux provenant des bailleurs de fonds, le Gouvernement devrait au moins réserver un dixième du budget à ce secteur pour se conformer aux engagements pris en souscrivant à la déclaration de Maputo.

### **Les prévisions des dépenses du budget 2008 sont insuffisantes pour pouvoir financer les objectifs du CSLP.**

Pour l'année 2008, les prévisions des dépenses globales dans la Loi des Finances donnent un budget qui est de loin inférieur à celui prévu dans le CSLP (594,6 milliards contre 705,8 milliards). Il était prévu dans le CSLP que les dépenses globales représenteraient 66,5% du PIB mais, le montant inscrit dans la Loi des Finances 2008 n'est que de 55,4% du PIB. Le gap de financement reste donc très important, soit 111.2 Mrds de FBU.

### **Un ciblage des pauvres dans les dépenses publiques non conforme aux prévisions du CSLP.**

Le budget de 2008 ne respecte pas les quotas d'allocation des ressources entre dépenses pro pauvres et dépenses non pauvres tel que cela avait été fixé dans les prévisions du CSLP. Il y a un déséquilibre privilégiant les

dépenses non pauvres au détriment des dépenses pro pauvres que ce soit pour les dépenses de fonctionnement que pour les dépenses d'investissement. Il y a majoration du quota pour les premières et minoration pour les dernières. Ce qui montre que le budget de 2008 n'a pas été confectionné en respectant scrupuleusement l'engagement pris à travers le CSLP d'orienter le plus possible les ressources disponibles vers la lutte contre la pauvreté.

De plus, le CSLP classe toutes les dépenses IPSTE dans des dépenses pro pauvres essentiellement orientées dans des investissements productifs pour assurer la soutenabilité de la croissance et partant de la dette. Malheureusement, dans le budget 2008 un tiers environ des fonds IPSTE sont affectés aux dépenses de fonctionnement.

### **Absence de budget accompagnant le processus de décentralisation.**

Le Gouvernement a initié et lancé une politique de décentralisation et de développement communautaire. Paradoxalement, la loi des finances de l'exercice 2008 ne dégage aucun crédit destiné à appuyer ni le programme national de décentralisation, ni le fonds d'investissement communal. Le Programme National de Décentralisation compte exclusivement sur des éventuels financements extérieurs et en particulier ceux du BINUB et de l'UE.

### **3. Caractéristiques du budget 2008 et respect des normes de viabilité budgétaire.**

Le budget du Gouvernement du Burundi pour l'exercice 2008 se caractérise donc par :

- L'absence de cohérence dans la mesure où les allocations de crédits aux différents ministères sont disproportionnées et n'indiquent pas les priorités du Gouvernement ;
- L'absence de rigueur car il est ambitieux en recettes aussi bien pour les ressources nationales que pour les financements extérieurs ;
- L'illégalité de certains faits et gestes liés à l'existence des comptes extrabudgétaires sans se référer à la loi ;
- Le manque de réalisme dans les hypothèses utilisées pour estimer les recettes aussi bien pour les ressources nationales que pour les financements extérieurs ;
- L'absence de transparence car:

- ⇒ la préparation du budget reste l'apanage du seul département du budget du Ministère des Finances, la participation des autres acteurs reste limitée;
- ⇒ les documents budgétaires ne sont pas facilement accessibles au public;
- ⇒ les indications des objectifs du budget ne sont pas communiquées;
- ⇒ certains financements, surtout ceux des agences onusiennes ne sont pas renseignés dans le budget ou alors sont soit sous estimés soit surestimés;
- ⇒ il subsiste des comptes extrabudgétaires.

De surcroît, le Budget de l'exercice 2008 ne garantit pas au Burundi le respect de certaines normes de viabilité des finances publiques par rapport au niveau de service rendu à la population, de positionnement fiscal et de politique d'investissement.

## **4. Conclusions et recommandations**

Au terme de l'analyse, l'étude formule les recommandations suivantes:

### **4.1. Au Gouvernement.**

- Définir un calendrier du processus budgétaire transparent et accorder un temps suffisant à toutes les étapes de préparation du budget afin de permettre à tous les intervenants de l'analyser à fonds; respecter surtout à l'avenir les délais impartis par la constitution pour le dépôt du budget au Parlement ;
- Rédiger un budget reflétant le respect des engagements politiques et socio-économiques du Gouvernement et améliorer la fiabilité des prévisions des dépenses ;
- Mettre au point des stratégies susceptibles d'accroître les ressources publiques internes et maîtriser les dépenses ;
- Assurer un bon équilibre dans l'octroi des crédits budgétaires entre le capital, les salaires, les frais de fonctionnement et d'entretien ainsi qu'au niveau sectoriel afin de favoriser une croissance équilibrée ;
- En particulier, octroyer à l'agriculture et l'élevage, pilier de l'économie du Burundi, un appui budgétaire plus consistant pour pouvoir initier des politiques agricoles permettant de faire face au déficit agricole quasi chronique que le pays connaît depuis un certain nombre d'années ;
- Mettre en place une stratégie de nature à juguler la pression de la masse salariale pour que cette dernière suive le rythme de l'évolution du PIB ;
- Diminuer les charges en rapport avec les frais de location, les frais de mission, les frais d'intendance et de représentation, les jetons de présence, les réceptions et le charroi de l'Etat qui sont très budgétivores ;
- Supprimer tous les comptes hors budget encore existants pour respecter le principe de l'unicité ;

- Adapter la législation à celles de ses partenaires et particulièrement adapter le processus budgétaire et l'année budgétaire à celui des autres pays de l'EAC ;
- Fournir au parlement et au public en général les informations appropriées sur les programmes et le budget et poster ce dernier sur le web ;
- Associer la société civile et les acteurs non gouvernementaux dans la définition des priorités du budget de l'Etat ;
- Lier dorénavant les prévisions de dépenses aux objectifs de performance afin de garantir que les ressources ne soient affectées à tout hasard sans tenir compte des résultats attendus des programmes et secteurs ;
- Fournir un feedback suffisant sur l'exécution du budget ;
- Mettre en place une véritable politique de décentralisation visant à transférer une partie très substantielle de la gestion budgétaire aux collectivités décentralisées de l'Etat en l'occurrence les communes.

#### **4.2. Au Parlement.**

- Encourager le Gouvernement à la consultation dans le processus budgétaire ;
- Exiger du gouvernement le rapport d'exécution budgétaire de l'exercice précédent avant de procéder à l'analyse du projet de budget présenté ;
- Se doter d'un personnel technique bien formé et rodé en matière d'analyse budgétaire ;
- Contrôler les dépenses réelles du Gouvernement pour s'assurer de la cohérence entre les plans et l'exécution budgétaires

#### **4.3. Aux bailleurs de Fonds.**

- Déclarer directement au ministère ayant les finances dans ses attributions tous les dons octroyés aux différents ministères afin qu'à son tour il puisse consigner la totalité de ces dons dans le budget consolidé ;

- Alléger les procédures de décaissement des dons promis pour que le Gouvernement puisse bénéficier de ces financements dans les premiers mois de l'exercice budgétaire ;
- Améliorer l'efficacité de l'aide extérieure en s'accordant sur les priorités de financements dans chaque secteur ;
- Associer la société civile dans le processus d'arbitrage sur l'opportunité de prendre des engagements d'octroi ou non des aides pouvant compromettre les générations futures par l'alourdissement de la dette du pays

#### **4.4. Aux organisations de la société civile et aux médias.**

- Promouvoir la responsabilité par la sensibilisation des citoyens afin d'accroître l'intérêt du public par rapport au budget ;
- Influencer les décideurs au moment de définir les priorités budgétaires ;
- Fournir un feedback approprié sur les décisions budgétaires ;
- Partager les informations avec les parties prenantes et la communauté sur la taille du budget, sa répartition et ses priorités notamment en postant sur leurs sites web respectifs des extraits de la loi des finances ;
- Contrôler la réalisation des résultats recherchés aussi bien au niveau national que local ;
- Faire rapport sur tout soupçon de corruption budgétaire et attirer l'attention sur le manque d'efficacité et d'efficience budgétaire au niveau national.

#### **4.5. A la population**

- En tant que bénéficiaire des budgets votés, prendre une part active aux diverses étapes du processus budgétaire ;
- Collaborer avec les parlementaires en particulier lors des débats précédant le vote du budget

## **0. INTRODUCTION GENERALE**

### **0.1. Cadre de l'étude**

#### **0.1.1. Contexte et justification**

Au cours de l'année 2007, l'Observatoire de l'Action Gouvernementale (OAG) a initié une réflexion sur une politique budgétaire des dépenses qui serait plus efficace et plus équilibrée pour améliorer les conditions de vie des burundais et asseoir un développement socio-économique durable par une allocation budgétaire conséquente<sup>1</sup>.

A travers les résultats de l'étude de l'année 2007, il est apparu que la loi des finances 2007 avait prévu des ressources très maigres en absolu. En effet, sur une population estimée à 7,5 millions d'habitants, cette loi avait prévu 428,8 Mrds de FBu seulement soit 57.177 FBu par habitant et par an. Les ressources intérieures étaient également très maigres étant donné que la loi des finances avait prévu 209,0 Mrds de FBu, soit 27.868 FBu par habitant et par an.

L'analyse avait également révélé que le budget de l'Etat dépend en grande partie de l'extérieur. Les ressources intérieures étaient très maigres par rapport aux ressources extérieures qui étaient plus importantes: 209,0 Mrds de ressources intérieures contre 219,8 Mrds de ressources extérieures.

La même étude a en outre relevé que, même si les recettes connaissent une croissance continue d'année en année, elles restent néanmoins très faibles en absolu pour un Etat. Les produits fiscaux se sont avérés être la ressource fondamentale du budget de l'Etat, d'où la recommandation de renforcer le secteur privé pour s'assurer de plus fortes rentrées de fonds pour financer l'activité de l'Etat.

Concernant les dépenses, la loi des finances 2007 n'avait prévu qu'un montant de 59.379 FBu par habitant qui est visiblement insignifiant.

Par ailleurs, l'analyse des lois des finances du Gouvernement Burundais montre dans l'ensemble que les services généraux consomment généralement environ 60% du budget pendant que les services sociaux et les services économiques se partagent le reste, soit 40% environ. La part

---

<sup>1</sup> OAG : Analyse critique de la loi des finances du Burundi, exercice 2007. Bujumbura, octobre 2007.

réservée à l'investissement est restée très faible. Certains départements ministériels comme l'agriculture, les travaux publics, les mines et l'énergie, le commerce et l'industrie, le genre, l'environnement, etc, ne reçoivent que des miettes.

Il est également ressorti que le budget de 2007 n'était pas en cohérence avec la volonté politique et les engagements pris par le Gouvernement à travers les priorités annoncées dans le programme 2005-2010, le CSLP et son PAP ainsi que l'adhésion aux OMD.

Or, le budget de l'Etat est l'un des instruments des pouvoirs publics pour orienter l'économie et améliorer le bien être de la population, Malheureusement, depuis plus d'une décennie, la situation socio-économique des burundais ne cesse de s'empirer comme l'indique ces quelques chiffres:

- 66,9% de la population vivent en dessous du seuil de pauvreté en 2006<sup>2</sup> ;
- l'espérance de vie à la naissance est l'une des plus basse du monde avec 44 ans en 2003 contre 46 ans pour l'ensemble des pays de l'Afrique sub-saharienne et 78 ans pour l'ensemble des pays de l'OCDE ;
- le revenu par tête d'habitant d'un burundais était de 83\$ US en 2003 contre 633\$ US pour l'ensemble de l'Afrique subsaharienne.

Des questions se posent ainsi sur la structure des budgets élaborés au Burundi au cours des dernières années et la part optimale qui reviendrait aux ministères économiques et sociaux et aux secteurs qui regorgent plus de pauvres et quelles sont les corrections qui pourraient être introduites dans le processus de budgétisation des années à venir.

C'est pour continuer cette réflexion que l'Observatoire de l'Action Gouvernementale (OAG) a initié cette analyse critique de la loi des finances 2008 en vue de sensibiliser les décideurs sur la nécessité de l'élaboration des budgets qui développent le pays. L'étude de 2008 n'est en aucun cas une répétition de routine par rapport à celle de 2007 mais plutôt elle permet davantage d'avoir un complément d'informations et un meilleur plaidoyer.

- Le premier chapitre fait une présentation générale de la loi des finances du Burundi pour l'exercice 2008 ;

---

<sup>2</sup> Quintin Wodon, Banque Mondiale, Février 2008

- Le deuxième chapitre traite du budget 2008 dans sa dimension répartition sectoriel tout en le confrontant avec les programmes et les engagements du Gouvernement du Burundi ;
- Le troisième chapitre s'appesantit sur les caractéristiques de ce budget ainsi qu'au respect des normes de viabilité ;
- Enfin, le dernier chapitre dégage les conclusions et les principales recommandations adressées à l'endroit du Gouvernement, du Parlement, de la Société civile, des Bailleurs de Fonds et de la population en générale.

### **0.1.2. Objectifs de l'étude**

#### *a. Objectif global:*

L'objectif global de cette étude est de contribuer à asseoir une politique budgétaire fondée sur les objectifs de développement socio-économique du pays.

#### *b. Objectifs spécifiques:*

En initiant cette réflexion, l'Observatoire de l'Action Gouvernementale (OAG) voudrait:

- Eclairer l'opinion sur la structure des finances de l'exercice 2008 ;
- Faire une analyse comparative entre les allocations budgétaires de l'année 2008 et les engagements pris par le gouvernement ainsi que le respect des normes internationales au niveau des allocations budgétaires en matière de santé, d'éducation, etc ;
- Faire une analyse critique de la taille du Budget du Burundi par rapport aux performances économiques (par rapport au PIB par exemple) ;
- Faire une analyse de l'adéquation du Budget du Burundi avec les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) et le Cadre Stratégique de croissance et de Lutte contre la Pauvreté (CSLP) ;
- Définir les normes qui serviraient de guide ou de référence dans le processus de budgétisation des années à venir.

