UNIVERSIDAD DE MURCIA

Departamento de Hacienda y Economía
del Sector Público.

Analyse Economique du Système Budgétaire et de la Structure du Budget Général de l'Etat au Burundi (1962-2012).

Análisis Económico del Sistema Presupuestario y de la Estructura de los Presupuestos Generales del Estado en Burundi (1962-2012).

D. Blaise Funenge

2013

Este trabajo ha sido financiado por Marcelo Álvarez Álvarez, WABAGIRA Joconde, Abbé NIYORUGIRA Pierre Claver y la Universidad de Ngozi. A todos ellos, dirijo mi profunda gratitud, por el interés en mis estudios y en mi país, Burundi.

DEDICATORIA.

A mi madrastra NYABENDA Clémence por haber soportado mis caprichos de infancia y dejarme estudiar la escuela primaria;

A mi hermana mayor WABAGIRA Joconde por un apoyo moral y material siempre disponible;

Dedico este trabajo.

AGRADECIMIENTOS.

Mis agradecimientos están dirigidos:

- A D. Ambrosio Sempere Flores, por haber aceptado dirigir este trabajo ;
- A los miembros de la comisión de Doctorado por haberme admitido en este programa de doctorado,
- A los docentes del Programa de Doctorado en Hacienda y Economía del Sector Público;
- A los miembros del tribunal de evaluación de este trabajo,
- A todos los que han financiado este trabajo ;
- A mis hijas Sara Berry KARANGIRA y Cecilia Patricia y a mi hijo Antonio, por haber sufrido mucho por mis ausencias ;
- A todos los que me ayudaron para que este trabajo se terminara.

ABSTRACTS.

Resumen.
Burundi realiza una práctica presupuestaria cercana a los modelos jurídicos napoleónicos y Westminster usados en los sistemas presupuestarios de los países de la OCDE. Es un país sin ingresos fiscales interiores suficientes porque el 90% de la población vive de la economía de subsistencia. Esto provoca una dependencia de las transferencias y préstamos externos de los presupuestos generales del Estado. Este trabajo analiza cualitativamente y descriptivamente los presupuestos generales del Estado burundés. El análisis muestra que el marco institucional presupuestario se ha modernizado y armonizado con la contabilidad por partida doble sin integrarse en la contabilidad del Estado que sigue siendo de *line ítems. L*as evoluciones de las cifras presupuestarias muestran una preponderancia de las transferencias externas, lo que dirige los fondos correspondientes hacia programas aislados del marco de control presupuestario clásico, propio de las economías avanzadas. Por consiguiente, los presupuestos corrientes se ajustan al comportamiento de los ingresos externos favoreciendo así la corrupción.

Clasificación UNESCO: 120713, 530102, 530707, 530709, 530801, 530803, 530715, 560506, 560507, 590206, 590904.

Palabras claves: Prácticas presupuestarias, presupuestos generales del Estado, sector público, ingresos presupuestarios, gastos presupuestarios, presupuestación, gastos públicos.

Abstract.
States as Burundi implement budgeting practices similar to the napoleonic and Westminster legal models used by OECD states budgeting systems. Burundi State has not enough budgeting domestic fiscal receipts because 90% of his population lives in a subsistence economy. That causes exterior aid and debt dependence respect to Burundi State general budget which is analyzed qualitatively and descriptively in this study. This analysis shows that the institutional budget legal framework is modernized with an accrual budgeting and accounting basis but it practically stays working in *line items* practices. Budgetary aggregates evolution shows a speculation on exterior aid/grants and debt. This problem orients correspondent founds to isolated programs from a classic budget control framework in advanced economies. In this way, the ordinary budget is adjusted to exterior receipts behavior which favors corruption.

UNESCO Classification: 120713, 530102, 530707, 530709, 530801, 530803, 530715, 560506, 560507, 590206, 590904.

Key words: budgeting practices, State budget, public sector, budgetary receipts, budgetary expenses, budgeting, public expense.

Résumé.
Les Etats comme le Burundi réalisent une pratique budgétaire proche des modèles juridiques napoléoniens et Westminster utilisés par les systèmes budgétaires des Etats de l'OCDE. C'est un Etat sans recettes fiscales intérieures suffisantes, 90% de la population vivant dans une économie de subsistance. Cela provoque une dépendance aux dons et à la dette extérieure du budget général de l'Etat burundais que ce travail analyse qualitativement et descriptivement. L'étude montre que son cadre institutionnel budgétaire est modernisé par une prévision budgétaire harmonisée avec la comptabilité à partie double sans l'implanter dans la comptabilité de l'Etat qui reste de *line items*. Aussi, l'évolution des agrégats budgétaires montre une spéculation sur l'aide/don et la dette extérieure, ce qui oriente les fonds correspondants vers des programmes isolés du cadre de contrôle budgétaire classique des économies avancées. Ainsi, le budget courant s'ajuste au comportement des recettes extérieures ce qui favorise la corruption.

Classification UNESCO : 120713, 530102, 530707, 530709, 530801, 530803, 530715, 560506, 560507, 590206, 590904.

Mots clés : Pratiques budgétaires, budget général de l'Etat, secteur public, recettes budgétaires, dépenses budgétaires, prévision budgétaire, dépenses publiques.

ANÁLISIS ECONÓMICO DEL SISTEMA PRESUPUESTARIO Y DE LA ESTRUCTURA DE LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO EN BURUNDI (1962-2012).

RESUMEN GENERAL.

1. Presentación del problema.

A partir de los años ochenta, se introduce, en los países de la Commonwealth, la nueva gestión de las finanzas públicas. El auge de esta corriente se debe a la generalización de la contabilidad privada y de la gestión correspondiente (BOUVIER, 2009) en el sector público gubernamental. También, se introduce el análisis económico de la política[1] en la definición de las actividades económicas del sector público o del Estado. Además, el sistema y la estructura presupuestaria se analizan para verificar los objetivos de los gobiernos. De esta manera, no se puede separar la estructura de las organizaciones públicas de las instituciones presupuestarias (LIENERT y JUNG, 2004).

La cuestión actual es cómo el Estado puede conciliar su estructura organizativa con la estructura de las instituciones presupuestarias. Es decir, que el Estado debe al mismo tiempo resolver los problemas de gestión presupuestaria y los problemas de fijar y alcanzar los objetivos socio-económicos presupuestarios. Las dos categorías de problemas tienen soluciones relativas en los países con economía avanzada pero no se conocen muy bien las soluciones claras en los países en vía de desarrollo. En el trabajo que vamos realizar, el caso de los Países de África

[1] ROSEN (2007: 111) utiliza la expresión "*teoría económica de la política*" como una unificación de la teoría de la elección social con la teoría de la elección pública. Sin embargo, se observa que BUSTOS GISBERT (2007: 95-128) et GARCÍA VILLAREJO y SALINAS SÁNCHEZ (1994: 55-76) habían introducidos estas dos últimas teorías en la definición económica del Estado.

Subsahariana (PASS) nos interesa, especialmente, Burundi. En los PASS, aunque el sistema presupuestario se parece al de la antigua metrópoli colonial, existen dos problemas principales: los ingresos presupuestarios domésticos son escasos y los gastos presupuestarios son financiados en gran parte por las economías avanzadas. A estos dos problemas se añade una situación de dictadura que favorece la corrupción en las prácticas presupuestarias.

Del mismo modo, Burundi es uno de los PASS poco democratizados, con un sector público desestabilizado por golpes de Estado y conflictos socio-políticos generalizados. Los problemas económicos importantes son (BASDEVANT, 2009): una inversión pública mínima, los conflictos civiles, la ineficiencia económica, la intervención del Estado en la economía y las restricciones al comercio nacional e internacional. A estos problemas se añaden una economía informal dominada por la agricultura junto con una estructura orgánica pública disfuncional (STIGLITZ, 2002).

En estas condiciones, las cuestiones más importantes son: ¿Cómo los presupuestos generales del Estado de Burundi responden a las políticas sociales y económicas?, ¿cómo el planificador prepara el presupuesto público?, ¿cuál es el papel de los ingresos no domésticos en la presupuestación de Burundi?, ¿cómo es la normativa relacionada con los presupuestos generales del Estado de Burundi? Este trabajo intenta dar respuestas a estas preguntas.

2. Objetivos de Trabajo.

Este trabajo se realiza en la línea de investigación de Análisis Económico del Sector Público en Economía Aplicada. Es un trabajo de investigación correspondiente a una tesis de doctorado, en el programa de Doctorado en Hacienda y Economía del Sector Público de la Universidad de Murcia. El objeto de este trabajo es el sistema y la estructura de los presupuestos

generales del Estado de Burundi. La meta a alcanzar es analizar, económicamente, el sistema presupuestario de Burundi y la estructura presupuestaria de los presupuestos generales del Estado de Burundi. Nos vamos a limitar en este trabajo al periodo entre 1962 y 2012 aunque se incluirán algunos datos del ejercicio presupuestario 2013. Para alcanzar esta meta se fijan los sietes objetivos fundamentales siguientes:

- Mostrar los antecedentes teóricos relativos a los presupuestos generales del Estado de Burundi;
- Analizar la normativa presupuestaria de Burundi desde su existencia hasta hoy y destacar las reformas presupuestarias eventuales y el sistema presupuestario correspondiente, de 1962 hasta 2012;
- Analizar la estructura de los ingresos presupuestarios;
- Analizar la estructura de los gastos presupuestarios;
- Describir el equilibrio presupuestario ;
- Determinar el papel del contribuyente doméstico y el de las transferencias procedentes del exterior;
- Determinar el papel de los presupuestos generales del Estado en la economía burundesa.

3. Antecedentes.

Partimos de los trabajos de EDO HERNÁNDEZ (2006, 2007, 2008) quien analiza la estructura de los presupuestos generales del Estado español. Luego nos referimos a los trabajos de JORDAN GALDUF (2005: 126, 135) y de EGÉA IBÁÑEZ (2005: 205-206) en el análisis de la estructura de los presupuestos generales del Estado. Para los trabajos que analizan las prácticas presupuestarias nos referimos a los análisis inter-países (*Cross-countries Analysis*) de CABRI (2004, 2005, 2006, 2007) y de CABRI&BAD (2008). En estos trabajos de CABRI, se enfocan más en las reformas presupuestarias en los PASS junto con la gestión del sector público en África. Después, para comprender la normativa presupuestaria de los

PASS, usamos el planteamiento de LIENERT y SARRAF (2001) y de LIENERT (2003, 2004, 2007). VAN de VEN (1969) et LIENERT descomponen el sistema presupuestario africano en dos grupos: el grupo francófono (sistema presupuestario napoleónico) y el grupo anglófono (sistema presupuestario de estilo Westminster). Los dos autores abren las puertas en la comprensión del sistema presupuestario de los PASS al analizar grupos homogéneos y pequeños en los PASS incluso analizando casos de países aislados como Ruanda y Tanzania.

No hemos podido obtener todavía un trabajo del análisis global de los presupuestos generales del Estado de Burundi. Sin embargo, existen trabajos de consultores. En estos trabajos, destacamos primero el trabajo de NÉEL, ZADOUDI et ZOUNON (2007) quienes analizan las normativas de los presupuestos generales del Estado burundés. Los autores precedentes observan que la normativa va hacia el sistema Westminster aunque las finanzas públicas burundesas tienen raíces napoleónicas franco-belgas. El trabajo de SHAMBAS y LAPORTE (2007), presenta las posibilidades de implantación de la TVA en Burundi. Los dos autores evalúan la situación del uso de la TT, en las recaudaciones domésticas y estiman el impacto del uso de la TVA en los productos fiscales de Burundi. Fuera de los autores precedentes tenemos los informes y publicaciones de IDEC (*Institut de Développement Economique du Burundi*: organismo independiente) y los informes y publicaciones de PAGE (*Projet d'Appui à la gestion Economique*: organismo gubernamental). Salvo los trabajos del IDEC, los demás trabajos son procedentes de activistas como OLUCOME (*Observatoire de Lutte contre la Corrupción et les Malversations Economiques*), de órganos gubernamentales y de los organismos internacionales como el FMI, la BIRD-Banco Mundial,…

Por lo tanto, el análisis de los presupuestos generales de Burundi va a permitir producir un estudio global. Abrirá las puertas a los analistas futuros

sobre las prácticas presupuestarias burundesas. Este trabajo podría permitir a los gobiernos y ONG de países con economía avanzada orientar las estrategias de ayudas y préstamos. Las instituciones inversoras en Burundi y en los PASS podrían usar este trabajo a la hora de plantear reformas y las variables presupuestarias necesarias en el relanzamiento económico de Burundi y de los PASS en general.

4. Hipótesis de trabajo y metodología.
4.a. Hipótesis de trabajo.

En el trabajo que queremos realizar, esperamos llegar a los resultados y conclusiones resumidas en las hipótesis de trabajo. Las hipótesis corrientes en el análisis de los presupuestos generales del Estado que se verifican son resumidas en los trabajos de BUSTOS GISBERT (2007: 130-140) y EGÉA IBÁÑEZ (2009: 102-114). Los dos autores enumeran las causas de la demanda de gastos públicos y las causas de la oferta de gastos públicos. En los PVD, se verifica cada vez el mal holandés causado por un flujo de transferencia y de deuda externa en las prácticas presupuestarias.

El trabajo que vamos a desarrollar no está al margen de estas hipótesis ya planteadas. Sin embargo, fijamos hipótesis elementales (en forma de resultados esperados al final de este trabajo) reducidas a un análisis cuasi exploratorio, de los presupuestos generales del Estado en vías de desarrollo. En efecto, los manuales de Hacienda Pública consultados aseguran que la teoría general, en este campo, es observable o generalizable en las economías avanzadas (GARCÍA VILLAREJO y SALÍNAS SÁNCHEZ, 1994: 61; MANZANO MOZO, 2004: 7; PASCUAL GARCÍA, 2005: 66 y E. STIGLITZ, 2002: 96). Así, esperamos verificar las cuatros hipótesis siguientes o esperemos llegar a los resultados siguientes:

H-1: Las prácticas presupuestarias usadas en Burundi son adaptadas al sistema moderno de presupuestación;

H-2: La tendencia de los agregados presupuestarios es anormal respecto a la tendencia de las economías avanzadas;

H-3: El presupuesto general de Burundi está fragmentado a causa de flujos de transferencias y de deuda externa;

H-4: Si la primera hipótesis está verificada, concluimos con la afirmación de que la corrupción se ha institucionalizado.

4. b. Metodología.

La descripción pormenorizada de la metodología de Investigación de parte de HERNANDEZ SAMPIERI, FERNÁNDEZ COLLADO y BAPTISTA LUCIO (2008: 102-104) y la de PEREZ SERRANO (1994) nos permiten afirmar que vamos a usar la metodología de análisis cualitativo descriptivo. Vamos a analizar datos sobre los presupuestos generales iniciales del Estado de Burundi; datos que son cronológicos en cada caso. Con esta metodología encontraremos un problema de datos cualitativos, tales como los relacionados con la normativa. Para eliminar los sentimientos personales del investigador usaremos variables ya analizadas en los demás presupuestos generales de las economías avanzadas como las que determinan las reformas presupuestarias del sistema presupuestario, los principios presupuestarios, los documentos presupuestarios, los objetivos socioeconómicos presupuestarios,…

Además, analizamos los datos cifrados y cronológicos de los presupuestos generales de Burundi usando cuadros, gráficos; calculando el tamaño de las variables presupuestarias burundesas en el PIB y calculando el porcentaje de variación. Entonces, generamos series cronológicas o paneles de datos cifrados que describimos comprobando cada vez sus comportamientos respeto a los antecedentes teóricos que serán expuestos en la segunda parte del trabajo.

Una mínima disponibilidad de datos está garantizada. Primero, hemos recogido los presupuestos generales iniciales del Estado burundés y obtuvimos los de 1992 hasta 2013 (en total 22 presupuestos iniciales obtenidos, en el Ministerio de Hacienda de Burundi, en la biblioteca de la Cámara Baja del mismo país y en la biblioteca del Banco Central de Burundi). Segundo, nos referimos a los preámbulos de los documentos presupuestarios obtenidos para buscar los reglamentos relacionados con los presupuestos generales del Estado burundés. Los últimos (leyes y decretos presupuestarios) han sido buscados en el Centro de Estudio y de Documentación Jurídica (Centre d'Etude et de Documentation Juridique: CEDJ) de Burundi y obtuvimos todas desde el principio de las prácticas presupuestarias modernas (1962) en Burundi hasta 2012. Sin embargo, la normativa que determina el sistema fiscal de Burundi podría ser objeto de otros estudios. Además, no se observan cambios profundos del sistema fiscal desde 1962 hasta 2007 porque en 1989 solo se remodeló el sistema de TT en vigor. En 2009, se introdujo la TVA y se creó la Oficina Tributaria adicional al LOFP de Burundi, considerando este acto de reforma profunda tanto en la recaudación como en la gestión de los ingresos y gastos.

Finalmente no descartamos otros métodos, pero usándolos de manera secundaria ya que su utilización es inevitable. La consulta de documentos de investigación relacionados con el tema de este trabajo constituye uno de estos métodos.

6. Articulación del trabajo.

Vamos a repartir este trabajo en seis partes. La primera es la introducción general, la cuarta es la conclusión general, la quinta representa las referencias bibliográficas y hemerográficas, y la sexta recopila los anexos. Todas estas partes son triviales pero imprescindibles para un trabajo científico. Sin embargo, vamos a centrar la investigación en la segunda y la tercera parte que son las más importantes del trabajo.

La segunda parte es una revisión de los antecedentes teóricos sobre los presupuestos generales del Estado. Está compuesta por dos capítulos, el uno y el dos. El capítulo uno hace un análisis de la definición y de la teoría sobre los presupuestos generales del Estado. Se interesa en mostrar la relación entre la actividad financiera del Estado y la economía. También se interesa en analizar la evolución de las prácticas presupuestarias. El capítulo dos presenta y extrapola, de la teoría general del primer capítulo, la situación sobre las prácticas presupuestarias en caso de los PASS. Se analiza, en este capítulo, la relación entre las organizaciones y las instituciones presupuestarias. Luego, se definen las prácticas presupuestarias en los PASS. Después se describen los programas presupuestarios aplicados en los PASS.

La tercera parte del trabajo constituye la esencia de nuestra aportación y corresponde al análisis de los presupuestos generales de Burundi. Está también compuesta de dos capítulos, el tercero y el cuarto. El capítulo tercero nos permite destacar el modelo de análisis de la estructura de los presupuestos generales del Estado. Se presenta la metodología de análisis, se muestran y se describen los datos empíricos (los presupuestos generales del Estado burundés iniciales y las reglas correspondientes) que vamos a analizar. El capítulo cuarto, es el análisis propiamente dicho de los presupuestos generales del Estado burundés. Este capítulo nos permite comprobar la verificación o no de las hipótesis planteadas. Presentamos primero el análisis de la normativa presupuestaria. Segundo, analizamos la estructura del equilibrio presupuestario y de la ejecución presupuestaria. Por último, intentamos interpretar los resultados de análisis realizado.

7. Resultados de análisis.

En el cuarto capítulo hacemos un análisis cualitativo descriptivo de la estructura del presupuesto general inicial de Burundi. Los datos sobres estos presupuestos se completan con los de las finanzas gubernamentales

publicados por el FMI en las Estadísticas Financieras Internacionales. Se analiza la estructura de los ingresos fiscales, de los gastos y de la normativa presupuestaría. Los complementos acerca de los ingresos y de los gastos fiscales reales juntos con los presupuestos iniciales permiten responder a las preguntas del principio del trabajo.

Los resultados del análisis del sistema presupuestario de Burundi están repartidos en cuatros ámbitos: la normativa de las prácticas presupuestarias, la estructura del presupuesto general del Estado de Burundi y el déficit presupuestario, el sistema de financiación del déficit presupuestario, la inestabilidad política y la deuda pública.

a) Normativa en las prácticas presupuestarias de Burundi.

Las normativas en las prácticas presupuestarias, encontradas en los preámbulos de los veinte y dos presupuestos iniciales analizados, muestran que:

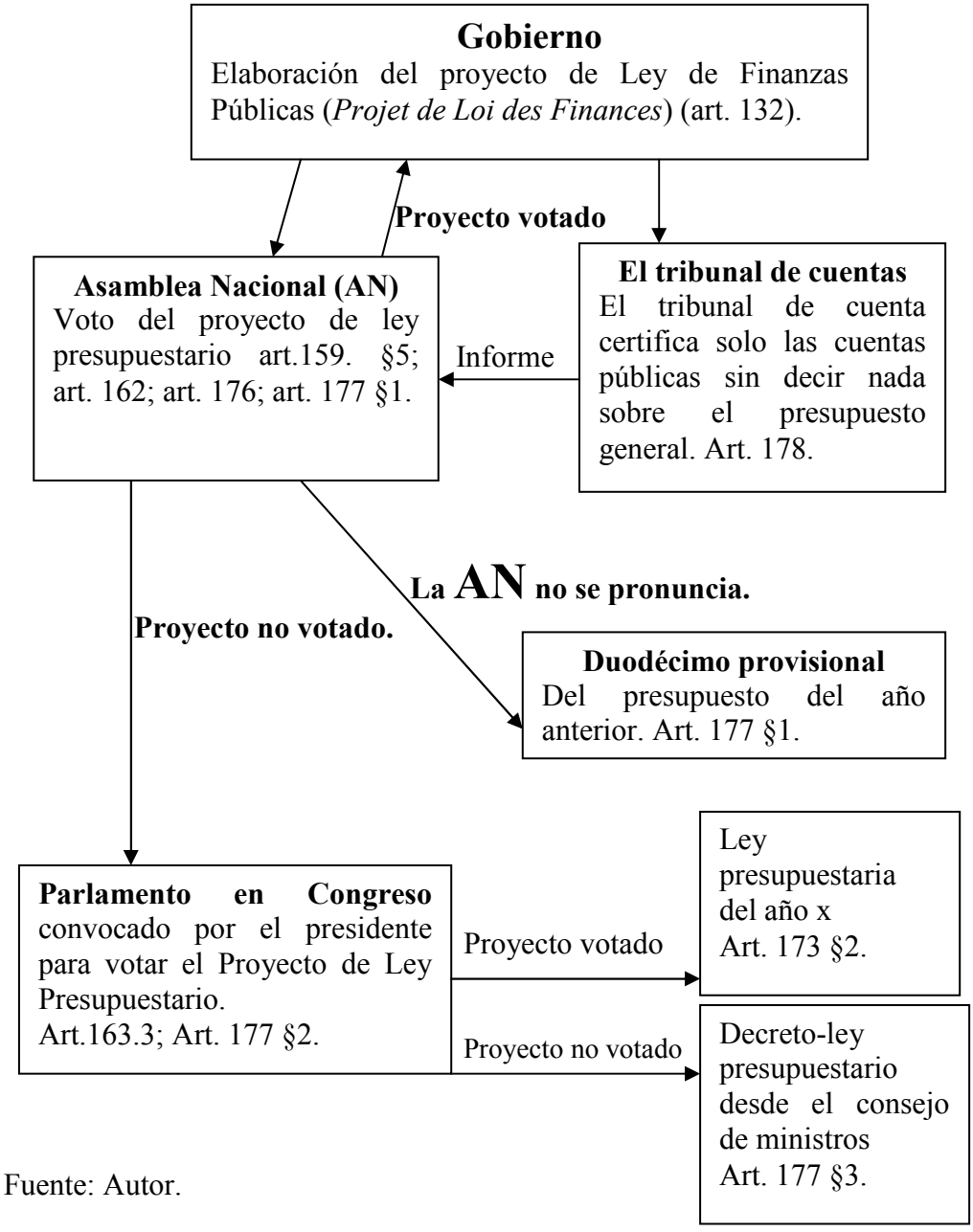
- El presupuesto general de Burundi abarca solo los gastos ordinarios y de inversión a nivel nacional. No se tratan los presupuestos de las empresas públicas, de los entes públicos y de las agencias locales a nivel comunal[2]. A nivel federal, el sistema presupuestario es tradicional (Line-Ítems: por artículo o por origen). Sin embargo, este sistema se halla en el presupuesto de gastos ordinarios o corrientes de los cuadros B (B1, B2,…) y en los recursos fiscales, no fiscales y las transferencias corrientes del cuadro A, en el documento de los Presupuestos Generales del Estado burundés. Los recursos externos al país financian la parte del presupuesto por programas localizada en los cuadros C (C1, C2,…) del mismo documento presupuestario.

[2] Un "*Commune*" (comparado a un municipio) es la unidad presupuestaría territorial más pequeña en Burundi. Hasta ahora existen 129 "*communes*" para un país de 28000km^{2,} de los cuales 117 tienen una hacienda local autónoma respeto a la hacienda estatal del gobierno central burundés. Un "commune" puede estar poblada de más o menos 60 000 habitantes.

Matizamos que en este último caso un recurso externos financia un programa determinado rompiendo así el principio de unidad y de universalidad presupuestaría;

- La constitución (2005) de Burundi se interesa menos por las prácticas presupuestarías. Al contrario, el legislador fija normas numerosas y rigurosas (en la Ley municipal o "Loi communale (de 2005 o de 2010") en los presupuestos de los "Communes" para llegar a una estructura presupuestaria centralizada. Por consiguiente las "Communes" tienen un margen de maniobra presupuestaria muy reducido. El proceso de voto presupuestario en el parlamento deja abierta la posibilidad del gobierno de presentar un presupuesto por decreto-ley si el parlamento no vota el proyecto de ley presupuestaria. La figura 12 ilustra esta situación en la cual el parlamento tiene la única opción de rechazar el proyecto de ley al no pronunciarse (ausentándose de la sala del congreso según nuestro punto de vista);
- Aunque el sistema jurídico del presupuesto es de inspiración franco-belga, existe una adaptación burundesa sobre todo en la centralización del presupuesto y en el sistema de control del tribunal de cuentas. La actualización requiere una reforma profunda para eliminar las distorsiones introducidas antes de 2005, periodo poco democrático.
- A partir de 2008 hasta 2011 se observa otra serie de reformas que introducen la LOFP de Burundi primero. Luego se reforma el sistema de gestión de los gastos públicos con la contabilidad de partida doble en la contabilidad pública. La contabilidad presupuestaria de partida simple se ajusta a la contabilidad pública. El sistema de recaudación cambia con la introducción del Oficio Burundés de Ingresos (OBR). Se introduce el IVA desde 2009 para intentar aumentar les ingresos interiores.

Figura 12. Proceso constitucional de voto del presupuesto general de Burundi.



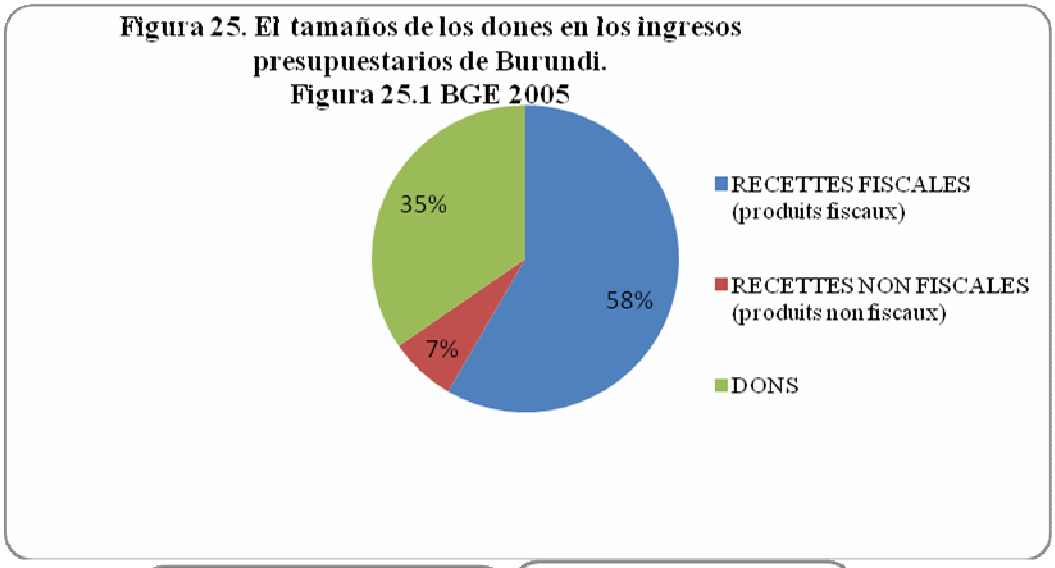
Fuente: Autor.

