

REPUBLIQUE DU BURUNDI



COUR DES COMPTES

**COMMENTAIRES SUR LE PROJET DE LOI PORTANT
MODIFICATION DE L'ARTICLE 12 DE LA LOI N°1/23
DU 07 JUILLET 2006 PORTANT FIXATION DU
BUDGET GENERAL REVISE DE LA REPUBLIQUE DU
BURUNDI POUR L'EXERCICE 2006**

(article 2.b. de la loi n°1/002 du 31 mars 2004)

Rapport adopté en audience
des Chambres Réunies en date
du 09 août 2006

TABLE DES MATIERES

DELIBERE.....	2
INTRODUCTION.....	3
I. DU CADRE LEGAL.....	4
II. DES COMMENTAIRES PROPREMENT DITS.....	4
1. De l'article 12 de la loi n°1/23 du 7 juillet 2006.....	4
2. De la motivation de ce projet de loi	5
3. Des avantages du financement du déficit par la création monétaire	5
4. Des inconvénients du financement du déficit par la création monétaire	5
III. DU CADRE DE GESTION DU BUDGET.....	8
1. De la présentation du budget.....	8
2. De l'adoption du budget par le Parlement	8
3. Du suivi de l'exécution du budget.....	9
IV. DES CONSTATATIONS DE LA COUR.....	10
V. DES RECOMMANDATIONS DE LA COUR.....	12

REPUBLIQUE DU BURUNDI
COUR DES COMPTES

Commentaires sur le projet de loi portant modification de l'article 12 de la loi N°1/23 du 07 juillet 2006 portant fixation du budget général révisé de la République du Burundi pour l'exercice 2006.

DELIBERE

La Cour des comptes publie ses commentaires sur le projet de loi portant modification de l'article 12 de la loi N° 1/23 du 07 juillet 2006 portant fixation du budget général révisé de la République du Burundi pour l'exercice 2006.

Conformément aux dispositions de l'article 2,b de la loi n°1/002 du 31 mars 2004 portant création, missions, organisation et fonctionnement de la Cour des comptes, celle-ci, délibérant Toutes Chambres Réunies , a adopté le présent rapport contenant ses commentaires sur ledit projet de loi.

Ce texte a été arrêté au vu dudit projet de loi et des informations recueillies auprès des différents services en charge de sa préparation.

Etaient présents :

M. Fulgence DWIMA BAKANA, Président de la Cour, Mme Dévotte SABUWANKA, Vice Président, MM. Venant NTAKIMAZI, André CIZA, Gabin MUREKAMBANZE, Gabriel SHANO, Léonce SINZINKAYO, Présidents de Chambre, MMES et MM Wenceslas BANDYATUYAGA, Célestin NJEBARIKANUYE, Dominique WAKANA, Marie NDAYIKUNDA, Venant BACINONI, Imelde GAHIRO, Odette NDAYISHIMIYE, Augustin NINGANZA, Réverien NDIKUBWAYO, Conseillers à la Cour.

Etaient également présents et ont participé aux débats :

M. Simon NYANZIRA, Commissaire du droit et Vivine NAHIMANA, Commissaire adjoint du droit.

M. Jérôme KANTANTA, Greffier en Chef, a assisté la Cour.

Fait à Bujumbura, le 09 août 2006

INTRODUCTION

La loi n°1/23 du 07 juillet 2006 portant fixation du budget général révisé de la République du Burundi pour l'exercice 2006 prévoit des ressources d'un montant de 357.964.861.980 FBU et des charges pour un montant de 414.751.189.079 FBU.

Le déficit base caisse qui était de – 56.786.327.099 FBU était comblé principalement par le financement intérieur net de 56.722.484.989 FBU et un financement extérieur net de 63.842.110 FBU.

Les ressources proviennent des produits fiscaux et non fiscaux pour un montant de 184.330.362.389 FBU soit 51,4% des ressources totales et des dons pour un montant de 173.634.499.591 FBU soit 48,6% des ressources totales. Les dons courants s'élèvent à 108.334.499.591 FBU tandis que ceux en capital totalisent 65.300.003.405 FBU.