### **0.1.3. Résultats attendus**

Deux résultats principaux sont spécialement attendus de la présente étude ; à savoir:

- La production d'un document de plaidoyer à soumettre aux décideurs pour améliorer le processus de budgétisation des années à venir;
- La sensibilisation et la conscientisation des dirigeants (Gouvernement et Parlement) sur le rôle du budget de l'Etat dans la réduction de la pauvreté et dans la conduite de la politique de développement.

## **0.2. Méthodologie**

Comme déjà annoncé, l'analyse critique de la Loi des Finances de l'Etat du Burundi, exercice 2008, est une continuation d'un travail similaire déjà mené pour le budget de 2007. Ce dernier avait abordé des questions fondamentales comme les priorités, la suffisance, la progression dans le temps et l'équité du budget.

Tout en sauvegardant les étapes basiques de l'analyse budgétaire, la présente analyse ne cherche pas nécessairement à revenir sur les conclusions et les recommandations de la dernière étude qui, sommes toutes, restent pertinentes et d'actualité pour le cas du budget 2008.

L'analyse se fonde en premier lieu sur le respect des principes du droit budgétaire. Par la suite, un intérêt particulier porte sur la taille du budget et ses composantes. Après une présentation générale de la loi des finances de l'exercice 2008, l'étude aborde une comparaison des différentes allocations budgétaires par rapport aux engagements prioritaires du Gouvernement tels qu'ils apparaissent dans divers documents de politiques de développement à moyen et long terme comme le Programme du Gouvernement 2005-2010, le Cadre Stratégique de Croissance et de Lutte contre la Pauvreté (CSLP), le Cadre Stratégique de Consolidation de la Paix au Burundi, le Programme National de Décentralisation, le Plan Stratégique National de lutte contre le VIH/SIDA, etc.

Enfin, en guise de conclusion, les grandes caractéristiques du budget sont mises en exergue avant de formuler des recommandations pour l'amélioration du cycle budgétaire, l'augmentation des recettes, la transparence ainsi que la maîtrise et la rationalisation de l'allocation des dépenses publiques.

## **I. PRESENTATION GENERALE DE LA LOI DES FINANCES DU BURUNDI 2008.**

La « Loi des Finances » a le statut d'un texte qui fixe les moyens dont l'État dispose pour remplir ses missions et mettre en œuvre la politique gouvernementale. Elle vise aussi à faire la lumière sur le fonctionnement managérial et juridique de la gestion de l'économie nationale. S'agissant justement de l'amélioration de la gestion, la Loi des Finances prévoit une budgétisation au premier franc et des dépenses regroupées par missions ou programmes recouvrant l'ensemble des politiques de l'État, placées sous l'autorité politique d'un ministre et l'autorité managériale d'un ordonnateur du budget. La fongibilité des enveloppes à l'intérieur d'un même programme permet aux responsables une liberté de gestion dans la mise en œuvre des politiques dont ils ont la charge afin d'atteindre les objectifs qui sont annoncés et mesurés par des indicateurs chiffrés. La Loi des Finances relève d'un mécanisme de révélation des priorités du Gouvernement puisque les crédits donnent une information directe du poids qui est attribué par le Gouvernement d'abord et le Parlement ensuite à la politique considérée.

### **1.1. Du processus de préparation du Budget 2008.**

#### ***1.1.1. Le budget 2008 ne résulte pas d'un dialogue participatif de tous les acteurs.***

Comme à l'accoutumée, le point de départ pour la préparation du budget 2008 a été la lettre de cadrage élaborée par le Ministère des Finances, de la Planification et de la Coopération Internationale. Dans cette lettre, il y était bien stipulé que l'hypothèse centrale de projection du nouveau budget était fondée sur le retour de la paix, la reprise de croissance de l'économie ainsi que la prise en compte des axes du Cadre Stratégique de croissance et de Lutte contre la Pauvreté (CSLP), la stabilisation macroéconomique et le renforcement de la gestion des finances publiques.

Par la suite l'élaboration du budget de l'Etat burundais s'est poursuivie au cours des conférences budgétaires. Ce sont des réunions qui rassemblent les représentants du Ministère des Finances et ceux des ministères sectoriels. Toutefois, la préparation du budget ne résulte que très faiblement d'un dialogue entre le Ministre des Finances et les ministères sectoriels. En effet, les montants alloués à chaque ministère ne résultent pas nécessairement d'une analyse rationnelle des besoins de ce ministère.

Dans la pratique, il semble plutôt que c'est le Ministère des Finances qui a la responsabilité globale d'élaborer et d'exécuter le budget.

La transparence et le débat public sur les questions du budget devraient être une condition préalable d'une participation efficace du législateur, de la société civile et de la population dans ce qui a trait aux allocations budgétaires consensuelles dans des secteurs prioritaires.

### ***1.1.2. Le budget 2008 a été préparé tardivement et sous une forte influence d'institutions internationales.***

En allant au fond des choses et dans la mesure où la contribution des partenaires extérieurs dans le budget est prépondérante, la préparation du budget résulte d'un dialogue entre quelques responsables du Ministère des Finances et les représentants des bailleurs avec comme tête de file le FMI. Ceci pour la simple raison que d'une part le budget du Burundi est en grande partie construit en fonction des aides extérieures attendues pour l'année à venir et d'autre part, il faut mettre au point des mesures d'accompagnement visant la stabilité macroéconomique via la maîtrise de l'inflation et de la politique monétaire prudente. Or, c'est le FMI qui garantit la viabilité du budget au regard de ces contraintes de stabilité et de financement externe.

Par ailleurs, le processus de préparation et d'élaboration du budget est généralement lancé tardivement. Ce fut le cas pour le budget de 2008. La conséquence directe en est que le temps matériel pour l'analyse et l'amendement du projet de Loi des Finances par le Parlement a été réduit.

Dans l'avenir donc, il est primordial de fixer un calendrier de préparation du budget suffisamment étalé pour permettre à tous les acteurs de disposer du temps matériel pour proposer leurs commentaires, discuter et arrêter un budget réaliste, cohérent et transparent. Cette participation devrait être plus inclusive et commencer par le public, les médias, la société civile avant de proposer le projet aux élus du peuple.

Le Gouvernement pourrait par exemple instituer un processus budgétaire plus transparent qui dure toute une année et qui assure la participation de tous les partenaires comme c'est le cas dans beaucoup de pays.

## 1.2. De la ventilation du budget 2008

Le budget de l'Etat ventilé aussi bien en recettes qu'en dépenses se présente comme suit:

Tableau n°1: Le budget du Burundi, exercice 2008.

<b>Recettes du Budget 2008</b>		<b>Dépenses du Budget 2008</b>	
<b>a. Produits fiscaux</b>	<b>234 183 510 697</b>	<b>a. Dépenses courantes</b>	<b>353 997 296 267</b>
<b><i>Impôts sur les revenus, les bénéfices et les gains en capital</i></b>	<b>60 300 935 943</b>	<b><i>Dépenses sur biens, services et autres transferts courants</i></b>	<b>319 763 023 459</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Personnes physiques</li> <li>▪ Sociétés</li> <li>▪ Non ventilables</li> </ul>	20 804 426 579 32 744 395 071 6 752 114 293	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Salaires</li> <li>▪ Autres biens et services</li> <li>▪ Arriérés sur le secteur public et privé</li> <li>▪ Contributions aux organismes internationaux</li> <li>▪ Transferts aux ménages</li> <li>▪ Subsidés et subventions</li> </ul>	140 713 639 100 98 045 387 203 4 676 539 544 3 069 973 418 27 302 487 059 45 954 997 135
<b><i>Impôts intérieurs sur les biens et services</i></b>	<b>125 519 461 892</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Impôts généraux sur les biens et services</li> <li>▪ Accises</li> <li>▪ Taxes sur la permission d'utiliser des biens ou d'exercer des activités</li> <li>▪ Impôts sur biens et services</li> </ul>	78 475 566 260 46 452 495 632 47 800 000 543 600 000		
<b><i>Impôts sur le commerce extérieur et les autres transactions internationales</i></b>	<b>44 152 939 679</b>	<b><i>Versements d'intérêts</i></b>	<b>29 432 490 128</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Droits de douane et autres droits d'importation</li> </ul>	33 609 596 419	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Versements d'intérêts extérieurs</li> <li>▪ Versements d'intérêts intérieurs</li> </ul>	11 730 040 792 17 702 449 336

<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Taxes à l'exportation</li> <li>▪ Autres impôts sur le commerce extérieur et les transactions internationales</li> <li>▪ Impôts sur le commerce extérieur directement affectés</li> </ul>	<p>6 135 160 580</p> <p>4 408 182 680</p>	<p><b>Dépenses des fonds</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Fonds Routier National</li> <li>▪ Fonds stock stratégique carburant</li> </ul>	<p><b>4 801 782 680</b></p> <p>3 851 782 680</p> <p>950 000 000</p>
<b>Impôts sur le patrimoine</b>		<b>b. Dépenses en capital et prêts nets</b>	<b>240 640 548 386</b>
<b>Autres produits fiscaux</b>	<b>4 210 173 183</b>	<b>Dépenses en capital</b>	<b>242 640 548 386</b>
<b>b. Produits non fiscaux</b>	<b>20 373 648 945</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Dépenses en capital sur budget national</li> <li>▪ Moins le paiement des arriérés sur budget national</li> <li>▪ Tirage sur dette directe</li> <li>▪ Dons en capital</li> </ul>	<p>50 692 027 787</p> <p>-100 000 000</p> <p>38 061 132 293</p> <p>153 987 388 306</p>
<b>Revenu de la propriété</b>	<b>13 707 674 000</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Dividendes</li> <li>▪ Prélèvements sur les quasi-sociétés</li> <li>▪ Loyers</li> </ul>	<p>9 118 674 000</p> <p>2 509 000 000</p> <p>2 080 000 000</p>		
<b>Autres recettes non fiscales</b>	<b>6 665 974 945</b>	<b>Prêts nets du Trésor</b>	<b>-2 000 000 000</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Droits administratifs</li> <li>▪ Amendes, pénalités et confiscations</li> <li>▪ Produits divers et non identifiés</li> </ul>	<p>3 760 000 000</p> <p>371 000 000</p> <p>2 534 974 945</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Tirage sur prêts rétrocédés</li> <li>▪ Recouvrement des prêts rétrocédés</li> </ul>	<p>-2 000 000 000</p>
<b>c. Dons</b>	<b>302 703 638 306</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Dons courants</li> <li>▪ Dons en capital</li> </ul>	<p>148 716 250 000</p> <p>153 987 388 306</p>		
<b>TOTAL DES RESSOURCES</b>	<b>557 260 797 948</b>	<b>TOTAL DES CHARGES</b>	<b>594 637 844 653</b>

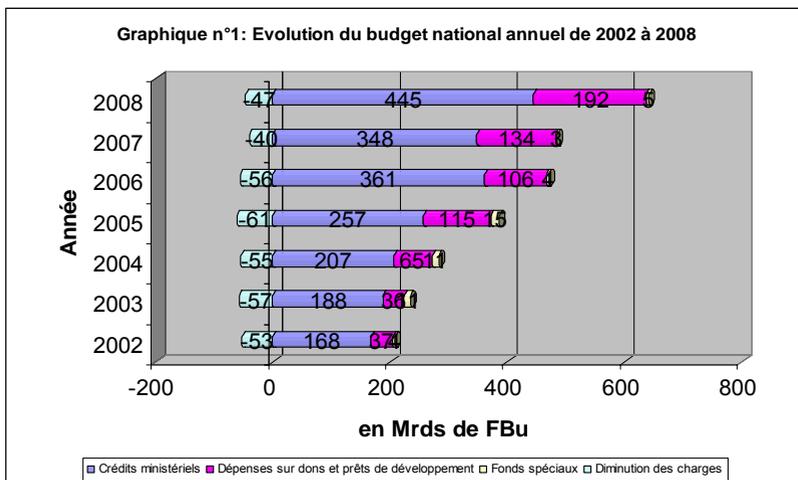
Source : Loi des Finances 2008.

### 1.1.3. Le budget 2008 dépend essentiellement des financements extérieurs.

Le budget national comprend quatre composantes à savoir:

- Les crédits ministériels attribués aux différents départements ministériels et aux autorités et services émergeant du budget de l'Etat;
- Les dépenses financées sur les prêts et les dons au développement par les bailleurs;
- Les dépenses des fonds spéciaux;
- Les dépenses négatives ou allègements de dépenses.

Le budget global est constitué de l'agrégation de ces quatre éléments. Pour l'exercice 2008, le budget s'élève ainsi officiellement à 594,6 Mrds de Francs burundais soit environ 504 millions de dollars américains. Il comprend d'abord les crédits ministériels composés essentiellement du budget de l'Etat au sens strict, c'est-à-dire le budget de fonctionnement et d'investissement. Ces crédits totalisent 445 Mrds de Francs burundais (environ 378 millions de dollars). Viennent ensuite la dette qui devrait en réalité être classé en dehors des moyens de fonctionnement de l'Etat et enfin, les dépenses de projets et programmes financés par des dons ou des prêts respectivement pour 154 et 38 Mrds de FBu.



Source : Construit à partir des données de la loi des finances 2008.