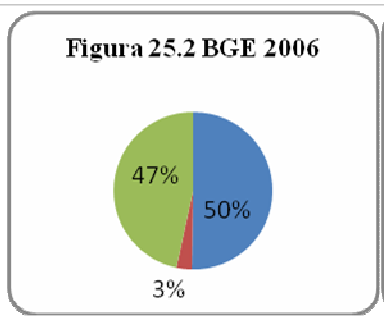
b) Estructura de la financiación del presupuesto general del Estado de Burundi.

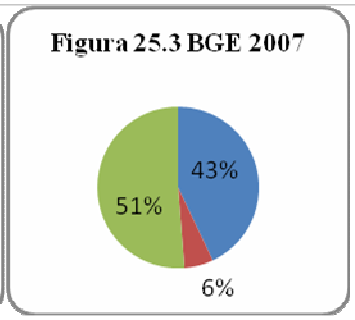
La estructura clásica de los ingresos y gastos públicos se encuentra también en el sistema presupuestario burundés. La clasificación económica universal de los ingresos, es respetada. Sin embargo, la influencia del "Line-Ítems" o clasificación por origen, no se pierde. Se destacan dos tipos de ingresos: afectados y no afectados. Los ingresos no afectados son esencialmente ingresos fiscales, ingresos no fiscales y transferencias/ayudas corrientes (en realidad las transferencias/ayudas corrientes están también afectadas a programas en los gastos corrientes). Los ingresos fiscales y no fiscales afectados se recaudan a nivel nacional. Los ingresos afectados se recaudan especialmente desde transferencias/ayudas externas corrientes. La figura 25[3] muestra como se reparten los ingresos en el presupuesto inicial de Burundi. Resulta que en los últimos años las ayudas/transferencias rondan el 50% del total presupuestario.

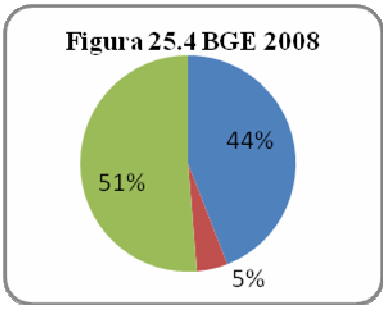
El cuadro XIII muestra como se reparten los ingresos a la hora de establecer el equilibrio presupuestario. Las observaciones muestran dificultades o conflictos entre transferencias corrientes, recursos en endeudamiento interno y la financiación de los gastos en inversión (Cuadro B_2 del presupuesto burundés). Parece imposible financiar los gastos de inversión del cuadro B_2 vía recursos interiores generalmente definidos en las instituciones internacionales (Club de Paris, Banco Mundial y FMI,…). Estos recursos son las deudas retrocedidas, las deudas reescalonadas, los señoreajes y varias formas de emisión de la deuda interior. El cuadro XIII muestra que los recursos interiores no financian las inversiones públicas. En cuanto a la segunda parte del mismo cuadro, los programas son concebidos según lo quiere el patrocinador externo, lo que provocan fracasos generalizadas de

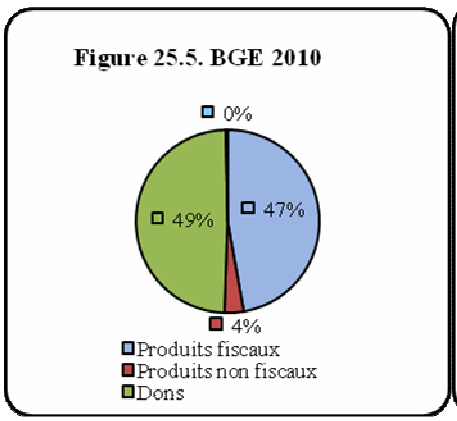
[3] Recettes Fiscales: Ingresos fiscales; Recettes non fiscales: Ingresos no fiscales; Dons: ayudas/dones/transferencias; BGE: Presupuesto General del Estado (Budget Général de l'Etat).

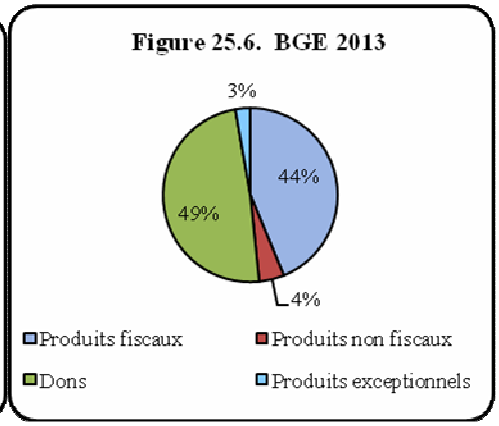












Fuente: Autor.

las inversiones por programas. En efecto, al planificador local le interesa el capital o el dinero fácil más que los objetivos del programa. Hay que visitar Burundi para ver los vestigios de estos programas, como los depósitos de productos de supuestos excedentes de la producción agrícola en la SOBECOV, la SRDI, la nave textil COTEBU, la VERRUNDI, los canales de riegos que nunca han conocido agua, redes hidráulicos de agua potable atascados, nuevos parados de la desmovilización de los antiguos rebeldes, etc.

Cuadro XIII. Sistema de financiación del déficit público.

<table>
<tr><th>INGRESOS PÚBLICOS</th><th>GASTOS PÚBLICOS</th></tr>
<tr><td>Ingresos no directamente afectados</td><td rowspan="2">Gastos sin ingresos directamente afectados
Cuadro : B_1</td></tr>
<tr><td rowspan="2">Dones/ayudas corrientes</td></tr>
<tr><td rowspan="2">Déficit presupuestario inicial
Cuadro : B_2</td></tr>
<tr><td>Financiación no directamente afectadas (Recursos interiores)</td></tr>
<tr><td>Financiaciones directamente afectadas del déficit (dones en capital y tirajes sobre deuda directa)</td><td>Gastos correspondientes
Cuadro : C_1 et C_2</td></tr>
<tr><td>Fondos</td><td>Uso de fondos
Cuadro: D</td></tr>
</table>

Presupuestación libre por natura
Estructura tradicional

Presupuestación por programas según los objetivos del sponsor o patrocinador exterior
Programas no detallados.

Fuente: Autor.

c) Doble estructura del presupuesto de Burundi.

La financiación del déficit público junto con las ayudas/transferencias en capital determina la estructura del presupuesto. Los recursos internos financian los gastos del cuadro B (B_1 y B_2): Gastos ordinarios y gastos de

inversión. Los fondos procedentes de las deudas retrocedidas, las deudas reescalonadas o los fondos de la Contrapartida del Relanzamiento Económico (CRE) completan los recursos internos. Estos últimos son los procedentes de antiguos programas generalmente fallidos y difícilmente recaudables. Estos recursos internos se añaden a las ayudas corrientes. Los presupuestos financiados por recursos externos en capital forman nuevos programas o programas corrientes. Las transferencias de capital y las dirigidas sobre préstamos al desarrollo forman los únicos recursos para esta parte del presupuesto. Añadimos en esta parte los fondos dispuestos para varias financiaciones. El Cuadro XI resume este doble presupuesto.

d) Inestabilidad política frecuente y cúmulo de deudas públicas.

Para comprobar la evolución de los gastos ejecutados acudimos a los datos de gastos e ingresos reales publicados por el FMI. Hallamos que los gastos corrientes o de consumo gubernamentales varían según que la situación política interior esté mejor o peor. Los gastos corrientes aumentan cada vez más su participación en el PIB como en los demás países del mundo, igual que los gastos de consumo gubernamentales. Por el contrario, el tamaño de la deuda pública en porcentaje del PIB crece igualmente, pero baja cuando se acerca un golpe de Estado o una situación política complicada (o una crisis política). La figura 35 muestra que la deuda pública externa constituye una explicación de los golpes de Estado y otros cambios políticos. En efecto, la deuda pública no financia las políticas económicas pero es un medio de satisfacer a los compañeros políticos o a los adversarios, colocándolos en distintos proyectos financiados por esta misma.

Por lo tanto, si la deuda o la ayuda pública se reduce, entonces los adversarios aumentan y terminan por deponer el régimen (ver inflexiones de 1976, de 1986, de 1996 y de 2006) o por cambiar profundamente el sistema político.

De estos resultados concluimos que:

- Existe una influencia extranjera sobre el presupuesto de Burundi y también en el de los demás PASS ;
- Existe una diferenciación en Burundi entre los presupuestos por programas y los presupuestos ordinarios (y de inversión corriente) ;
- Cuando las deudas públicas y los gastos por programas disminuyen existe un malestar social que termina con inestabilidad política;
- Los ingresos interiores son reducidos y no pueden ni financiar los gastos presupuestarios ordinarios;
- La parte del presupuesto por programas está peor gestionada en comparación con la parte del presupuesto ordinario por line-ítems.

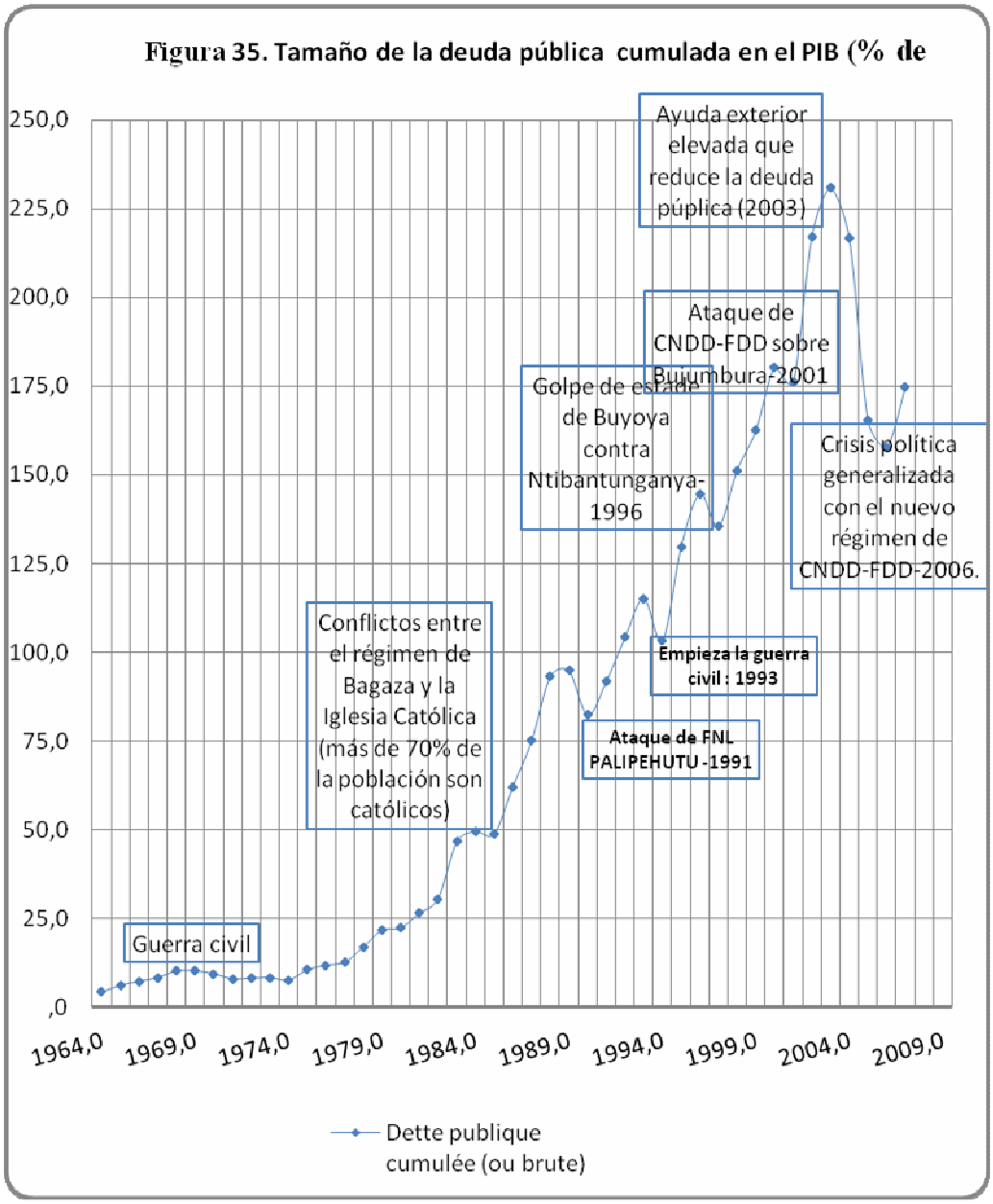
Cuadro XI. Doble presupuesto en la presupuestación de Burundi.

INGRESOS PRESUPUESTARIOS	**GASTOS PRESUPUESTARIOS**
PRESUPUESTO B POR LOS GASTOS ORDINARIOS Y DE INVERSIÓN CORRIENTES	
- Ingresos fiscales; - Ingresos non fiscales; - Transferencias corrientes; - Préstamos retrocedidos y otros recursos interiores (deuda pública interior, Señoreajes, etc.); - Fondos de contrapartida o reescalonamiento de la deuda extranjera.	**Presupuesto ordinario :** B_1: Gastos de « servicios generales »; B_2: Gastos de inversión corrientes.
PRESUPUESTOS C y D	
Fondos	Contrapartida de fondos
Transferencias/ayudas en capitales	C_2 : Desembolso/giro contra transferencias de capital
Préstamos	C_1 : Desembolso/giro contra préstamos al desarrollo

Fuente: Autor.

Como líneas de investigación:

- Hay que explorar los sistemas presupuestarios de los demás PASS para confirmar o rechazar las observaciones y conclusiones precedentes;
- Las prácticas presupuestarias de Burundi no están reconocidas en los temas siguientes: el sistema contable, el sistema fiscal y en el



Fuente: Autor.

sistema de gastos. El tratamiento de todos estos temas permitiría la comprensión de las causas de la disfunción de las instituciones presupuestarias de Burundi.

ÍNDICE GENERAL.

DEDICATORIA **vii**

AGRADECIMIENTOS **ix**

ABSTRACTS **xi**

RESUMEN GENERAL **xvii**

ÍNDICE GENERAL (Español) **xxxv**

TÍTULO (PRINCIPIO DEL TEXTO EN FRANCÉS) **1**

ÍNDICE DE SIGLAS Y ABREVIATURAS **3**

ÍNDICE DE GRÁFICOS Y FIGURAS **7**

ÍNDICE DE CUADROS Y TABLAS **9**

ÍNDICE GENERAL (Francés) **11**

PARTE PRIMERA

INTRODUCCIÓN GENERAL **17**

0.1. Presentación del problema de los presupuestos generales del Estado en Burundi **22**

0.2. Objeto de estudios y objetivo del trabajo **24**

0.3. Antecedentes sobre el análisis de la estructura de los presupuestos generales del Estado en Burundi **27**

0.4. Hipótesis de trabajo y metodología de análisis **28**

a) Hipótesis **28**

b) Metodología de trabajo **30**

0.5. Articulación del tema **31**

PARTE SEGUNDA

NOCIONES DE PRÁCTICAS PRESUPUESTARIAS Y PRÁCTICAS PRESUPUESTARIAS EN LOS PAÍSES DE AFRICA SUBSAHARIANA **33**

CAPÍTULO I. LAS RELACIONES ENTRE EL ESTADO Y LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO CORRESPONDIENTE **35**

I.1. DEFINICION ECONÓMICA DEL ESTADO Y DE LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO CORRESPONDIENTE **36**

I.1.1. Redefinición del Estado como un socio en la actividad économica de una colectividad **36**

I.1.2. Análisis económico del Estado **39**

I.1.3. El sector público y los bienes públicos **49**

I.1.4. La actividad financiera del Estado **60**

I.1.5. Concepto de presupuesto **69**

I.2. EL PROCESO PRESUPUESTARIO Y LOS PRINCIPIOS PRESUPUESTARIOS **74**

I.2.1. El proceso presupuestario **75**

I.2.2. Los principios presupuestarios **81**

I.3. ESTRUCTURA Y TÉCNICAS PRESUPUESTARIAS **90**

I.3.1. Perspectiva en el análisis del presupuesto general del Estado **92**

I.3.2. Las técnicas de presupuestación **98**

CONCLUSIONES AL CAPÍTULO I **113**

CAPITULO II. PRESUPUESTACIÓN ESTATAL EN ÁFRICA SUBSAHARIANA **117**

II.1. ESTRUCTURA DE LAS ORGANIZACIONES E INTITUCIONES PRESUPUESTARIAS PÚBLICAS EN EL MUNDO: SISTEMAS PRESUPUESTARIOS. **117**

II.2. SISTEMAS PRESUPUESTARIOS EN LOS PVD **125**

II.2.1. Condiciones de subdesarrollo y prácticas presupuestarias **127**

II.2.2. Problemas del sector público y del presupuesto en los PVD : caso de países de África Subsahariana **134**

II.2.2.1. Problemas del sector público en los países de África Subsahariana **134**

II.2.2.2. Situación del sector público en los PVD **138**

II.2.2.3. Reforma presupuestaria en los países en vía de desarrollo : de la herencia al modelo prefabricado **142**

II.2.2.4. El déficit presupuestario, la deuda externa y la ayuda en los países en vía de desarrollo **147**

II.2.2.5. Influencia de la metrópoli en la hacienda pública de los Países de África Subsahariana **152**

II.3. LAS REFORMAS PRESUPUESTARIAS EN LOS PAÍSES DE ÁFRICA SUBSAHARIANA **165**

II.3.1. Sistema de gestión de gastos públicos (PFM) en los países de África Subsahariana **166**

II.3.2. Las reformas presupuestarias respeto a los ingresos **180**

II.3.3. Los programas presupuestarios aplicados en los PASS y las consecuencias en la estructura de los presupuestos generales correspondientes **189**

CONCLUSIONES AL CAPÍTULO II **193**

PARTE TERCERA

ANÁLISIS DEL SISTEMA Y DE LA ESTRUCTURA DE LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO EN BURUNDI **197**

CAPÍTULO III. MODELO DE ANÁLISIS DE LA ESTRUCTURA DE LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO, ANTECEDENTES Y PRESENTACION DE DATOS **199**

III.1. MODELOS DE ANÁLISIS DE LA ESTRUCTURA PRESUPUESTARIA **200**

III.2. ANTECEDENTES EN EL ANÁLISIS DE LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO EN BURUNDI **207**

III.2.1. Los presupuestos generales burundeses en el análisis interpaises **208**

III.2.2. Los presupuestos generales de Burundi como estudio de caso **211**

III.2.3. Problemas socioeconómicos y políticas que desfavorecen un buen desarrollo de las prácticas presupuestarias burundesas: problemas de definición del Estado de Burundi **216**

III.2.4. Circuito y agregados económicos de Burundi **233**

III.3. DESCRIPCIÓN DE DATOS RELATIVOS A LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO DE BURUNDI **239**

CONCLUSIONES AL CAPÍTULO III **243**

CAPÍTULO IV. ANÁLISIS DE LA ESTRUCTURA DE LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO: CASO DE BURUNDI (1992-2012) **245**

IV.1. ASPECTOS GENERALES EN LA PRESUPUESTACIÓN ESTATAL EN BURUNDI : Normativas de presupuestación y reformas presupuestarias **247**

IV.1.1. Objetivos presupuestarios nacionales y subnacionales **247**

IV.1.1.1. Objetivos presupuestarios nacionales y techo de gastos **248**

IV.1.1.2. Objetivos presupuestarios subnacionales **254**

IV.1.2. Normativas en la presupuestación en Burundi **257**

IV.1.2.1. Generalidades **257**

a) Las leyes fundamentales en hacienda pública de Burundi **257**

b) Leyes de hacienda pública respecto a la contabilidad pública **262**

c) Leyes de finanzas respeto a la clasificación presupuestaria **264**

d) Normas de hacienda pública respecto a las reformas fiscales **264**

IV.1.2.2. La ley presupuestaria anual de Burundi **266**

IV.1.2.3. Reformas presupuestarias en Burundi. **278**

IV.1.2.3.1. Las grandes etapas de la reforma presupuestaria en Burundi **279**

IV.1.2.3.2. Reformas presupuestarias en Burundi: de los duodécimos provisionales de MWAMBUTSA IV en 1962 a la lista de programas de NKURUNZIZA en 2013 **281**

IV.2. ESTRUCTURA DEL PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO EN BURUNDI **291**

IV.2.1. Clasificación presupuestaria **291**

IV.2.1.1. Clasificación de ingresos **292**

IV.2.1.2. Clasificación de gastos **294**

IV.2.2. El tamaño del presupuesto en la Economía burundesa **297**

IV.2.3. Estructura de los ingresos en el Presupuesto General del Estado **303**

IV.2.3.1. Productos fiscales **304**

IV.2.3.2. Productos no fiscales **312**

IV.2.3.3. Los dones (las transferencias) **314**

IV.2.3.4. Características de los ingresos iniciales **316**

a) Clasificación **316**

b) Distribución anormal de los ingresos respecto al modelo fiscal clásico **318**

c) Dependencia externa **319**

d) Escacez de ingresos **319**

IV.2.4. Estructura de los gastos (PGE 2005) **322**

IV.2.4.1. Presentación de gastos **322**

IV.2.4.2. Estructura de los gastos **325**

IV.2.4.2.1. Análisis del presupuesto inicial según la clasificación por orígen **328**

IV.2.4.2.2. Análisis des presupuesto inicial según la clasificación económica y funcional **332**

IV.2.5. Equilibrio presupuestario **341**

IV.3. ANÁLISIS DEL PRESUPUESTO FINAL : INFLUENCIA DE LA SITUACIÓN POLÍTICA **345**

IV. 3.1. Cambio de formato estadístico en los gastos gubernamentales y crecimiento del PIB **347**

IV.3.2. Cambios políticos y crecimiento de la deuda pública **353**

CONCLUSIONES AL CAPÍTULO III **365**

PARTE CUARTA

CONCLUSIONES GENERALES **369**

PARTE QUINTA

BIBLIOGRAFÍA **387**

a) LEYES Y DECRETOS-LEYES CONSULTADOS **387**

b) REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y HEMEROGRÁFICAS **389**

PARTE SEXTA

ANEXOS **426**

UNIVERSITE DE MURCIE

Département de Finances et Economie du Secteur Public

Analyse Economique du Système Budgétaire et de la Structure du Budget Général de l'Etat au Burundi (1962-2012).

D. BLAISE FUNENGE

2013

LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS.

%:	Pourcentage;
§ :	Paragraphe ou alinéa ;
A.C. :	Avant Jésus Christ ;
ABAC :	Account Based Accual ;
AgroParisTech :	Institut des Sciences et de l'Industrie du Vivant et de l'Environnement ;
AN:	Assemblée Nationale ;
APD :	Aide Publique au Développement ;
ASS :	Afrique Subsaharienne ;
BAD :	Banque Africaine pour le Développement ;
BGE :	Budget Général de l'Etat ;
BI :	Budget d'Investissement ;
BIF/FBU:	Burundi International Franc ;
BIRD :	Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement ;
BO:	Budget Ordinaire ;
BOB :	Bulletin Officiel du Burundi
BRB :	Banque de la République du Burundi ;
CABRI:	Collaborative Africa Budget Reform Initiative;
CIS:	Commonwealth of Independent States;
CNDD :	Conseil pour la Défense de la Démocratie ;
CNUCED :	Conférence des Nations-Unies sur Commerce et le Développement ;
COMESA:	Common Market for Eastern and Southern Africa;
CRE:	Crédit de Relance Economique ;
CSAA :	Comité de Suivie des Accords d'Arusha ;
CSLP :	Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté ;
D :	Don ;
Et al.:	Et alii ;
FAD :	Development Aid Fund ;

FBU/BIF : Unité Monétaire du Burundi ;
FDD : Forces pour la Défense de la Démocratie ;
FMI : Fonds Monétaire International ;
FNL : Front National de Libération ;
FRODEBU : Front pour la Démocratie au Burundi ;
GFSM : Gouvernement Financial Statistics Manual;
H : Hypothèse ;
HAV : Homme Adulte Valide ;
IBP : International Budget Partnership ;
ICETI : Impôt sur le Commerce Extérieur et les Transactions Internationales ;
IDA : International Développent Association ;
IDEC : Institut pour le Développement Economique du Burundi
INSS : Institut National de Sécurité Sociale ;
IPM : Impôt sur les Personnes Morales ;
IPR : Impôt Professionnel sur le Rémunérations ;
IPR : Impôt Professionnel sur le Revenu ;
IRNV : Impôt sur le Revenu Non Ventillable :
IRPP : Impôts sur le Revenu des Personnes Physiques ;
ISTEEBU : Institut de Statistiques et d'Etudes Economiques du Burundi ;
KfW: Development bank of the Federal Republic and federal states;
LOFP: Loi Organique des Finances Publiques ;
MBO : Management By Objectives ;
MIS : Management Information Systems ;
MTEF : Medium Term Expenditure Framework ;
nca : Non Classé Ailleurs ;
OBR : Office Burundaise des Recettes ;
OCDE/OECD : Organisation pour la Coopération et le Développement Economique ;
OEI : Organisations des Etats Ibéro-américains ;
OIT : Organisation Internationale du Travail ;
OLUCOME: Observatoire de Lutte contre la Corruption et les Malversations Economiques ;
OMB: Office of Management and Budget;

OMD : Objectif du Millénaire pour le Développement ;

ONG : Organisation Non Gouvernementale ;

ONU : Organisation des Nations-Unies ;

ONUDI : Organisation des Nations Unies pour le Développement Industriel ;

OTC: Over The Counter ;

PAA: Public Accrual Accounting;

PAGE : Projet d'Appui à la Gestion Economique ;

PALIPEHUTU : Parti de Libération du Peuple Hutu ;

PAM : Programme Alimentaire Mondial ;

PAREG : Programme d'Appui aux Réformes Economiques et à la bonne Gouvernance ;

PAS : Programmes Ajustement Structurel ;

PASRP : Programme d'Appui à la Stratégie de Réduction de la Pauvreté ;

PASS [4]: Pays d'Afrique Subsaharienne ;

PBS : Programming and Budgeting System ;

PD : Pays Développés ;

PEMFAR : Revue de la Gestion des Dépenses Publiques et de la Responsabilité Financière ;

PFM : Public Finances Management ;

PIB : Produit Intérieur Brut ;

PIP : Programme d'Investissement Public ;

PNB : Produit National Brut ;

PNLS : Programme National de Lutte contre le SIDA ;

PNUD : Programme des Nations-Unies pour le Développement ;

PPB : Planning Programming Budgeting;

PPBS: Planning, Programming and Budgeting System;

PPTE : Pays Pauvres Très Endettés ;

PRE : Programme de Relance Economique ;

---

[4] Ce sigle est introduit par nous-mêmes, à cause de la répétition pertinente de l'expression « Pays de l'Afrique Subsaharienne ». Dans la Littérature des analyses inter-pays, nous avons cette même région sous le sigle ASS (Afrique Subsaharienne) en Français et SSA (Subsaharan Africa) en Anglais. Si nous introduisons des sous-groupes dans la région d'Afrique Subsaharienne ou si nous analysons un pays isolé de cette même région alors, les deux expressions précédentes se surchargent relativement dans le texte.