A fin mai 2006, les réalisations des produits fiscaux et non fiscaux s'élevaient à près de 88.720.000.000 FBU soit un taux de réalisation déjà de 48,1%. Les réalisations des dons courants quant à elles s'élèvent à 2.400.000.000 FBU (don accordé par le Royaume de Belgique et décaissé fin mai 2006) ; soit un taux de réalisation de 2.2 %.

De façon globale, le taux de réalisation du budget des ressources à fin mai s'élève à près de 91.120.000.000 FBU soit un taux de réalisation de 25,4%.

Cet état de choses rend très aléatoire l'exécution du budget de l'Etat et pose énormément des difficultés à la trésorerie publique et pourrait même paralyser le fonctionnement de certains secteurs tant généraux, économiques que sociaux.

D'après l'exposé des motifs du projet de loi, les procédures de décaissement des dons promis sont longues et pour certains, des préalables doivent être remplis ; raison pour laquelle, le Gouvernement demande que le Parlement adopte cette modification de l'article 12 de la loi de finances révisée afin de lui permettre de se procurer les moyens de mener à bien sa politique.

Dans le but de remédier à cette situation et tenter de couvrir ce déficit, le Gouvernement vient de proposer la modification de l'article 12 de la loi n°1/23 du 7 juillet 2006 portant fixation du Budget Général révisé de la République du Burundi pour l'exercice 2006. Ainsi le Ministre des Finances et le Gouverneur de la BRB seraient autorisés à passer une convention de financement du budget révisé de l'exercice 2006 pour un montant équivalent à 30% des recettes de l'exercice budgétaire précédent contre 15% autorisés par la loi révisée et 10% fixé par le décret-loi portant statut de la BRB et le plafond des avances du budget de l'Etat.

I. DU CADRE LEGAL

L'article 2 point b de la loi n°1/002 du 31 mars 2004 portant création, missions, organisation et fonctionnement de la Cour des Comptes dispose que : « Elle (la Cour) transmet en outre à l'Assemblée Nationale et au Sénat¹ préalablement au vote, ses commentaires à propos de tous les projets de budget qui sont soumis à leur suffrage ».

Aux termes des articles 4 et 36 de la même loi, il existe trois catégories de lois de finances à savoir :

- la loi de finances initiale ;
- la loi de finances rectificative ;
- la loi de règlement.

Le présent projet de loi portant modification de l'article 12 de la loi n°1/23 du 07 juillet 2006 portant fixation du budget général révisé de la République du Burundi rentre dans la catégorie des lois de finances rectificatives.

II. DES COMMENTAIRES PROPRESMENT DITS

1. De l'article 12 de la loi n°1/23 du 7 juillet 2006

Cet article est libellé comme suit : « Par dérogation à l'article 34 du Décret-loi n°1/036 du 7 juillet 1993 portant statuts de la BRB et le plafond des avances du Budget de l'Etat à 10% des recettes de l'exercice budgétaire précédent, et, conformément aux dispositions du paragraphe 3 dudit article, le Ministre des Finances et le Gouverneur de la BRB sont autorisés de passer une convention de financement du budget de l'exercice 2006 pour un montant équivalent à 15% des recettes de l'exercice budgétaire précédent ».

Le projet de loi propose de passer de 15% à 30% des recettes de l'exercice budgétaires de l'exercice 2005.

D'après le rapport d'exécution de la loi de finances 2005, transmis par le Ministre des Finances à la Cour des comptes, les recettes réalisées se sont élevées à 169.711.224.535 FBU soit :

155.895.193.021 FBU comme produits fiscaux
13.816.031.514 FBU comme produits non fiscaux.

Si on se réfère à ces recettes de l'exercice 2005, les avances de la BRB autorisées se présentent comme suit :

¹ L'ajout du SENAT est conforme à l'article 178 de la constitution (postérieure à la loi citée).

Avances autorisées par le Décret-loi n°1/036 du 7 juillet 1993 : 10%	Avances autorisées par la loi de finances 2006 initiale et révisée : 15%	Avance proposée dans le projet de loi : 30%
16.971.122.453 FBU	25.456.683.671 FBU	50.913.367.351 FBU

Les avances vont représenter 11,2% des ressources totales du budget et 21,6% des ressources nationales. Il importe de rappeler que le montant du financement intérieur net (avances de la BRB et Bons du Trésor) avait été arrêté à 28.946.107.806 FBU, soit 12.930.413.220 FBU comme avances et 16.015.694.586 FBU comme Bons du Trésor.