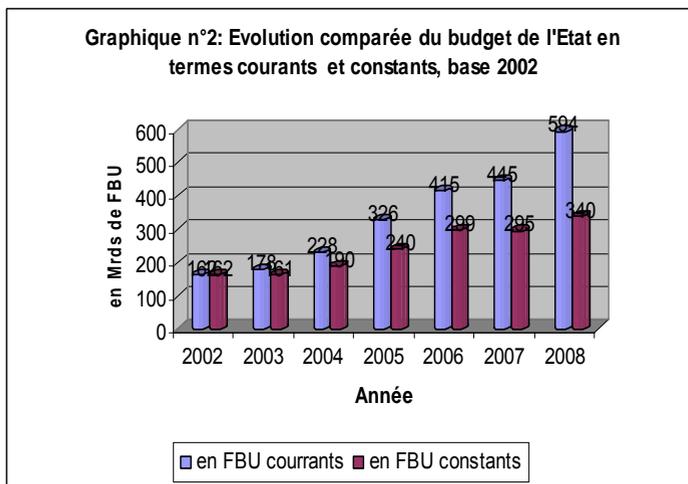
Le budget des recettes du Burundi de l'exercice 2008 est donc essentiellement construit en fonction des aides extérieures attendues dans l'année pour laquelle il est voté. Il comprend deux grandes composantes à savoir les recettes internes qui représentent 46% du total des ressources et les ressources externes qui font 54%.

#### **1.1.4. Le volume du budget 2008 est très modeste.**

En considérant ce budget de façon globale, c'est un budget extrêmement faible au regard de la population burundaise. C'est comme si à chaque burundais l'Etat lui consacre un peu moins de 69.957 FBu par an (à peu près 59\$US). Il va sans dire qu'on ne peut pas laisser des traces avec très peu de choses qui existe au départ. Cette modicité du volume du budget est une lapalissade qui est le reflet du niveau de richesse évalué à travers le produit intérieur brut.

Par rapport au PIB, les dépenses du budget ne représentent que 55,4%. Cette proportion était déjà passée de 37,3% en 2006 à 35,2% en 2007, soit une baisse de 2,1 points. Cette faiblesse des ressources entraîne de fait la limitation des enveloppes allouées aux différents secteurs de la vie nationale.

L'évolution du montant global du budget semble pourtant être spectaculaire entre 2002 et 2008 passant de 162 Mrds à 595 Mrds de FBu. C'est une augmentation de près de 267% marquée par une accélération à partir du budget de 2005. Cependant, en termes réels, cette croissance est beaucoup plus faible; de l'ordre de 110%.



Source: Loi des Finances 2008 et déflation.

## **1.2. La loi des finances 2008 est plus ou moins conforme aux principes budgétaires.**

La loi des finances du Burundi, exercice 2008, respecte dans l'ensemble les quatre grands principes budgétaires que sont l'annualité, l'unicité, la spécialité et l'universalité budgétaire.

### **1.2.1. Le budget 2008 respecte le principe de l'annualité.**

Le principe d'annualité budgétaire consiste à fixer pour une année la durée de l'exercice budgétaire. Cela signifie que l'autorisation budgétaire donnée par la Loi des Finances n'est valable que pour une année. Cela signifie aussi que l'autorisation de dépenses donnée par la Loi des Finances au Gouvernement ne couvre également qu'une année. Consacré par la Constitution de la République du Burundi, ce principe est respecté pour la Loi des Finances 2008.

Cependant, l'adhésion du Burundi à l'East African Community (EAC) exige que le pays adhère aux exigences de la communauté en matière de procédures budgétaires et notamment la périodicité du budget qui respecte le principe d'annualité mais à des dates différées ( mars à février).

### **1.2.2. Le budget 2008 respecte le principe de l'unicité.**

Le principe d'unicité veut, quant à lui, que le Budget Général de l'Etat soit présenté dans un document unique et qu'il soit exhaustif. Cela présente des avantages multiples en terme d'examen de la cohérence et de la vision d'ensemble des moyens dont dispose l'Etat ainsi que la politique mise en avant par le Gouvernement. Pour ce budget 2008, le constat est que le budget ordinaire et celui d'investissement sont aujourd'hui consolidés. Cependant, il y a lieu de signaler que des progrès restent encore à accomplir avant d'arriver à un compte unique du Trésor car il subsiste encore des comptes extrabudgétaires<sup>3</sup>, gérés en dehors du circuit normal des dépenses et de manière parfois non conforme aux normes légales et réglementaires<sup>4</sup>. Ces comptes devraient être supprimés en vue du strict respect du principe de l'unicité.

### **1.2.3. Le budget 2008 respecte le principe de la spécialité.**

Le principe de la spécialité consiste à affecter des crédits budgétaires à un service ou à un ensemble de services. Ces crédits sont spécialisés par chapitre groupant les dépenses selon leur nature, leur destination et leur fonction. Ce principe permet d'assurer la cohérence, la transparence et la rigueur budgétaire par le fait qu'il inclut sous un titre précis chaque dépense envisagée. Il est rendu possible par une nomenclature appropriée. La Loi des Finances de l'exercice 2008 est présentée conformément au Plan Budgétaire et comptable de l'Etat. Ce qui facilite le suivi et le contrôle du budget et même de produire des statistiques. Bien plus, la possibilité de disposer d'une classification économique permet d'identifier la nature de chaque dépense y compris les dépenses de lutte contre la pauvreté.

### **1.2.4. Le budget 2008 respecte le principe de l'universalité.**

Le principe de l'universalité budgétaire veut que toutes les recettes perçues pour le compte du Trésor soient toutes utilisées pour couvrir l'ensemble des dépenses sans corrélation entre une recette et une dépense spécifique. C'est ce qu'on appelle « règle de non affectation préalable ». Aussi appelée « règle de produit brut ou règle de la non compensation », cette règle signifie aussi que les dépenses et les recettes doivent figurer dans la loi des finances pour le produit brut. Il ne doit pas y avoir une

---

<sup>3</sup> Exemple du Fonds « d'Appui aux Bonnes Initiatives ».

<sup>4</sup> Rapport de la Cour des Comptes, Juillet 2008 (cfr annexe 2 : liste des comptes hors budget).

compensation entre elles, le budget ne doit pas afficher un solde net. Tout doit être mentionné dans la loi des finances. Les services administratifs ne peuvent pas se procurer par eux-mêmes des ressources en dehors des crédits qui leur sont alloués.

Tel que proposé, le Budget Général de l'Etat pour 2008 respecte ce principe puisque, à part le Fonds Routier National qui est une administration personnalisée, aucun autre fonds directement affectée ne se trouve dans ce budget. Néanmoins, il existe encore comme déjà souligné plus haut quelques comptes extrabudgétaires qui violent ce principe.

#### **1.4. Les tendances des recettes du budget 2008.**

##### **1.4.1. *Des recettes en nette augmentation.***

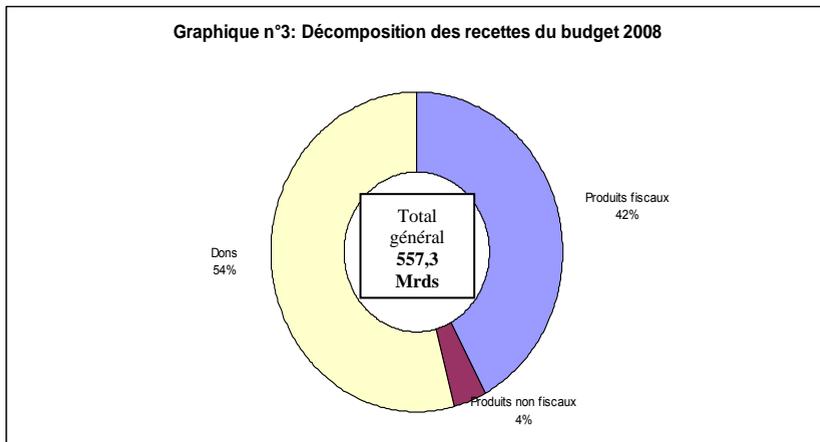
Les prévisions des recettes totales intérieures du budget 2008 sont de 254.6 milliards de FBu contre 211,1 milliards de FBu en 2007 soit une hausse de 20.6%. Cette évolution a priori favorable en valeurs courantes l'est évidemment moins lorsqu'on introduit la perte de valeur de la monnaie sur la période. En termes réels, avec une inflation de 8.4%, la hausse des ressources intérieures du budget n'est finalement que de 11,3%. Les recettes fiscales qui s'élèvent à 234.2 milliards, représentent 92 % des recettes totales hors dons.

Cette progression est imputable essentiellement aux taxes sur biens et services (glissement annuel de +29,1%) mais aussi à l'impôt sur les revenus qui a connu un glissement annuel de 32,5%. En plus des faibles montants prévus en 2008 pour les recettes non fiscales (baisse de 18,1%), il faudra envisager des efforts soutenus pour percevoir ces recettes.

Les dons attendus en 2008 sont de 302.7 milliards de FBu contre 164.7 milliards de FBu en 2007 soit une augmentation de 83.8%. Ils sont composés de dons en capital (154 Mrds de FBu) et de dons courants (148.7 Mrds de FBu). Par rapport à l'ensemble des dons courants prévus en 2008, les aides bilatérales représentent 43% tandis que les aides courantes qui seront reçus des organisations internationales représentent 57%.

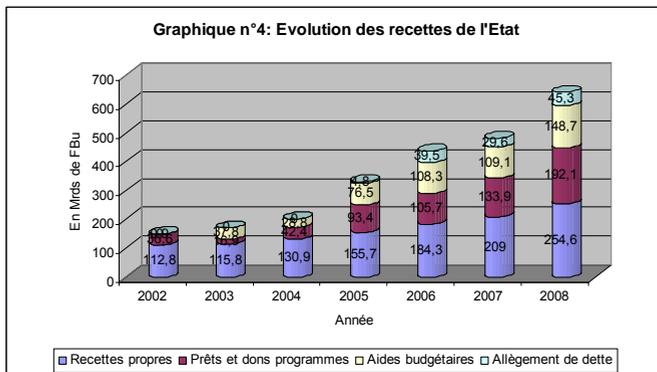
Les dons en capital de l'exercice 2008 marquent un accroissement de 39,1% par rapport à l'année 2007. Cependant, rien ne permet de confirmer qu'ils seront réalisés s'ils ne reposent pas sur des promesses sûres. Cela

est d'autant plus justifié que sur les 220 Mrds de FBU de dons attendus dans le budget de 2007, le Burundi n'a bénéficié que de 159 Mrds de FBU, soit 72,3% de réalisation.



Source : Construit à partir des données de la loi des finances, exercice 2008

Il apparaît donc que les recettes du budget de l'Etat burundais proviennent essentiellement des recettes propres et des ressources extérieures parmi lesquelles les prêts et les dons de développement ainsi que les aides budgétaires ou dons courants. A cela, il faut ajouter les allègements ou annulations de dettes dont il est question plus loin.



Source : Construit à partir des données des budgets 2002 à 2008.

### **1.4.2. Des changements dans la structure des recettes du budget.**

Ces dernières années, la tendance générale qui s'observe est celle de l'accroissement des ressources propres ainsi que des apports des bailleurs de fonds mais à des rythmes différenciés. Entre 2002 et 2008, les contributions des bailleurs dans le budget ont été multipliées par quatorze. De leur côté, les recettes propres ont augmenté de 108.3% sur la même période.

Pour mieux visualiser ce changement dans la structure de financement du budget de l'Etat, il faut plutôt considérer le tableau n°2 suivant qui met en évidence la part des recettes par origine. Il se dégage clairement du tableau n°2 que les recettes propres qui représentaient autrefois plus de 70% du total sont tombées autour de 40% en 2008 au profit des autres sources de financement extérieur.

**Tableau n°2 : Composition des recettes par origine (en %)**

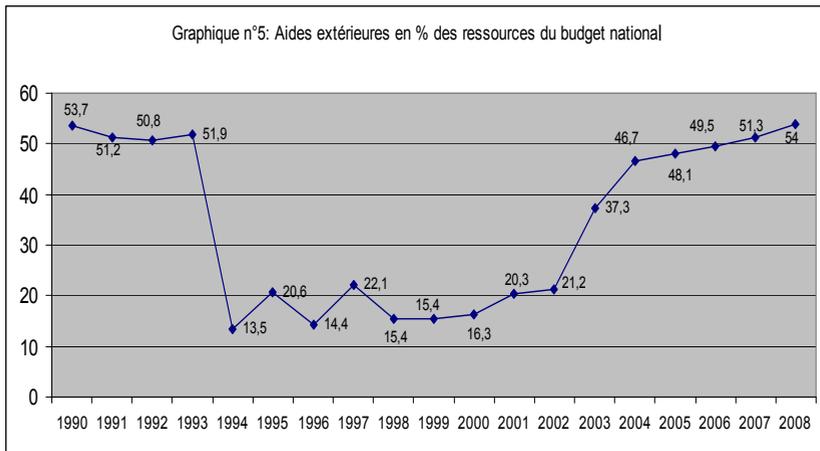
Année	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Recettes propres	71	68	65	47	42	43	40
Prêts et dons de développement	23	10	21	28	24	28	30
Aides budgétaires	6	22	14	23	25	23	23
Allègement de dette	0	0	0	2	9	6	7
Total	100	100	100	100	100	100	100

Source: Construit à partir des données des budgets 2002 à 2008.

Ce tableau appelle toutefois un autre commentaire. Les recettes provenant des bailleurs de fonds sont sans doute sous-estimées dans la mesure où les bailleurs n'avaient pas encore arrêté définitivement leurs contributions pour l'année 2008 au moment où le budget était entrain d'être préparé. De plus les paiements effectués dans le cadre des projets ne passent toujours pas au Ministère des Finances et partant ne figurent que partiellement dans ce document. Ce sont en fait des dépenses effectuées par les bailleurs de fonds.

### 1.4.3. Une reprise des aides extérieures qui se confirme à travers la Loi des Finances 2008.

Concernant cette aide extérieure, elle était importante au début de la décennie 1990<sup>5</sup> et représentait environ 50 % des recettes budgétaires intérieures. Cela dit, ce chiffre s'est considérablement réduit durant la longue période de crise qu'a connue le pays. Le niveau de l'aide extérieure a oscillé autour d'une valeur relativement faible de 15% (avec même une valeur minimale de 5 % en 1998). Même si on sait qu'il existe une forte variabilité dans l'importance de l'aide extérieure aux différents pays d'Afrique subsaharienne, on doit reconnaître ici que, durant cette période, le Burundi n'était pas de ceux qui étaient favorisés sur ce plan. Ceci étant, on constate qu'à partir de 2004, l'aide extérieure commence de nouveau à affluer pour atteindre, en 2008, un niveau de 54%. La capacité d'absorption de cet afflux de ressources supplémentaires importantes doit être considérée avec attention et mise au centre des stratégies futures de développement du pays.