PRSP:	Poverty Reduction Strategy Papers;
PVD :	Pays en Voie de Développement ;
RD :	République Démocratique ;
RDC :	République Démocratique du Congo ;
SCN/SNA :	Système des Comptes Nationaux
SDJ :	Service de Documentation Juridique ;
SDN :	Société Des Nations ;
SEC :	Système Européen des Comptes ;
SFI ou IFS :	Statistiques Financières Internationales ou International Finances Statistics ;
SIP :	Société Immobilière Public ;
SRGFP :	Stratégies de renforcement de la gestion des finances publiques ;
TEC :	Taxes Extérieures Communes ;
TT :	Taxe de Transaction ;
TVA :	Taxes sur Valeur Ajoutée ;
UE :	Union Européenne ;
UNESCO:	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization;
UNICEF:	United Nations Children's Fund;
UPRONA:	Union pour le Progrès National ;
URL :	Uniform Resource Locator (Adresse Web);
USA:	United States of America (Etats-Unis d'Amérique);
ZBB:	Zero-based Budgeting;

LISTE DES GRAPHIQUES ET FIGURES.

Figure 1. Influence du droit romain sur le système des finances publiques. 20
Figure 2. Relations entre l'analyse normative et l'analyse positive. 63
Figure 3. Relations entre les principes politiques et les principes comptables. 86
Figure 4. Institutions budgétaires dans les pays de l'OCDE. 123
Figure 5. Pratiques budgétaires dans le monde. 124
Figure 6. Carte d'Afrique : illustration de la région d'Afrique Subsaharienne. 126
Figure 7. Indice d'ouverture budgétaire dans le monde. 174
Figure 8. Répartition dans le temps de la procédure budgétaire. 176
Figure 9. Situation des ménages ruraux par rapport à la ville après sédentarisation au Burundi. 229
Figure 10. Circuit économique du Burundi. 234
Figure 11. Carte du Burundi (Régions et provinces).....255
Figure 12. Procédures de vote du BGE au Burundi. 259
Figure 12. Chronologie des réformes au Burundi. 283
Figure 13. Illustration schématique du cycle de réformes budgétaires au Burundi. 289
Figure 14. Taux d'exécution du budget. 298
Figure 15. Evolution des recettes initiales par rapport au PIB (%) 299
Figure 16. Evolution des dépenses initiales par rapport au PIB (en %). 300
Figure 17. Equilibre du budget et dette publique (données finales du FMI). 301
Figure 18. Le PIB et les dépenses gouvernementales. 302
Figure 19. Répartition des recettes de l'Etat dans le budget de 2007, de 2010 et de 2013. 304
Figure 20. Répartition des produits fiscaux initiaux dans le BGE de 2005, de 2010 et 2013. 306

Figure 21. Impôts sur les biens et services dans le BGE 2005. 307
Figure 22. Impôts sur le revenu les bénéfices et les gains en capital. 310
Figure 23. Impots sur le commerce extérieur et les transactions internationales. 311
Figure 24. Produits non fiscaux. 313
Figure 25. La part des dons dans les recettes du BGE du Burundi. 315
Figure 26. Evolution des dons du BGE initial (% de variation). 317
Figure 27. Parties du BGE. 332
Figure 28. Classification économique et fonctionnelle des dépenses. 338
Figure 29. Variation des recettes, du PIB et de la population. 349
Figure 30. Evolution des dépenses de consommation gouvernementale et de la dette. 352
Figure 31. Part de la dette publique gouvernementale dans le PIB 353
Figure 32. Dette extérieure, dette intérieure et surplus des dépenses 357
Figure 33. Croissance des recettes courantes. 358
Figure 34. Croissance de la dette courante (% annuelle). 359
Figure 35. Part de la dette publique cumulée dans le PIB (% de PIB). 363

LISTE DES TABLEAUX.

Tableau I. Origines des Finances Publiques des PASS. 21
Tableau II. Frontière de définition entre le bien public et le bien privé. 53
Tableau III. Les principes politiques par auteur. 84
Tableau IV. Approche d'analyse du budget en Economie. 93
Tableau V. Adaptation des pays au nouveau modèle de comptabilité publique par exercice. 110
Tableau VI. Harmonisation de la comptabilité publique avec la prévision budgétaire publique. 111
Tableau VII. Le déficit de l'entreprise publique au Burundi. 150
Tableau VIII. Modification des articles de la loi budgétaire. 268
Tableau IX. Modification des chiffres dans les titres 1 de la loi budgétaires (exclus les articles 1 et 2) (1999-2013). 275
Tableau X. Origine des dons courants et les dons en capital dans le BGE 2005. 321
Tableau XI. Double BGE du Burundi. 331
Tableau XII. Affectation des recettes aux dépenses 342
Tableau XIII. Système de financement du Déficit 344

TABLE GENERALE DES MATIERES.

DEDICATORIA.....vii
AGRADECIMIENTOS.....ix
ABSTRACTS.....xi
RESUMEN GENERAL. xvii
ÍNDICE GENERAL.....xxxv
TITRE (DEBUT DU TEXTE EN FRANÇAIS) 1
LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS.....3
LISTE DES GRAPHIQUES ET FIGURES.....7
LISTE DES TABLEAUX. 9
TABLE GENERALE DES MATIERES. 11
PREMIÈRE PARTIE
INTRODUCTION GENERALE.....17
0.1. Présentation du problème du budget de l'Etat au Burundi.....22
0.2. Objet d'étude et objectif du travail.....24
0.3. Antécédents sur l'analyse de la structure du budget du Burundi. .27
0.4. Hypothèses de travail et méthodologie d'analyse. 28
0.4.a. Hypothèses. 28
0.4.b. Méthodologie de travail. 30
0.5. Articulation du sujet. 31
DEUXIÈME PARTIE
NOTIONS DE PRATIQUES BUDGÉTAIRES ET PRATIQUES BUDGETAIRES DANS LES PAYS D'AFRIQUE SUB-SAHARIENNE.
.....33
CHAPITRE I. LES RELATIONS ENTRE L'ETAT ET LE BUDGET GENERAL DE L'ETAT. 35
I.1. DEFINITION ECONOMIQUE DE L'ETAT ET DU BUDGET GENERAL DE L'ETAT CORRESPONDANT. 36

I.1.1. Redéfinition de l'Etat comme un partenaire de l'activité économique d'une collectivité..... 36
I.1.2. Analyse économique de l'Etat. 39
I.1.3. Le secteur public et les biens publics. 49
I.1.4. L'activité financière de l'Etat. 60
I.1.5. Concept de budget. 69
I.2. LA PROCÉDURE BUDGÉTAIRE ET LES PRINCIPES BUDGÉTAIRES. 74
I.2.1. La procédure budgétaire. 75
I.2.2. Les principes budgétaires 81
I.3. STRUCTURE ET TECHNIQUES BUDGÉTAIRES. 90
I.3.1. Perspective d'analyse du budget. 92
I.3.2. Les techniques de prévision budgétaires. 98
CONCLUSION RELATIVE AU CHAPITRE I. 113
CHAPITRE II. LA PREVISION BUDGETAIRE EN AFRIQUE SUB-SAHARIENNE. 117
II.1. STRUCTURE DES ORGANISATIONS ET INSTITUTIONS BUDGÉTAIRES PUBLIQUES DANS LE MONDE : SYSTÈMES BUDGÉTAIRES. 117
II.2. SYSTÈMES BUDGÉTAIRES DANS LES PVD. 125
II.2.1. Contraintes du sous-développement et pratiques budgétaires. 127
II.2.2. Problématique du secteur public et du budget dans les PVD : Cas des Pays de l'Afrique Subsaharienne (PASS). 134
II.2.2.1. De la problématique du secteur public dans les PASS. 134
II.2.2.2. De la situation du secteur public dans les PVD. 138
II.2.2.3. La réforme budgétaire dans les PVD : De l'héritage au modèle préfabriqué. 142
II.2.2.4. Du déficit budgétaire, de la dette extérieure et de l'aide dans les PVD. 147

II.2.2.5. Influence de la métropole dans les finances publiques des PVD. 152
II.3. LA RÉFORME BUDGÉTAIRE DANS LES PASS. 165
II.3.1. Le système de gestion des dépenses publiques (Publics Finances Management : PFM) dans les PASS. 165
II.3.2. Les réformes budgétaires en rapport avec les recettes. 180
II.3.3. Perspective sur les programmes budgétaires appliqués dans les PASS et les conséquences sur la structure du BGE correspondant. .189
CONCLUSION RELATIVE AU CHAPITRE II. 193
TROISIEME PARTIE
ANALYSE DU SYSTÈME ET DE LA STRUCTURE DU BUDGET GENERAL DE L'ETAT DU BURUNDI. 197
CHAPITRE III. MODÈLE D'ANALYSE DE LA STRUCTURE DU BUDGET GENERAL DE L'ETAT, ANTECEDENTS ET PRESENTATION DES DONNÉES. 199
III.1. MODELES D'ANALYSE DE LA STRUCTURE BUDGETAIRE. 200
III.2. ANTECEDENTS SUR L'ANALYSE DU BGE AU BURUNDI. 207
III.2.1. Le BGE burundais dans l'analyse inter-pays. 208
III.2.2. Le BGE du Burundi comme étude de cas. 211
III.2.3. Problèmes socioéconomiques et politiques qui entravent le bon déroulement des pratiques budgétaires burundaises : Problèmes de définition de l'Etat Burundais. 216
III.2.4. Circuit et agrégats économiques du Burundi. 233
III.3. DESCRIPTION DES DONNEES RELATIVES AU BGE DU BURUNDI. 239
CONCLUSION RELATIVE AU CHAPITRE III. 243
CHAPITRE IV. SYSTEME ET STRUCTURE DU BUDGET GENERAL DE L'ETAT AU BURUNDI (1992-2012). 245

IV.1. ASPECTS GENERAUX SUR LA PREVISION BUDGÉTAIRE DE L'ETAT BURUNDAIS : Normes de prévision et réformes budgétaires. 247
IV.1.1. Objectifs budgétaires nationaux et territoriaux. 247
IV.1.1.1. Objectifs budgétaires et lettre de cadrage. 248
IV.1.1.2. Cadre territorial du BGE burundais. 254
IV.1.2. REGLEMENTATION DU BGE BURUNDAIS (CADRE INSTITUTIONNEL). 257
IV.1.2.1. Généralités. 257
a) Les lois fondamentales des finances publiques. 257
b) Les lois des finances en rapport avec la comptabilité publique. 262
c) Les lois des finances en rapport avec la nomenclature ou la classification des finances publiques du Burundi. 264
d) Les lois des finances publiques en rapport avec les réformes fiscales des impôts et taxes. 264
IV.1.2.2. La loi budgétaire annuelle proprement dite ou le BGE du Burundi. 266
IV.1.2.3. Réformes budgétaires au Burundi. 278
IV.1.2.3.1. Les grandes étapes de la réforme budgétaire au Burundi : genèse du BGE burundais. 279
IV.I.2.3.2. Réformes budgétaire au Burundi : des douzièmes provisoires de Mwambutsa IV en 1962 au line-items de programmes de Nkurunziza en 2013. 281
IV.2. LA STRUCTURE DU BGE AU BURUNDI. 291
IV.2.1. La classification budgétaire. 291
IV.2.1.1. Classifications des recettes. 292
IV.2.1.2. La classification des dépenses. 294
IV.2.2. La part du budget dans l'économie burundaise. 297
IV.2.3. La structure des recettes dans le BGE. 303
VI.2.3.1. Les produits fiscaux. 304

IV.2.3.2. Les produits non fiscaux. 312
IV.2.3.3. Les dons. 314
IV.2.3.4. Caractéristiques des recettes initiales. 316
a) La classification. 316
b) Une répartition des recettes bizarre par rapport au modèle fiscal classique. 318
c) La dépendance à l'égard de l'extérieur. 319
d) Composition des recettes très réduite. 319
IV.2.4. La Structure des dépenses (BGE 2005). 322
IV.2.4.1. Présentation des dépenses. 322
IV.2.4.2. Structure des dépenses proprement dites. 325
IV.2.4.2.1. Analyse du budget initial suivant la classification par nature 328
IV.2.4.2.2. Analyse du BGE initial suivant la classification économique et fonctionnelle. 332
IV. 2.4. L'équilibre budgétaire. 341
IV.3. ANALYSE DU BUDGET EXECUTE : INFLUENCE DE LA SITUATION POLITIQUE. 345
IV.3.1. Changement de format statistique des finances gouvernementales et croissance du PIB. 347
IV.3.2. Les changements politiques et la croissance de la dette publique. 353
CONCLUSION RELATIVE AU CHAPITRE IV. 365
QUATRIEME PARTIE
CONCLUSION GENERALE. 369
CINQUIEME PARTIE
BIBLIOGRAPHIE 387
a. LOIS ET DECRETS-LOIS CONSULTES. 387
b. REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES ET HEMEROGRAPHIQUES GENERALES. 389
SIXIÈME PARTIE

ANNEXES..... 426

LISTES DS ANNEXES.

ANNEXE I. Le Secteur Public de l'entreprise Espagnol

ANNEXE II.Classification des Recettes dans les Finances Publiques françaises.

ANNEXE III. Classification des recettes du Burundi.

ANNEXE IV. Exemple de classification des recettes fiscales en Espagne.

ANNEXE V. Agrégats et indices relatifs aux recettes

ANNEXE VI. Agrégats et indices relatifs aux dépenses

ANNEXE VII. Les chiffres clés du BGE initial au Burundi (en Francs Burundais : BIF) : RECETTES.

ANNEXE VIII. La structure des charges du Budget Général de l'Etat (2008 montant exprimés en BIF).

ANNEXE IX. Les chiffres clés du BGE initial au Burundi (en Francs Burundais : BIF) : DEPENSES.

PREMIÈRE PARTIE.

INTRODUCTION GENERALE.

A partir des années 1980 ; il se produit un changement profond dans la conception des Finances Publiques (Roberts, 1992 ; Caiden, 1985) car les recherches s'orientent vers l'interprétation du comportement de l'Etat par rapport au secteur public. Ainsi, avant de définir les concepts des Finances Publiques, l'on commence par redéfinir l'Etat comme "*sujet de l'activité financière*" publique (García Villarejo et Salínas Sánchez, 1994 : 55-76).

D'une part, la définition de l'Etat et de ses activités financières évolue vers la théorie économique de la politique (Rosen, 2007 : 111-142 ; Bustos Gisbert, 2007 : 95-128 ; García Villarejo et Salínas Sánchez 1994 : 56-60), emportant avec elle les notions microéconomiques de maximisation de l'utilité, la théorie oligopolistique et la théorie des jeux. Bref, les fonctions microéconomiques s'utilisent pour vérifier leur influence (Rosen, 2007 : 4) sur l'assignation des ressources et la distribution du revenu. D'autres parts, « *les marques institutionnelles et légales* » (Rosen, 2007: ix) se détaillent de plus en plus. Dans ce cas, il y a établissement d'un rapport entre les Finances Publiques et les lois qui les légifèrent. Ceci implique l'établissement des rapports entre l'institution budgétaire étatique et les organisations comme l'Assemblée Nationale ou le Gouvernement (Lienert et Jung, 2004 : 31) et ainsi, le jumelage entre la loi ou norme et les Finances Publiques. La différence entre les systèmes de ces rapports en passant d'un pays à l'autre détermine les spécificités budgétaires propres à chacun.

Même si le budget général de l'Etat (BGE), dans son format moderne, est plus récent ; les pratiques budgétaires, le système gestion des finances publiques, la régulation de ce système et la prévision économique du secteur public sont anciennes (Lienert et Jung, 2004 : 24). Néanmoins, les auteurs précédents soulignent que les origines des pratiques budgétaires françaises et britanniques sont communes : *Certains anciens aspects légaux de la structure du système budgétaire ... restent en vigueur jusqu'à présent*[5](Ibidem). Comme nous allons le voir dans le premier chapitre de ce travail, chaque pays a un BGE avec des caractéristiques présentes dans l'ancienne métropole. Le cas de l'Afrique Sub-saharienne illustre ce phénomène. Dans cette région du monde, ancienne colonie des anciennes puissances de l'Europe Occidentale, le système budgétaire de chaque pays présente des ressemblances avec celui de l'ancienne métropole coloniale correspondante ; parfois à plus de 50% (Moussa, 2004 : 13)[6]. Par ailleurs, il y a peu de pays avec un système budgétaire ou un système de finances publiques original (Lienert, 2007 : 3). Yonaba (2008 : 62) suppose que le modèle des finances publiques britanniques (le Westminster) influence celui des Etats-Unis d'Amérique, celui de la France (le modèle napoléonien) influence la Belgique, l'Espagne, la Grèce et la Turquie ; alors que celui espagnol influence l'Amérique Latine. De ce qui précède, nous déduisons la figure 1.

La figure 1 montre que les deux systèmes de finances publiques sont en vigueur : le système napoléonien de l'Europe Continentale et le système

---

[5]Lienert et Jung (2004 : 24) utilisent la phrase suivante : *« Although many changes and reforms in the legal framework for budget systems have been introduced over the centuries, a few ancient features still prevail – especially in the United Kingdom and France*. Ici, nous comprenons que « … *a few ancient fitures*…» fait référence à l'ancienne législation romaine qui a dominé la grande partie de l'Europe occidentale jusqu'à l'an 475 A.C. Ce qui se remarque ensuite déjà dans le XIV Siècle au Royaume-Uni (Lienert et Jung, 2004: 52).

[6] Ses observations sont corroborées par les travaux de Lienert et Sarraf (2001) pour le cas de l'Afrique Subsaharienne Anglophone, de Lienert (2003 et 2005) pour les pays anglophones et francophones ; de Lienert (2004) pour le cas du Rwanda et de Lienert (2007) pour le cas de la Tanzanie.

Westminster anglo-saxon des pays de la Commonwealth. Par conséquent, il y a moyen de déterminer les origines des systèmes des finances publiques africaines en tenant compte de leurs anciennes métropoles coloniales. Le tableau 1 montre une approximation de l'influence coloniale sur les finances publiques de l'Afrique Subsaharienne suivant les travaux de Moussa (2004), Lienert (2003, 2004, 2005 et 2007) et Lienert et Sarraf (2001).

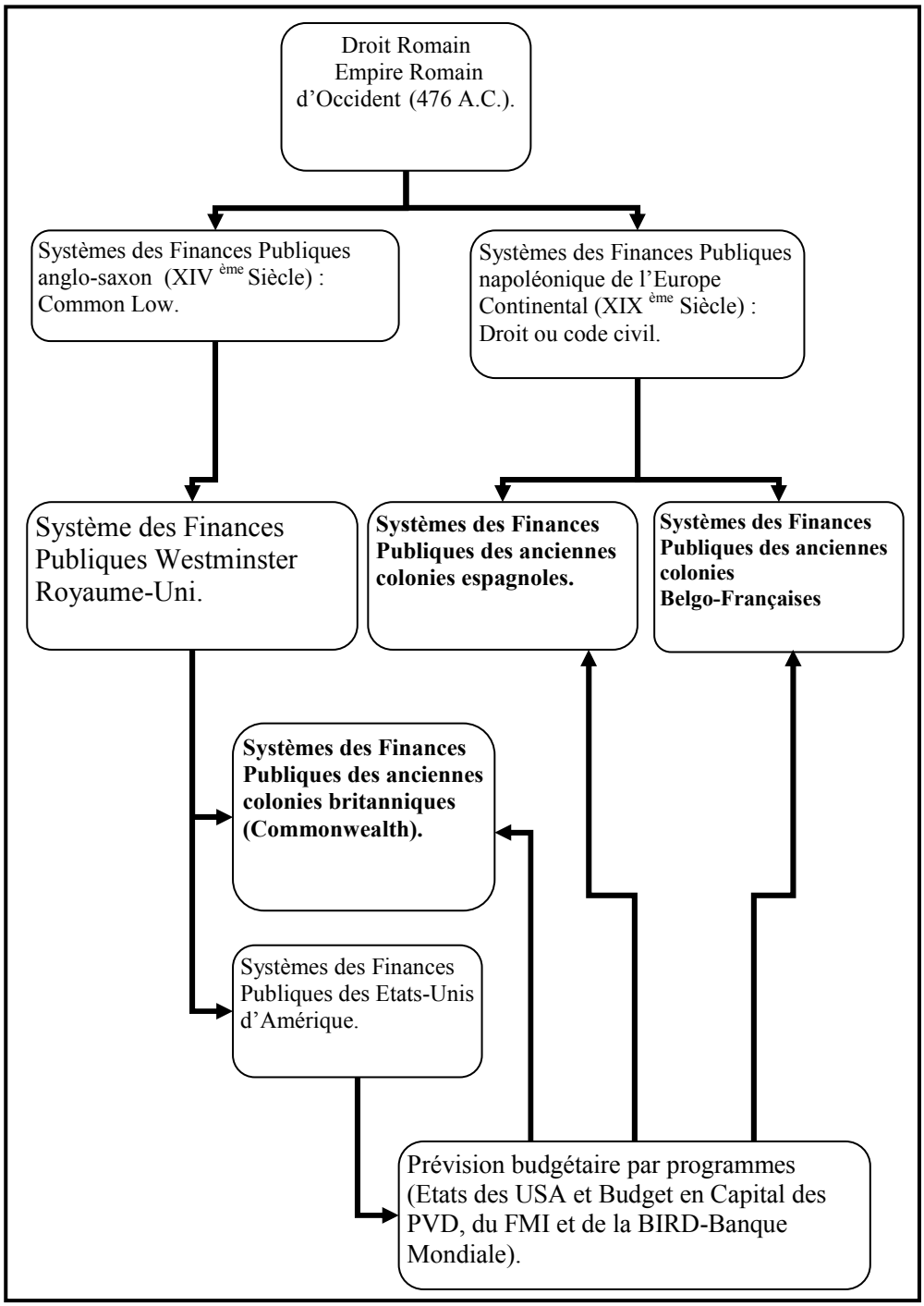
Il découle du tableau 1 que, la compréhension du secteur public des 48 pays d'Afrique Sub-saharienne (exclu le Sahara Occidental et 49 si on ajoute le Sud-Soudan récemment indépendant à partir de 2011) devrait d'abord passer par la compréhension du fonctionnement du modèle de l'ancienne métropole. Les auteurs précédents établissent une nuance entre l'institution budgétaire (son origine et son fonctionnement) dans les organisations ou gouvernements africains. Signalons que cette nuance avait déjà été établie par Van de Ven et Wolfson (1969). Après, les recherches se sont un peu plus intéressés[7] aux variables des finances publiques subsahariennes en rapports étroit avec le financement non domestique des BGE des PASS.

Il existe un volume élevé de travaux en rapport avec les finances publiques Subsaharienne. Ce sont des travaux généralement de caractère international (analyse Inter-pays ou *cross-countries analysis*). Les variables les plus étudiées sont en rapport avec l'aide publique, le secteur public de l'éducation et de la santé ; les programmes de réduction de la pauvreté, la dette et le déficit publique, la réforme du secteur d'investissement public, le secteur public et le développement économique. Rares sont les travaux sur l'analyse du budget et des procédures budgétaires. L'analyse des problèmes fiscaux intérieurs, ou l'étude du BGE africain d'une manière globale et ses variables désagrégées ou sa structure ne sont que des passages de certaines

[7] Van de Ven et Wolfson (1969) n'apparaissent ni dans les travaux de Lienert, de Moussa ou de Yonaba. De plus, Lienert (2005) et Lienert et Jung (2004) extrapolent le phénomène budgétaire observé en Afrique Subsaharienne sur l'Europe occidentale, et Caamaño Alegre (2007) les emboite les pas pour montrer l'importance de ce paradigme.

communications provenant des ONG pour étudier les autres variables macro ou micro-économiques.

Figure 1. Influence du droit romain sur le système des finances publiques.



Sources : Nous-mêmes.

Tableau I. Origines des Finances Publiques des PASS.

Système des Finances Publiques	**Pays Influent (Ancienne Métropole)**	**Effectif**	**Pays d'Afrique Sub-saharienne concernés.**	
Système Napoléonienne (Europe Continentale)	Modèle Français (Pays Francophones)	19	Bénin, Burkina Faso, Cameroun, République Centrafricaine, Tchad, Iles Comores, Iles Maurice, Côte d'Ivoire, Iles Seychelles, Guinée (Conakry), Madagascar, Mali, Niger , Sénégal, Gabon, Congo (RDC), Togo, Mauritanie	
	Modèle Belge (Pays Francophones)	3	RDC, Rwanda , Burundi.	
	Modèle Portugais (Pays Lusophones)	3	Tendance Francophone	Guinée-Bissau, Sao-Tomé Principe, Cap-Vert.
		2	Tendance Anglophone	Mozambique, Angola
	Modèle Espagnole (Tendance francophone)	1	Guinée équatoriale.	
Système Westminster (Royaume-Uni)	Modèle Westminster (Pays de la Commonwealth)	14	Ghana, Botswana, Gambie, Kenya, Malawi, Namibie, Nigeria, Sierra Léone, Tanzanie, Zambie, Lesotho, Swaziland, République Sud-Africaine.	
Pays non Classés	Modèle de tendance Westminster	5	- Liberia (pays non colonisé ; - Erythrée (Colonie éthiopienne et britannique) ; - Zimbabwe (1980) exclu de la Commonwealth ; - Nord-Soudan (1956 Influence Arabe) ; - Sud-Soudan (indépendant du Soudan depuis 2011).	
	Modèle Indéterminé	2	Ethiopie : pays non colonisé.	
			Somalie : Pays sans Etat, d'Influence arabe, italienne et anglo-saxonne.	

Sources : Nous-mêmes.

Les travaux précédents matérialisent un manque d'abondance des Etudes des ressources et des dépenses publiques intérieures des pays de l'Afrique Sub-saharienne. Ce problème s'ajoute sur la non émancipation des populations[8] de cette région pour ce qui est du contrôle de l'Etat. Les deux problèmes précédents sont les principaux responsables de la monté de la

[8] L'émancipation des intellectuels, globalement fonctionnaires de l'Etat de cette région, est annihilée par la masse paysanne propriétaire exploitante de terre et qui est de loin supérieure en nombre.

corruption et du népotisme pour l'essentiel des pays de la région, comme ça se montre pour le cas du Burundi dans le chapitre IV.

A l'aube de l'indépendance de 1962, le Burundi avait deux systèmes de gestion du secteur public juxtaposés : l'Administration Indirecte Belge a laissé intact les structures monarchiques traditionnelles. Après l'indépendance, l'*intelligentsia* issue de la colonisation établit une structure administrative beaucoup plus semblable avec l'Administration Indirecte Belge tout en chevauchant avec le système traditionnel de gestion monarchique. La monarchie n'a durée que 4 ans après l'indépendance et ses vestiges féodaux ne dureront que 14 ans. Le système de gestion des finances publiques modernes avait déjà été implanté en 1964 par la Loi du 19 mars 1964 portant Règlement général de la comptabilité publique de l'Etat, d'où la nécessité de vouloir connaître le système et la structure budgétaire du Burundi, à partir de 1962 jusqu'à nos jours, comme pays d'Afrique Subsaharienne.

0.1. Présentation du problème du budget de l'Etat au Burundi.

D'abord, pour contribuer aux débats sur la « *politique économique mondiale* » (Cassimon et Van Campenhout, 2007 : 37), les études consultées utilisent des analyses inter-pays dans les finances publiques des PASS. Or, même Cassimon et Van Campenhout (2007: 59) appelle à la prudence faisant remarquer que les effets identifiés par l' "*étude d'un échantillon moyen*" doivent être confrontés avec des cas détaillés par pays. La généralisation a fait que les organisations internationales et les économies avancées, utilisent un même outil de politique budgétaire pour tous les PVD. D'où la nécessité de savoir la réponse de chaque pays en voie de développement face aux politiques budgétaires mondiales.