Ces avances vont passer de 12.930.413.220 FBU à 50.913.367.351 FBU, soit un accroissement de plus de 293,7%.

Il convient également de rappeler que cet article déroge à l'article 34 de la loi n°1/036 du 7 juillet 1993 qui dispose que « l'ensemble de ces avances ordinaires ne peut **en aucun moment dépasser 10% des recettes de l'exercice budgétaire précédent...** ».

Même les avances extraordinaires autorisées dans les circonstances exceptionnelles sont sujettes à certaines conditions notamment que :

- «- Ces avances n'aient pas pour effet de mettre en cause la stabilité monétaire ;
- Ces avances aient été préalablement autorisées par une loi... ».

2. De la motivation du projet de loi

L'objectif visé par ce projet de loi portant modification de l'article 12 de la loi n°1/23 du 7 juillet 2006 portant fixation du budget général révisé de la République du Burundi pour l'exercice 2006 est de financer par des avances accordées par la Banque Centrale le déficit budgétaire prévisible découlant du tarissement des recettes des dons prévus dans le budget. C'est l'un des modes de financement du déficit budgétaire. Cependant, comme « chaque médaille a son revers », il comporte certes des avantages mais également des inconvénients.

3. Des avantages du financement du déficit par la création monétaire

C'est un mode de financement très simple et offert souvent aux meilleures conditions tant au niveau des taux d'intérêts qu'aux conditions de remboursements. Il est basé sur une simple convention signée entre le Ministre des Finances au nom du gouvernement et « son caissier » (la Banque Centrale). Cette convention permet à la Banque Centrale d'émettre de nouveaux billets et pièces de monnaie. C'est une création monétaire ex-nihilo appelé communément « planche à billets ».

4. Des inconvénients du financement du déficit par la création monétaire

En vue de mieux cerner les inconvénients de ce mode de financement, il importe de rappeler quelques uns des principaux objectifs de la politique économique et financière convenue entre le Gouvernement du Burundi et le FMI.

- (i) un taux de croissance économique réelle (6%)
- (ii) un faible taux d'inflation (5%)
- (iii) une position soutenable de la balance des paiements.

a) Ce mode de financement contrarie les objectifs de la politique économique et financière.

En effet, alors que le Gouvernement s'était engagé dans sa politique budgétaire pour l'exercice 2006 « à appuyer l'objectif de réduction de l'inflation par limitation du recours au financement du système bancaire », l'autorisation de recours aux avances de la BRB jusqu'à 30% des recettes entraînera une inflation et risque de provoquer une hausse des prix. Pire encore, le recours aux recettes tirées de l'émission de monnaie pour financer le déficit pourrait aggraver l'inflation.

Bien plus, le Gouvernement n'avait-il pas retenu dans sa stratégie de politique monétaire que « pour 2006, la Banque de la République du Burundi (BRB) se concentrera sur le ralentissement de la croissance monétaire, grâce à la maîtrise du crédit bancaire à l'Etat, et au renforcement de la gestion des liquidités » ?

b) Ce mode de financement est toujours porteur d'inflation

Il est déjà démontré que « trop de monnaie courant derrière trop peu de biens provoque toujours l'inflation ». Cela est d'autant plus vrai que toute variation de l'offre de monnaie induit une variation proportionnelle du PIB nominal.

L'augmentation des avances à l'Etat par la Banque Centrale entraînera l'émission de nouveaux billets (planche à billets) et comme il n'y a pas de contrepartie en terme de production, la conséquence logique sera la hausse généralisée des prix et partant l'inflation.

c) La dette intérieure va accroître

L'augmentation des avances de la BRB à l'Etat va accroître la dette du Gouvernement envers la Banque Centrale ; ce qui contrarie l'objectif d'apurement d'arriérés intérieurs de l'Etat.

d) Le mode de financement pourra aggraver le déficit de la balance des paiements

Du fait de la hausse des prix de la production intérieure suite à l'inflation, il deviendra plus difficile de vendre les biens domestiques à l'étranger ; l'économie burundaise ne sera plus compétitive et les exportations vont diminuer.