Source: ISTEERBU : Base de données sur le Développement Humain, 2007

<sup>5</sup> ISTEERBU : Base de données sur le Développement Humain, 2007 et la loi des Finances 2008.

#### **1.4.4. Des ressources intérieures plutôt trop faibles en termes réels.**

Si l'on veut identifier les moyens d'action de l'Etat pour assurer, avec ses ressources nationales propres, les besoins de sa population, il est pertinent de rapporter le montant de ces ressources, en valeurs constantes, au nombre d'habitants du pays. On observe alors que ces moyens sont en 2008 inférieurs, (16.200 FBU) à ce qu'ils étaient en 2001 (18.100 FBU).

#### **1.4.5. Une pression fiscale très élevée.**

L'évolution des moyens de l'Etat par habitant résulte en fait de l'évolution du PIB et de la population, mais aussi de l'évolution de la pression fiscale (recettes nationales en proportion du PIB). Cette dernière grandeur progresse sensiblement avec des valeurs comprises entre 16 % et 22 % au cours des cinq dernières années, après des valeurs comprises entre 15 % et 17 % au début de la décennie et inférieures à 15 % au milieu de celle-ci (alors que la crise économique était à son maximum).

En résumé, même si le pays réussit donc à mobiliser de plus en plus un volume relativement important de recettes budgétaires sur ses propres ressources, il convient de noter qu'avec un chiffre proche de 22%, la pression fiscale est relativement élevée, en particulier compte tenu du niveau de PIB par habitant du pays. Ce sont plutôt des valeurs comprises entre 10 % et 14 % qui sont observées dans les pays d'Afrique subsaharienne comparables<sup>6</sup> dont le PIB par habitant est inférieur à 250 \$US.

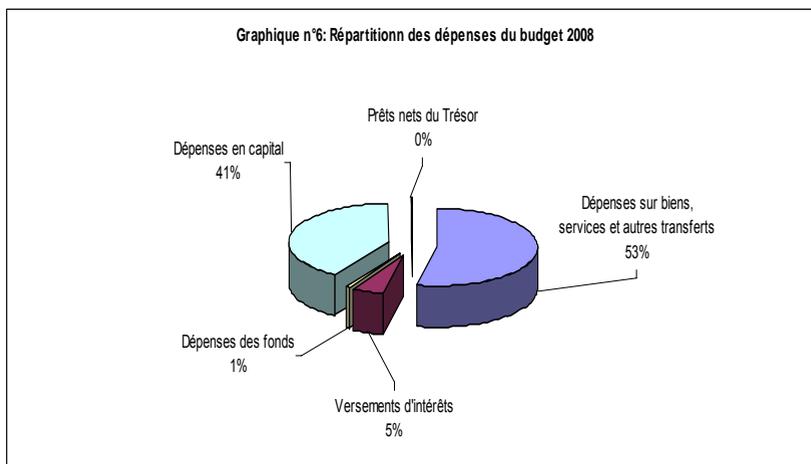
### **1.5. L'évolution des dépenses de la Loi des Finances 2008.**

#### **1.5.1. Un volume faible des dépenses marquées par une forte progression.**

De façon évidente, le montant des dépenses de l'Etat burundais est essentiellement contraint par ses maigres recettes. Les dépenses totales du budget 2008 sont fixées à 594.6 milliards de FBu augmentant ainsi de 33,5% par rapport à l'exercice précédent. La figure n°6 ci-après en donne la répartition:

---

<sup>6</sup> Données du Fonds Monétaire International



Source : Construit à partir des données du budget 2008

Avec une prévision de dépenses courantes de 354 milliards de FBu, le budget de 2008 marque une progression de 27.9% par rapport à l'année précédente. Malgré cela, le volume prévu des dépenses courantes du gouvernement par habitant (en valeurs monétaires de 2008) n'est qu'environ de 41.467 FBu, soit 35\$US par an. Les dépenses courantes restent tout de même plus élevées que les dépenses en capital. Le budget de 2008 consacre ainsi un déséquilibre chronique entre les dépenses courantes et les dépenses en capital.

### **1.5.2. Des dépenses courantes fortement influencées par la masse salariale.**

La masse salariale constitue la part la plus importante des dépenses courantes avec 140.7 milliards consacrés aux salaires, soit 39.7%. La part de cette masse salariale dans le PIB qui était de 11.3% en 2007 s'établit à 13,1% en 2008, soit une hausse de 1,8 point de pourcentage. L'achat des biens et services ne compte que pour 98,1 milliards de FBu en 2008 contre 72.4 Mrds de FBu en 2007. Dans ce montant se retrouve entre autres des dépenses de location (15 Mrds), de frais de mission, contact, intendance et réception (7.2 Mrds), d'entretiens et réparations de véhicules (5 Mrds) ainsi que les imprévus (2 Mrds). Ce sont des dépenses importantes, qui

augmentent d'année en année et pour lesquelles des mesures devraient être prises pour les maîtriser.

A titre d'illustration, les dépenses de location passe 10,1 Mrds en 2007 à 15 Mrds de FBu en 2008, soit un accroissement de 48,5%. Les frais de mission, contact, intendance et réception représentent à eux seuls 7,3% de la rubrique autres biens et services budgétisée pour 98,1 Mrds de FBu, soit 7,2 Mrds de FBu. Des mesures s'imposent pour les contenir dans la mesure où leur engagement se termine chaque année avant la fin du premier semestre pour recourir par la suite à la rubrique des imprévus. L'anomalie est aggravée par le fait que même ces imprévus connaissent des virements en leur faveur et que les paiements y effectués dépassent toujours les prévisions.

### **1.5.3. Une augmentation sensible des dépenses en capital.**

Les dépenses en capital et les prêts nets passent à leur tour de 168.5 milliards de FBu en 2007 à 240.6 milliards de FBu en 2008, soit une augmentation de 42.8%. La structure des dépenses en capital pour l'exercice 2008 (voir tableau n°3) dégage qu'elles sont composées des ressources nationales, des tirages sur la dette directe et des dons en capital. Le tableau suivant montre l'importance de chaque composante.

Tableau n°3: Répartition des dépenses en capital du budget 2008

<b>Source</b>	<b>Budget 2008</b>	<b>Pourcentage</b>
Dépenses en capital sur ressources nationales	50.692.027.787	20,9
Tirage sur dette directe	38.061.132.293	15,7
Dons en capital	153.987.388.306	63,4
<b>Total des dépenses en capital</b>	<b>242.640.548.386</b>	<b>100</b>

Source : Loi des Finances, exercice 2008.

Le tableau précédent montre que par rapport au total des dépenses en capital, les dépenses en capital sur ressources nationales ne représentent que 20.9% et les dépenses sur dette et dons en capital constituent 79.1%. Ce dernier chiffre représente ainsi le niveau de dépendance du développement du Burundi de l'extérieur.

Par rapport à de nombreux pays de la région, on notera que les dépenses en capital sont relativement modestes au sein des dépenses publiques<sup>7</sup>. Cette situation est très probablement à mettre au compte du niveau réduit de l'aide extérieure. Or, c'est elle qui a permis aux autres pays africains de financer l'essentiel de leurs investissements. Dans le cas du Burundi donc, ce sont naturellement les investissements qui en pâtissent. Il faut tout de même ajouter, en contrepoint, que les conditions politiques et de sécurité dans le pays n'ont bien sûr pas été favorables aux investissements. Cela dit, ces deux dernières années, 2007 et 2008, parallèlement à l'accroissement de l'aide extérieure, voient de nouveau ces dépenses en capital augmenter de façon sensible pour atteindre respectivement 38,3 % et 40,8 % des dépenses publiques.

#### **1.5.4. Des arriérés de dettes payés sur les dépenses en capital.**

Contrairement à ce à quoi on devrait s'attendre, pour l'exercice 2008, une partie des dépenses en capital ne servira pas à l'investissement direct mais plutôt au remboursement des dettes intérieures et extérieures des années antérieures. Le montant de ces dépenses s'élève à 2,1 Mrds de FBu dont 0,1 Mrds de FBu destinées au paiement des arriérés sur budget national et 2 Mrds de FBu au remboursement des prêts rétrocédés.

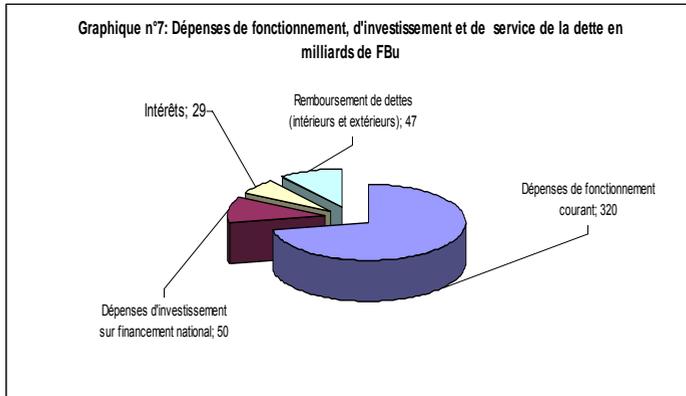
De plus, concernant le paiement des arriérés, bien qu'il y ait une amélioration, on constate qu'ils sont enregistrés de façon récurrente dans les budgets des années précédentes avec des montants de 1,7 Mrds de FBu, 0,4 Mrds de FBu et 0,1 Mrds de FBu respectivement pour les exercices 2006, 2007 et 2008. Ils constituent en quelque sorte une forme de financement par défaut; raison pour laquelle ils sont enregistrés dans les charges de l'Etat dans la partie des dépenses avec un signe négatif.

Il est peut être permis de penser qu'avec l'audit de tous les arriérés intérieurs et extérieurs la question des arriérés sera désormais maîtrisée et ne va plus constituer un obstacle majeur à la transparence des finances publiques. Avec le nouveau programme convenu entre le Gouvernement et le FMI, la situation devrait être telle qu'à la fin de l'exercice en cours, les arriérés intérieurs et extérieurs équivalent à zéro. Il va cependant falloir mobiliser tout le temps un niveau des ressources disponibles suffisantes et à réguler les dépenses en ajustant les engagements au niveau des recettes.

---

<sup>7</sup> FMI : Burundi -Questions générales et appendice statistique, 2006.

Dans l'ensemble, l'Etat du Burundi consacrera 71.7% de son budget strict 2008 aux dépenses de fonctionnement courantes et 11.2% à des dépenses d'investissement<sup>8</sup>. Les 17.1% restants serviront à rembourser la dette nationale (capital et intérêts).



## 1.6. Le financement du déficit public.

### 1.6.1. Un budget à priori déséquilibré.

La loi des finances 2008 dégage un déficit courant hors dons de 96.4 milliards FBu contre 67.8 milliards en 2007 et un solde courant dons compris plutôt positif qui atteint 203.3 milliards de FBu. Ceci montre que le Gouvernement entend recevoir exceptionnellement un montant considérable de dons pour l'exercice 2008.

En prenant en compte les dépenses en capital et les prêts nets, le déficit global hors dons atteint 340.1 milliards de FBu et se réduit à 37.4 milliards de FBu si on incorpore les dons. Par rapport au PIB, il est prévu que le déficit global atteigne 31,7% en 2008 contre 23,3% en 2007. Le tableau n°4 ci-après montre les éléments qui entrent en ligne pour le financement du budget 2008.

<sup>8</sup> Le budget de 2008 contient 196 projets d'investissement pour un montant total de 31 Mrds de nos francs. Sachant que ce budget se monte en dépense à 520 Mrds de FBu, en réalité, les dépenses d'investissement représentent moins de 6% du total.

Tableau n° 4: Financement du déficit budgétaire

Recettes du Budget 2008		Dépenses du Budget 2008	
<b>a. Recettes courantes</b>	<b>254 557 159 642</b>	<b>a. Dépenses courantes</b>	<b>353 997 296 267</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Recettes fiscales</li> <li>▪ Recettes non fiscales</li> </ul>	<p>234 183 510 697</p> <p>20 373 648 945</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Dépenses sur biens, services et autres transferts courants</li> <li>▪ Versements d'intérêts</li> <li>▪ Dépenses des fonds</li> </ul>	<p>319 763 023 459</p> <p>29 432 490 128</p> <p>4 801 782 680</p>
<i>Solde courant hors dons</i>			-96 440 136 625
<b>b. Dons</b>	<b>302 703 638 306</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Dons courants</li> <li>▪ Dons en capital</li> </ul>	<p>148 716 250 000</p> <p>153 987 388 306</p>		
<i>Solde courant y compris les dons</i>	203 263 501 681		
		<b>b. Dépenses en capital et prêts nets</b>	<b>240 640 548 386</b>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Dépenses en capital</li> <li>▪ Prêts nets du Trésor</li> </ul>	<p>242 640 548 386</p> <p>-2 000 000 000</p>
<i>Solde global avec dons</i>			- 37 377 046 705
<i>Solde global hors dons</i>			-340 080 685 011
<i>Arriérés</i>			
<i>Déficit base caisse</i>			-37 377 046 705
<b>Financement du déficit</b>			
<i>Financement extérieur net</i>			459 051 033
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Tirage sur dette directe</li> <li>▪ Tirage sur dette rétrocédé</li> <li>▪ Remboursement dette directe</li> </ul>			<p>38 061 132 293</p> <p>-37 602 081 260</p>
<i>Financement intérieur net</i>			36 917 995 672

<i>Avances BRB, Bons et Obligations du Trésor</i>			0
<i>Allègement de la dette (PPTE)</i>			41 200 000 000
<i>Allègement de la dette (Club de Paris)</i>			4 101 648 101
<i>Remboursement dette intérieure</i>			-8 383 652 429
<b>BESOIN DE FINANCEMENT</b>			<b>0</b>

Le budget tel qu'il est présenté est donc équilibré. L'ensemble des dépenses budgétaires est égal à l'ensemble des recettes et le budget ne dégage ainsi aucun besoin de financement.