Ensuite, les finances publiques des PVD, ou les pratiques budgétaires de ces pays, sont peu connues du milieu scientifique. Les chercheurs n'hésitent pas à faire une distinction spatiale des théories de l'Economie du Secteur Public. Dans ce cas, le secteur public des économies avancées est connu et le secteur public des PVD est inconnu (Manzano Mozo, 2004 :79 ; Pascual García, 2005 : 66 ; García Villarejo et Salínas Sánchez, 1994 :61). De plus, ce secteur public est dans des institutions apparemment en dysfonction et le problème soulevé ici est de savoir comment l'institution et les organisations budgétaires fonctionnent dans les PVD et dans les PASS en particulier.

Enfin, pour le cas du Burundi qui nous intéresse ici, l'économie est de subsistance (elle est classée parmi les 10 économies les plus pauvres du monde) avec une seule culture (le café) qui représente la part la plus importante des exportations burundaises. Le Burundi connaît les problèmes économiques dont les plus importants sont les suivants (Basdevant, 2009 : 3) : La rareté des investissements, les conflits civils, d'inefficience économiques, l'intervention de l'Etat dans l'économie et les restrictions aux commerce national et international. Avec une économie informelle et une structure organisationnelle peu démocratique, il importe la curiosité de savoir comment fonctionnent les pratiques budgétaires dans cette situation précédente ? De plus, il faut chercher à déterminer les facteurs qui causent la dysfonction du secteur public du Burundi pour la partie concernant le BGE.

Dans une économie informelle, l'Etat burundais connaît des problèmes de recouvrement des recettes. La détection de types de difficultés rencontrées dans le recouvrement des recettes est d'une importance capitale pour le cas du Burundi. Ainsi, il y a une nécessité de savoir les parties des recettes susceptibles d'être améliorées ou supprimées.

De même, il est nécessaire de déterminer la structure des dépenses et voir comment le gouvernement oriente les agrégats budgétaires et les politiques

économiques. La connaissance de la structure des recettes et des dépenses nous permettra de déterminer les parties budgétaires vulnérables à la corruption et celle qui ne le sont pas.

Depuis 1962, le Burundi utilise le système de gestion budgétaire moderne hérité du système Belge. Il y a eu beaucoup de transformations dans l'organisation politique jusqu'à connaître dix gouvernements de type dictatorial (avant 1993) si non corrompus (après 1993). Ces gouvernements se sont succédés sans continuité claire au niveau budgétaire et au niveau légal. Chacun adoptant une nouvelle forme favorable à lui vis-à-vis de la corruption ou du népotisme. Néanmoins, pour chaque année, l'on rencontre un budget au moins à partir de 1989[9]. Dans ces conditions, il est nécessaire de connaître le comportement, les objectifs et les résultats attendus du planificateur budgétaire burundais à travers le BGE qu'il a lui même produit.

0.2. Objet d'étude et objectif du travail.

Vue les nécessités de solutions sur les problèmes budgétaires du Burundi, l'objet de cette étude est la structure du BGE (BGE) au Burundi. La structure de la législation relative au BGE, la structure des produits budgétaires ainsi que la structure des dépenses budgétaires forment des parties fondamentales de cet objet. Le comportement du planificateur de même que le comportement du fournisseur des ressources du BGE vient comme des compléments ou même des déterminants de cet objet.

---

[9] Au cours de la collecte des données, nous avons constaté que les lois des finances, de 1981 à 1989, n'apparaissent pas dans les BOB consultés. Dans la Bibliothèque de la BRB, il y avait seulement des lois des finances (sous forme de documents administratifs archivés) datant de depuis 1989.

Le but de ce travail est donc d'analyser la structure du BGE pour le cas du Burundi. Il s'agit ici de déterminer les causes des problèmes du BGE ou des pratiques budgétaires burundaises mais aussi, il faut déterminer les tendances chronologiques du BGE burundais et en même temps de déterminer les solutions aux problèmes posés.

Pour atteindre ce but, il se fixe sept objectifs à atteindre, dans ce travail :

1. Réviser le cadre théorique relatif au BGE et celui relatif au BGE des PASS. Dans cet objectif, les lois qui régissent le BGE du Burundi sont montrées de même que les caractéristiques principales. C'est une occasion de voir ou montrer le niveau de développement de cette réglementation du BGE burundais et ainsi formuler le système budgétaire correspondant aux finances publiques du pays ;
2. Analyser la législation budgétaire du Burundi depuis son existence (1962) jusqu'à nos jours. Dans cet objectif, il faut déterminer les réformes budgétaires éventuelles et le système budgétaire correspondant ;
3. Montrer la structure des produits budgétaires de ce pays. L'objectif est d'abord de montrer les éléments qui composent les ressources des finances publiques du Burundi pour la partie de ces dernières localisée dans le BGE. Ensuite, vient l'analyse des séries chronologiques de ces ressources suivie par la détermination des tendances générales. Ces tendances vont déterminer les comportements des contribuables (fournisseurs des produits budgétaires et consommateurs des biens et services publiques) et du planificateur à l'égard des recettes budgétaires générales ;
4. Montrer la structure des dépenses budgétaires. Il faut déterminer la destination des crédits budgétaires alloués aux biens et services publics. De même, l'évaluation chronologique de ces crédits par agrégats des dépenses budgétaires sera réalisée dans cet objectif. A partir des résultats obtenus sur l'évolution chronologique, il se

formule des tendances générales du planificateur et du consommateur du bien et du service public burundais ;

5. Evaluer l'équilibre entre les produits budgétaires et les crédits qui les financent. Dans ce cas, il faut chercher les stratégies des planificateurs et des contribuables pour équilibrer les recettes et les dépenses burundaises ;
6. Distinguer l'influence des contribuables étrangers au Burundi et celle du contribuable domestique. Cette distinction va permettre de comprendre les enjeux de ces derniers vis à vis du comportement du planificateur budgétaire burundais ;
7. Déterminer le rôle du BGE dans l'économie burundaise. Dans cet objectif, nous évaluons les objectifs budgétaires tant sociaux qu'économiques. Nous analysons le rapport entre les objectifs domestiques et les objectifs des bailleurs de fonds sur le BGE Burundais.

Par conséquent, ce travail est basé sur le thème suivant : « *Analyse économique du système Budgétaire et de la structure du BGE au Burundi (1962-2012) »*. Ce thème englobe le but et les objectifs précédents. Les résultats et les conclusions de ce thème vont nous permettre d'abord de connaître, au niveau de l'Economie du Secteur Public, les propriétés du BGE au Burundi et l'extension de ces dernières sur les PASS et les PVD en général.

Ensuite, cette étude pourrait servir de base de recherche des solutions des finances publiques de l'Afrique Subsaharienne de la part du planificateur public subsaharien. Les ONG nationales ou internationales intéressées dans le financement du Burundi trouveront dans ce travail un outil de compréhension des pratiques budgétaires correspondantes, de même que les orientations sur les objectifs prioritaires. Dans le même ordre d'idée, ce

travail peut servir de base dans la prise de décision en ce qui concerne les stratégies d'octroi de l'aide et de crédit au développement au Burundi.

0.3. Antécédents sur l'analyse de la structure du budget du Burundi.

Comme les références bibliographiques le montrent, le Burundi est vu comme élément de tous les groupes très mal positionnés pour ce qui est des indicateurs du développement humain et ceux de l'activité économique. Le constant est que le Burundi a été inclut dans plusieurs études inter-pays en rapport avec les finances publiques, les pratiques et/ou la structure budgétaire. Ces études sont de caractère sectoriel au niveau de la santé, de l'éducation, de l'agriculture et des infrastructures toutes financées par les ressources budgétaires extérieures. Mêmes dans ces études par secteur, rares sont des études spécifiques sur le Burundi, ce qui cache les spécificités propres aux pratiques budgétaires burundaises.

Aussi, dans les études disponibles, l'on a tendance à analyser les variables macroéconomiques en relation avec le secteur public et surtout les relations avec les financements extérieurs sous forme de dons ou de crédits. Une analyse globale du système budgétaire des pays de l'Afrique Subsaharienne est observée récemment, à partir de l'introduction des notions de bonne gouvernance et démocratie.

Plus récemment encore, il s'observe une introduction du PEMFAR (Revue de la Gestion des Dépenses Publiques et de la Responsabilité Financière) et la normalisation du système de comptabilité Publique. De même, pour le cas du Burundi, il y'a plus d'analyse des variables budgétaires par rapport aux variables macroéconomiques (Bararuzunza, 2009 ; Ahishakiye, 2009a, Ahishakiye 2009b). Dans les travaux de consultance, la réforme des

finances publiques est le thème principal (Shambas et Laporte, 2007 ; Gaciyubwenge, 2006 ; Burundi-PEMFAR-TF, 2008; Helis, 2010).

Les auteurs précédents introduisent la structure des éléments du budget sans faire sortir une analyse ou une conclusion globale. Il n'y a pas de connaissance dans la littérature consultée sur le système budgétaire et fiscal du Burundi et il y'a pas de connaissance sur le niveau d'actualisation des pratiques budgétaires du Burundi, en général. De plus, il n'y a pas d'analyse de plusieurs budgets qu'ils soient initiaux ou finaux, dans les documents que nous avons consulté.

Bref, nous observons qu'il existe une littérature académique implicite (Chan, 2010 : 1) dans l'analyse des pratiques budgétaires burundaises. Néanmoins, beaucoup d'efforts sont fournit dans l'analyse du budget de l'éducation, de la Santé, de l'agriculture et sur les réformes des finances publiques en général. Très rares sont des études sur le système fiscal puisque les intérêts des décideurs sur ce système ne sont pas trop d'actualité, ce qui occulte les capacités du Burundi dans la mobilisation des ressources budgétaires domestiques.

0.4. Hypothèses de travail et méthodologie d'analyse.

0.4.a. Hypothèses.

Dans ce Travail, nous voulons vérifier si les hypothèses (comme résultats attendus de cette investigation) suivantes sont vérifiées :

H-1 : Le système budgétaire public du Burundi est actualisé suivant les normes internationales. Dans cette hypothèse, nous vérifions les sous-hypothèses suivantes :

- Le système de classification des éléments du BGE a abandonné le *line-items* ou la classification organique pour adopter la classification économique et fonctionnelle pour les dépenses et la classification économique pour les recettes suivant les recommandations du GFSM-2001 actualisé au GFSM-2008 du FMI ;

- Le système de comptabilité publique a abandonné la comptabilité de caisse pour adopter la comptabilité à partie double (*Accrual Basis Budgeting*) ;

- Pour faciliter le contrôle des ressources et des dépenses, le planificateur a adopté une réglementation adéquate. Cela suppose l'introduction des lois organiques en rapport avec les prévisions budgétaire, l'introduction des indicateurs de contrôle des programmes mis en œuvre, la lutte contre la corruption et la bonne gouvernance ;

H-2 : Les agrégats budgétaires évoluent chronologiquement d'une manière anormale suivant l'évolution observée dans les pays à économie avancée. Cette hypothèse suppose que :

- Les recettes et les dépenses ont une grandeur relativement basse par rapport aux économies avancées ;
- Les chiffres budgétaires sont distorsionnés par les dons/aides et les crédits publics étrangers.

H-3 : Le BGE est fragmenté. Dans cette hypothèse nous vérifions si le principe d'universalité budgétaire est respecté dans la règlementation du budget du Burundi de même que les autres principes budgétaires qui déterminent cette universalité.

H-4 : Si H-1 est vérifiée, nous formulons cette quatrième qui suppose que la corruption s'est institutionnalisée dans les pratiques budgétaires. Dans ce cas, la vérification des hypothèses 2 et 3 confirmera aussi cette quatrième.

Notons que ces hypothèses sont à vérifier dans l'environnement des PVD. Ceci n'exclut pas la vérification générale des autres hypothèses déjà testées dans les économies avancées. Dans le troisième chapitre, ces hypothèses générales sur l'analyse de la structure des dépenses sont exposées. Pour ainsi dire que, la vérification ou non de ces 4 hypothèses nous permettra de rapprocher les pratiques budgétaires des PVD et celles des économies avancées.

0.4.b. Méthodologie de travail.

La méthodologie d'analyse est quantitative descriptive suivant la définition de Hernandez Sampieri, Fernández-Collado et Baptista Lucio (2008 : 102-104), complétée par celle de Perez Serrano (1994). Pour cela, nous suivons trois étapes fondamentales. D'abord nous faisons une analyse des antécédents sur l'analyse de la structure budgétaire. Ensuite, nous cherchons des données qui sont susceptibles de déterminer la structure du BGE burundais. Parmi ces données, nous retenons les lois en rapport avec le BGE burundais et les lois budgétaires annuelles. Enfin, nous effectuons une analyse descriptive des données obtenues.

La deuxième et la troisième étape couvre toute la période d'existence des pratiques budgétaires au Burundi. C'est-à-dire, nous analysons les lois qui déterminent la structure du BGE burundais depuis 1962 jusqu'en 2012. Nous supposons que les arrêtés royaux du 26 Février 1932 et 26 Octobre 1934 n'ont pas eu d'impact sur les pratiques budgétaires de comptabilité publique étant abrogées en 1971. De plus, comme le Burundi a connu 5

constitutions différentes de 1962 jusqu'en 2012, nous retenons la réglementation constitutionnelle en vigueur depuis 2005. Même si la loi organique sur les finances publiques du Burundi a été adoptée en 2008, seule la loi des finances annuelles (le Budget Général de l'Etat : BGE) du Burundi détermine fondamentalement la structure du Budget jusqu'en 2012. Pour cela, les budgets initiaux annuels du Burundi (de 1992 à 2013) sont adéquats pour vérifier les hypothèses déjà exposées surtout que le niveau d'exécution budgétaire globale est très proche ou supérieure à 100%.

0.5. Articulation du sujet.

Ce travail a été réparti sur six parties qui font ressortir quatre chapitres. La première partie est l'introduction générale. Cette dernière commence par présenter brièvement la problématique de la prévision budgétaire au Burundi. Ensuite, elle fixe les objectifs de ce travail, les hypothèses et la méthodologie utilisée.

La deuxième partie est un cadre théorique qui entoure la prévision budgétaire. Elle est subdivisée en deux chapitres dont le premier et le deuxième. D'une part, dans le premier chapitre, nous présentons la prévision budgétaire comme une activité financière de l'Etat. Ainsi, nous définissons l'Etat, le budget et la prévision budgétaire. Nous terminons ce chapitre en présentant les problèmes ou les défis de la prévision budgétaire contemporaine. D'autres parts, dans le deuxième chapitre, nous exposons le problème de la prévision budgétaire des pays de l'Afrique Subsaharienne (PASS) en tant que pays sous développés. Dans ce chapitre, nous montrons que l'influence coloniale ne peut jamais être écartée dans la prévision budgétaire des pays de cette région d'Afrique. De même, nous montrons comment les budgets des PASS dépendent des aides extérieures.

La troisième partie est une analyse empirique de la prévision budgétaire du Burundi. Elle est aussi répartie sur deux chapitres à savoir le troisième et le quatrième chapitre. Le troisième chapitre est une exposition de la problématique de la prévision budgétaire au Burundi d'une manière générale. Nous passons en revue l'environnement socio économique de la prévision budgétaire au Burundi. Dans ce même chapitre, nous montrons la méthodologie générale de cette recherche, la présentation des données ainsi que les antécédents sur l'analyse d'un budget général d'un Etat déterminé. Le quatrième chapitre qui constitue notre apport scientifique est une analyse économique de la structure du BGE du Burundi. D'une part, nous décrivons le système budgétaire burundais depuis sa naissance jusqu'en 2012. D'autres parts, nous analysons systématiquement la structure du BGE initial Burundais à travers les données sur les lois des finances initiales de 1992 à 2013.

La quatrième partie est pour nous très importante puisque elle présente les éléments de base de cette recherche. Dans cette partie, nous présentons la conclusion générale. Ensuite nous terminons cette dernière par les recommandations correspondant à nos résultats d'analyse. La cinquième partie est une revue des documents consultés le long de cette étude. Elle est clôturée par la sixième partie qui est constituée d'annexes variés.

DEUXIÈME PARTIE.

NOTIONS DE PRATIQUES BUDGÉTAIRES ET PRATIQUES BUDGETAIRES DANS LES PAYS D'AFRIQUE SUB-SAHARIENNE.

Le secteur public est un domaine très vaste dans les activités économiques d'une collectivité ou d'une économie donnée. Les problèmes de la fiscalité, les problèmes de prévision budgétaire, les problèmes de régulation de l'économie par les activités de dépenses et collecte des fonds du secteur public, les problèmes de productions des biens et services, ..., sont autant de problèmes que doit résoudre une analyse du secteur public. Néanmoins, il faut comprendre que les problèmes du secteur public ne sont pas les mêmes suivant les travaux de Lienert et Jung (2004) dans les pays de l'OCDE. Pour Stieglitz (2002), même la régulation de l'économie d'une collectivité devient complexe si l'on tient compte du fonctionnement de l'Etat. Ainsi, les solutions des problèmes du secteur public ne peuvent pas être les même dans les économies avancées que dans les PVD.

Cette partie théorique du travail montre comment les problèmes budgétaires sont exposés d'abord dans les pays à économie avancée et ensuite dans les PVD. Les économies avancées connaissent un atout d'avancée démocratique qui ne préoccupe pas les analyses du premier chapitre. Les PVD connaissent une «*dysfonction*» des structures de l'Etat qui préoccupe beaucoup les analyses du secteur public de ces pays dans le deuxième chapitre.

CHAPITRE I. LES RELATIONS ENTRE L'ETAT ET LE BUDGET GENERAL DE L'ETAT.

Le présent chapitre est réparti sur trois sections. Dans toutes les sections, il est question de définir les terminologies et les théories déjà existantes sur la structure du BGE, pour pouvoir permettre au lecteur de les utiliser dans la suite de notre travail de recherche proprement dit (chapitre III et IV). Dans la première section, nous allons d'abord définir l'Etat comme principal générateur et protagoniste du secteur public. Ensuite, nous montrons les autres protagonistes dans la procédure budgétaire. Enfin, nous déterminons le domaine d'activité de l'Etat dans le cadre économique. Le secteur public se définit, dans cette même section, en même temps que les biens et services publics qu'il produit. Dans cette même section, nous observons que l'Etat dispose d'un instrument de gestion et de règlementation du secteur public qui est le BGE.

Dans la deuxième section, nous définissons les principes qui nous aident à déterminer la structure budgétaire. Non seulement, nous parlons de la procédure budgétaire, mais aussi nous décrivons les principes budgétaires les plus saillants.

Dans la troisième et dernière section, nous analysons les pratiques budgétaires qui s'observent à travers la structure et les techniques budgétaires. Nous commençons par étudier les techniques budgétaires des Etats-Unis d'Amérique comme précurseur des pratiques budgétaires modernes des autres pays. Nous tentons ensuite de suivre l'évolution des pratiques budgétaires dans les autres pays démocratiques mais à économie avancée. Le chapitre est terminé par une conclusion partielle relative au chapitre I, en même temps que s'élucide la tendance de la théorie du budget général de l'Etat.

I.1. DEFINITION ECONOMIQUE DE L'ETAT ET DU BUDGET GENERAL DE L'ETAT CORRESPONDANT.

Les questions les plus pertinentes dans l'analyse d'un système budgétaire, comme pour toute analyse du secteur public, sont: Qui fait la prévision budgétaire? Pourquoi le fait-il? Quels sont les outils utilisés? Dans l'objectif de répondre a ces trois questions, nous décomposons cette section en trois parties, chaque partie répondant respectivement à chacune des trois questions posées.

I.1.1. Redéfinition de l'Etat comme un partenaire de l'activité économique d'une collectivité.

Les idées sur l'Etat ont traversé les millénaires. Elles ont traversé la cité Grecque pour connaître la maturité á partir du 16è Siècles de notre ère et dès l'introduction du concept d'Etat par Machiavel. Le XIXe Siècle est caractérisé par la maturation de la définition et de la théorie de l'Etat, suivant les auteurs les plus classiques comme Max Weber, Karl Max, Antonio Gramsci,... La définition de l'Etat la plus influente est celle de Max Weber. Selon cet auteur (Bayart, 1989 : 319), l'Etat est défini comme une « *institution politique ayant une « constitution » écrite, un droit rationnellement établi et une administration orientée par des règles rationnelles ou « lois », des fonctionnaires compétents,... ».* Cette définition correspond à d'autres définitions dont le contenu diffère d'un sociologue à l'autre.

La théorie de l'Etat n'échappe pas à la tradition millénariste et diversifiée de l'analyse de l'Etat comme phénomène social. García Villarejo et Salinas

Sánchez (1994 : 67-57) mettent en évidence trois approches dans l'analyse du concept « *Etat* » :

- Approche contractuelle pure : Dans cette approche, des individus signent un « *contrat social* » avec d'autres. Dans ce contrat, chaque individu ou chaque groupe d'individus reconnaît une influence des activités réalisées par l'autre ou les autres individus ;
- Approche contractuelle mixte : L'approche antérieur assimile l'Etat comme une *« association d'associations* » ou « *association cadre* » Dans cette nouvelle approche, l'Etat dispose d'un certain niveau de pouvoir, de contrainte ou de violence au sens de Max Weber, pour éviter toute rupture unilatérale d'un associé dans le système d'associations déjà construit ;
- Approche de contrainte : Les deux approches antérieures supposent la primauté d'une volonté de l'associé ou de l'association pour entrer dans l'association cadre. Dans cette approche, la base fondamentale est la contrainte qui est l'origine de l'Etat. La volonté associative disparaît en faveur de la volonté de celle des détenteurs du pouvoir. Ces derniers fixent un contrat social entre eux et dans ses intérêts et le reste des individus signent le contrat par contrainte, par pression ou par violence. Les individus non détenteurs du pouvoir, dans ce cas, ont seulement quatre alternatives : accepter le contrat, mourir, s'exiler ou se rebeller contre les détenteurs du pouvoir.

C'est la dernière approche qui prédomine dans l'Etat moderne wébérien. Puisque Max Weber affirme qu'une association politique de haut niveau constitue un Etat (Rosa di Santo, 2000 : 3), quand il s'agit d'un institut politique d'activités continues, quand et dans la mesure où son cadre administratif maintien avec succès la prétention au monopôle légitime de l'action physique pour le maintien de l'ordre. Cette définition se complique encore si l'on introduit des associés particuliers comme la société civile au sens de Gramsci, le secteur privé composé d'entreprise à but lucratif, ... En

introduisant la démocratie représentative, la structure Wébérienne reste, mais avec des itérations, si nous passons d'un groupe de protagonistes à l'autre. Ces protagonistes sont groupés de manière suivante : les votants, les hommes politiques, les bureaucrates et les groupes de pressions.

Comme conclusion, Skinner, se référant à la récente crise financière qui commence en 2007, définit l'Etat comme (Skinner, 2010 : 47-50) « *une personne qui possède, dans le sens de Hobbes, une vie artificielle* (fictive ou morale) *éternelle, ... différente des gouvernants que des gouvernés»*. Cette dernière devra être capable de :

- Imprimer la monnaie ;
- Appliquer les impôts ;
- Réaliser les contrats publics ;
- Et légiférer au plus haut niveau, ...

L'auteur, insiste que les groupes ci-haut cités agissent chacun dans sa position sociale et suivant un échelonnement de délégation de pouvoir jusqu'au haut niveau. Par conséquent, le plus haut niveau de l'Etat n'est que l'expression fictive du groupe de personne tout entier avec un caractère éternelle. Dans ce cas, l'Etat est capable par exemple de contracter et payer éternellement une dette qu'aucun autre groupe n'est capable de contracter dans une même collectivité.

Chaque membre de chaque groupe précédent a des préférences capables de maximiser l'utilité comme les analyses microéconomiques le montrent. La définition et la théorie de l'Etat que nous venons d'exposer brièvement découlent de la conception des sciences sociales en général. Néanmoins, la formation de l'Etat peut s'analyser au sens particulièrement microéconomique dans la théorie marginaliste de l'utilité et aussi dans la théorie des jeux. Nous verrons cela dans la suite du texte pour tenter

d'établir un pont entre la théorie classique de l'Etat et la théorie classique des finances publiques.

I.1.2. Analyse économique de l'Etat.

Etablir une relation entre l'Etat et les activités économiques se révèle comme une tâche complexe. Longtemps, dans les travaux de recherche, les économistes considèrent l'Etat comme une variable constante et, que la définition et la théorie correspondante sont propres à la Sociologie. A mesure que l'analyse des concepts politiques s'introduit dans l'analyse économique, l'Etat devient un sujet. Dans les finances publiques, plus concrètement, l'Etat se présente comme sujet principal de l'activité financière (García Villarejo et Salínas Sánchez, 1994 : 55-76) pour une entité économique déterminée. García Villarejo et Salínas Sánchez présentent les motifs suivants pour rapprocher la conception de l'Etat et la théorie des Finances Publiques :

- La théorie classique explique les phénomènes économiques par des facteurs sociaux économiquement saillants mais aussi par des facteurs politiques ;
- Dans l'analyse économique, la distinction entre les facteurs politiques et les facteurs économiques s'avère artificielle ;
- Le comportement humain et les phénomènes sociales ont été analysés dans les années entre 1950 et 1980, avec des techniques analytiques variés, dans l'économie moderne ;
- Les questions comme « *l'Etat c'est quoi ? comment fonctionne l'Etat* ? » sont fondamentales au moment de l'explication de l'activité financière de l'Etat moderne. Si, à partir de la Deuxième Guerre Mondiale, les finances publiques anglo-saxonnes dominent, l'Europe Continentale ne se sépare pas fondamentalement de l'Ecole

de Vienne, celle suédoise ou celle Italienne sur ces mêmes champs d'analyse.

Effectivement, les fondements des finances publiques anglo-saxonnes paraissent oublier la définition de l'Etat et son fonctionnement. Néanmoins, sans recourir au dernier motif ci-haut présenté, Hansjürgens (2000 : 95) rapproche Richard Musgrave et James Buchanan à Knut Wicksell ; démontrant ainsi l'influence des Ecoles de l'Europe Continentale sur les pensées modernes des finances publiques américaines. Cet auteur montre qu'il existe une controverse entre les idées de Buchanan et Musgrave surtout sur les activités de l'Etat :

- Musgrave, suivant la même logique que Samuelson, justifie l'intervention de l'Etat en introduisant la théorie des biens publics ;
- Buchanan suppose que les activités de l'Etat aboutissent aux failles du gouvernement et devront être vues de manière artistiques. Il introduit les processus de prise de décision et, ainsi, des mécanismes électoraux dans l'analyse économique des finances publiques.

Buchanan et Musgrave ont ouvert les chemins vers un rapprochement entre l'analyse des activités politiques et l'analyse des activités de prévision budgétaire. Par exemple, Rogers et Rogers (2000 : 1) montrent que le Parti Démocrate Américain dispose d'un grand gouvernement quand l'appareil législateur est plus fort et quand il est plus représenté dans la Maison Blanche. Dans cette section, nous définissons l'Etat comme sujet de la prévision budgétaire y le budget comme résultat de la décision de l'Etat.

Les textes précédents ont exprimé la conception organiciste[10] de l'Etat qui suppose que l'Etat est une structure systémique qui ne s'analyse que comme

[10] Rosen (1994 : 22-23), García Villarejo et Salínas Sánchez (1997 : 55-76) et Rosen, S.H. (2007: 4-7). Le dernier auteur considère l'Etat au sens individualiste.

telle. Nous continuons en analysant les causes de la naissance d'un système comme étant son origine. Pour cela, nous analysons l'individu physique ou moral et le comportement correspondant comme des origines d'une structure de coopération. La tendance à la coopération de l'individu physique ou moral fait partie de l'un des comportements qui lui permettent de maximiser son bien-être. Nous analysons ici la coopération entre individus dans la maximisation de l'utilité reçue. Cette dernière s'obtient grâce à l'analyse des préférences du consommateur ou du producteur, le comportement oligopolistique et la gestion des externalités, la théorie des jeux et l'élection publique.

a) La théorie de l'utilité et des préférences correspondantes.