Cela entraînera un accroissement du déficit de la balance courante et par conséquent de celui de la balance des paiements.

e) Ce mode de financement peut entraîner la hausse des taux d'intérêts

L'augmentation généralisée du niveau des prix pourra avoir un impact sur les taux d'intérêts. Les taux d'intérêts débiteurs qui avaient amorcé une baisse suite notamment à l'abolition de la taxe de transaction de 7% sur les opérations bancaires pourront remonter rendant de plus en plus le crédit trop cher et contrariant ainsi la politique du Gouvernement en la matière.

f) Ce mode de financement contrarie le but poursuivi par l'article 34 de la loi n°1/036 du 7 juillet 1993

Cet article dispose que les avances ordinaires de la BRB ne peuvent en aucun cas dépasser 10% des recettes de l'exercice budgétaires précédent. Que même les avances extraordinaires ne doivent pas avoir pour effet de mettre en cause la stabilité monétaire.

Cependant, ce plafonnement des avances à 10 % reste relatif dans la mesure où les différentes lois de finances y dérogent en portant ces avances à 15 %. Même ce plafond de 15 % n'est pas en réalité respecté.

Au 31 juillet 2006, le montant cumulé des avances de la BRB tant au budget ordinaire qu'extraordinaire s'élève à 169.288.919.928 FBU, soit 47,2 % des ressources du Budget Général de l'Etat pour 2006. Ce montant n'inclut pas les avances en certificat du trésor hors plafond dont le montant s'élève à 18.000.000.000 FBU (convention du 05/01/1999).

Ci-après l'évolution de l'endettement bancaire de l'Etat :

Libellé	2003	2004	2005	Au 31 juillet 2006
Encours de la BRB	27.553.503.490	46.752.080.383	37.903.022.893	13.961.727.633
Autre avance au BO	11.865.451.565	28.435.796.971	93.518.910.402	34.597.486.817
Avances ordinaires antérieures	10.271.666.669	12.017.495.378	870.000.000	93.998.910.402
Avances ordinaires cumulées	49.690.621.724	87.205.372.732	132.291.933.295	142.558.124.892
Financement BEI pour l'exercice	4.850.000.000	7.190.000.000	7.000.000.000	3.500.000.000
Financement BEI exercice antérieur	38.914.506.741	40.279.995.631	17.457.706.741	23.230.795.076
Financement BEI cumulé	43.764.506.741	47.469.995.631	24.457.706.741	26.730.795.076
Total des avances à l'Etat	93.455.128.465	134.675.368.363	156.749.640.036	169.288.919.928

Source : Tableau élaboré par la Cour sur base des données de la BRB.

III. DU CADRE DE GESTION DU BUDGET

La bonne gestion du budget de l'Etat suppose un cadre de préparation, d'adoption et de suivi permettant de mesurer la performance dans son exécution.

1. De la préparation du budget

Tout en reconnaissant que le principe de loi de finances rectificative constitue un élément habituel dans le processus budgétaire annuel, il importe de rappeler que y recourir excessivement peut traduire la non maîtrise dans les prévisions et dénoter un manque de transparence dans la gestion des finances publiques.

En effet, un budget crédible doit être réaliste et exécuté comme prévu. Il doit être fondé sur une politique nationale et toutes les informations financières et budgétaires doivent être accessibles et vérifiables par le public. Les données et les informations doivent être produites, conservées et diffusées pour des besoins de maîtrise, de prise de décision, de la gestion et de la préparation des rapports.

Dans ses commentaires du 8 juin 2006 sur le projet de loi de finances révisée pour l'exercice 2006, la Cour des Comptes avait relevé que l'élaboration du budget 2006 semblait avoir été guidée par le seul souci d'équilibre du budget². Elle avait relevé que certaines composantes du budget notamment les dons n'étaient pas maîtrisées et ne reposaient sur aucun acte concret. C'est notamment le déblocage de certains dons soumis à certaines conditions, d'autres prévisions de tirages qui semblaient être exagérées.

La Cour estime que si ses commentaires avaient été pris en compte, le tir aurait dû être corrigé à temps.