### **1.6.2. Un déficit budgétaire largement financé de l'extérieur.**

L'équilibre budgétaire établi à la section précédente suscite quelques commentaires quant à son financement. Il est prévu un financement par l'extérieur pour 302,7 Mrds de FBu avec des dons et pour 38.1 Mrds de FBu avec des prêts. Le Gouvernement burundais ne couvre donc que partiellement les dépenses inscrites à son budget. En incorporant les tirages sur dette directe, le financement extérieur du budget du gouvernement initialement arrêté à 54% passe à 57%.

### **1.6.3. Un financement intérieur du déficit dominé par l'allègement de la dette.**

Quant au financement intérieur du déficit budgétaire, il se chiffre à 36,9 milliards après remboursement au secteur privé pour 8.4milliards de FBu. Ces financements intérieurs sont essentiellement constitués des ressources IPSTE. Le montant de ces ressources est de 41,2 milliards de FBu contre 25,5 milliards de FBu en 2007, soit un taux de croissance de 61,6%.

Cependant, il est anormal de présenter les fonds IPSTE comme une ressource intérieure servant au financement du déficit constituant ainsi à tort des excédents générés par l'économie nationale. Pourtant, ces ressources qui proviennent de l'allègement de la dette (tout comme celles du Club de Paris) sont supposées d'abord être remboursées avant d'être affectées de nouveau comme des dons même s'il ne s'agit pas de flux nouveaux provenant de l'extérieur .

### **1.6.4. Un équilibre budgétaire artificiel et fragile.**

L'équilibre du budget tel qu'il est établi risque cependant d'être artificiel dans la mesure où le recours aux financements extérieurs n'est pas toujours sûr et certains montants de ressources peuvent être exagérés au regard des réalisations des années antérieures.

A titre d'exemple, le décaissement des fonds annoncés lors de la Table Ronde de Mai 2007 a pris d'importants retards en raison d'un certain nombre de facteurs, tels que la conclusion du sixième examen par le Fonds monétaire international (FMI) de la Facilité pour la Réduction de la Pauvreté et pour la Croissance (FRPC), la mauvaise gestion des finances publiques, la faiblesse des capacités institutionnelles et l'absence de cadres d'évaluation et de contrôle fiables de la coordination de l'aide.

Cet équilibre reste aussi fragile puisqu'il repose en partie sur des éléments dont la réalisation est aléatoire et sur des estimations non cohérentes et parfois surestimées. En effet, certains dons ont été pris globalement sans tenir compte des plans opérationnels de mise en œuvre des projets ou des budgets annuels (cas du don IDA démobilisation qui est surestimé, cas de la réhabilitation de la voirie de Bujumbura sur 18 mois, construction de la RN12 sur 18 mois, etc).

A l'inverse, la question qui peut découler de ce qui précède est celle qui concerne la capacité d'exécution des projets ou d'absorption des fonds car, dans bien des cas, les donateurs sont souvent confrontés à la gestion des fonds non utilisés alors que les échéances fixés pour la réalisation des projets arrivent à terme avec des taux de décaissement souvent inférieurs à 50%.

## **2. LE BUDGET DE L'EXERCICE 2008 ET LES PROGRAMMES PRIORITAIRES DU GOUVERNEMENT.**

En l'an 2000, la communauté internationale a adopté les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) visant la réduction de la pauvreté, de la mortalité infantile et maternelle, des inégalités de genre ainsi que l'arrêt de la dégradation de l'environnement, de l'expansion du VIH/SIDA et enfin la promotion de la scolarisation pour tous.

Pour relever le défi de la consolidation de la paix en améliorant rapidement le niveau de vie des populations, le Burundi a mis à profit l'élaboration du CSLP complet pour faire des OMD l'outil de planification du développement entre 2006 et 2015. Le CSLP a tracé les contours d'une politique du pays autour de quatre axes stratégiques qui sont :

- l'amélioration de la gouvernance et de la sécurité ;
- la promotion d'une croissance économique durable et équitable ;
- le développement du capital humain ;
- la lutte contre la pauvreté.

D'autres instruments de mise en œuvre de cette stratégie ont été adoptés dont:

- le Programme d'Actions Prioritaires du CSLP ;
- le Programme du Gouvernement du Burundi à l'horizon 2010 ;
- le Programme National de Décentralisation et son Plan d'Action ;
- le Plan Stratégique National de lutte contre le VIH/SIDA 2007-2011, etc.

## Encadré: Principaux éléments du programme Gouvernemental et des résultats attendus

Domaines d'intervention	Désignation	Objectifs
1. Sécurité et paix	Programme de réinsertion	Un dialogue et une concertation inter-burundais continue pour la réconciliation ; Assurer la réinsertion des sinistrés et des populations déplacées
2. Gouvernance	Programme de promotion de la gouvernance	Institutions transparentes et indépendantes de suivi de la gestion des affaires publiques Mise en place d'un observatoire indépendant de lutte contre la corruption et la fraude ; Finalisation des réformes : des marchés publics et du Code des investissements.
3. Décentralisation et participation	Programme de décentralisation	Décentralisation financière en faveur des Communes et des Provinces dans le cadre du renforcement de leur autonomie.
4. Gestion macro-économique	Programme de réformes économiques	Croissance du PIB supérieure à 5% en 2007 Maîtrise de l'inflation à moins de 5% en 2007 Augmentation du taux d'investissement à 13% du PIB en 2006
5. Développement du monde rural	Plan de relance du secteur agricole	Protection de l'environnement ; Accès amélioré au micro-crédit rural ; Augmentation de la productivité du secteur agricole
6. Education	Plan d'action de l'éducation	Taux de scolarisation des enfants âgés de 7 à 15 ans a augmenté ; Taux de scolarisation des garçons a augmenté ; Taux de scolarisation des filles a augmenté;
7. Santé	Plan de réhabilitation des infrastructures de santé	Couverture vaccinale des enfants de 0 à 7 ans est améliorée; Taux de malnutrition en baisse; Taux de mortalité infantile et maternelle en baisse ;
8. Eau et assainissement	Plan d'action de réhabilitation des infrastructures hydrauliques	Accroissement du taux de desserte en eau potable ;
9. Lutte contre le VIH SIDA	Programme nation de lutte contre le SIDA	Cadre institutionnel de coordination de l'action nationale de lutte contre le SIDA opérationnel ; Mise en place des mécanismes et des structures légales de protection des orphelins du SIDA

Ces programmes sont financés d'une part par le Gouvernement du Burundi et d'autre part par les bailleurs de fonds.

La préparation du budget national doit donc être l'occasion de montrer la priorité réservée aux engagements pris par le Gouvernement à travers la formulation des différents programmes. Ceci doit apparaître par l'intermédiaire des allocations budgétaires au niveau sectoriel et par le respect des engagements de financement des différents programmes via des contributions par le biais du budget du Gouvernement.

## **2.1. La répartition du Budget 2008 par secteur.**

### ***2.1.1. Evolution des allocations budgétaires par secteur.***

Depuis un certain nombre d'années, les budgets consacrés aux différents départements ministériels n'ont cessé de s'accroître. Entre 2002 et 2008, les crédits départementaux hors projets et programmes sur dons et prêts nets et hors fonds spéciaux se sont accrus de 127% en termes nominaux. Les dépenses militaires, habituellement élevées, ont par contre vu leur part se réduire de 25% à 13% grâce au processus de démobilisation de dizaines de milliers d'ex-combattants rebelles et gouvernementaux de la décennie écoulée de guerre civile au Burundi<sup>9</sup>. Avec la fin des combats avec le dernier mouvement rebelle, il est temps de réduire de façon plus substantielle le budget militaire au profit de l'investissement sans oublier le secteur social. Le graphique n°8 ci-dessous donne la lumière sur la répartition du budget entre différents secteurs d'activités et la manière dont cette répartition a évolué au cours du temps<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> La réduction de la part des dépenses militaires dans le budget ne veut en aucun cas dire que le montant nominal des dépenses militaires a pour autant baissé dans le budget 2008, leur niveau a paradoxalement continué à s'accroître aussi bien en terme de salaires que de biens et services. Il semble d'ailleurs que cette tendance risque de se perpétuer dans les exercices budgétaires à venir.

<sup>10</sup> Dans le graphique n°8, les montants consacrés au remboursement de la dette qui sont généralement des crédits du ministère des finances ont été isolés étant donné qu'ils ne sont pas à confondre avec des frais de fonctionnement ou d'investissement de ce ministère.



Le tableau n°5 qui suit met en exergue comment la répartition du budget 2008 par département ministériel se présente.

Tableau n° 5: Répartition des dépenses de l'Etat par secteur

<b>SERVICE</b>	<b>Budget 2008</b>	<b>% par rapport aux dépenses totales</b>
<b>Services généraux</b>	<b>256 762 578 288</b>	<b>58,6</b>
Présidence de la République	9 702 112 757	2,2
Secrétariat général du Gouvernement	3 603 094 918	0,8
Première Vice-Présidence	1 307 959 924	0,3
Deuxième Vice-présidence	898 662 370	0,2
Assemblée Nationale	7 087 531 646	1,6
Sénat	3 611 030 015	0,8
Cour des comptes	600 366 388	0,1
Ministère de l'Intérieur et du Développement Communal	1 567 966 174	0,4
Vice Ministère chargé du Développement Communal	343 226 260	0,1
Ministère de la Sécurité Publique	38 870 979 039	8,7
Ministère des Relations Extérieures	13 215 958 009	3,0
Ministère de la Défense Nationale et des Anciens Combattants	57 643 282 200	13,0
Ministère de l'Economie, des Finances et de la Coopération au Développement	86 840 760 882	19,4
Vice Ministère chargé de la Planification	1 769 668 640	0,4
Ministère de la Justice et Garde des Sceaux	14 135 038 188	3,2
Ministère à la Présidence chargé de la Bonne Gouvernance, de l'IGE et de la l'Administration Locale	2 418 761 462	0,5
Ministère de l'Information, de la Communication et des Relations avec le Parlement et Porte Parole du Gouvernement	2 599 347 657	0,6
Ministère de la Fonction Publique, du Travail et de la Sécurité Sociale	9 676 144 617	2,2
Ministère de l'Intégration Régionale	245 887 659	0,1

Vice Ministère chargé des Affaires de la Communauté Est Africaine	24 801 483	0,1
<b>Services Sociaux</b>	<b>144 240 011 866</b>	<b>32,3</b>
Ministère de l'Education Nationale et de la Recherche Scientifique	23 022 072 471	5,2
Vice Ministère chargé de l'Enseignement de Base et Secondaire	77 836 466 919	17,4
Ministère de la Santé Publique et de la Lutte contre le SIDA	29 908 669 681	6,7
Vice Ministère chargé de la Lutte contre le SIDA	4 636 986 089	1,0
Ministère de la Solidarité Nationale, du Rapatriement, de la Reconstruction Nationale, des Droits de la Personne Humaine et du Genre	6 661 855 133	1,5
Vice Ministère chargé des Droits de la Personne Humaine et du Genre	262 681 590	0,1
Ministère de la Jeunesse, des Sports et de la Culture	1 911 279 983	0,4
<b>Services Economiques</b>	<b>44 870 684 909</b>	<b>10,1</b>
Ministère de l'Agriculture et de l'Elevage	15 607 316 261	3,6
Ministère du Commerce, de l'Industrie et du Tourisme	5 540 395 984	1,2
Ministère de l'Eau, de l'Energie et des Mines	5 180 743 148	1,2
Ministère des Transports, Poste et Télécommunications	2 326 609 118	0,5
Ministère de l'Environnement, de l'Aménagement du Territoire et des Travaux Publics	1 692 631 852	0,3
Vice Ministère chargé des Travaux Publics et de l'Equipeement	14 522 988 546	3,3
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>445 873 275 063</b>	<b>100,0</b>

Selon ce tableau, les départements les mieux servis sont l'éducation (22,6%), la défense (13%), l'intérieur et police (9%), les hautes sphères d'autorités indépendantes (6%), la santé (7,7%), la justice (3,2%) et les finances (19,4%). Les autres ministères pris ensemble ne reçoivent que 22% du budget.

### **2.1.3. Un budget qui prend de plus en plus en compte les OMD.**

#### 2.1.3.1. L'éducation.

Dans le budget 2008, ce sont 22,6% des dépenses qui sont affectées à l'enseignement contre 16 % seulement en 2005. En valeurs nominales, les dépenses du secteur de l'éducation sont passées de 42 milliards de FBU en 2005 à 100,8 milliards de FBU en 2008.

De l'analyse du budget de l'Etat, il ressort donc que l'éducation constitue indéniablement une priorité dans le budget voté. On note un arbitrage satisfaisant en faveur de l'éducation. En ciblant la destination des crédits par niveau d'éducation, il ressort que l'arbitrage intra sectoriel est en faveur de l'enseignement primaire qui a vu en outre la part de son budget connaître une progression depuis 2005 aux dépens des niveaux d'enseignement supérieurs.

Il faut cependant nuancer cette augmentation. En effet, si on raisonne en valeurs monétaires constantes, l'évolution du budget d'éducation est plus faible. Il serait peut être plus important de rapporter le volume de ces dépenses pour l'éducation à la population d'âge scolaire que ces dépenses doivent servir. C'est une population qui a beaucoup augmenté avec la mesure de la gratuité scolaire. De façon conventionnelle, en considérant la population d'âge compris entre 7 et 15 ans; les données montrent que le niveau de dépenses courantes d'éducation (en valeurs monétaires constantes) par enfant de 7 à 15 ans passe de 38.784FBU en 2006 à seulement 21.333 FBU en 2008, soit une baisse de l'ordre de près de 45%.