L'utilité se définit comme une mesure de satisfaction obtenue après la consommation d'une certaine quantité d'un bien ou service déterminé (Pindyck et Rubinfeld, 2001 : 75 ; Krugman et Wells, 2006 : 231). L'homme moderne rationnel (*homo oeconomicus*) se caractérise principalement par la maximisation de l'utilité dans ses activités de consommation. La maximisation de l'utilité s'observe dans les préférences manifestées par un consommateur pour un panier de biens ou services ou pour un autre. L'équilibre du consommateur est atteint quand ce dernier est indifférent devant le choix entre les deux paniers de biens ou services. Dans l'analyse de l'utilité espérée pour un bien ou service donné, Cave (2005: 432) présente 6 axiomes :

- L'axiome de complémentarité qui suppose que, entre deux prix, l'agent consommateur préfère un ou est indifférent entre les deux ;
- L'axiome de transitivité confirme que pour trois prix différents d'un bien ou service, si l'agent consommateur préfère le premier pour le second et puis le second pour le troisième, alors il préfère le premier pour le troisième et conserve la même indifférence ;

- L'axiome de continuité exprime que, pour trois prix, le consommateur est indifférent dans le choix d'un des trois et le choix entre les deux autres restants ;
- L'axiome de substituabilité suppose que le consommateur est indifférent entre deux lots de biens ou services semblables sauf pour l'un des deux qui a été substitué par l'autre ;
- L'axiome de la réduction des lots composés affirme que le consommateur préfère toujours un des deux lots quand la loterie est réduite à la plus simple, utilisant un calcul des probabilités ordinaires ;
- L'axiome de la monotonicité affirme que le consommateur préfère les lots qui impliquent les prix les plus préférés plus que les lots impliquant les prix les moins préférés, sans tenir compte de la valeur nominale du prix.

Ces axiomes précédents permettent d'abord, de mesurer l'utilité comme on mesure l'essence à la pompe, ce qui permet de dimensionner l'utilité cardinale. Ensuite, il est nécessaire, suivant les mêmes axiomes, de déterminer l'ordre des préférences (Samuelson et Nordhaus, 2006 : 85) pour pouvoir obtenir l'utilité ordinale. Comme l'utilité ordinale génère les résultats subjectifs ou peu sûres (Samuelson et Nordhaus 2006 : 84 ; Pindyck et Rubinfeld, 2001 : 76-77), les économistes préfèrent l'ordre des préférences du consommateur pour mesurer l'utilité.

Dans une note historique sur la théorie de l'utilité, Samuelson et Nordhaus (2006 : 84-85) démontrent une trajectoire particulière : Cette théorie naît des Mathématiques en 1738, mais son introduction dans les sciences sociales, sous la théorie juridique et influencée par Adam Smith, se réalise au 18_e siècle. Jeremy Bentham (1748-1832) a développé, dans ce sens, des théories d'utilité plus révolutionnaires, puisque ce dernier souligne que les politiques sociales et économiques devraient être mises en place pour atteindre les

résultats pratiques, sous entendus, résultats pratiques de maximisation de la fonction d'utilité. Les mêmes auteurs précisent encore une fois que beaucoup de penseurs politiques défendent ses propositions législatives avec des concepts utilitaires plutôt que prétendent déterminer celles qui aboutiront au bien-être optimal pour un grand nombre de personnes[11]. García Villarejo y Salinas Sánchez (1994 : 58) rapprochent la théorie de l'utilité et des préférences à l'analyse économique de l'Etat et au secteur public correspondant. Ainsi, ils précisent que l'individu est plus satisfait s'il jouit d'un service de l'état que s'il vit dans l'anarchie. Ce point de vue reste le même tant pour les producteurs des biens et services que pour les consommateurs.

b) Le comportement oligopolistique.

L'oligopole se définit classiquement comme un marché où dominent un grand nombre de consommateurs/acheteurs et un petit nombre de producteurs/vendeurs. Les positions des vendeurs (ou producteurs) nous intéressent dans ce cadre d'analyse. Deux positions extrêmes existent : une position de concurrence pure et parfaire ou une situation de coopération entre les entreprises vendeuses et/ou productrices. Dans la première position, chaque entreprise maximise les bénéfices suivant la loi de l'offre et la demande de ce type de marché.

Dans le cas où les entreprises coopèrent ou entrent en collusion, il se produit un cartel ou un « *trust* ». La théorie microéconomique montre que toutes les entreprises d'un marché oligopolistique ont tendance à se regrouper en cartel résultat d'une collusion, pour ainsi augmenter les bénéfices. Dans tous les cas, les bénéfices de collusion sont si élevés (Krugman Wells, 2006 : 363-386 ; Pindyck et Rubinfeld, 2001 : 441- 468, Samuelson Nordhaus,

[11] Jimena Hurtado (2006) et Imedio Olmedo, Gallardo et Gavillan (2005) décrivent de manière plus détaillée le cadre juridique et celui applicable a l'Economie du Secteur Public.

2006 : 181- 196) que les Etats interviennent pour limiter les cartels et les « *trusts »* et a fortiori les interdire.

Au cas où l'Etat n'intervient pas et que la collusion ou le trust est produite effectivement, deux questions fondamentales se posent : Quelle stratégie de répartition de bénéfices ? ou, quel est le mécanisme de vérification qui assure les parties en collusion que les contrats sont respectés ? Pour la première réponse, il est très facile de répartir les bénéfices suivant les quantités produites pour chaque entreprise. Pour la seconde question, il sera nécessaire la création d'une commission ou un organisme de vérification et du suivi du contrat de collusion. La réussite et l'acceptation dépendent du coût de l'organisation. Ce coût devra être nécessairement inférieur aux bénéfices générés par la collusion. Si cette situation se généralise et, chaque fois qu'il y a des bénéfices supérieurs au coût de maintenance du contrat social, il survient alors l'Etat comme organisme suprême de maintenance de ce contrat.

c) La théorie des jeux et l'élection publique.

La théorie des jeux analyse la prise de décision stratégique par les individus (physiques ou moraux) en situation d'interdépendance ; c'est une stratégie qui tient en compte des « *actions et les réponses* » des joueurs. Cette théorie est présentée dans les manuels de microéconomie (Pindyck et Rubinfeld, 2001 : 476-518, Krugman et Wells, 2006 : 371-378) pour analyser les stratégies de comportement des entreprises dans une situation de concurrence. Dans les sciences politiques, cette théorie est offerte dans 70% des 43[12] premiers programmes de doctorats les plus prestigieux (Schwartz-Shea, 2002 : 301) mais aussi cette théorie nous permet (Manzano Mozo,

[12] Sans doute que la théorie des jeux constitue la pièce maîtresse dans la compréhension du système de fonctionnement du secteur public, surtout dans la description des acteurs gouvernementaux comme les travaux de James Buchanan l'ont montré (Schwartz-Shea, 2002 : 302- 303).

2004 : 60) de résoudre des problèmes d'économie du secteur public de manière plus rigoureuse.

L'analyse des choix ou des élections publiques dans l'interdépendance entre les humains se réduit à deux orientations fondamentales : la maximisation des minima et le dilemme du prisonnier. La maximisation des minima se réalise par un joueur désespéré car ce dernier suppose que son adversaire joue toujours dans un sens très peu favorable. Ainsi le joueur tente de maximiser les bénéfices minimaux plutôt que les bénéfices réellement attendus. L'équilibre de Nash est la plus utilisé pour expliquer le comportement individualiste du joueur. Dans cet équilibre (Pindyck et Rubinfeld, 2001 : 483), le joueur utilise sa propre rationalité et tente de maximiser tous les bénéfices minimaux qui peuvent s'obtenir du jeu des autres joueurs. Dans l'équilibre de Nash, il s'écarte toute coopération car, ce dernier fait parti des stratégies individualistes du joueur.

Dans le dilemme du prisonnier, le joueur est tenté d'élire une alternative plus bénéfique à lui mais qui compromet son adversaire. Dans ces conditions, si l'adversaire en question réagit de la même manière alors les deux perdent des bénéfices conséquents à la décision de jouer l'alternative respective. Néanmoins, si les deux avaient adopté une alternative relativement favorable à chacun d'entre eux alors les mêmes bénéfices augmenteraient (Krugman et Wells, 2006 : 372). C'est ce dernier comportement qui peut se maintenir mais, si et seulement si, il existe un accord entre deux joueurs. García Villarejo y Salinas Sánchez (1994 : 60) ajoutent que cet accord implique un coût de gestion et de suivie de cet accord. L'accord n'est possible que si les coûts[13] (voir section II.1. de ce travail) sont de loin inferieurs aux bénéfices espérés de la décision de jouer

[13] Dans la première section du chapitre II, nous dénommons ces coûts « *coûts de transaction* ».

ensemble. Ainsi, le caractère coopératif dans les jeux pour augmenter les bénéfices de chaque joueur reflète l'origine individualiste de l'Etat.

L'Etat est donc une résultante des accords de coopération entre les individus ou les groupes d'individus, dans le sens de maximiser les bénéfices. L'institution étatique permet aux membres d'obtenir des bénéfices, en général impossible d'obtenir pour un individu ou un groupe d'individus. C'est aussi une résultante d'un contrat, de résolution des conflits qui surviennent entre les citoyens ou des groupes de citoyens dans leurs activités quotidiennes. Les décisions des individus s'agrègent donnant naissance à une décision de collectivité. Cette décision traduit les préférences agrégées de la collectivité. Ce sont les votes qui expriment ces préférences dans des collectivités démocratiques. Parmi les contrats les plus signés collectivement, et par conséquent votés, nous mentionnons la constitution qui est l'origine du fonctionnement de l'Etat démocratique.

Dans cette acception, l'Etat prend de plus en plus une définition pragmatique[14], qui donne naissance à deux types de contrats (García Villarejo et Salínas Sánchez, 1994 : 56-57) :

- Le contrat pur est une résultante d'une relation entre les individus dans un environnement de coopération ou de concurrence et au cas où les activités de l'un produisent des effets externes surtout négatifs sur le reste. Ces derniers obligent les individus à coopérer pour compenser (*optimiser*) les effets externes positifs et pour limiter et

[14] Bustos Gisbert (2007 : 96) évite de générer les conflits entre les champs d'analyse et de définition de l'Etat. Il propose une interprétation « *économique de l'Etat* » qui explique pourquoi les individus, agissant rationnellement, décident de déposer, dans les mains d'un tiers, le monopôle de coercition et les types de limitations qui bloquent l'exercice ou l'usage de la force dans la mise en place ou la résiliation des contrats privés. Rosen, (2007 : 111) utilise les termes « *analyse économique de la politique* ». Ces termes étaient déjà utilisés par García Villarejo et Salínas Sánchez (1994) de la manière suivante : *Analyse économique de la politique fiscale.*

supprimer les effets externes négatifs. L'Etat se définit ainsi comme une association de plusieurs associations d'individus en coopération où l'Etat (une association supérieure ou unique) et les individus sont donc tous des associés ;

- Le contrat mixte, résulte de la tendance anarchique de l'individu qui rompt le contrat social chaque fois qu'il apparaît des pertes dus au «*contrat pur* » volontaire. Dans ce cas, l'individu concède le pouvoir de rupture du «*contrat volontaire*» à l'association unique qui se charge de faire respecter les termes du contrat élémentaire.

Les deux contrats[15] complémentaires redéfinissent totalement l'Etat (Bustos Gisbert, 2007 : 96) qui a reçu, des mains des individus, le pouvoir de coaction. Ceci réduit fortement le poids du capitalisme au profit du communisme. En effet, Egéa Ibáñez (2005 : 20) constate qu'au XXIe siècle, dans les régimes démocratiques des Etats à économie avancée, il n'existe plus de grandes différences entre les conservateurs et les «*socialdemocrates-socialistes*»[16]. Egéa Ibáñez (2005) et Bustos Gisbert (2007) n'introduisent pas le contrat par coaction provoqué par les individus possesseurs du pouvoir militaire et/ou du pouvoir économique dans une collectivité. Néanmoins, tous les trois auteurs (Bustos Gisbert, 2007 : 62; Egéa Ibáñez, 2005 : 68 ; García Villarejo et Salínas Sánchez, 1994 : 34-35) montrent, chaque fois par des chiffres, que le domaine de l'activité économique contrôlé par l'Etat croît de plus en plus dans les pays à économie avancée, et que ceux (comme la Suisse, l'Irlande et les Etats Unis d'Amérique,…) à tendance libérale ont le secteur public à pourcentage de participation très bas dans les activités économiques.

Il découle du constat précédent que, les individus mettent dans les mains de l'Etat presque tout le reste des contrats privés d'une manière ou d'une autre.

---

[15] Dans la section 1 du chapitre II, nous dénommons ces contrats *« institutions.»*
[16] Voir aussi Rosen (1994: 23-24) et Rosen (2007: 5-6).

Actuellement l'Etat contrôle la durée du contrat du travail ouvrier, les pactes entre les entreprises de production, les décisions de productions ou non pour les « *merits goods*» ou les décisions de production qui affectent les travailleurs, etc. Dans les pays à économie avancée de tendance capitaliste, le secteur public gravite autour de 50% de l'activité économique nationale et, dans les pays communistes, le secteur public occupent théoriquement toutes les activités économiques. Nous concluons que le poids de l'ouvrier sur l'entreprise moderne, plus que la bourgeoisie, influence fortement le changement de la définition de l'Etat et, ainsi, la dimension du secteur public. La constitution établit les valeurs élémentaires minimales des contrats que tous les membres ouvriers (les ménages), entrepreneurs ou les hommes politiques d'une collectivité doivent respecter.

Le système de votation est d'abord défini par la constitution. Ensuite les acteurs politiques et étatiques sont aussi définis par la constitution. Parmi les votants, les groupes les plus saillants sont les électeurs, les hommes politiques, les bureaucrates, les groupes de pression et spécialement les entreprises privées.

Dans la suite de la section, nous analysons justement les conséquences du contrat collectif dont notamment les coûts du contrat et de la gestion correspondante appelés désormais « *Budget Général de l'Etat*». Mais, avant l'analyse de ces coût nous délimitons d'abord le secteur collectif dorénavant appelé secteur public et les biens et services collectifs correspondants dénommés biens publics.

I.1.3. Le secteur public et les biens publics.

Il apparaît dans les définitions précédentes que l'Etat, défini au point de vue organiciste ou de coopération entre les individus, est au service des personnes qui la supportent ou qui l'acceptent. Dans l'analyse économique, il est difficile de limiter la frontière de définition en même temps pour un bien ou service public (bien ou service de l'Etat ou de la collectivité) et pour un bien ou service privé (bien ou service des individus physiques ou morales isolés du reste de la collectivité). Si nous considérons l'Etat comme résultante de la coopération entre les individus ou groupe d'individus en termes de contrat social, il existe alors, en contrepartie, des dépenses ou des transferts de matériels mis à la disposition de l'Etat pour la gestion et le suivi de ce contrat.

L'Etat, pour sa part, utilise les moyens matériels et financiers provenant des individus pour produire des biens et services collectifs. La collectivité donne à l'Etat des pouvoirs supérieurs et de coercition capables même de dépasser ceux des institutions ou individus privés. Ainsi, dans beaucoup de cas, il n'y a pas (Stieglitz, 2002 : 21) de différence claire entre les institutions privées et les institutions publiques. Les institutions publiques font objet d'attention dans l'analyse du budget.

Tout gravite autour du contrat social et de ses objectifs pour pouvoir comprendre le rôle de l'état ou du secteur public[17]. Le contrat social vise un et un seul objectif *« la recherche du bien-être* » pour tous les membres de la collectivité. Après la Deuxième Guerre Mondiale, les peuples, nations,

[17] Le secteur public et l'Etat signifient la même chose. Puisque, Egea Ibáñez (2005 : 65) écrit persuadé que : *« el sector público o estado"* » (le secteur public ou l'Etat) qui signifie que l'Etat et le secteur public sont confondus, après une soixantaine de pages dédiées à la définition du secteur public dans son œuvre.

collectivités ou Etats ont suivi deux écoles de compréhensions du « bien-être » selon Eusepi (2006 : 461) :

- L'Ecole anglo-saxonne suppose que les taxes constituent un moyen de couverture des coûts du service et du bien étatiques. Les auteurs comme Wagner (1958) Musgrave et Peacok (1958) et Buchanan ont approfondi cette théorie sans toutefois prendre toute son acception. Selon cette supposition, l'Etat joue un rôle très réduit dans l'activité économique, ce qui explique la neutralité des dépenses publiques ;
- En dehors de la conception organiciste précédente, nous disposons de l'Ecole Continentale (Europe Continentale dominée par les théoriciens allemands, italiens et suédois) individualiste telle que nous avons vu l'Etat antérieurement. Selon cette école, l'individu exprime d'abord son choix par la constitution et ses représentants, pour déterminer ou approuver les dépenses et les revenus (plus spécifiquement, le budget est égal aux prévisions des dépenses, des impôts et des taxes). Ensuite, il applique la théorie de la proportionnalité des sacrifices individuels en revenus qui ne donnent pas des bénéfices spécifiques. Et enfin, il limite le pouvoir fiscal à la redistribution de la richesse. Bref, l'habileté à payer (*habit-to-pay principle*) de l'individu, tel que appuyé par Lindahl, Wicksell, Buchanan et Musgrave, s'écarte peu de l'analyse organiciste puisque c'est l'Etat lui-même qui fixe les critères.

Dans le cadre des finances publiques, c'est bel et bien l'école du bien-être individuel exprimé à travers le vote qui domine la théorie moderne. Hansjürgens (1998) montre l'influence de Wicksell sur Buchanan et sur Musgrave[18]. Même s'il existe une différence fondamentale entre les deux

[18] García Villarejo et Salinas Sánchez (1994: 77-107) présentent la genèse des finances publiques. Ils déterminent les théories de l'évolution des Finances Publiques. Les Finances Publiques classiques ou les Finances Publiques utilitaristes sont réparties sur 4 Ecoles de

illustres économistes des Finances Publiques, l'auteur se base sur la deuxième partie du travail de Wicksell intitulés « *Enquêtes dans la théorie des finances publiques* » (1896) (Hansjürgens, 1998 : 96), lui même influencé par Lindahl. Cette dialectique est introduite pour en arriver sur les termes à définir dans la suite du texte. En effet, Musgrave et Samuelson justifient l'intervention de l'Etat pour la production des biens publics. Buchanan voit le secteur public ou l'Etat comme ayants une activité qui génère des failles sur le marché. Le point a) définit les biens publics et le point b) définit le secteur public comme gestionnaire de ces biens publics.

a) Concept de bien public.

Comme nous l'avons vu, dans un Etat conçu et défini au sens économique, les individus, s'entendent (sous forme de contrat) d'abord avec les voisins, ensuite, déposent une parti ou la totalité du pacte dans les mains de l'Etat. En contre partie, l'individu (membre d'une collectivité) met à la disposition de l'Etat les moyens nécessaire pour exercer sa mission et reçoit des subventions des mains de l'Etat, pour payer les dommages causés par le reste des individus à son égard[19]. La gestion du flux ou droit des subventions ou paiements est mise dans les mains de l'Etat qui s'exprime sous plusieurs organes (ou organisations) étatiques : l'administration

---

pensées économiques : les Finances Publiques du bien-être de l'Ecole de Cambridge, l'Ecole de Vienne, l'Ecole suédoise et la science des finances Italienne, la politique sociale de l'Ecole germanique. Après la deuxième guerre mondiale, les Finances Publiques se repartissent sur trois orientations :

- La théorie keynésiennes : Les finances publiques fonctionnelles sont groupées dans les finances publiques compensatoire fonctionnelles ;
- La nouvelle théorie des finances publiques du bien être dans laquelle appartiennent les travaux de Musgrave ;
- La théorie de l'élection collective dans laquelle appartiennent les travaux de Buchanan. L'analyse du budget général de l'Etat fait recours nécessairement aux travaux de Musgrave et Buchanan comme le montrent les travaux de : Mitchell (2005) dans d'analyse du déficit budgétaire, Heise (2002) dans l'analyse de la dette publique et Solé-Olle et Sorribas-Navarro (2008) dans l'analyse des budgets municipaux espagnols ; etc.

[19] Il y a d'autres causes de subventions comme le secours, suite à une catastrophe naturelle, à l'encouragement pour la production d'un bien ou un service public d'externalité positive, ...

générale de l'état, l'armée, la police, la justice, le parlement. Ces derniers fournissent des biens et services en échange de la soumission des individus à l'Etat. Pindyck et Rubinfeld (2001 : 678-680) montrent que les préférences des individus pour les biens et services publics s'expriment à travers les votes populaires. Il y aura recours au vote populaire au sein d'une collectivité pour les cas suivants (Pindyck et Rubinfeld, 2001 : 649-678) :

- S'il y a génération d'externalités positives ou négatives : Les individus exigent à l'Etat qu'il corrige les failles du marché en votant, directement ou par délégations, les normes sur le niveau d'émission des produits polluants ou contaminants, les taxes sur les émissions des produits polluants, la mise en place des permis transférables de contamination et la mise en place d'un système de recyclage des déchets contaminants ;
- S'il y a génération d'externalités négatives ou positives et si les stratégies du cas précédent ne réduisent pas l'ampleur des externalités comme pour le cas du droit des propriétés, alors, soit le polluant et le pollué s'entendent pour des compensations, soit il y a un vote encore une fois d'un système juridique qui détermine les droits de propriétés effectifs ;
- Pour les biens et services de propriétés communes, c'est-à-dire ceux dont la consommation ne peut exclure personne comme le lac, la rivière, l'air, le sous-sol minier, l'océan, etc., il faut surtout éviter leur épuisement. Pour ce cas, ou bien les votants élisent un individu, dans la collectivité, qui va exploiter le bien commun ; ou bien, on impose une taxe égale au coût social d'épuisement du bien commun sur tous les exploitants correspondants.

Notre étude concerne les cas des biens et services dont la production génère des externalités positives et dont l'entreprise privée ne peut pas produire partiellement ou totalement dans les conditions imposées par le marché et la

collectivité. De tel bien et/ou services pour lesquels l'intervention de l'Etat est inévitable ou est plus efficiente, à cause de la génération des externalités, sont appelés «*bien publics*».

Pour ainsi définir le bien public, nous retenons les définitions exposées par Hudson et Jones (2005 : 267) et Eecke (2008 : 92). Le bien public est défini comme celui pour lequel la consommation individuelle n'altère pas une autre consommation éventuelle d'un autre individu. En d'autre termes, c'est un bien commun dont sa consommation passe généralement inaperçue : une infrastructure routière, infrastructures d'une école publique, l'air non pollué ou l'air pure,... cette définition de Samuelson (1954) rencontre les critiques quand cet auteur spécifie les « *biens publics purs* » et ceux « *non purs* ». Pour résoudre cette critique Samuelson repart les biens publics purs et les biens privés purs. Le tableau suivant détermine la frontière de définition entre les biens publics et les biens privés.

Tableau II. Frontière de définition entre le bien public et le bien privé.

Principe d'Exclusion / Caractéristiques de sa consommation	**Applicable**	**Non applicable**
Bien rival	1	3
Bien non rival	2	4

Source : García Villarejo et Salinas Sánchez (1994 : 119).

Le tableau précédent essaie de montrer le degré de privacité ou de publicité d'un bien. Si, sur un bien, nous pouvons appliquer les principes d'exclusivité et de rivalité dans la consommation, alors le bien sera considéré comme un « *bien privé pur* » (1) comme le pain, les chaussures, etc. Par contre si, sur un bien, nous ne pouvons pas vérifier les principes

d'exclusivité et de rivalité, alors ce bien est un *« bien public pur »* (4) comme une route, un ministère de la santé publique, etc. Les deux catégories précédentes sont considérées comme celles de biens purs. Viennent ensuite les catégories de biens impurs, les biens sur lesquels s'applique un des deux principes d'exclusivité et de rivalité. Il s'agit des biens classifiables dans 2 et 3 du tableau ci-dessus. Les biens de la catégorie 3 du tableau précédent acceptent le principe de rivalité mais l'exclusivité est impossible pratiquement même si se sont les biens privés. L'exemple classique dans ces biens est : les fleurs et le pollen produits par l'horticulteur et le miel produit par un apiculteur ; le premier vivant de la pollinisation produite par des abeilles et le second vivant du nectar et du pollen des fleurs.

Les biens de la catégorie 2 ne sont pas rivaux dans leurs consommation mais sont exclusifs devant les consommateurs : la télévision public est consommable par un possesseur d'appareil téléviseur et les spectacles publics sont vues par les premiers arrivant a cause de la capacité des infrastructures correspondantes. La Comptabilité Nationale, pour chaque pays et suivant des lois spécifiques, tente de réaliser une taxonomie des biens publics et des biens privées dans la classification des différents biens.

Les autres approches de classification sont ceux de Buchanan et de Musgrave. Premièrement, Buchanan (1968) introduit l'approche de classification selon que le bien est indivisible au moment de la consommation. Selon cette approche les biens de la catégorie 1 du tableau I présentent un degré de divisibilité élevé ou sont totalement divisibles entre les personnes ou tout au moins les ménages consommateurs (ce sont des biens privés). Les biens de la catégorie 4 présentent un degré de divisibilité faible ou sont totalement indivisibles dans la répartition entre les consommateurs individuels ou les ménages. Dans ces conditions, les biens de la catégorie 2 et 3 seront classifiés selon « *le degré d'indivisibilité* » et le

nombre de personnes consommant ce bien. Pour cet économiste des Finances Publiques, les biens privés purs sont parfaitement divisibles entre des personnes individuellement tandis que les biens publics purs restent parfaitement indivisibles même pour des groupes très larges c'est-à-dire, consommables par chaque membre du groupe sans en altérer la qualité.

Musgrave (1969) introduit l'approche du mélange des services qui proviennent d'un bien. Pour lui, les biens sont plus publics selon l'extension de leur externalité. Ainsi, il est clair que la classification d'un bien dans les biens publics ou privés dépend de ses propriétés juridiques ou technologiques. Hudson et Jones (2005 : 268) concluent que le rangement des votants (électeurs dans un système démocratique), pour les biens ou les services, dans la catégorie des biens privés ou publics, est très prépondérant[20]. Ainsi, pour redéfinir le bien public, Musgrave use les termes « *merits goods* ou *merits wants* » (biens préférentiels, besoins/choix préférentiels) faisant appel au choix public comme nous allons le voir.

Suivant la définition de Godwin (1991 : 427), lui aussi suivant celle de Musgrave (1969) et Judofe (1980), les « *merits goods* » ou les biens sous tutelle[21] sont des biens qui génèrent des externalités à la société et jugés appropriés aux subventions et/ou à la coercition par le groupe dirigeant. C'est l'Etat qui valide, à la demande des votants, la pertinence des préférences pour les merits goods et devient dernier responsable pour les biens comme la santé, l'éducation, la culture, pour ne citer que celles-là. Le concept renferme un certain ensemble d'activités économiques gouvernementales non propre aux biens public (Eecke, 2008 : 121) selon Musgrave et dont la satisfaction se réalise à travers le budget public. Même

---

[20] Stiglitz (2000: 149-179) présente les biens publics et privés fournis par l'Etat.