2. De l'adoption du budget par le Parlement

L'autorisation d'utiliser les fonds publics est accordée par le Parlement à travers l'adoption d'un projet de loi de finances lui soumis par le Gouvernement et chaque année.

C'est pour cela que les parlementaires devraient examiner le projet de loi de finances avec toute la rigueur en vue d'exercer efficacement les pouvoirs dont ils sont investis.

L'examen et le débat sur la loi de finances par le Parlement devraient tenir compte de plusieurs éléments d'appréciation à savoir :

- la portée de l'examen ;
- la nature des procédures parlementaires ;
- le temps imparti à ce processus d'examen et d'adoption ;
- le caractère approprié des documents ;
- les priorités retenues par le budget ;
- etc.

² Voir Commentaires de la Cour des comptes sur le projet de loi de finances révisée 2006.

La Cour relève que ses commentaires n'ont pas attiré l'attention du Parlement alors qu'elle est chargée de l'assister dans le contrôle des lois de finances par ses commentaires (article 2 de la loi la régissant) et dans l'exécution de ces lois par son rapport annuel sur la régularité du compte général de l'Etat (article 178 de la Constitution).

3. Du suivi de l'exécution du budget par le Parlement

Un contrôle rigoureux de l'exécution du budget devrait être assuré pour veiller à ce qu'il n'y ait pas de crédits qui soient dépensés en dehors de son autorisation.

La Cour constate que certaines dépenses sont exécutées en dehors des autorisations du Parlement. C'est notamment l'exécution des décrets n°100/148 et 100/154 du 29 juin 2006 portant respectivement fixation des barèmes des traitements et indemnités de risque alloués aux membres de la FDN et au décret n°100/160 du 29 juin 2006 portant fixation de la grille barémique des traitements de base des officiers de la Police Nationale. Ces décrets ont un impact financier important qui n'est pas encore pris en compte par une loi de finances.

Cet impact financier se présente comme suit :

a) Au Ministère de la Défense Nationale et des Anciens Combattants

Nature de la dépense	Juin 2006	Juillet 2006	Montant de l'impact financier
Rémunérations directes S/S & S/C	1.287.571.357	2.010.103.333	+ 722.531.976
Indemnités & primes de technicité	16.316.850	19.977.351	+ 3.660.501
Allocations familiales	5.047.500	5.118.600	+ 71.100
Sécurité sociale (MFP & INSS)	163.324.024	272.382.879	109.058.855
TOTAL	1.472.259.731	2.307.582.163	(1) 835.322.432

b) A la Police Nationale

Nature de la dépense	Juin 2006	Juillet 2006	Montant de l'impact financier
Rémunérations directes S/S & S/C	803.144.991	1.271.066.147	+ 467.921.156
Indemnités & primes de technicité	28.211.870	4.163.495	- 24.048.375
Allocations familiales	3.392.850	4.562.550	+ 1.169.700
Sécurité sociale (MFP & INSS)	96.709.145	150.441.480	+ 53.732.335
TOTAL	931.458.856	1.450.233.672	(2) 518.777.816

L'impact financier total s'élève à :

(1) + (2) = **835.322.432 + 518.777.816 = 1.354.100.248 FBU** par mois. Pour les six mois du 2^{ème} semestre de l'exercice 2006, l'impact est estimé à **8.124.601.488 FBU**.

Les rapports de contrôles du budget devraient être examinés par une commission parlementaire.