Si on rapporte maintenant les dépenses d'éducation au PIB du pays, on observe une certaine dégradation entre 2006 où le financement public du secteur correspondait plus ou moins à 9,5 % du PIB et l'année 2008, où le secteur a reçu environ 9 % du PIB. On peut donc observer que, malgré les difficultés du pays, le niveau de financement public du secteur n'était pas inférieur à ce qui est observé en moyenne dans les pays comparables de la région, il est même plutôt supérieur.

Par ailleurs, les chiffres indiquent que les dépenses courantes constituent l'essentiel des dépenses du secteur et que les dépenses d'investissement sont relativement faibles. Toutefois, comparativement aux dépenses totales d'investissement du pays, la part des dépenses d'investissement pour l'éducation reste relativement faible avec une valeur de 3,8 % en 2008

(après avoir atteint des valeurs proches de 13,5 % pour les années 2001 et 2002).

### 2.1.3.2. La santé.

Le Burundi est le pays d'Afrique subsaharienne avec la plus faible part des dépenses de l'Etat allouée à la santé. Entre 2001 et 2005 par exemple, le budget alloué à la santé représentait 3% du budget de l'Etat<sup>11</sup> et 1% du PIB. A partir de 2006, le financement de la santé sur ressources propres a connu une augmentation importante. Sous l'effet des fonds IPSTE, le budget alloué à la santé a plus que doublé atteignant 3% du PIB et environ 6% du budget de l'Etat. Depuis lors, cette tendance a été stabilisée. Le budget 2008 a réservé 7.7% du budget à la santé, soit environ 3.5\$ US par habitant. Le tableau n°6 met en exergue une évolution positive du financement du secteur de la santé.

Tableau n°6: Evolution de quelques indicateurs du budget de la santé entre 2004 et 2008

<b>Année</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>
Budget de la santé en % du budget du Gouvernement	3	2	7	6	7,8
Budget de la santé en % du PIB	1	1	3	2	3,2
Budget de la santé/ habitant en \$US <sup>12</sup>	1	1	2	2	3,5

Source: Financement de la santé au Burundi; réalisations 2007 et programmation 2008<sup>13</sup>:

### 2.1.3.3. Le genre

Le troisième objectif des OMD appelle à éliminer les disparités entre les sexes et à promouvoir l'autonomisation des femmes. Parmi les mesures déjà prises par le Gouvernement du Burundi, certaines permettent effectivement d'accroître l'accès des femmes à l'éducation, à la santé, à l'emploi et au crédit, réduisant ainsi les différences entre hommes et femmes en termes d'accès aux possibilités économiques. Ce qui en fin de compte devrait accélérer le développement économique et faire reculer la pauvreté.

<sup>11</sup> La cible fixée par la « Déclaration d'Abuja » de 2001 est de 15% des dépenses totales.

<sup>12</sup> Le seuil recommandé par l'OMS est de 34 \$US par habitant.

<sup>13</sup> Par Sosthène HICUBURUNDI du Ministère de la Santé Publique et de la lutte contre le SIDA.

Tout en reconnaissant que la question du genre est une thématique transversale qui peut se retrouver dans beaucoup de secteurs de la vie nationale dans lesquels on retrouve des crédits budgétaires en faveur des femmes, on doit tout de même faire remarquer que le montant de 33,6 millions inscrit au budget 2008 en faveur des départements en charge de la promotion de la femme et de l'égalité des genres est tout à fait dérisoire.

#### **2.1.4. Un budget qui pénalise le secteur agricole, moteur de l'économie burundaise.**

Un département comme celui de l'agriculture et l'élevage n'a été doté que de 3,6% du budget alors que ce secteur et le pilier de l'économie burundaise<sup>14</sup>. En effet, l'agriculture burundaise contribue pour la moitié à la formation du Produit Intérieur Brut (PIB) et pour près de 90% aux recettes d'exportation. Ce secteur regroupe aussi à lui seul avec la pêche 92% des emplois. La répartition du revenu national par le biais du budget pénalise ainsi la population qui contribue plus et reçoit moins<sup>15</sup>. Pourtant, le Burundi fait partie des pays signataires de l'accord de Maputo qui stipulait que 10% au moins des budgets nationaux devraient revenir à l'agriculture<sup>16</sup>.

Bien plus, face à la situation de pénurie alimentaire de plus en plus chronique, en dehors des allocations budgétaires plus consistantes à ce secteur, le Gouvernement doit entreprendre des réformes et des politiques plus adaptées à promouvoir la production agricole et en même temps rechercher des investissements financiers appropriés.

Le Gouvernement devrait se rendre compte que l'agriculture demeure la base du développement de toutes les nations et qu'aucun pays développé

---

<sup>14</sup> Selon les autorités du Vice-Ministère chargé de la planification, les données du budget ne sont que parcellaires dans la mesure où le Programme des Investissements Publics (PIP) contient 764 projets de développement pour 2008 totalisant un financement de 387 Mrds de nos francs dont 43 Mrds financeront des projets agricoles. Les investissements dans le secteur agricole représenteraient ainsi 11% du total des investissements. Seulement, comme le PIP est à plus de 90 % financé par l'extérieur, il faudra encore se rassurer si ce sont des financements sûrs et déjà mobilisés. En effet, le taux de mobilisation des fonds promis par les bailleurs de fonds lors de la Table Ronde tenue en mai 2007 n'était que de 23,4%, soit 179,7 Mrds de FBu sur des promesses totalisant 768 Mrds de FBu.

<sup>15</sup> Il faudra peut être aussi tenir compte des entreprises publiques comme l'OCIBU, l'OTB, la COGERCO, la SOSUMO, la SRDI, ....., dont le volume des investissements dans le secteur est à prendre en compte.

<sup>16</sup> Quatrième sommet des Chefs d'Etat et de Gouvernement ACP, Maputo, Mozambique, 23 et 24 juin 2004.

n'est passé au stade de « rien » à l'industrialisation sans prioriser son secteur agricole.

## **2.2. Le budget 2008 et les engagements du gouvernement à travers le CSLP.**

### **2.2.1. Une prévision insuffisante des dépenses pour pouvoir financer les objectifs du CSLP.**

Durant ces dernières années, le ratio des dépenses totales par rapport au PIB est resté presque constant, avec un écart n'atteignant pas 2%. Les prévisions budgétaires du CSLP qui étaient de 575,3 Milliards se retrouvent à 485,7 Milliards en 2007, soit une diminution de 15,6%.

Pour l'année 2008, les prévisions des dépenses globales dans la loi des Finances donnent un budget qui est aussi de loin inférieur à celui prévu dans le CSLP (594,6 milliards contre 705,8 milliards). Les dépenses globales sont très inférieures aux prévisions du CSLP. D'après les données du tableau n°7 qui suit, il était prévu dans le CSLP que les dépenses globales représenteraient 65,7% du PIB mais, le montant inscrit dans la loi des Finances 2008 n'est que de 55,4% du PIB. Le gap de financement reste donc très important, soit 111.2 Mrds de FBu.

Tableau n°7: Dépenses votées et prévisions du CSLP

	Prévision CSLP 2006		Budget voté 2006		Prévision CSLP 2007		Budget voté 2007		Prévision CSLP 2008		Budget voté 2008	
	Montant	En % Du PIB	Montant	En % du PIB	Montant	En % du PIB	Montant	En % du PIB	Montant	En % du PIB	Montant	En % du PIB
Dépenses totales	496,1	49,8	470,5	47,3	575,3	49,7	485,7	48,0	705,8	65,7	594,6	55,4
PIB	995,7		860,9		1157,0		1012,9		1073,7		1073,7	

Source : REFES (CSLP) & MPDRN

### **2.2.2. Un ciblage des pauvres dans les dépenses publiques non conforme aux prévisions du CSLP.**

La pauvreté est le défi le plus important auquel le Burundi doit s'attaquer sérieusement car ce phénomène croît très rapidement « doublement en l'espace de 15 ans » et prend des proportions inquiétantes avec le temps.

Lors de l'élaboration du CSLP, des objectifs avaient été fixés en ce qui concerne les progrès attendus dans la répartition du budget entre les dépenses en faveur des pauvres et celles favorables aux non pauvres. Les dépenses non pauvres ont été identifiées comme des dépenses n'affectant pas directement la réduction de la pauvreté des ménages.

Tableau n°8: Programmation de ventilation des dépenses publiques en Non et Pro pauvres

<i>Type de dépenses</i>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>
<b><i>Dépenses ordinaires</i></b>			
Non pauvres	37 %	34 %	30 %
Pro-pauvres	22 %	26 %	29 %
<b><i>Sous total</i></b>	<b>59 %</b>	<b>60 %</b>	<b>59 %</b>
<b><i>Dépenses d'investissements</i></b>			
Non pauvres	1 %	1 %	1 %
Pro-pauvres	40 %	39 %	40 %
<b><i>Sous total</i></b>	<b>41 %</b>	<b>40 %</b>	<b>41 %</b>
<b>GRAND TOTAL</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>

Source: CSLP Complet

La distinction des prévisions de dépenses du budget 2008 entre les dépenses non pauvres et les dépenses pro pauvres permet de vérifier si les allocations des ressources sont orientées comme prévu dans le CSLP vers les priorités des populations pauvres.

Tableau n°9 : Ventilation des dépenses publiques en Non et Pro pauvres

<i>Type de dépenses</i>	<b>Prévisions du CSLP pour 2008</b>	<b>Allocations des crédits du budget 2008</b>
<b><i>Dépenses ordinaires</i></b>		
Non pauvres	30 %	38 %
Pro-pauvres	29 %	22 %
<b><i>Sous total</i></b>	<b>59 %</b>	<b>60 %</b>
<b><i>Dépenses d'investissements</i></b>		
Non pauvres	1 %	6 %
Pro-pauvres	40 %	34 %
<b><i>Sous total</i></b>	<b>41 %</b>	<b>40 %</b>
<b>GRAND TOTAL</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>

Source: CSLP Complet et données du Ministère des Finances

Comme on peut le remarquer à partir du tableau précédent, les proportions des dépenses ordinaires aussi bien que des dépenses d'investissement sont plus ou moins dans la fourchette des prévisions établies initialement dans le CSLP. Par contre, à l'intérieur de chaque type de dépense, le budget de 2008 ne respecte pas les quota d'allocation des ressources entre dépenses pro pauvres et dépenses non pauvres tel que cela avait été fixé dans les prévisions du CSLP. Il y a un déséquilibre privilégiant les dépenses non pauvres au détriment des dépenses pro pauvres, que ce soit pour les dépenses de fonctionnement que pour les dépenses d'investissement. Il y a une majoration du quota pour les premières et une minoration pour les dernières. Ce qui montre que le budget de 2008 n'a pas été confectionné en respectant scrupuleusement l'engagement pris à travers le CSLP d'orienter le plus possible les ressources disponibles vers la lutte contre la pauvreté.

Un des déclencheurs du point d'achèvement de l'IPTE consiste à démontrer qu'une grande part du budget de l'Etat burundais est réellement affectée aux programmes de lutte contre la pauvreté. Or, au lieu de réserver 69% du budget à la lutte contre la pauvreté comme initialement prévu, c'est seulement 56% du budget qui sont orientés vers les pauvres.

### **2.2.3. Une affectation des dépenses IPPTE qui contrarie en partie les orientations contenues dans le CSLP.**

Le Burundi a été déclaré éligible à l'Initiative Pays Pauvres Très Endettés (IPPTE) et a passé en juillet 2005 le stade dit du « point de décision ». Ce point a ouvert une période dite « période intérimaire » qui devait prendre fin avec le « point d'achèvement » au moins avec la fin de la première année de mise en œuvre du CSLP, c'est-à-dire l'année 2007. Depuis le point de décision, les échéances de la dette burundaise bénéficient d'un allègement de 92%. Le Burundi ne rembourse donc que 8% de ces échéances mais les économies ainsi réalisées doivent financer des dépenses de lutte contre la pauvreté qui sont inscrites dans le CSLP. Le Burundi a donc l'obligation de déposer à chaque échéance de la dette les montants correspondant aux allègements de dette sur un compte dit « IPPTE ». Ceux-ci viennent renforcer les montants alloués aux dépenses consacrées aux programmes en faveur des populations démunies et l'aide IPPTE devrait financer des dépenses *additionnelles* pour la réduction de la pauvreté qui s'ajoutent à celles financées sur le budget annuel.

Dans le budget de 2008, il y a donc des dépenses dites « IPPTE » totalisant 45,7 Mrds de FBu<sup>17</sup> qui sont ventilées comme des lignes budgétaires de certains ministères et qui devraient intervenir dans la lutte contre la pauvreté. Le tableau qui suit montre comment elles ont été réparties.

---

<sup>17</sup> Ce montant diffère de celui indiqué dans le tableau de l'article 3 de la Loi des Finances 2008 qui s'élève à 41,2 Mrds de FBu seulement. S'il s'avère que ce dernier montant est faux, l'équilibre du budget sera automatiquement rompu.

Tableau n°10: Répartition des dépenses IPPTE 2008

Département ministériel	Montant en Mrds de FBU
Ministère de la santé publique et de la lutte contre le SIDA	16,7
Vice-Ministère chargé de l'enseignement de base et secondaire	10,0
Ministère de l'agriculture et de l'élevage	4,3
Ministère de l'eau, de l'énergie et de mines	3,6
Ministère de la solidarité, du rapatriement, de la reconstruction nationale et des droits de la personne humaine	3,2
Vice-Ministère chargé de la lutte contre le SIDA	3,0
Ministère de la justice et garde des sceaux	3,0
Vice-Ministère chargé des travaux publics	1,7
Total	45,7

Par rapport à l'exercice 2007, les prévisions des dépenses sur fonds IPPTE augmentent de 52,8% passant de 29,9 Mrds dans le budget de 2007 à 45,7 Mrds dans celui de 2008. Le tableau n°11 ci-après montre comment ces dépenses sont affectées.