[21] Brahic, Clément, Moureau et Vidal (2007 : 1) donnent l'expression correspondante de *« bien sous tutelle »* à celle de merit good mais utilisent toujours cette dernière dans la suite du texte. L'expression est aussi confondue, dans Eecke (2008) avec « *Social want* », « *merit want* » et « *public want* ».

si les merits goods font objet de controverse dans la description des secteurs économiques[22] (Brahic, Et al. ; 2007 : 1), il existe une différence non taxonomique entre merits goods, biens publics et biens privés parce que une activité économique peut avoir les trois caractéristiques à la fois comme un homme peut être (Eecke, 2008 : 123- 124) juste, amical ou généreux. Le planning familial est considéré comme une activité du secteur privé dans les pays développés mais Godwin (1991) démontre que c'est une activité sous tutelle de l'Etat ou merit good dans les Pays en Voie de Développement (PVD). Il apparaît aussi que la population utilise le planning familial si le service correspondant est à moindre coût ou gratuit. Le concept de « *merit goods* » ou « *merit wants* » a été utilisé par Musgrave en 1956, pour tenter d'exprimer le secteur de l'économie où le gouvernement est justifié quand il s'interfère avec les préférences des individus. L'année suivante, Musgrave (Brahic, E., Et. al, 2007 : 1) utilise le même terme pour expliquer la fonction de redistribution de l'Etat, une des fonctions que nous allons voir dans la suite du texte.

b) Le secteur public et la fonction de l'Etat.

Nous avons déjà défini l'Etat et les biens publics correspondants mais l'Etat s'avère plus complexe parce qu'il renferme le parlement, le gouvernement, la cours suprême, l'armée, etc.…, qui constituent des organisations du plus haut niveau de l'Etat. Même s'il est difficile d'établir une limite exacte entre l'entreprise (ou organisation) publique et l'entreprise (ou organisation) privée, nous pouvons différencier les entreprises de l'Etat et les entreprises privées : Stieglitz (2000 : 21) et Pascual García (2005 : 66) présentent la distinction entre l'Etat et l'entreprise privée :

[22] Parmi les auteurs qui réfutent la pertinence des *merit good* dans l'activité économique se trouvent entre autres Markin et Wildawsky (1991) et Wildawsky (1994).

1º Caractéristiques de l'entreprise ou organisation[23] de l'Etat :

- Les dirigeants sont élus au suffrage universel ou nommés par une autre personne élue ;
- Possession d'un droit de coercition.

2º Caractéristiques d'une entreprise ou organisation privée :

- Les dirigeants sont élus par les seules actionnaires ;
- Ne dispose ni du droit de coercition ni celui de la conférer à une personne physique ou morale.

Le secteur public est ainsi défini comme (Pascual García, 2005 : 66) une activité réalisée par l'Etat et sous son influence directe. Il est composé de deux catégories d'agents : le secteur public no propre à l'entreprise et celui des entreprises. La distinction entre ces deux catégories (ou simplement entre le secteur privé et le secteur public) relève de la Comptabilité Nationale qui ne fait directement pas partie de notre objet d'Etude. Dans la comptabilité nationale, le secteur public non propre à l'entreprise correspond au secteur de l'administration publique. Tandis que le secteur public de l'entreprise correspond aux entreprises sous tutelle de l'Etat mais qui vendent leurs produits au marché de production comme les entreprises privées. Sur ces deux catégories de secteurs publics s'ajoutent le secteur fondationnel (Pascual García, 2006 : 67) et le secteur de consortia (IGAE, 2003 :15)[24] qui apparaissent, par exemple, dans la classification du Ministère de l'Economie et des Finances Publiques Espagnoles. Dans l'annexe I, nous présentons les détailles du secteur public de l'entreprise

---

[23] Les études récentes utilisent le terme « *organisation* » au moment d'établir les relations entre l'organisation et les contrats qui s'établissent entre les membres de cette dernière. (Monteagudo et Martinez, 2012).

[24] Intervención General de la Administración del Estado (IGAE, 2003). *Sector Público Empresarial y Fundacional, Composición y estructura 2003*, Ministère de l'Economie et des Finances, gouvernement d'Espagne. Chaque année, cet institut publie la composition du secteur public de l'entreprise et le secteur public des fondations.

espagnole pour illustrer la complexité de la classification. En Espagne, seul le secteur public de l'entreprise comprend quatre catégories[25] :

- Le secteur public étatique est composé de 5 autres classifications : les organismes publics en général, les entités publiques sous forme d'entreprises, les sociétés mercantiles étatiques ;
- Le secteur public de l'entreprise autonomique composé de 2 autres classifications : les entreprises parapubliques et les sociétés mercantiles ;
- Le secteur public provincial composé de 2 autres classifications semblables aux deux classifications précédentes ;
- Le secteur public municipal composé de sociétés mercantiles urbaines.

Dans le même pays, le secteur public des fondations comprend 4 sous secteurs suivants : le secteur fondationnel étatique, celui des communautés autonomes, celui des communautés provinciales et celui municipal. Enfin, le secteur des consortia publics, est composé de sous secteur suivants :

- Les consortia où figurent les administrations territoriales comme associées ;
- Ceux où figurent une communauté autonome et d'autres administrations territoriales comme associées ;
- Ceux où figurent une communauté autonome et d'autres administrations territoriales locales et le secteur public étatique comme associés ;
- Ceux où figurent une ou quelques administrations locales et le secteur public étatique comme associés ;

---

[25] Bustos Gisbert (2007: 43) divise le secteur public en 3 parties tenant compte de la position financière : L'administration publique, les entreprises publiques non financière et les entreprises publiques financières.

- Les consortia constitués dans le cadre du secteur public étatique et considérés comme entreprises étatiques ;
- Ceux dont un des composants associés est du secteur public.

Maintenant que nous venons de définir les deux concepts « *Secteur public* » et « *Etat* », il convient de savoir la relation entre le secteur public et l'Etat. Egéa Ibáñez (2008 : 33 ; 2009 : 45-52) part du caractère illimité de l'Etat pour justifier l'analyse économique réduite au secteur public. En effet, la comptabilité nationale exprime de manière exhaustive le secteur public en comparaison au secteur privé. En plus, les lois définissent, dans chaque pays ou dans chaque entité économique, le secteur public comme directement lié à l'activité de l'Administration publique et aux entreprises publiques, aux fondations et aux consortia. Ainsi, d'une part, nous considérons le secteur public comme ensemble d'activités économique que l'Etat réalise sous tutelle directe (Pascual Garcia, 2005 : 66 ; F. Corona et Díaz, 1994 : 1). D'autre part, nous considérons l'Etat dans le sens le plus proches de la conception mécaniciste (Rosen, 1994 : 21-26) de l'activité et du rôle de l'Etat dans l'Economie. La fonction de l'Etat a été introduite par Musgrave avec ces trois grands bras[26] :

- La fonction d'assignation : c'est la répartition des biens et services, d'une collectivité, par l'Etat, au moyen d'impôts ou de subventions ;
- La fonction de distribution : l'Etat ou le secteur public joue le rôle de surveillant de l'équité et de la justice sociale dans la répartition des biens et services ;

[26] Actuellement, la théorie qui se base sur le secteur public fait recours à ses trois bras ou fonctions, les manuels de Finances Publiques exposant en général ces fonctions. Dans ce travail, les auteurs suivant ont été consultés : F. Corona et Diaz 1994 : 19-30, Egéa Ibáñez, 2008 : 34-46 ; Gisbert, 2007 : 71-83 ; Stieglitz, 2002 : 28 ; Musgrave et Musgrave Peggs (1992 : 7-15) ; García Villarejo et Salínas Sánchez, 1994 : 44- 49 ; pour ne citer que ceux-là.

- La fonction de stabilisation : l'Etat doit réduire au minimum possible le taux de chômage, l'inflation, le déficit public et le déficit extérieur.

Même si Musgrave et Musgrave Peggs (1992 : 7) incluent la croissance économique comme partie intégrante de la fonction de stabilisation, Bustos Gisbert (2007 : 83-88) la considère plutôt comme une fonction à part, pour le secteur public. Bustos Gisbert considère que l'autre fonction de l'Etat serait de maintenir l'équilibre territorial entre les diverses parties d'un pays ; promouvoir la politique industrielle et le développement technique. Tout cela pour augmenter le bien-être individuel en augmentant les quantités de biens et services disponibles.

En bref, il existe deux protagonistes dans les activités économiques d'une collectivité : le secteur public et l'individu. Le secteur public confondu avec l'Etat surveille les failles du marché et l'individu surveille les failles de l'Etat (Munger, 2008 : 508- 517) pour aboutir à l'équilibre optimal de Pareto. Pour corriger les failles du marché, l'Etat utilise les finances publiques et, pour corriger les failles de l'Etat, l'individu (votant) utilise son action précieuse, le vote. La section suivante analyse les finances publiques et le budget général de l'Etat comme résultantes de l'activité économique de l'Etat.

I.1.4. L'activité financière de l'Etat.

L'Etat, doté de sa capacité coercitive, réalise beaucoup d'activités aussi difficilement séparables au point de vue taxonomique : L'activité administrative territoriale ; l'activité militaire ; l'activité juridique ; l'activité économique et financière ; l'activité pénitentiaire. Montrer une frontière de définition des activités économiques d'un point de vue taxonomique serait

superflue, mais la frontière de définition apparaît au point de vue conceptuel suivant la branche théorique ou le cadre d'analyse. C'est la constitution qui établit et délimite les activités de l'Etat. Dans ce travail, nous étudions les activités financières et Economiques de l'Etat. Dans ces activités nous dénombrons (Stieglitz, 2002 : 37) l'administration, la production des biens et services, la régulation et la subvention de la production privée, la redistribution du revenu ou transfert.

Au sens général, nous considérons les finances publiques comme l'activité financière de l'Etat. C'est-à-dire, l'ensemble des droits et devoirs (Agulló Agüero, Et al., 2007: 10) avec des contenus économiques. Agulló Agüero et ses compagnons précisent que l'administration publique, dans sa section d'administration financière, s'occupe de la gestion des finances publiques. Par activités financières de l'Etat, nous entendons les activités (Agulló Agüero, Et al., 2007 :11) orientées dans la recherche des ressources pour faire face aux dépenses. Le même auteur utilise la définition de D. Grizzioti et ses disciples pour définir les Finances Publiques, comme discipline, de la manière suivante : L'activité financière publique (les Finances Publiques) est vue comme phénomène de la vie sociale et objet d'analyse scientifique et s'occupe de l'Economie Politique, la Sociologie Financière et le Droit Financier. La théorie des Finances Publiques comme branches de la théorie économique se base sur deux approches (Bustos Gisbert, 2007 : 69-71) :

- L'approche d'analyse positive : l'analyse de l'activité financière qui établit l'explication du phénomène financier c'est-à-dire le fonctionnement du système financier public (la situation réelle des finances publiques) ;
- L'approche d'analyse normative qui analyse l'intérêt, les conséquences et ce que devraient être les Finances Publiques. Dans se sens, sont introduites l'éthique et l'évaluation qui aboutissent au

bien-être individuel, son niveau élevé et sa comparaison pour plusieurs individus.

La théorie des Finances Publiques utilise ces deux approches pour répondre à de diverses questions publiques financières. Les solutions à ces questions constituent le fondement normatif et la situation actuelle ou passée dresse le fondement positif. Le diagramme de la page suivante illustre la relation (Bustos Gisbert, 2007 : 70) entre l'approche normative et celle positive dans l'analyse du secteur public. Ce diagramme (figure 2) montre que, d'une part, la théorie des Finances Publiques peut se baser sur l'analyse positive et conclure suivant l'analyse normative. D'autre part, les flèches en trait discontinue montrent que l'analyse normative peut servir de base pour tirer des conclusions de l'analyse positive[27]. Ainsi, l'analyse des Finances Publiques utilise les deux approches normatives et positives tout en élaborant des frontières de définition chaque fois.

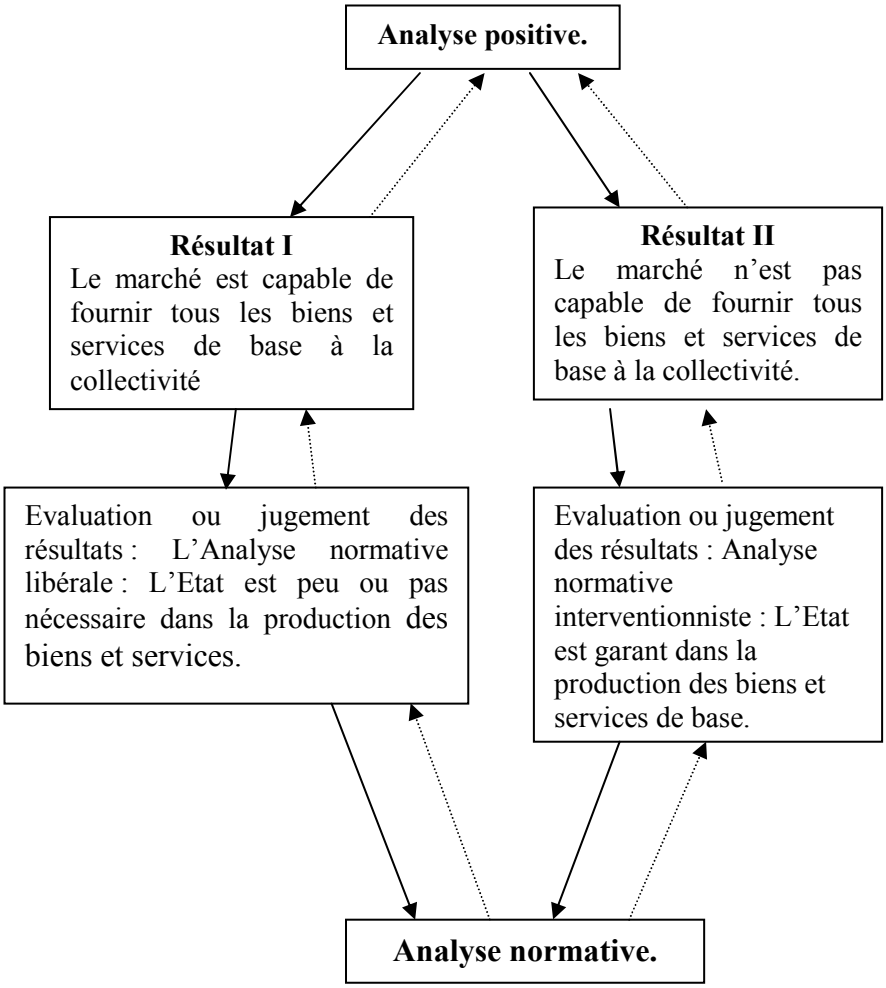
En bref, les Finances Publiques sont mieux définies en exprimant son sujet principal qu'est l'Etat. Par conséquent, les Finances Publiques étudient (Bustos Gisbert : 2007 : 40) l'ensemble des biens et services collectifs dans l'acception traditionnelle des Sciences Economiques. Dans l'acception moderne, les Finances Publiques étudient tous les biens et services que la collectivité juge nécessaire pour tous les membres et dont la production et la distribution sont mis sous tutelle de l'Etat.

Pour pouvoir comprendre la dimension et la problématique du secteur public de l'Etat ou des Finances Publiques, les chercheurs économistes disposent de deux approches d'analyse :

---

[27] Bustos Gisbert (2007: 68-127) dédie deux chapitres aux deux relations. Le Chapitre 2 réalise une analyse normative du secteur public et le suivant analyse positivement le même secteur tout en établissant chaque fois les rapports. La définition du secteur public ne change pas chez Bustos Gisbert (2007 : 154-157).

Figure 2. Relations entre l'analyse normative et l'analyse positive.



Source : Gisbert (2007), adaptation de nous-mêmes.

- L'approche statistique qui fournit les libellés et les chiffres de l'activité économique d'une entité économique déterminée (Bustos Gisbert, 2007 : 51-56). Cette approche de Comptabilité Nationale et de Comptabilité Publique fait ressortir les comptes économiques nationaux ou les comptes nationaux et les comptes des finances gouvernementales. Les indices budgétaires, fiscaux et monétaires complètent cette approche ;
- L'Approche de gestion du secteur public qui fournit les libellés, les chiffres ainsi que les aspects variés des différents budgets de l'Etat

des organes de l'administration publique (Bustos Gisbert, 2007 : 51-56). Cette approche fait appel à la Comptabilité Publique traditionnellement appelée Comptabilité du secteur public ou Comptabilité Budgétaire (Fuertes Fuertes, 2001 : 23). Cette dernière enregistre toute les informations chiffrées en rapport avec les activités passées ou futures du secteur public et de l'Etat en particulier.

a) L'Approche statistique de la dimension du secteur public.

L'approche statistique de la dimension du secteur public fait appel à la comptabilité nationale, à la classification du budget général de l'Etat au niveau des recettes et des dépenses ainsi que l'activité monétaire. Pendant longtemps chaque pays avait son propre système Statistique en rapport avec l'économie nationale ou internationale. Avant 1979[28], chaque pays européen avait son propre système d'élaboration des statistiques internationales, liées directement au système des nations Unies (ONU). Ce système statistique établit directement un rapport entre les finances publiques et le produit national brut courant (PNBnominal). La comptabilité nationale de l'Union Européenne (ou le Système Européen des Comptes ou SEC) sous entendu « Comptes Economiques» peut être nationale, régionale ou Municipale. Pour pouvoir connaître les données qui expriment la dimension du secteur public européen, il faut calculer le produit national brut au prix du marché (PNBnominal) et le produit intérieur brut au prix du marché (PIB nominal) au niveau européen, national, régional ou municipal (Carrasco Canals, 2000 : 16-19). Pour pouvoir calculer le PNB nominal et/ou le PIBnominal, l'UE a mis en œuvre, d'abord en 1979, le système européen des Comptes Economiques Intégrés (dénommé en abrégé SEC-79). Ensuite, le SEC-79 a été amélioré pour aboutir au Système Européen des Comptes Nationaux et

[28]En réalité, les pays réunis au sein de la SDN avaient déjà un système statistique relativement coordonné depuis 1929. Dans cette année, les pays membres de la SDN s'entendent pour mettre en place des statistiques nationales actualisées (ONU, Et al., 1993 : 15).

Régionaux (système dénommé SEC-95). A partir de 1996, le SEC-95 est un document légal de respect obligatoire dans tous les pays membres de l'UE (García Díez, 2003 :168).

Le SEC-95 est considéré comme la version européenne du Système des Comptes Nationaux des Nations-Unies (93SNA ou SCN-93)[29] conçu en collaboration des experts statisticiens des Commissions des Communautés Européennes (Eurostat), ceux du FMI, ceux de l'OCDE, ceux de la Banque et ceux de l'ONU elle-même. De même, le SEC-79 est la version européenne du système des comptes (SCN-68) des Nations-Unies. Ainsi, le SCN-93 constitue la base fondamentale pour le système des comptes de tous les pays du monde.

La SCN-93 des nations-Unies a pour objectif claire d'«*essayer d'offrir des règles clairement définies pour tracer la frontière de production*» dans la production des unités familiales (ménages), celle des entreprises et l'inclusion, dans la production totale, de la production pour l'autoconsommation. Le SCN-93 devrait aussi montrer la frontière de production entre la production du secteur urbaine et celle rurale, entre la production d'un continent et celle d'un autre, … Nous présentons ici le SEC-95 encore plus simplifié et beaucoup plus pratique.

García Díez (2003 : 168-170) revient sur la frontière de production dans l'UE. Elle montre que le SEC-95 fait ressortir les frontières de production suivantes :

- La production des biens et services pour le marché ;
- La production des biens et services pour l'autoconsommation ;

[29] Le SCN-93 a été actualisé en SCN-2008, mais il faut constater que l'on a inclus les éléments du SEC-95 et les apports des études de l'OCDE. Voir URL : http://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/docs/SNA2008.pdf., visité le 04/04/2013 à 21:29.

- La production des biens et services domestiques non rémunérés ;
- La production des services domestiques et personnels rémunérés ;
- La production des biens et services par activités volontaires (à l'exception des activités volontaires non rémunérées).

Avant de déterminer ces frontières de production, il faut distinguer les opérations qui se réalisent à l'intérieur d'une frontière de production. Dans le SEC-95, il y a distinction de sept catégories d'opérations de production qui s'effectuent à l'intérieur d'une frontière de production (Eurostat, 1996 : 41) :

- La production (p.1[30]) ;
- Les consommations intermédiaires (p.2) ;
- Les dépenses de consommation finales (p.3) ;
- La consommation finale effective (p.4) ;
- La formation brute du capital fixe (p.5) ;
- Les exportations des biens et services (p.6) ;
- Les importations des biens et services (p.7).

L'aspect fractal de l'activité économique dans le monde nous emmène à définir le centre élémentaire de décision économique appelé « *unité institutionnelle* » ou unité organisationnelle (selon nous) dans laquelle il faut distinguer les frontières de production et les opérations de production correspondantes. Le SCN-93 distingue 5 groupes d'unités institutionnelles ou organisationnelles :

- Le secteur des sociétés non financières ;
- Le secteur des sociétés financières ;
- Le secteur du gouvernement central ;

---

[30] P.1, P.2, … : Code de calcul ou d'élaboration des tableaux pratiques.

- Le secteur des ménages ;
- Le secteur des institutions sans but lucratif qui servent les ménages, fournissant des biens et services non marchands.

Dans le SEC-95, l'on reprend les cinq secteurs du SCN-93 sur lesquels s'ajoute le secteur de « *reste du monde* » (Eurostat, 1996 : 22). Les 6 secteurs de la SEC-95 sont subdivisés respectivement en 14 subsecteurs et 17 subsubsecteurs. Après la définition des activités économiques et la frontière de production dans l'UE, la SEC-95 présente la stratégie de comptabilisation en présentant 3 groupes de comptes : Le compte production, le compte d'utilisation du revenu et le compte capital. Ces trois comptes sont intégrés dans un système d'enregistrement des opérations de l'activité économique à partie double, pour former le SEC-95 pratiquement parlant.

Cette comptabilisation est celle utilisée dans les instituts ou agents des statistiques nationales pour tous les pays membre de UE. Dans la pratique, le SEC-95 se subdivise en 3 étapes fondamentales :

- L'enregistrement progressif de toutes les opérations de l'activité économique de l'UE, suivant les tableaux des comptes et sous comptes du SEC-95 (Eurostat. Chapitre 8). L'enregistrement d'une opération doit montrer les ressources et les emplois chaque fois, comme dans la comptabilité des entreprises privées ;
- L'élaboration d'une balance périodique des opérations suivant l'annexe 7.1 et 7.2 du SEC-95. La période peut être mensuelle, bimensuelle, etc. et annuel ; en général par compte et/ou par secteur. Le calcul du PNBnominal et du PIBnominal se fait généralement de manière mensuelle, trimestrielle et par an dans l'UE.

En bref, le SEC-95 est un instrument de mesure du secteur public au sein de l'UE. L'Eurostat a constitué une gigantesque banque de données suivant le SEC-95, dont une partie des résultats de calculs des comptes nationaux est publiée sur le web d'Eurostat[31], dans la partie de «*Gouvernement and Finance*». Dans le SCN-93 (page 8), il est stipulé que «*les futures publications du FMI devront s'harmoniser*»[32] pour ce qui est des statistiques financières internationales, avec celui-ci. Par conséquent, l'autre source statistique du secteur public est le Budget Général de l'Etat dans toutes ses composantes nationales, régionales ou sectorielles. Au long de ce travail, nous retournons sur les composantes du budget général de l'Etat.

b) Approche de gestion du secteur public.

Les résultats de l'approche statistique font émerger, d'une manière de plus en plus grandissante, la classique question de gestion ou de planification du secteur public. La gestion et la planification du secteur public sont analysées en microéconomie, en macroéconomie et en Finances Publiques. Dans ce travail, nous orientons notre attention sur la structure du budget en général, celle des PVD et du Burundi en particuliers et les pratiques budgétaires.

Nous concluons que les instruments statistiques des Finances Publiques (Bustos Gisbert, 2007 : 44-61) sont les suivants :

- La comptabilité publique ou les comptes de l'Etat qui fournit les libellés et les chiffres de l'activité financière publique ;
- La Budget Général de l'Etat qui fournit les libellés et les chiffres des ressources et les emplois (ou Recettes et Dépenses) publics prévisionnels.

---

[31] Voir URL : http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database, le 20/03/3013, 18 : 52.
[32] Cela s'est réalisé à travers GFSM-2001, actualisé à GFSM-2008.

Les comptes de l'Etat représentent tout le patrimoine et les ressources correspondantes. La composition varie d'un Etat à l'autre ou d'un groupe d'Etats ou de pays à l'autre. Dans le système européen par exemple (Bustos Gisbert, 2007 : 44-56), il existe trois types de comptes publics : Le compte de production ; les comptes de distribution et utilisation du revenu et le compte capital. Plus tard, dans l'analyse des réformes budgétaires de la section III, nous verrons que même les finances publiques ont un système statistique (le GFSM-2001) que les états sont sensés suivre lors de la budgétisation ou de la comptabilisation des activités financières étatiques. Les comptes de comptabilité publique de l'Etat doivent être cohérents avec les comptes de l'activité du secteur public de la comptabilité nationale.

I.1.5. Concept de budget.

Le mot « budget » tient ses origines anglo-saxonnes. Signifiant d'abord le contenant des provisions monétaires de l'empereur tenu par le premier ministre britannique dans le 17è et 18è Siècle. A partir du 18è Siècle, le mot a perdu son sens d'origine française, d'avant le 17è Siècle, de poche ou pochette ; pour être utilisé dans le gouvernement britannique comme provision monétaire pour faire face aux dépenses de l'Etat. Le mot a ensuite pris le sens de papier sur lequel on inscrit les dépenses prévues et les recettes prévues dans le gouvernement britannique.

Au 18è Siècle, le mot se reprend en France, en Amérique du Nord et dans toute l'Europe avec la dernière acception comme signification. Actuellement, cette acception du budget est utilisée dans les gouvernements de tous les Etats de la planète terre. Le mot s'est étendu dans les communications courantes des organisations non gouvernementales sans buts lucratifs et de plus en plus utilisé dans les grandes, petites et moyennes

entreprises. La partie a) du texte suivant nous donne la définition moderne du mot et la partie b) nous donne la définition économique.

a) Le budget peut être défini comme la prévision financière pour une organisation quelconque. Cette prévision reflète les estimations des dépenses et les ressources financières correspondantes pour une période bien définie. La prévision des dépenses et des recettes ainsi obtenue aide à la planification, la coordination et le contrôle des opérations ou activités financières de l'organisation. Dans les communications de certaines organisations, le mot budget est parfois confondu avec prévision ou prévision budgétaire. Dans ce sens, la signification du mot tourne vers la planification et la prévision des dépenses et les recettes futures. D'une manière technique, le budget se comprend comme un document, produit sur papier, qui montre les libellés et les chiffres des dépenses et recettes futures des organisations publiques ou privées ;

b) Au point de vue économique, et dans les Finances Publiques Étatiques, le budget conserve sa signification originale de prévision et planification des recettes et dépenses futures, mais dans les organisations privées a but lucratif. Aussitôt que les organisations deviennent no lucratives et deviennent publiques ou collectives la définition devient très complexe. En effet, les prévisions sont meilleures pour une organisation qui n'a aucun doute sur les ressources financières comme cela se présente au moment de l'optimisation des activités économiques des agents économique privés. Ensuite, dans le fonctionnement des agents économiques privés à but lucratif, l'objectif est unique et classique : la maximisation du profit impliquant la minimisation des dépenses et la maximisation des recettes.

Dans les Finances Publiques, les objectifs de la prévision deviennent multiples, difficilement définis et grevés des valeurs sociopolitiques. C'est dans ce sens que Rubin (1992 : 10) ajoute sur la définition précédente que le budget est aussi un instrument qui permet de limiter les dépenses et d'équilibrer les recettes et les dépenses d'une organisation ou d'un Etat et enfin d'éviter le gaspillage des ressources publiques.