IV. DES CONSTATATIONS DE LA COUR

1. Alors que la prudence et le réalisme supposent que la documentation budgétaire précise les objectifs en matière de finances publiques, le cadre macroéconomique, les politiques sur lesquelles repose le budget et les principaux aléas budgétaires identifiables, le budget de l'exercice 2006 comportait beaucoup de risques budgétaires et ne pouvait pas être exécuté d'une manière ordonnée et prévisible.
2. Les commentaires et avis de la Cour de comptes sur le projet de loi de finances révisée pour l'exercice 2006 n'ont pas été pris en compte alors qu'ils renfermaient des informations pouvant susciter l'attention des parlementaires quant au réalisme du budget et à la nécessité d'opérer des modifications à temps
3. La loi n°1/23 du 07 juillet 2006 portant fixation du budget général révisé de la République du Burundi pour l'exercice 2006 aussitôt adopté puis promulgué le 7 juillet 2006 fait directement l'objet d'amendement (du moins de l'une de ses dispositions) le 20 juillet 2006 ; soit 2 semaines après. Cela dénote l'absence de maîtrise des prévisions et témoigne d'un manque de réalisme dans la préparation du budget.
4. L'option prise par le Gouvernement de financer le déficit budgétaire découlant du tarissement des dons prévus dans la loi de finances, exercice 2006 par les avances de la Banque Centrale contrarie sa politique en matière budgétaire et monétaire.
5. La loi n°1/23 du 7 juillet 2006 portant budget révisé pour l'exercice 2006 n'a pas pris en compte l'impact financier découlant des textes réglementaires pris le 29 juin 2006 des différentes lois du 29 avril 2006 portant statuts des officiers, sous officiers et hommes de troupe de la Force de Défense Nationale et de la loi n°1/06 du 06 mars 2006 portant statuts du personnel de la Police Nationale.
6. L'article 24 §2, point 2 du décret-loi n°1/171 du 10 décembre 1971 modifiant la loi du 19 mars 1964 portant règlement sur la comptabilité publique de l'Etat, dispose qu' « ... il (le service du budget et du contrôle) veuille, en cours d'exercice, au maintien du programme budgétaire et vise préalablement et pour contrôle tous projets de décrets, d'ordonnance, d'arrêtés, de conventions, de contrats ou de décision de toute nature, émanant d'un ministre ou d'un fonctionnaire, ayant pour effet d'entraîner une dépense immédiate ou éventuelle, y compris les engagements, commissionnements, augmentations de traitement, octrois de pensions et de rentes au personnel de tout grade ou classe, ainsi que les octrois d'avance à quelque titre que ce soit... » n'est pas suivi dans la pratique. Cela crée des distorsions et des dérapages budgétaires que cette disposition a pour but de prévenir.
7. L'impact financier de la mise en application des différents décrets portant fixation de la grille barémique des traitements de base des officiers de la Police Nationale et des membres de la Force de Défense Nationale est estimé

à près de **1.354.100.248 FBU** par mois, soit au total **8.124.601.488 FBU** pour le 2^{ème} semestre de l'exercice 2006.

V. DES RECOMMANDATIONS DE LA COUR

Les commentaires et observations ci-dessus appellent les recommandations suivantes :

A. Au Parlement de :

1. Régulariser les décrets du Président de la République portant fixation de la grille barémique des traitements de base des officiers de la Police Nationale et des membres de la Force de Défense Nationale qui entrent en vigueur le 1^{er} juillet 2006 en intégrant l'impact financier qu'ils produisent dans la nouvelle loi de finances rectificative.
2. Accorder une attention particulière à l'analyse du projet de budget soumis à son suffrage pour éviter que des errements budgétaires échappent à sa vigilance.
3. Veiller à ce que la loi de finances reste le seul cadre d'autorisation de dépenses et d'octroi de crédits.

B. Au Gouvernement de :

1. Respecter les dispositions pertinentes relatives au contrôle de l'exécution des budgets en l'occurrence l'article 24 de la loi du 19 mars 1964 tel que modifié par le décret-loi n°1/171 du 10 décembre 1971 en ce qui concerne le maintien du programme budgétaire et le visa préalable de la Direction du budget et contrôle financier de tout projet de décrets, d'ordonnance, d'arrêté, de convention, de contrat ou de décision de toute nature afin d'éviter les perturbations observées dans l'exécution du budget.
 2. Associer tous les ministères et services techniques concernés par la mobilisation des dons et crédits à la préparation du budget.
 3. Faire assurer l'arbitrage dans l'octroi des crédits par les deux Vices-Présidences de la République.
 4. Réexaminer le mode de financement du déficit budgétaire proposé et recourir à d'autres modes de financement moins risquants.
 5. Accroître la capacité de mobilisation des dons.
 6. Améliorer la trésorerie par le recours à l'intégration des recettes de certains comptes spéciaux au compte général du Trésor conformément aux recommandations antérieures de la Cour des comptes.
-
-