Tableau n°11: Evolution des dépenses IPPTE

Affectation	Budget 2006	Budget 2007	Budget 2008
Fonctionnement	13.894.338.830	8.745.000.000	19.062.974.259
Investissement	25.565.057.094	21.125.000.000	26.601.539.451
Total	39.459.390.924	29.870.700.000	45.664.513.710

Ce tableau montre qu'un tiers environ des fonds IPPTE sont affectés aux dépenses de fonctionnement. Pourtant, comme souligné ci haut, le CSLP classe toutes les dépenses IPPTE dans des dépenses pro pauvres essentiellement orientées dans des investissements productifs pour assurer la soutenabilité de la croissance et partant de la dette. Il est en effet tout à fait évident que promouvoir uniquement des dépenses consacrées à la réduction de la pauvreté sans se soucier de leur effet sur la croissance économique ne donnerait probablement que des résultats partiels.

#### **2.2.4. Absence de budget accompagnant le processus de décentralisation.**

La matrice des actions prioritaires du CSLP a inscrit la gouvernance et la décentralisation au nombre de ses préoccupations. De son côté, le Gouvernement a initié et lancé une politique de décentralisation et de développement communautaire. Dans ce cadre, il a entrepris l'élaboration d'un Document Cadre de Politique Nationale de Décentralisation ainsi que son Plan d'Action Triennal de la mise en œuvre de la décentralisation. Il vient aussi de mettre en place un fond national d'investissement communal pour soutenir les projets prioritaires des communes.

Paradoxalement, la loi des finances de l'exercice 2008 ne dégage aucun crédit destiné à appuyer ni le programme national de décentralisation, ni le fonds d'investissement communal. Il paraît que le Gouvernement, suite aux contraintes n'a pas disponibilisé des moyens pour l'année 2008 pour soutenir les communes. Ce qui fait qu'on a des faiblesses de ressources financières destinées à l'investissement dans les communes.

### **3. CONCLUSIONS SUR LES CARACTERISTIQUES DU BUDGET 2008 ET LE NON RESPECT DES NORMES DE VIABILITE BUDGETAIRE.**

#### **3.1. Des grandes caractéristiques du Budget 2008.**

Un bon budget doit répondre à certaines caractéristiques dont notamment la cohérence, la rigueur, la transparence, la légalité, l'équité, le réalisme et la légalité. Il doit aussi respecter certaines normes de viabilité financière.

##### **3.1.1. La cohérence.**

Un budget cohérent assure l'économie entre les différents secteurs d'activité qu'il couvre et entre les allocations budgétaires et les priorités du Gouvernement.

Dans les développements précédents, il a été relevé que le budget de l'exercice 2008 manque de cohérence dans la mesure où les allocations de crédits aux différents ministères sont disproportionnées. Qui plus est, ce budget n'indique pas clairement comment il va soutenir le développement économique du pays car il n'indique pas les priorités du Gouvernement.

### **3.1.2. La rigueur.**

Le budget de l'exercice 2008 est ambitieux en recettes aussi bien pour les ressources nationales que pour les financements extérieurs. Le but recherché a été plus de parvenir à un équilibre que d'asseoir les montants arrêtés sur des estimations des recettes et des besoins sûres. Pour toutes ces raisons, le budget de 2008 manque de rigueur.

### **3.1.3. La transparence.**

La transparence du budget suppose que tous les éléments et secteurs d'activités sont bien pris en compte dans le budget national, y compris les interventions des partenaires extérieurs. Tous les dons et legs en cours d'année budgétaire doivent également être intégrés dans le budget national en application du principe d'unicité du budget.

La transparence suppose aussi qu'il y ait un dialogue, une culture de communication entre ceux qui concourent à l'expression des besoins et ceux qui concourent aux ressources budgétaires. Une information claire doit être donnée au public sur la structure et les fonctions des services publics, les visées de la politique des finances publiques, les comptes du secteur public et les projections budgétaires. Ceci dit, la transparence renvoie donc à examiner si:

- le budget proposé est complet ;
- les attributions et les responsabilités sont clairement définies ;
- le public a accès à l'information budgétaire ;
- la préparation, l'exécution et l'information budgétaire sont transparentes ;
- les dépenses de lutte contre la pauvreté sont clairement identifiables dans le budget ;
- il n'y a pas d'activités financées sur fonds publics extrabudgétaires.

La transparence du budget devrait renforcer la responsabilité et la crédibilité des autorités face aux bailleurs de fonds et aux citoyens. C'est pour cela qu'une déclaration sur les objectifs des finances publiques et une évaluation de la viabilité financière doivent servir à cadrer le budget annuel de l'Etat.

Ceci étant, certains faits indiquent que le budget de 2008 n'est pas totalement transparent:

- la préparation du budget reste l'apanage du seul département du budget du Ministère des Finances, la participation des autres acteurs reste limitée ;
- les documents budgétaires ne sont pas facilement accessibles au public ;
- les indications des objectifs du budget ne sont pas communiquées ;
- certains financements, surtout ceux des agences onusiennes, ne sont pas renseignés dans le budget ou alors sont soit sous estimés soit surestimés ;
- il subsiste des comptes extrabudgétaires ;
- le document du budget n'est pas publié sur le site internet comme cela est de plus en plus fait dans les autres pays de la sous-région comme le Rwanda et le Kenya.

#### **3.1.4. La légalité.**

La légalité signifie que seule la loi autorise le prélèvement d'impôts et le paiement d'une dépense à charge du Trésor. Malgré les efforts engagés pour réduire le nombre de comptes extrabudgétaires, des prélèvements sont encore effectués au profit des comptes extrabudgétaires sans se référer à la loi.

#### **3.1. 5. Le réalisme.**

Les projections faites pour 2008 reposent sur des hypothèses de croissance du PIB de 6% contre 3,6% en 2007 et un taux d'inflation de 4% contre 8,4% en 2007. Outre que ces projections ne reposent pas sur des éléments fiables, les réalisations à fin avril 2008 montrent déjà une inflation moyenne des quatre premiers mois de l'année de 15,8% par rapport à 2007.

Par ailleurs, en matière budgétaire, les besoins sont toujours supérieurs aux ressources. En conséquence, il faut que les choix budgétaires et les priorités soient déterminés de façon réaliste. Les estimations des recettes et des dépenses doivent donc rester raisonnables; ce qui n'est pas le cas pour le budget de 2008.

#### **3.1.6. L'équité.**

L'équité signifie qu'il ne doit pas y avoir de privilèges en matière d'impôt et que tout le monde est égal devant les charges communes.

Il est donc urgent de bien réglementer les exonérations en vue d'assurer la maîtrise des produits et des services qui seraient à l'abri de la taxe de transaction.

### 3.2 Du non respect de certaines normes de viabilité des finances publiques par le budget 2008.

Le Budget de l'exercice 2008 ne garantit pas au Burundi le respect de certaines normes de viabilité des finances publiques par rapport au niveau des services rendus à la population, de positionnement fiscal et de politique d'investissement. Le tableau n°11 indique les seuils admis pour qu'un budget puisse être qualifié de viable ainsi que les performances réalisées par le Burundi.

**Tableau 12: Critères de convergences du budget**

	Norme	Année 2006	Année 2007	Année 2008
Masse salariale / recettes fiscales	≤ 35%	58,3	56,4	61,9
Dépenses d'équipement / recettes fiscales	≥ 20%	55,7	41,1	17,8
Recettes fiscales totales en % du PIB nominal	≥ 17%		18,2	20,2
Solde primaire / Recettes fiscales		-44,4	-24,8	-30,0

Sources: Calculs à partir des données de la LF

En confrontant les performances attendues et les normes fixées, le constat est que des efforts supplémentaires doivent être faits afin d'atteindre les seuils prescrits par les normes, notamment au niveau du ratio de la masse salariale sur les recettes fiscales et des dépenses d'investissement sur les recettes fiscales.

Avec le budget de 2008, ces deux critères seront loin d'être atteints. Il s'agit d'un problème structurel car, même pour les lois des finances des deux exercices précédents, le ratio de la masse salariale sur les recettes fiscales ne va jamais en dessous de 35%; il est de loin généralement supérieur à 50%. Le ratio des dépenses d'équipement sur les recettes fiscales est supérieur à 20% sauf pour l'année 2008.

## 4. CONCLUSIONS ET DES RECOMMANDATIONS

Au terme de l'analyse, l'étude formule les conclusions et les recommandations suivantes:

### 4.1. Au Gouvernement.

- a. Le constat fait est que la loi des Finances est préparée à la hâte et ne bénéficie pas d'une participation suffisante de tous les acteurs concernés par les questions budgétaires. Dans l'avenir donc, il faudrait définir un calendrier du processus budgétaire transparent et accorder un temps suffisant à toutes les étapes de préparation du budget afin de permettre à tous les intervenants de l'analyser à fonds et au budget d'être le reflet des engagements politiques et socio-économiques du Gouvernement. Il faudra surtout respecter les délais impartis par la constitution pour le dépôt du budget au Parlement.
- b. Le budget du Burundi est dérisoire par rapport à la population qu'il doit servir et de surcroît, le niveau des dépenses est contraint par le volume des recettes. Il s'impose donc de réfléchir sur des stratégies à mettre en place afin d'accroître les ressources publiques internes et maîtriser les dépenses. Entre autres, des mesures spécifiques d'accroissement des recettes devraient être orientées vers:
  - l'extension de la taxation aux activités qui échappent encore à la fiscalité afin d'arriver à un système fiscal efficace et à des taux d'imposition rentables ;
  - la réduction des exonérations fiscales et douanières ;
  - l'amélioration de l'efficacité de l'administration fiscale et douanière ;
  - l'amélioration de l'identification des contribuables par l'adoption d'un système d'Identifiant Unique ;
  - la préparation et la mise en place d'un système de Taxes à la Valeur Ajoutée (TVA) ainsi que la privatisation des services des recettes pour une meilleure performance.
- c. La loi des finances 2008 consacre un déséquilibre chronique entre les dépenses courantes (58%) et les dépenses en capital (42%) ainsi qu'entre les services généraux (61,9%) et les services socio-économiques (38,1%). Le Gouvernement devrait tout faire pour assurer l'équilibre dans l'octroi des crédits budgétaires entre le capital, les salaires, les frais de fonctionnement et d'entretien ainsi qu'au niveau sectoriel afin de favoriser une croissance équilibrée et

respecter les engagements pris en terme de programmes socio-économiques tout en améliorant la fiabilité des prévisions des dépenses.

- d. En particulier, les secteurs productifs sont insuffisamment appuyés financièrement; ce qui risque de constituer un obstacle à l'objectif d'un taux de croissance de 6%. L'agriculture et l'élevage, pilier de l'économie du Burundi, devraient bénéficier d'un appui budgétaire plus consistant pour pouvoir initier des politiques agricoles permettant de faire face au déficit agricole quasi chronique que le pays connaît depuis un certain nombre d'années.
- e. La masse salariale représente 25,4% des dépenses totales et 12,3% du PIB. Cela prouve à suffisance que la pression de la masse salariale n'est pas maîtrisée. Il faut donc réfléchir et mettre en place une stratégie de nature à juguler la pression de la masse salariale pour que cette dernière suive le rythme de l'évolution du PIB.
- f. Certaines charges comme les frais de location, les frais de mission, les frais d'intendance et de représentation, les jetons de présence, les réceptions et le charroi de l'Etat sont très budgétivores dans un pays où une grande partie de la population croupie dans une misère sans nom. Il faudrait donc diminuer ce genre de dépenses en mettant en place une politique appropriée dans le domaine du bâtiment public, de la gestion du charroi et de diverses autres accommodations.
- g. Etant donné que le Burundi s'intègre progressivement dans des espaces régionaux et sous-régionaux économiquement plus viables avec obligation d'alignement à de réglementations exigeantes, le Gouvernement doit adapter sa législation à celles de ses partenaires et particulièrement adapter le processus budgétaire à celui des autres pays de l'EAC, zone choisie comme celle d'appartenance politique, géographique et économique. En particulier dans l'immédiat, l'année budgétaire devra être réaménagée pour courir du mois de mars d'une année donnée au mois de février de l'année suivante comme cela est le cas dans les autres pays de l'EAC.
- h. La clé d'un système participatif de planification budgétaire réside dans l'instauration d'une culture de communications ouvertes aux divers niveaux du gouvernement et entre les hauts fonctionnaires,

les leaders politiques et les associations de citoyens. Dorénavant, l'Etat devrait fournir au parlement et à la population les informations appropriées sur les programmes et le budget et poster ce dernier sur le web. Il s'avère indispensable d'associer autant que se peut la société civile et les autres acteurs non étatiques dans la définition des priorités du budget et enfin, fournir un feedback suffisant sur l'exécution du budget.

- i. Malgré l'initiation d'une politique de décentralisation, les communes n'ont toujours pas les moyens nécessaires en vue de la mise en place de véritables initiatives de développement à la base. En vue d'asseoir la décentralisation, il est impératif que le Gouvernement puisse transférer une partie très substantielle de la gestion budgétaire aux collectivités décentralisées de l'Etat en l'occurrence les communes.
- j. Malgré les efforts engagés pour avoir un budget général de l'Etat complètement unifié, il subsiste encore quelques comptes hors budget qui entraîne une absence de transparence dans la gestion des deniers publics. Il est recommandé de supprimer tous les comptes hors budget encore existant pour respecter le principe de l'unicité.
- k. Enfin, pour éviter de naviguer à vue l'Etat devrait systématiquement adopter des Cadres de Dépenses à Moyen Terme (CDMT) pour lier dorénavant les prévisions de dépenses aux objectifs de performance afin de garantir que les ressources ne soient affectées à tout hasard sans tenir compte des résultats attendus des programmes et secteurs.