La définition des Finances Publiques connaît une évolution dans le temps. Manzano Mozo (2004 : 18) présente deux définitions dont l'une est traditionnelle et l'autre plus d'actualité :

- Dans sa définition ancienne le budget de l'Etat est un calcul, à intervalle régulier, des dépenses et des ressources correspondantes pour les payer ;
- Dans sa définition d'actualité, le budget présente trois facettes. La première suppose que le budget est un instrument qui tend á réduire les dépenses à la quantité de ressources disponibles. La deuxième facette est que le budget reflète les objectifs et les aspirations des partis politiques (ce sont les plans de dépenses et le système de législation fiscale qui forment le budget). La troisième facette suppose que le budget est un instrument d'assignation des ressources financières et collectives pour équilibrer tous les styles de vie d'une collectivité.

Même avec ces définitions, il sied de présenter la différence entre les Finances Publiques et le Budget Général de l'Etat. Dans sa thèse, Manzano Mozo (2004 : 19) montre que traditionnellement le budget a été confondu avec les Finances Publiques telles que nous les avons définies antérieurement. Néanmoins, les Finances Publiques modernes incluent les problèmes ou les questions no strictement budgétaires. Au sens plus large, les Finances Publiques changent de concept pour se confondre avec

l'Economie du Secteur Public. En effet, cette partie de l'Economie inclut des activités extrabudgétaires comme l'analyse des externalités, les processus d'élection publique (Manzano Mozo, 2004 :19), de choix public et le budget proprement dit.

Manzano Mozo (2004: 21) confirme que la définition du budget n'a pas changé si elle est isolée de la définition des Finances Publiques. Par exemple, Lee et Johnson (1973 : 12) définissent le budget comme une collection de documents qui reflètent les conditions financières d'une organisation (famille, corporation, gouvernement). Ces documents montrent les informations sur le revenu et les dépenses[33]. Ces mêmes documents reflètent aussi la perspective future pour les dépenses et pour les revenus ainsi que leurs accomplissements.

L'analyse traditionnelle du budget, dans le cadre des Finances Publiques, a mis peu d'intérêts sur les dépenses publiques (Pascual García, 2005 : 120) parce qu'elles devraient être réduites au minimum et neutres. Avec l'introduction du pouvoir législatif, il s'est produit la doctrine de « *dichotomie* » du principe de légalité financière (*bifurcación del principio de legalidad financiera*)[34]. En effet, le parlement autorise les dépenses pour une période limitée (en général une année[35]). Néanmoins, pour les recettes, le même parlement propose des lois de recouvrement à périodicité indéfinie ou simplement qui restent en vigueur jusqu'à nouvel ordre. Ceci signifie que le parlement a plus d'influence directe sur les dépenses que sur les recettes et donc, les impôts et taxes perdent de plus en plus d'importance dans le budget par rapport aux dépenses. Cette dichotomie se reflète dans les

---

[33] Cette définition ne change pas chez Bustos Gisbert (2007 : 154-157).
[34] Cette terminologie est de Pascual (1999: 113) mais aussi lue dans Manzano Mozo (2004: 21).
[35] Dans les documents consultés, nous n'avons pas pu obtenir une information sur un Etat qui fait un budget général de l'Etat (BGE) de plus d'une année. Il y a des projections pluriannuelles et de programmes à l'intérieur du budget qui peuvent être pluriannuels. Dans ce dernier cas le BGE annuel va inclure la part du programme pour l'exercice concerné.

modèles théoriques, sur le budget, qui considèrent exclusivement (Manzano Mozo, 2004 : 2) la décision relative aux dépenses publiques.

Pour terminer, nous présentons les trois terminologies les plus courantes (Manzano Mozo, 2004 : 19-20) dans l'analyse du Budget : les documents budgétaires ou le budget, la procédure budgétaire et le système budgétaire :

a) Le document budgétaire ou le budget est *« un ensemble de normes juridiques et états financiers»* (un groupe de documents juridiques ; voir aussi la Section III.1. de ce travail) dans lesquels l'on expose les autorisations des dépenses et la prévision des recettes à réaliser dans l'année concernée (généralement l'année qui suit celle dont on donne l'autorisation). Parmi ces documents, nous dénombrons : le budget proprement dit[36], les documents auxiliaires comme les travaux préparatoires du budget, tous les documents que le pouvoir exécutif remet au législatif et qui accompagnent le budget proprement dit. Sur ceux-ci, il faut ajouter les états comptables généraux (ceux de la Comptabilité Publique et ceux de la Comptabilité Nationale), le contrôle budgétaire (Manzano Mozo, 2004 : 20), etc. Sur ces normes juridiques votées annuellement, il faut ajouter les lois permanentes comme la loi organique des finances, les plans comptables (pour la Comptabilité Publique et Nationale), la constitution, les accords internationaux qui affectent le budget ou son exécution, les prévisions économiques, les projets des dépenses par ministère, les estimations des recettes et des dépenses publiques, …
b) La procédure budgétaire est la série d'activités qui recouvrent l'élaboration, l'approbation, l'exécution et le contrôle budgétaire ;

[36] Le budget lui-même connaît des niveaux de couverture institutionnelle et territoriale qu'il faut tenir en compte (Egéa Ibáñez, 2009). Les budgets qui devront être présentés (dans la pratique, ils ne sont pas présentés tous) au Parlement sont ceux décrits au chapitre III (Section 1.1).

c) Le système budgétaire : c'est l'ensemble des normes et procédures budgétaires présentes dans les finances publiques d'un pays déterminé.

I.2. LA PROCÉDURE BUDGÉTAIRE ET LES PRINCIPES BUDGÉTAIRES[37].

Jusqu'à présent et même dans la suite du travail, nous considérons l'Etat comme une organisation parmi tant d'autres, sauf qu'il est supérieur à toutes comme différence. Les activités de budgétisation ou de prévision budgétaire pour l'Etat sont aussi assimilables à celles des autres organisations. Dans ces conditions, Lee et Johnson (1973 : 14) considèrent la budgétisation comme un système dans une organisation ou une institution chez Lienert et Jung (2004). Ce système est considéré comme un paquet d'unités ayant des relations entre elles. Le cas de l'organisation étatique, qui nous intéresse ici, présente le système de budgétisation comme un ensemble composé des hautes autorités du gouvernement ou de ses agences d'exécution ; des législateurs, des groupes d'intérêts ou de pression organisés (dans la section II.1, nous dénommons ces groupes «*des organisations*»), mais aussi des groupes non organisés. Le budget de l'Etat est donc le résultat de la prise de décision et du partenariat entre les différentes composantes du système étatique. Cette prise de décision se manifeste à travers la procédure budgétaire et les principes budgétaires comme nous allons le voir.

[37] La procédure budgétaire ou le cycle budgétaire et la théorie du budget sont présentes presque dans tous les ouvrages des Finances Publiques. Par conséquent, sous ce titre, nous utilisons les auteurs suivant : F. Corona et Díaz (1994 : 67-88), García Villarejo et Salinas Sánchez (1994 : 247-292), Sánchez Revenga (1994 : 25-53), Manzano Mozo (2004 : 7-70) et Bustos Gisbert (2007 : 157-186).

I.2.1. La procédure budgétaire.

La procédure budgétaire est définie par Manzano Mozo (2004 : 4 ; voir dernier paragraphe de la section précédente). Le même auteur complète sa définition en disant que la procédure budgétaire inclut aussi toutes les procédures formelles qui s'utilisent dans tous les processus de mise en place du budget. Malgré cette définition, nous ne trouvons pas l'existence d'une délimitation acceptée de la procédure budgétaire au sein des économistes du secteur public. En effet, Bustos Gisbert (2007 : 160-164) réduit la procédure budgétaire aux seules opérations réalisées à partir du dépôt du projet de budget au congrès ou à la chambre basse du Parlement, jusqu'à l'approbation. Par contre, García Villarejo et Salínas Sánchez (1994 : 249) élargissent la procédure budgétaire en ajoutant la phase d'élaboration, celle d'exécution et celle de contrôle ex ente ou ex post, sur la seule phase d'approbation de Bustos Gisbert.

Du constat précédent, nous supposons que la procédure budgétaire se comprenne à travers le cycle budgétaire. Ce dernier est composé de 4 étapes fondamentales qui peuvent durer plus que la durée légale du budget qu'est une année. F. Corona et Diaz (1994 : 74) affirment que la durée du budget se prolonge sur un minimum de trois ans. C'est cette période supérieure ou égale à trois ans que les deux auteurs dénomment cycle ou procédure budgétaire. Dans ce processus se distinguent les 4 phases fondamentales, parfois groupées deux à deux (Egéa Ibáñez, 2008 : 294-366), tout en reflétant les contenus effectifs de chacun d'elles. F. Corona et Diaz (1994) et Gisbert (2007) proposent 4 phases du processus budgétaire suivantes :

1. La phase d'élaboration.

C'est la phase des prévisions économiques de l'année en vigueur, les présentations des pseudos-projets des dépenses des différents ministères et agences ainsi que les estimations des recettes. Après toutes ces opérations,

le gouvernement élabore un projet de loi budgétaire ou projet de budget accompagné de tous les documents auxiliaires comme les prévisions économiques des dépenses et des recettes, le projet de loi d'accompagnement des prévisions budgétaires. Signalons que les documents auxiliaires au projet de budget diffèrent d'un système budgétaire à l'autre. Dans cette phase, les protagonistes sont les membres de la structure exécutive (du haut vers le bas de celle-ci ou du bas vers le haut) ;

2. **La phase de discussion et d'approbation**.

a) La phase de discussion s'observe dans les systèmes démocratiques modernes qui apparaissent en général après la Deuxième Guerre Mondiale. Les systèmes démocratiques s'observent dans l'Europe Occidentale, l'Amérique du Nord et le Japon (globalement dans les pays de l'OCDE), sans écarter l'un ou l'autre système de la même catégorie dans le reste du monde. La probabilité de perfection et de réalisation de cette phase est plus grande si le groupe social ou parti politique majoritaire dans le pouvoir exécutif n'est pas majoritaire au pouvoir législatif (les quotas de majorités ou de minorités d'un groupe social ou parti politique étant définis dans la constitution/les institutions de chaque pays à régime de démocratie constitutionnelle). Comprendre la prise de décision dans cette phase revient à comprendre l'Etat tel que nous l'avons défini dans la section précédente. Ceci pour ainsi dire que la phase de discussion est une dialectique entre le pouvoir exécutif et l'opposition correspondante qui se localise dans le législatif. En général, si l'opposition politique a un pouvoir constitutionnel, alors, elle a le choix entre l'augmentation des dépenses pour plaire a ses électeurs (ou simplement augmenter les électeurs) et l'augmentation des impôts et taxes pour déplaire à ses électeurs (ou pour perdre catégoriquement les électeurs). Les mécanismes de choix public à travers les groupes d'intérêts font l'objet de recherche dans l'Economie du Secteur Public.

b) La procédure d'approbation est la manifestation pratique constitutionnelle de la phase de discussion. Tous les pays ont des procédures d'approbation différentes. Néanmoins, le projet de budget vient du gouvernement, ensuite passe pour approbation dans le congrès puis au sénat et, pour certains Etats, le budget ou la loi budgétaire est approuvé par le congrès et le sénat réunis. Enfin, après approbation, le budget est remis au gouvernement pour exécution ;

3. La phase d'exécution.

Dans cette phase, F. Corona et Díaz (1994 : 75) soulèvent deux questions fondamentales. En premier lieu, la relation qu'il y'a entre le gouvernement au sens d'administration publique et le budget. En second lieu, la question de procédure d'exécution proprement dite dans cette phase. D'une part, les dépenses et les recettes ordinaires sont limitées à un maximum ou plafond indépassable et les recettes extraordinaires comme l'endettement public sont admises sous forme de loi approuvée par le pouvoir législatif. D'autres parts, la phase d'exécution proprement dite est composée, à son tour, de 4 étapes fondamentales :

- L'autorisation ou compromis qui correspond à la permission de dépenser, donnée à l'organe destiné à réaliser cette dépense ;
- La disposition ou la liquidation qui est l'évaluation du montant à dépenser et la dépense effective après le service (le bien) rendu ;
- L'ordonnancement : dans cette phase l'ordonnateur donne l'ordre de payer le service (ou le bien) rendu ;
- Le paiement : c'est le comptable publique qui paie les services rendus ou les biens acquis. Pour éviter les malversations sur les fonds publics, les ordonnateurs et les comptables publiques sont très séparés juridiquement;

4. La phase de contrôle.

Cette phase suit directement l'exécution et se prolonge indéfiniment donc pour une période minimum de trois ans comme nous l'avons vu. Trois types de contrôlent du système budgétaire sont réalisés :

- Le contrôle interne ou administratif se réalise par le gouvernement lui-même ;
- Le contrôle judiciaire est réalisé généralement par la Cour des Comptes, dans les Etats démocratiques ;
- Le contrôle parlementaire ou politique qui se réalise évidemment par le pouvoir législatif.

Pour terminer cette partie, il est important de revenir sur le contenu élémentaire du Budget Général de l'Etat (BGE). F. Corona et Díaz (1994 : 69-74) présentent les différentes types de classifications[38] du contenu budgétaire tel que :

a) La classification des dépenses générales dans laquelle se distinguent trois approches :

- L'approche de classification fonctionnelle ou par programme qui exprime l'objectif de la dépense et sa finalité. Les catégories de cette classification sont par exemple : les services généraux, les services communs, les services sociaux, les services économiques les dépenses non classés ou non classifiables[39] ;
- L'approche de classification organique subdivise l'administration en sections, centre de gestion, agent autorisé à dépenser ou organe qui réalise la dépense. Cette classification correspond aux ministères comme catégories principales et des organes supérieurs de l'Etat

[38] La classification des finances publiques est influencée par le système du FMI à travers le GFSM-2001. Les pays membres de l'UE doivent respecter le SEC-95.
[39] Ce système de classification est le plus ancien et les catégories de ces exemples sont des Nations Unies (F. Corona et Díaz, 1994: 69).

comme la présidence, les palais royaux, la cours suprême, la sécurité sociale, le parlement, le sénat, etc. ;

- L'approche de classification économique exprime la nature ou le type économique de la dépense publique. Elle est la plus importance de toutes les autres classifications des dépenses. En effet, elle permet de renforcer le contrôle juridique, de regrouper les dépenses en catégories économiques destinées aux comptes publiques. Ces derniers sont intégrés dans la comptabilité nationale pour des fins d'analyse statistiques ou économique des grands agrégats de l'activité économique d'une collectivité/pays. Les catégories de cette classification correspondent à 8 chapitres groupés en deux groupes : groupe de dépenses pour des opérations non financières composées du chapitre 1 (Dépenses du personnel), du chapitre 2 (Dépenses des biens courants), du chapitres 3 (Dépenses financière), chapitre 4 (Transferts courants), chapitres 6 (Investissement étatique) et chapitre 7 (Transfert en capital). Le groupe de dépenses pour des opérations financières (appelé également groupe des dépenses financières) est composé du chapitre 8 (Actifs financiers) et du chapitre 9 (Passifs financiers). Il apparaît dans la dernière classification que le chapitre 5 est absent pour des raisons techniques, car la classification économique des dépenses doit correspondre à la classification économique des recettes (ressources) comme nous allons le voir.

b) La classification des recettes publiques est unique et universelle, celle de classification économique :

- Il y a distinction entre les recettes courantes provenant des opérations courantes et les opérations en capital. Les opérations courantes sont classées de la manière suivante : le Chapitre I (Impôts directs), le chapitre II (Impôts indirects), le chapitre III (Taxes et autres recettes), le chapitre IV (Transfert courants) et le chapitre V

(recettes patrimoniales). Les opérations en capital sont : le chapitre VI (Produits et revenus du domaine de l'Etat) et le chapitre VII (transferts en capital) ;

- Dans le deuxième groupe de classification des opérations non financières nous rencontrons le chapitres VIII (Actifs financiers) et le chapitre IX (Passifs financiers). Dans l'Annexe II et III, il est visible que, dans les finances françaises et burundaises, les deux groupes de classification des recettes apparaissent. Seules les dénominations diffèrent et certaines sous catégories changent. Les recettes pour les opérations non fiscales se dénomment de la même manière au Burundi qu'en Frances. Ces recettes non fiscales ne distinguent pas celles provenant des opérations courantes et celles provenant des opérations en capital. Pour le Burundi, il apparaît aussi la catégorie de « dons ». Nonobstant la différence de dénomination de catégorie ou l'absence/présence d'une catégorie dans un système budgétaire des trois pays, il est clair que tous suivent la classification économique des recettes. Dans la suite de la section nous verrons que les classifications dans le budget dépendent des principes et des techniques budgétaires suivis. L'Annexe IV montre que les recettes de l'Espagne sont aussi classées suivant la Classification Economique.

Avant de terminer cette classification, nous signalons le fait que, dans la littérature sur le budget, il y a beaucoup de point de vu sur comment s'est faite cette dernière. Egéa Ibáñez (2008 : 256-277) préfère chaque fois ne pas différencier les dépenses et les recettes pour chaque méthode de classification. Sánchez Revenga (1994 : 85) tente de classer toutes les recettes du secteur public en introduisant une classification organique comme pour les dépenses. Dans ce cas, il ne s'écarte pas du tout de l'unicité de la classification économique, comme lui même le dit et comme F. Corona et Díaz (1994 :73) le réaffirment. Revenga classe les recettes selon

l'agent du secteur public étatique pour lequel s'enregistrent ces dernières, de la manière suivante :

- Si l'agent récepteur est l'Etat, la solution est triviale, la classification des recettes reste économique comme elle l'est classiquement ;
- Si l'agent récepteur est un organisme autonome alors, ce dernier répertorie de sa façon les recettes assignées à lui ;
- Si l'agent récepteur est une société étatique, il intègre les modèles de classification et de prévision budgétaire similaires à l'entreprise privée. Dans ce cas, il y a présentation des comptes d'exploitation, des opérations en capital, des variations du capital circulant,... ;
- Si l'agent est un organisme parapublic, il faut effectuer une prévision des recettes autonomes à lui, surtout qu'il dispose de l'autonomie des dépenses.

I.2.2. Les principes budgétaires

Les principes budgétaires se définissent comme *« des règles basiques qui devraient guider le comportement du budget général de l'Etat dans ses différents aspects* » (García Villarejo et Salínas Sánchez, 1994 : 258). Traditionnellement, la théorie des Finances Publiques est préoccupée par la fixation des normes pour lesquelles les groupes politiques devraient tenir en compte au moment de la prévision. Pour Egéa Ibáñez (2005 : 175), les principes budgétaires éclaircissent les compétences que disposent les parlementaires à l'égard du budget. Le budget lui-même est considéré comme une limite des dépenses et des recettes imposée par le parlement à l'exécutif, à travers le budget général de l'Etat.

Certes, l'expression « *budget général de l'Etat* » est utilisée dans le siècle précédent surtout après la première guerre mondiale et aux Etats Unis

d'Amérique. Néanmoins, les pratiques budgétaires sont plus anciennes comme le montre Pilegge (1992 : 67) dans son analyse des réformes budgétaires. Ce dernier situe la mise en place du budget, comme limitation aux monarques déjà en 1215 dans la Grande Charte (Magna Carta du roi Jean sans Terre d'Angleterre) elle même ayant comme précurseur la Charte des Libertés d'Henri Ier Beauclerc en 1100. Le budget le plus rudimentaire s'observe dans l'Autriche, l'année 1766, ensuite dans la France après la Révolution de 1789. Le véritable budget exécutif[40] apparaît en 1921 aux Etats-Unis d'Amérique. En réalité, depuis les premières manifestations ou pensées sur les limitations de monarques, les limites d'usages et des ressources de l'argent public émergent en même temps. Pilegge (1992 : 67) rappel que ces limites concernent surtout les taxes, beaucoup plus que les recettes dans les premiers moments de mise en place des budgets. Il découle de ce constat que les théoriciens des Finances Publiques classiques attachent peu d'importance sur les dépenses publiques. D'ailleurs pour Bustos Gisbert (2007 : 169) et (Pascual García, 2005 : 119-120), les économistes classiques accordent peu d'importance au secteur public dans la résolution des problèmes économiques. Ce sont les effets économiques de l'imposition et la répartition juste des charges fiscales qui dominent (García Villajero et Salinas Sánchez, 1994 : 84) et qui reçoivent plus d'attention chez les classiques[41].

A cette conception économique s'ajoute la vision politique traditionnelle du 19e siècle. Dans cette vision, le parlement a un rôle important dans les affaires politiques d'une nation. Si la classification actuelle des recettes

---

[40] Le budget exécutif est *le résultat de la procédure exécutive de la prévision budgétaire*. Dans cette procédure, c'est le Chef de l'Etat et les travailleurs de son administration qui élaborent le Projet de Budget d'abord. Ensuite, le projet est présenté pour approbation dans le pouvoir (Rubin, 1992 : 11).

[41] García Villarejo et Salinas Sánchez présentent les auteurs précurseurs et classiques comme: Diomède Carafa (1470), Jean Boudiun (1556), sir William Petty (1662), Le Prestre de Vauban (1633- 1707), Carlos Antonio Broggia (1743), Adam Smith (1776), Quesnay (1718-1759, Von Justin (1766), David Ricardo (1778-1873) John Stuart Mill (1806- 1898) ; Sidgwick (1838- 1900), Edgeworth (1845-1924), Pigou (1877-1953).

vient de la taxonomie des dépenses publiques allemandes (García Villajero et Salinas Sánchez, 1994 :81) et reste d'usage actuellement, il est aussi à reconnaître que la pensée classique des finances publiques a résolue des questions essentiellement normatives. En effet, les principes qui devraient guider la procédure budgétaire ont été au moins résolus jusqu'avant la première réforme budgétaire américaine de 1921[42]. Les trois questions auxquelles les principes répondent sont les suivantes : Qui doit concevoir le budget général de l'Etat ? Comment ce dernier doit se concevoir ? Quels sont les critères économiques en fonction desquels se conçoit le budget général de l'Etat[43] ? Les réponses respectives à ces trois questions correspondent aux trois groupes de principes budgétaires. Dans la suite du texte nous décrivons brièvement chacun des 3 groupes de principes.

a) Les principes politiques.

Les principes politiques répondent à la première question du paragraphe précédent. De ces principes émanent les diverses lois budgétaires et constitutions des régimes démocratiques d'avant la Première Guerre Mondiale. Comme pour les autres principes budgétaires que nous allons voir, leurs interprétations varient d'un chercheur à l'autre, surtout pour les principes politiques. Le tableau III montre les différents principes politiques selon l'auteur consulté. Les principes de compétence, d'universalité, d'unité et clarté, d'annualité ou temporalité, de spécialité et de publicité sont les plus répétés. Les principes politiques ne répondent qu'à une organisation politique d'une collectivité particulière : le parlementarisme de la scène politique de l'Europe du XIXe siècle (Bustos Gisbert, 2007 : 170). L'intervention du parlement dans la prévision budgétaire nord américaine survient après l'an 1921, comme nous l'avons vu.

---

[42] Selon Manzano Mozo (2004: 34). La référence américaine est essentielle pour connaître les autres systèmes budgétaires du monde entier.

[43] Ces trois questions sont présentes chez García Villarejo et Salinas Sánchez (1994 : 259), F. Corona Díaz (1994 : 77) et Egea Ibáñez (2008 : 215).

Tableau III. Les principes politiques par auteur.

Principes politiques (Ibáñez, 2008 :215)	F. Corona et Díaz (1994 : 77)	Revenga (1984 : 31)	G. Villarejo et S. Sanchez (1994 : 259)	Gisbert (2007 :170)	Ibáñez (2008 :215)
Principe de compétence	x[44]	x	x	x	X
Principe d'universalité	x	x		x	x
Principe d'unité	x	x		x	x
Principe d'annualité et temporalité	x	x		x et Clarté	x
Principe de spécialité qualitative	x		x		x
Principe de spécialité quantitative	x			x	x
Principe de spécialité temporelle	x			x	x
Principe de clarté	x		x	x	x
Principe de publicité	x	x	x	x	x
Principe d'exactitude		x	x		x
Principe d'anticipation		x	x		x
Principe de contrôle					

Source : Nous-mêmes.

b) Les principes comptables.

Ils répondent à la seconde question qui est de savoir comment se conçoit le budget. Ces principes traduisent les critères de comptabilité correspondant aux principes politiques (Bustos Gisbert, 2007 : 171). Tous les auteurs consultés mentionnent les principes comptables suivants : Principe de budget brut, le principe d'unité de caisse, le principe de spécification et le principe d'exercice fermé/terminé. Egéa Ibáñez (2008 : 232) ajoute les principes dérivées de la comptabilité publique tels que : Le principe de versement (des reliquats/excédents de l'exercice antérieur), le principe d'affectation des recettes aux dépenses, le principe de non compensation, le principe d'imputation de la transaction et le principe de corrélation entres les recettes et les dépenses.

[44] Le signe « x » signifie que l'auteur a introduit le principe en question, de manière isolée, dans les principes budgétaires.

Il est intéressant de signaler la relation fondamentale entre les principes politiques et les principes comptables tels que la montre la figure 3. Sur cette figure, nous remarquons la correspondance entre le principe politique d'universalité du budget avec le principe comptable des budgets bruts, le principe politique d'unité/clarté correspondant au principe comptable d'unité de caisse. La spécialité quantitative et qualitative (principes politiques) correspond au principe comptable de spécificité. Le principe politique de spécialité temporale correspond au principe comptable d'Exercice fermé/terminé.

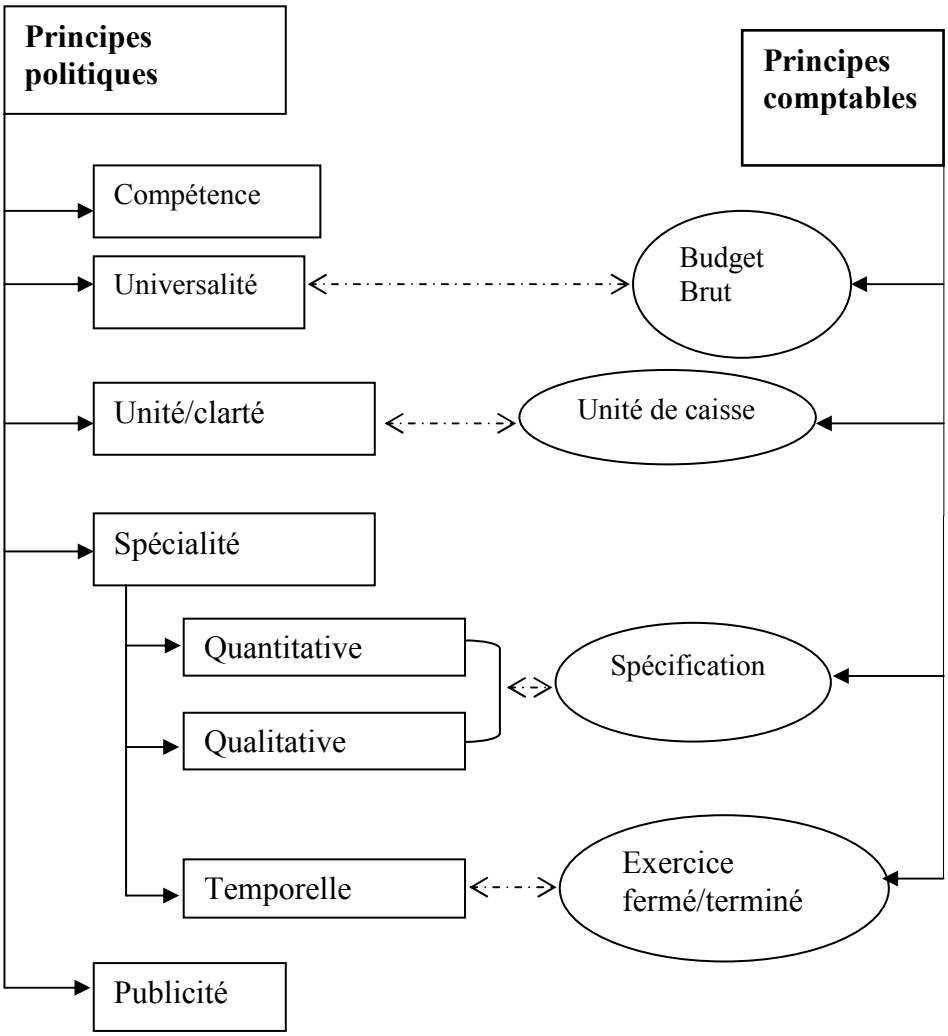
Ces principes tentent de fixer les critères de conception du budget, répondant ainsi à la question de savoir les critères en fonction desquels se conçoit le budget. Les deux premiers groupes de principes ci-haut décrits sont facilement observables, localisables et respectables au point de vue du respect et de l'exécution de ces derniers. En effets, se sont des principes fixés par les lois budgétaires et la constitution. Néanmoins, comme se sont des principes plus proches à l'activité politique, leur respect est très faible du fait que les opérations correspondantes à ces principes commencent et terminent dans la même structure du pouvoir étatique. Le rapport entre la bourgeoisie conservatrice d'Europe occidentale (Bustos Gisbert, 2007 : 173) du 19^{e}siècle avec la structure du pouvoir étatique ainsi que les grands mouvements de pensées économiques génèrent les principes économiques.