#### **4.2. Au Parlement.**

- a. La transparence doit être le leitmotiv de tout processus budgétaire. Pour ce faire, le Parlement doit jouer un rôle de premier plan en:
  - Encourageant le Gouvernement à la consultation dans le processus budgétaire ;
  - Exigeant au gouvernement de produire le rapport d'exécution budgétaire de l'exercice précédent avant de procéder à l'analyse du projet de budget présenté ;
  - Contrôlant régulièrement les dépenses réelles du Gouvernement pour s'assurer de la cohérence entre les plans et l'exécution budgétaires

- b. Pour mieux assurer son rôle dans le vote du budget, le Parlement devrait se doter d'un personnel technique bien formé et rodé en matière d'analyse budgétaire.

#### **4.3. Aux bailleurs de Fonds.**

- a. Il a été constaté que certains apports des bailleurs de fonds ne sont pas consignés dans le budget de l'Etat. Afin de permettre une exhaustivité d'enregistrement des aides et des dons, les bailleurs devraient déclarer directement au ministère ayant les finances dans ses attributions tous les dons octroyés aux différents ministères afin qu'à son tour il puisse consigner la totalité de ces dons dans le budget consolidé.
- b. En plus, comme les apports de certains bailleurs accusent des retards considérables, il faut envisager d'alléger les procédures de décaissement des dons promis pour que le Gouvernement puisse bénéficier de ces financements dans les premiers mois de l'exercice budgétaire.
- c. Les interventions des bailleurs sont parfois redondantes et se caractérisent par un manque de consensus sur les secteurs d'intervention des uns et des autres. Pour améliorer l'efficacité de l'aide extérieure, il faut s'accorder sur les priorités de financements dans chaque secteur.
- d. Enfin, il faut associer la société civile dans le processus d'arbitrage sur l'opportunité de prendre des engagements d'octroi ou non des aides pouvant compromettre les générations futures par l'alourdissement de la dette du pays.

#### **4.4. Aux organisations de la société civile et aux médias.**

- a. Dans l'objectif d'avoir un budget consensuel, la société civile et les médias devraient promouvoir la responsabilité par la sensibilisation des citoyens afin d'accroître l'intérêt du public par rapport au budget. Ils devraient également influencer les décideurs au moment de définir les priorités budgétaires et fournir un feedback approprié sur les décisions budgétaires.
- b. Pour contribuer à la transparence budgétaire, les organisations de la société civiles et les médias doivent prendre les devants pour :

- partager les informations avec les parties prenantes et la communauté sur la taille du budget, sa répartition et ses priorités notamment en postant sur leurs sites web respectifs des extraits de la loi des finances ;
- contrôler la réalisation des résultats recherchés aussi bien au niveau national que local ;
- faire rapport sur tout soupçon de corruption budgétaire et attirer l'attention sur le manque d'efficacité et d'efficience budgétaire au niveau national.

#### **4.5. A la population.**

- a. En tant que bénéficiaire des budgets votés, la population et le public en général doivent prendre une part active aux diverses étapes du processus budgétaire ;
- b. Elle doit également collaborer avec les parlementaires en particulier lors des débats précédant le vote du budget

## BIBLIOGRAPHIE.

1. République du Burundi, Cadre Stratégique de croissance et de Lutte contre la Pauvreté. Bujumbura, Septembre 2008.
2. Allen Shick, Budgétisation fonctionnelle et budgétisation sur base des droits Constatés, Règles de décision et outils analytique ? OCDE, Avril 2007.
3. République française, Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat, exercice 2007, Mai 2008.
4. L. Verwey & M. Claassens, Introduction à l'analyse budgétaire appliquée, IDASA, Juin 2005.
5. F. Masse & M. Mullen, Etats financiers de base et analyse budgétaire, Atelier sur les sociétés d'Etat, Québec, Mars 2007.
6. OAG, Analyse critique de la loi des finances du Burundi, exercice 2007, Bujumbura, Octobre 2007.
7. Cour des Comptes, Commentaires du projet de la loi budgétaire du Burundi, exercice 2008. Document de travail.
8. Loi N°1/21 du 30 Décembre 2007 portant fixation du budget général de la République du Burundi pour l'exercice 2008.
9. ISTEERBU, Base de données DHD, Bujumbura, 2007.
10. FMI, Burundi - Questions générales et appendice statistique, Washington, 2007.



## **ANNEXES**



## Annexe1 : Termes de références

### 1.. Contexte et justification

Au cours de l'année 2007, l'Observatoire de l'Action Gouvernementale a initié une réflexion sur une politique budgétaire des dépenses qui serait plus efficace et plus équilibrée pour améliorer les conditions de vie des burundais et asseoir un développement socio-économique durable par une allocation budgétaire conséquente<sup>18</sup>.

Plusieurs interrogations se posent sur la structure des budgets élaborés au Burundi et la part qui reviendrait aux ministères généraux, aux ministères économiques, aux ministères sociaux ainsi que les corrections qui pourraient être introduites dans les processus de budgétisation des années à venir.

Ainsi, il est apparu que la loi des finances 2007 avait prévu des ressources très maigres en absolu. En effet, sur une population estimée à 7.500.000 habitants, La loi a prévu 428.828.670.422 FBu seulement, soit 57.177 FBu par habitant et par an. Les ressources intérieures sont également très maigres étant donné que la loi des finances a prévu 209.009.018.602 FBu, soit 27.868 FBu par habitant et par an.

L'analyse avait également révélé que le budget de l'Etat dépend en grande partie de l'extérieur. Les ressources intérieures étaient très maigres par rapport extérieures qui étaient plus importantes: 209,0 Mrds de ressources intérieures contre 219,8 Mrds de ressources extérieures.

L'étude a également relevé que le budget de l'Etat dépend en grande partie de l'extérieur, les ressources intérieures sont très maigres par rapport aux ressources extérieures qui sont plus importantes : 209.009.018.602 (ressources intérieures) contre 219.819.651.820 (ressources extérieures).

Même si les recettes connaissent une croissance continue d'année en année, elles restent néanmoins très maigres en absolu pour un Etat. Les produits fiscaux s'avèrent être la ressource fondamentale du budget de l'Etat, d'où l'intérêt qu'il y a à renforcer le secteur privé pour s'assurer de plus fortes rentrées d'argent pour financer l'activité de l'Etat. Cela passe principalement par l'accroissement des investissements privés, d'où le

---

<sup>18</sup> OAG, Analyse critique de la loi des finances du Burundi, exercice 2007. Bujumbura, octobre 2007.

besoin d'améliorer l'environnement par le renforcement de la sécurité, l'amélioration du cadre légal et réglementaire des affaires, l'amélioration des infrastructures de base, comme les voies de communication, l'énergie, les télécommunications, etc.

Concernant les dépenses, la loi des finances 2007 n'avait prévu qu'un montant de 59.379 FBu par habitant qui est visiblement insignifiant.

Dans l'ensemble, l'analyse des lois des finances montre que les services généraux consomment généralement environ 60% du budget pendant que les services sociaux et les services économiques se partagent le reste, soit 40% environ. La part réservée à l'investissement est restée très faible. Ainsi, sur les 7 budgets votés durant la période 2000-2007, l'agriculture n'a jamais atteint une dotation de 5%, et pendant 5 ans, la dotation a été de moins de 3%, les travaux publics n'ont jamais atteint une dotation de 10%, les mines et l'énergie n'ont jamais atteint une dotation de 7%, le commerce et l'industrie n'ont jamais atteint 2,5% avec une forte concentration à moins de 1%, le genre n'a jamais atteint 1% et l'environnement a atteint 1% une seule année.

Par ailleurs le budget de 2007 n'est pas en cohérence avec la volonté politique, avec les chiffres des OMD, avec les chiffres du C.S.L.P. ainsi qu'avec les chiffres du PAP du C.S.L.P. Ce qui signifie que les taux de croissance de  $\pm 7\%$  annoncé dans le C.S.L.P. ne sera pas atteint.

C'est pour continuer cette réflexion que l'Observatoire de l'Action Gouvernementale (OAG) voudrait initier l'analyse critique de la loi des finances 2008 en vue de sensibiliser les décideurs sur la nécessité de l'élaboration des budgets qui développent le pays.

## *2. Objectif de l'étude*

### *a. Objectif global*

Contribuer à asseoir une politique budgétaire fondée sur les objectifs de développement socio-économique du pays

### *b. Objectifs spécifiques*

- Eclairer l'opinion sur la structure des finances de l'exercice 2008 ;
- Faire une analyse comparative entre les allocations budgétaires de l'année 2008 et les engagements pris par le gouvernement ainsi que le respect des normes internationales au niveau des allocations budgétaires en matière de santé, d'éducation, etc ;

- Faire une analyse critique de la taille du Budget du Burundi par rapport aux performances économiques (par rapport au PIB par exemple) ;
- Faire une analyse de l'adéquation du Budget du Burundi avec les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) et le Cadre Stratégique de croissance et de Lutte contre la Pauvreté (CSLP) ;
- Définir les normes qui serviraient de guide ou de référence dans le processus de budgétisation des années à venir.

### *3. Résultats attendus*

Deux résultats principaux sont spécialement attendus à la fin de la présente étude:

- L'Observatoire de l'Action Gouvernementale dispose d'un document de plaidoyer à soumettre aux décideurs pour améliorer le processus de budgétisation des années à venir;
- Les dirigeants (Gouvernement et Parlement) sont sensibilisés et conscientisés du rôle du budget de l'Etat dans la réduction de la pauvreté et dans la conduite de la politique de développement.

### *5. Mandat du Consultant*

Le Consultant a pour mandat de mener une analyse critique de la loi des finances 2008 et faire des propositions de type de budget eu égard aux défis et aux objectifs actuels d'améliorer les conditions économiques des burundais.

Pour ce faire, il devra:

- proposer un calendrier et un plan de travail et de présentation des rapports d'étapes ;
- proposer une méthodologie de travail et de collecte des données ;
- présenter les rapports d'étape et discuter avec le comité de pilotage de l'OAG ;
- faire une présentation publique du rapport provisoire en séance de validation ;
- intégrer les suggestions issues de la séance de validation de l'étude dans le rapport final ;
- remettre deux documents durs et une copie électronique du rapport à l'OAG.

## **6. Profil du Consultant.**

Le candidat doit justifier (1) d'une formation universitaire de niveau licence au moins e sciences économiques et (2) avoir une expérience professionnelle d'au moins cinq ans et (3) une expérience dans l'élaboration et l'analyse des lois de finances.

### *Durée de l'étude*

La durée de l'étude est de 30 jours calendrier à dater du jour de la signature du contrat. Toutefois le consultant peut proposer un délai plus court.

## **7. Présentation de l'offre.**

La lettre de candidature sera accompagnée d'une lettre de motivation et d'un curriculum vitae ainsi que tout autre document pouvant faciliter la décision de recrutement.

- a) L'offre technique devra comprendre une note de compréhension des termes de référence, la méthodologie de travail, un chronogramme et la structure provisoire du document.
- b) L'offre financière devra comprendre les coûts détaillés des actions à mener et les taux de rémunération du personnel.

Les offres technique et financière seront présentées séparément. L'offre financière ne sera ouverte que si l'offre technique est jugée satisfaisante (80%).

## **8. Propriété du travail.**

L'étude publiée sera la propriété de l'Observatoire de l'Action Gouvernementale dès le dépôt du rapport définitif. Tous les droits d'auteur, de reproduction et d'exploitation sont exclusivement réservés à l'Observatoire de l'Action Gouvernementale.

**Fait à Bujumbura, le 05/05/2008**

**Pour l'Observatoire de l'Action Gouvernementale (OAG), asbl**

**Onesphore NDUWAYO**

**Président**

## Annexe 2 : Liste des comptes hors budget

N° de Compte	Intitulé	Date de création	Source des recettes	Gestionnaires
1101/044	Lutte contre la fraude	Juin 89	10 millions de FBU provenant budget et 50% des amendes douanières	Ministère des Finances et le Directeur des Douanes
1102/592	Redevance informatique	Février 93	Taxe de 10.000 FBU par déclaration en douane	Ministère des Finances et le Directeur des Douanes
1110/027	Taxe rémunératoire sur attestation d'impôt	Février 93	Taxe de 10.000 FBU perçue à chaque demande de non redevabilité	Ministère des Finances et le Directeur des Douanes
1110/088	Droits d'administration et gestion des dossiers	Mars 2006	Droits d'administration et de gestion	Ministère des Finances et le Directeur des Douanes
1110/90	Appui aux bonnes initiatives	Août 2006	Fonds carburant provenant du Nigeria et ceux de la BRARUDI (fonds gestion des catastrophes)	Chefs de cabinet de la Présidence et du 2 <sup>ème</sup> Vice Président de la République
1110/89	Compte de gestion des catastrophes	Juin 2006	-	Ministère des Finances et ceux de l'Intérieur et de la Sécurité Publique
1110/038	Fonds non encore affectés	Octobre 1977	Fonds provenant de la vente des épaves des véhicules de l'Etat	Ministre des Finances et Directeur Général des Dépenses
1110/017	Fonds spécial		Fonds alimenté	Ministre des

	carburant	-	par des prélèvements sur chaque litre des carburants et lubrifiants vendus au niveau du gros. Ces montants sont inclus dans les prix de gros et sont versés chaque mois au compte n°1110/020/BRB créé à cet effet par le Ministre des Finances	Finances et celui du Commerce et de l'Industrie.
1110/066	Fonds de stocks stratégiques	-	Prélèvement sur chaque litre des carburants vendu au niveau du gros	Ministres des Finances
1110/069	Fonds spécial sucre	-	Prélèvement de 10 FBU/ kg de sucre SOSUMO et le sucre importé mis en consommation sur le territoire burundais	Ministre des Finances et celui du Commerce et de l'Industrie.