D'une part, la bourgeoise conservatrice qui venait de renforcer la monarchie s'est vue face à face avec le nouvel Etat démocratique (conquis par les ouvriers par voix du vote dans les démocraties de l'Europe Occidentale) qui reste toujours supérieur à eux. Ainsi, la règle d'or des Finance publiques naît dans ce contexte. Cette règle s'énonce à travers le principe d'équilibre budgétaire.

c) Les principes économiques.

Le principe d'équilibre budgétaire suppose que les dépenses doivent être financées par les recettes ordinaires ; sans compter, de toute manière que ce soit, l'endettement ou l'aliénation/cession des actifs publics. De ce principe

Figure 3. Relations entre les principes politiques et les principes comptables.



Source : Bustos Gisbert (2007).

découle le second, celui de la limitation de la dette publique. Dans ce principe, l'endettement public exceptionnel est utilisé pour les dépenses publiques qui génèrent les ressources ou simplement les recettes exactement égales au financement de la dette. Pour ainsi dire que, l'Etat comme gestionnaire de la chose public, comme le budget, est tenu de se comporter en bon père de famille comme se comportent les autres individus/entreprises privés. Pour Bustos Gisbert, la bourgeoisie impose ce principe du Code Civil à l'Etat pour ne pas être affectée par l'investissement public dans le sens de la diminution de leur richesse.

Le troisième principe est celui de la limitation des dépenses publiques. Ces dernières ne financent, selon ce principe, que les biens publics purs tels que définis dans la première section. Le quatrième principe est celui de la neutralité des impôts qui suppose que le citoyen ne peut voir sa richesse diminuée à cause de la législation fiscale.

Cette démarche normative d'analyse de budget ou de la prévision budgétaire correspond à une époque déterminée. C'est l'époque de l'industrialisation de l'Europe dominée par les théoriciens des finances publiques de la France, d'Allemagne et d'Italie toutes du 19^{e}siècles. Dans cette période le poids du parlement était très significatif (García Villarejo et Salinas Sánchez, 1994: 259 ; F. Corona et Díaz, 1984: 76) pour générer le mouvement du parlementarisme démocratique propre à la bourgeoisie. Ce mouvement commence à se dégénérer aux Etats-Unis d'Amérique, en donnant la capacité au Président de coordonner les décisions financières nationales (Manzano Mozo, 2004 :36) avec la venue de la loi du budget et de la comptabilité (*Budget and Expenditure Act*) de 1921. Cette dégénérescente se propage dans les Etas de l'Europe Occidentale. Les causes (Bustos Gisbert, 2007 :174) de cette dégénérescence sont les suivants :

- La naissance des partis politiques, fascistes et les partis démocratiques conservateurs, conteste les partis communistes et socialistes du continent européen ;
- L'émergence des démarches politiques se réclamant de protecteur du prolétariat ou des intérêts des groupes raciaux ;
- Existence des mouvements politiques qui rechignent la démocratie bourgeoise artistique et caduque ;
- La Théorie Générale de J.M. Keynes qui tente de résoudre la crise de la surproduction des années 1930 et la reconstruction de l'Europe d'après la IIe Guerre Mondiale produisent un changement très profond de la théorie des Finances Publiques classiques et de la conception des institutions politiques.

Sur toutes ces causes s'ajoutent une succession de crises énergétiques qui commence en 1973 avec le premier choc pétrolier qui se reproduit en 1979. Sur ces dernières, s'ajoutent aussi le Crash Boursier de 1929, la révolution technologique/informatique et en télécommunication suivie par la Bulle Internet pour ne citer que cela. Dans ces conditions de mutations profondes, en politiques et en économies, il se produit d'importantes modifications dans les principes budgétaires. Surtout que les intérêts des économistes du secteur public suivent le mouvement en mettant plus d'intérêt aux principes politiques et économiques. Les principes comptables sont considérés comme non séparables aux principes politiques. Parmi ces mutations profondes nous relevons les plus saillantes (Egéa Ibáñez[45], 2008 :215- 243 ; Gisbert, 2007 : 176-177) suivantes :

- Le principe économique de délimitation des dépenses publiques perd de sens devant un Etat doté d'un rôle prépondérant dans la résolution des problèmes économiques ;

[45] Cet auteur montre, dans l'ouvrage intitulé « *Lecciones de Hacienda pública (sector público y presupuestos (2008)* », chaque principe budgétaire avec la valeur et la vigueur correspondantes.

- Le principe économique de neutralité du budget perd de signification fondamentale avec la venue du modèle de l'Etat du bien-être qui met en avant la redistribution du revenu et par conséquent de la richesse. Ainsi, le budget devient comme stimulateur et stabilisateur de l'activité économique et de sa croissance correspondante ;
- Dans les principes politiques, le centre de décision budgétaire change. Les compétences du pouvoir exécutifs se renforcent au détriment du pouvoir législatif dans les démocraties modernes occidentales. Néanmoins le principe d'universalité du budget conserve sa valeur et sa vigueur ;
- Le principe politique d'unité du budget connaît des érosions causées par les complexités des nouvelles tâches du secteur public contemporain ;
- Le principe politique de spécialité se distorsionne à cause de la pluriannualité de certains programmes économiques ou militaires et la répartition de ces derniers sur plusieurs centres de gestions ;
- La pluriannualité des grands œuvres publiques comme la construction des autoroutes, des chemins de fer, etc…., distorsionne le principe politique d'annualité ;
- La publicité du Budget reste en vigueur sauf que les fonds des services secrets, diplomatiques ou militaires sont rarement reflétés dans un grand nombre de systèmes budgétaires.

La section suivante et la dernière de ce chapitre analyse la structure du budget et les reformes influençant cette dernière. Elle nous permettra, par conséquent, d'observer les différentes mutations des activités de prévision budgétaire.

I.3. STRUCTURE ET TECHNIQUES BUDGÉTAIRES.

Après la définition de l'Etat et du secteur public dans la première section et la définition du budget dans la deuxième, nous abordons l'analyse du budget dans cette troisième section. La prévision budgétaire est une pratique ancienne. Pendant longtemps, *« à l'exception de Sax, Wicksell, Lindahl, Musgrave et Bowen* » (Samuelson, 1954 : 387), l'analyse du budget et sa prévision portaient sur la théorie des taxes ou l'analyse des recettes. C'est l'efficience de la taxation qui domine la problématique de la prévision budgétaire tout en négligeant l'optimisation des dépenses ou même des recettes. Ce sont les chercheurs Italiens, Autrichiens et de la Scandinavie qui sont premiers dans l'analyse du budget (Samuelson, 1955 : 350) du côté des dépenses. Ainsi, les fonctions de l'Etat, telle que définies par Musgrave et Musgrave Peggs (1991 : 7-15), s'expriment à travers le budget.

La procédure budgétaire doit nécessairement avoir pour mission d'exercer chaque fonction de manière optimale et efficiente. Dans le but d'atteindre l'efficience des fonctions du budget, il se produit chaque fois des réformes budgétaires. Les réformes budgétaires réalisées à travers la prévision budgétaire ne s'écartent pas du tout de la gestion du secteur public. D'où l'intérêt de plus en plus croissant des chercheurs sur la prévision budgétaire. En effet, même si le budget est un document annuel, il est de plus en plus considéré comme une partie d'un programme ou un plan économique de moyen terme (García Villarejo et Salinas Sánchez, 1994 : 268).

Les formes de classification des éléments du budget ne suffisent pas pour une meilleure structure budgétaire. Il faut que chaque élément classé réponde à des caractéristiques précises. Les éléments du budget devront faciliter (García Villarejo et Salinas Sánchez, 1994 : 268) la mesure des coûts des objectifs du gouvernement. Ces éléments sont les suivants : Les

moyens à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs ; l'identification des coûts du moyen terme pour ces objectifs ; la séparation des centres de gestions pour un programme concernant deux ou plusieurs unités administratives ; la mesure de la relation coût-utilité des différents objectifs ; la détermination des sommes des dépenses et l'information sur les données économiques des prélèvements sur le secteur public.

La prévision budgétaire agit sur la structure du budget tant au niveau des recettes qu'au niveau des dépenses. Pendant la prévision budgétaire, les tâches relatives à la structure des dépenses sont (García Villajero et Salínas Sánchez, 1994 :268) : La fixation du volume global de la dépense publique en question ; la fixation de la distribution des dépenses totales entre les différentes fonctions à réaliser. Par activités financières ; nous retenons la fixation des dépenses relatives a différents programmes établis pour la réalisation de chaque fonction budgétaire. Les tâches relatives à la structure des recettes sont deux, selon les mêmes auteurs : La fixation du volume global des recouvrements des recettes par voix active ou par voix des échanges ; la fixation du volume global du déficit public (si il y en a) et de son financement[46].

Il découle de ces caractéristiques et des tâches des éléments du budget que le rôle de l'analyse du budget et de la prévision budgétaire est primordial. Les analyses de la prévision budgétaire nous permettent de connaître a priori la structure des dépenses et des recettes du budget. Tandis que l'analyse de la structure du budget nous permet de comprendre la nature de la prévision. Dans cette section, nous présentons les perspectives d'analyse budgétaire et les modèles ou techniques de programmation pour justement comprendre les aspects structurels de la prévision ainsi que les origines de la structure budgétaire.

---

[46] Un lecteur intéressé pour tous les détails de ces tâches, peut aller lire García Villarejo et Salinas Sánchez (1994 : 267- 270).

I.3.1. Perspective d'analyse du budget.

Les sciences sociales ont toujours maintenu leur attention sur les budgets empiriquement que théoriquement. Traditionnellement, les aspects de la prévision et de la pratique budgétaire sont multiples et variés dans les sciences sociales. Les disciplines en relation avec le budget et la prévision budgétaire sont l'Administration Publique, les Sciences Politiques, la Comptabilité Publique, l'Economie et le Droit. Pour ce qui est de l'Economie, García Villarejo et Salinas Sánchez (1994 : 265) présentent les aspects du budget et les lignes d'investigation résumés dans le tableau IV. Dans ce tableau, il est à constater que le contrôle de l'efficience et le contrôle économique sont les deux aspects du budget qui intéressent l'Economie.

Par conséquent, en Economie, il apparaît deux théories, dans chacun des deux aspects présentés et dans la prévision budgétaire : La théorie descriptive ou positive et la théorie normative. Rubin (1990 : 179) et Rosen (1994 : 46) distinguent clairement les instruments d'analyses dans les deux théories :

- L'analyse positive consiste à expliquer comment fonctionne l'économie d'une entité ou d'une collectivité donnée. Ainsi, dans le secteur public, l'analyse positive/descriptive est basée sur des observations minutieuses à participation, dans les activités du secteur public. Il faut décrire les tendances, les séquences d'événements, des déductions des causes, les variations locales comme les uniformités à travers les cas présents ou passés ;

Tableau IV. Approche d'analyse du budget en Economie.

Aspect de budget	Lignes d'investigation générale
Contrôle de l'efficience	Efficience dans la fonction d'assignation, la production et la distribution.
Contrôle économique	Approches de politique fiscale, la structure économique de budget annuel, incidence des impôts et des dépenses, préoccupation sur les aspects distributifs.

Source : Nous-mêmes, avec les données tirées dans García Villarejo et Salinas Sánchez (1994: 265- 266).

- L'analyse normative détermine si les phénomènes observés produisent ou non de bons résultats. Dans ce cas, il faut partir d'une série étroite d'observations que dans l'analyse positive. De même les solutions aux problèmes rencontrés sont basées sur les valeurs[47].

L'approche normative tente de donner des réponses sur le rôle des procédures budgétaires dans la démocratie. Il s'agit d'orienter les programmes des réformes budgétaires, formuler les politiques et réviser les projets. Mais aussi, il s'agit de déterminer le format des informations sur les programmes à mettre en œuvre et destinées au législateur et au public. Selon Rubin (1990 : 180) tous les groupes politiques insistent sur l'obtention du maximum possible sur chaque dollar dépensé. Par contre, dans l'approche normative, l'économiste est plus intéressé aux choix entre les options, leurs conceptions et le choix entre elles. A partir des années 1900, ces choix ont abouti sur les programmes de prévision budgétaire qui éclairent sur le coût de ce que le gouvernement veut accomplir. Vers les années 1950, les choix s'orientent vers le budget de performance qui met l'accent sur l'analyse de

[47] Les deux concepts ont aussi été vus au début la deuxième section.

la demande, les charges de travail ou l'efficience, les coûts par unité de dépense et aussi la préoccupation et les intérêts antérieurs du planificateur.

Vers les années 1990, selon toujours Rubin, les choix se basent sur un modèle de prévision budgétaire par résultats qui exprime l'activité, l'efficience et la responsabilité des buts des réformistes antérieurs. La gestion par objectif, antérieure à tous les autres modèles, établit les liens, entre les buts spécifiques avec les charges du travail. Dans ces derniers et anciens modèles la classification par article (*line-Items*) des éléments du budget dominent et restent dominant surtout pour les grands Etats à cause de la complexité de budget. Comme nous allons le voir dans la suite du texte, les réformes budgétaire causées par les recommandations normatives ne sont pas très puissantes pour changer structurellement les pratiques budgétaires antérieures surtout pour les grands ou ancien Etats (« *grands ou anciens* » au point de vue économique).

Manzano Mozo (2004 : 61) tente de rapprocher l'analyse normative de l'analyse positive en fixant des éléments importants dans chaque aspect d'analyse économique du budget. Pour lui, il est nécessaire d'identifier 3 éléments après toute analyse : Un objectif ou un ensemble d'objectifs assignés au budget ; un groupe de modèle budgétaire pour atteindre le ou les objectifs ; un ensemble de théories positives qui expliquent comment se déroulent les procédures budgétaires appliquées dans divers pays différents.

Par conséquent, les deux premiers éléments répondent à l'analyse normative et le dernier répond à l'analyse positive. Sur les deux éléments de l'analyse normative s'ajoute l'élection du modèle ou instrument optimum pour atteindre les objectifs (García Villarejo et Salinas Sánchez, 1994 : 40). Partant ainsi de ses trois éléments à identifier, Manzano Mozo (2004 : 61) fixe trois orientations ou aspect du secteur public :

- L'orientation macroéconomique dans laquelle le budget est considéré comme un instrument du secteur public destiné à intervenir dans l'activité économique générale ;
- L'orientation microéconomique qui considère le budget comme un instrument pour ordonner l'activité financière des agents publics ;
- L'orientation politique qui considère que le budget est un moyen pour exprimer les élections sociales pour un programme budgétaire annuel.

Pour sa part, Bustos Gisbert (2007 : 186-246) présente les détails de l'aspect microéconomique et macroéconomique de l'analyse budgétaire. Il présente les formules de prévision budgétaire pour la recherche de l'efficacité. Ces dernières correspondent aux modèles microéconomiques de l'auteur précédent. Il présente aussi les formules de prévision pour la recherche de la stabilité, utilisant les variables macroéconomiques tels que celles utilisées dans l'aspect macroéconomique de Manzano Mozo (2004 : 74-76).

Il découle de cette littérature sur la perspective analytique du budget que les grandes approches d'analyse peuvent être regroupées de deux façons différentes. Les aspects microéconomiques s'étudient, d'une part, suivant l'approche normative et d'autres part suivant une approche positivo-descriptive, de même que les aspects macroéconomiques. Quant aux aspects budgétaires politiques, comme ils analysent les rapports extrêmes entre « *politiciens qui vendent les politiques en échanges des votes* » (Jones et Dawson, 2007 : 103), ils seraient inclus dans l'analyse microéconomique de ce que les individus engagent dans le commerce fiscale. Par ailleurs, les analyses de ces problèmes du choix des individus dans les politiques publiques ou fiscales sont plus présentes dans les manuels de la Microéconomie.

Nous terminons cette partie en introduisant l'analyse de la structure budgétaire par des indices macroéconomiques. L'usage d'indices dans l'analyse du budget nous permet de comprendre, un peu plus, le secteur public. En effet, l'attention fondamentale dans le secteur public devrait être centrée sur l'activité budgétaire (Musgrave et Musgrave Peggs, 1991 : 137) si nous conservons le secteur public comme un reflet des opérations budgétaires de l'entreprise publique ou de la régulation publique. Musgrave et Musgrave Peggs (1991 : 137-156) utilisent quelques indices pour analyser la structure des dépenses publiques des Etats-Unis d'Amérique. Les mêmes auteurs utilisent quelques indices pour analyser (Musgrave et Musgrave Peggs, 1991 : 389-396) la structure des dépenses du même pays. Dans leurs analyses de la structure budgétaire, ils incluent l'analyse des séries (chronologiques ou panels) des indices budgétaires mais aussi la comparaison spatiale ou internationale de ces dernières. Bustos Gisbert (2007 : 56-60) présente ces indices de manière plus détaillée et exhaustive :

a) *Indices agrégés basés sur les dépenses publiques :*

Le rapport $\frac{G_T}{PIB} \times 100$ Où : G_T = Dépenses budgétaires totales ;
PIB = Produit Intérieur Brut ;

b) Indices désagrégés basés sur les dépenses publiques :

Les rapports qui indiquent la contribution ou non du budget à la croissance économique :

Le rapport $\frac{G_C}{G_T} \times 100$ Où : G_c=Dépenses courantes ;

Le rapport $\frac{I_P}{G_T} \times 100$ Où : I_P= Dépenses en capital ou d'investissement ;

c) Indices agrégés basés sur les recettes :

L'indicateur de la pression fiscale :

$$\frac{T}{PIB} \times 100$$ Où : T = Taxes, Impôts et Contributions Spéciales ;

L'indicateur de l'effort fiscal :

$$\frac{T \times Population}{PIB^2}$$

L'indicateur de la charge fiscale :

$$\frac{T - V}{PN - M}$$ Où : V = valeur des biens et services fournis par le secteur public ;
PN = Produit National net diminué des impôts industriels indirects ;
M = Le minimum de subsistance ;

d) Indices désagrégés basés sur les recettes

Dans la distinction entre les impôts directs et indirects, nous utilisons les rapports suivants :

$$\frac{\text{Im}pots\ Directs}{\text{Im}pots\ Total} \times 100 \ ;$$

$$\frac{\text{Im}pots\ Indirects}{\text{Im}pots\ Total} \times 100$$

Dans le calcul des charges fiscales par groupes de contribuables, nous utilisons la formule suivante :

$$CF_i \equiv \frac{T_i - V_i}{R_i - M_i} \times 100$$ Où : CF_i = Charge fiscale pour un groupe aléatoire i avec un même revenu (ou groupe aléatoire i de contribuables).

I.3.2. Les techniques de prévision budgétaires.

La prévision budgétaire publique, comme une procédure de prise de décision, regroupe un ensemble de procédures politiques et techniques, influencées par les intérêts des groupes et des diverses agences du gouvernement (Rubin, 1992 : 10). L'histoire des techniques de la prévision budgétaire commence dans les Etats Indépendants d'Amérique du Nord du 17e et 18e siècle.

Dans ces Etats, il s'est introduit un suivie rigoureux des recettes et des dépenses publiques. La Constitution des Etats-Unis d'Amérique est née d'une convention entre les Etats qui acceptent de déléguer « *la défense nationale et la régulation du commerce entre les Etats* » (Allen, 2002 : 11) au Gouvernement Fédéral. Ainsi, la pratique du suivi rigoureux des recettes et des dépenses publiques se met en place même au niveau fédéral. A partir des ces fondements, le gouvernement fédéral est établit par le peuple et pour le peuple et cela suppose que les contribuables, et les autres intéressés aux opérations gouvernementales, ont un accès ouvert à l'information fiscale et gouvernementale. Il est donc facile de trouver d'informations chiffrées sur le budget des Etats-Unis d'Amérique depuis sa mise en place.

Au contraire, le système traditionnel de comptabilité publique et, par conséquent, de la prévision budgétaire, est incomplet et manque de transparence jusqu'à présent (Lüder, 2002 : 229) dans les pays de l'Ouest de l'Europe. Il ne fournit pas d'informations sur l'efficience de l'action gouvernementale et ne stimule pas non plus le comportement consciencieux des agents du service public. Dans tous les pays démocratiques, les pratiques budgétaires devraient s'entendre sous deux angles différents (Matheson, 2002 : 44) :

- La pratique budgétaire ou la prévision budgétaire donne naissance au budget qui représente le plan financier orienté vers le futur dans l'allocation des ressources entre les usages alternatifs ;
- La pratique comptable publique permet de produire les rapports financiers qui décrivent de manière rétrospective les résultats de transactions financières des diverses entités publiques, les événements de leur position financière ainsi que leur performance.

Dans les entreprises privées, il est très facile de rencontrer les prévisions budgétaires et les rapports financiers parfaitement compatibles ou au minimum disponible et d'usage courant. Pour les administrations du niveau étatique, ce n'est pas le cas. Seuls les gouvernements de la Nouvelle Zélande et de l'Australie disposaient, en 2002, les deux documents compatibles et harmonisés. Les sources d'incompatibilité et de non harmonisation, dans les autres Etats, résident dans le système de comptabilité publique appliqué au moment de la budgétisation et au moment de l'enregistrement des opérations comptables publiques. Les deux systèmes[48] de comptabilités publiques sont les suivants :

- Le système de Comptabilité de Caisse (*Cash Basis Accounting ou Cash Basis*) enregistre les opérations sur les recettes au moment de l'encaissement des produits et les opérations sur les dépenses au moment du décaissement des charges ;
- Le système de comptabilité d'exercices ou par exercice (*Accrual Basis Accounting ou Accrual Basis*) se base sur la constatation des opérations ou autres événements financiers au moment de leur production sans tenir compte du flux des fonds correspondants.

[48] Ces deux systèmes sont aussi les mêmes dans la comptabilité privée sauf que dans les entreprises privée s'appliquent plusieurs types de comptabilité.

D'une manière générale, tous les pays de la OCDE (sauf évidemment la Nouvelle Zélande et l'Australie) utilisent le système traditionnel de Comptabilité de Caisse dans la Comptabilité Publique ou Fiscale. Cela est ainsi, pour une raison d'habitude gouvernementale ou par manque de formation du personnel qualifié du service des finances publiques de l'Etat. Les bureaux chargés de la prévision budgétaire ont tendance à appliquer la comptabilité d'exercice provocant ainsi une incompatibilité entre les résultats financiers publics et le budget général de l'Etat. Signalons que dans l'UE, tous les pays membres devraient avoir adoptés le système comptable par exercice (Account Based Accrual : ABAC) à partir de l'an 2005 (Grybauskaité et Devlin, 2008 : 3).

La réforme budgétaire d'actualité consiste alors en un passage du système traditionnel de Cash-basis au système moderne de Accrual-*Basis* dans la comptabilité publique et en l'adoption du même système de *Accual-Basis* dans la prévision budgétaire (abandonnant ainsi l'ancien système de prévision basée sur le « *Line-Items Budgetting* »).

Pour analyser cette réforme et son évolution dans la prévision budgétaire, nous subdivisons le temps en quatre périodes : a) Période jusqu'en 196o ; b) Période entre 1960-1980 ; c) Période entre 1980-1994 ; d) Période après 1994. Pour chaque intervalle de temps retenu, nous présentons les techniques budgétaires utilisées et les causes de leurs échecs.

a) Période avant 1963 : Modèle de prévision traditionnel.

Tous les pays utilisent le modèle traditionnel de Liste d'Articles *(Line-Items)* pour les recettes ou les dépenses tel que utilisé dans les Etats fédérés d'Amérique du Nord. A partir de 1921, le gouvernement fédéral des Etats-Unis d'Amérique adopte le système de *Line-Items Budgetting (ou Line-Items)*. La prévision budgétaire, suivant cette technique, se base et se

concentre sur le coût du personnel administratif, les équipements militaires et les fournitures diverses.

Comme toute prévision a comme but le contrôle futur du budget et la gestion annuelle ou pluriannuelle suivi de la planification, alors, le *Line-Items* ou budget par objet avait pour un seul but : le contrôle budgétaire (Pilegge, 1992 :73) du gouvernement fédéral, par le Congrès Américains. Le contrôle peut aller jusqu'aux dépenses les plus élémentaires, ce qui réduit considérablement le pouvoir discrétionnaire des administrateurs.

Néanmoins, cette technique ne permet pas de localiser les informations sur les buts ou l'achèvement des programmes. En effet, elle ne permet pas de distinguer les rôles ou les tâches des objets classés. Par conséquent, les décisions de programmation sont difficiles à prendre. Raison pour laquelle cette technique a été corrigée par la prévision du budget de performance (*Performance Budgeting*) qui est basée sur les fonctions, les activités et les projets à mettre en œuvre. Il est à remarquer que le budget par objet reste toujours en vigueur dans chaque projet. L'apport substantiel réside en l'élaboration des totaux pour chaque activité et l'agrégation de tous les totaux des activités prévues et les ressources pour les financer, obtenant ainsi le budget général de l'Etat (toujours par *line-Items*). Cette technique n'a pas connu de succès dans beaucoup d'Etats, aux Etats-Unis d'Amérique, et les villes qui l'avaient adoptée, l'abandonnèrent petit à petit pour adopter de nouveaux systèmes.

b) Période entre 1963-1980 : Introduction du système de prévision budgétaire des entreprises privées dans le système de prévision public.

Vers les années 1960, le gouvernement fédéral était resté sur la pratique traditionnelle alors que naissent deux courants de pensées dans la gestion et la prévision budgétaire (Rubin, 1990 : 180) :

- D'une part, les réformateurs du budget, travaillant au profit du gouvernement, ont une logique de faire fonctionner le gouvernement comme une entreprise commerciale ou industrielle normale ;
- D'autre part, les économistes du secteur public ont une logique d'un gouvernement qui fonctionne suivant des choix rationnels et suivant l'optimisation de la prise de décision.

Dans ces courants de pensées, les pratiques habituelles sont ébranlées au niveau local. La prévision budgétaire par objet et/ou par unité administrative est relativement influencée par la classification par fonction. La prévision du budget d'exécution perd de sens dans beaucoup de gouvernement locaux, mais se renforce au niveau fédéral. García Villarejo et Salinas Sánchez (1992) observent que la classification fonctionnelle s'étend dans les pratiques budgétaires européennes à partir de 1967, emportant avec elle la prévision budgétaire par objet (*line-items budgetting*) déjà expérimentée aux Etats-Unis d'Amérique. Dans les gouvernements locaux des Etats-Unis d'Amérique ou dans certains départements du gouvernement fédéral, apparaissent de nouvelles pratiques budgétaires empruntées dans les pratiques budgétaires des grandes compagnies industrielles ou commerciales du pays. Poister et McGrown (1984 : 216) dénombrent les catégories de pratiques ou techniques budgétaires suivantes, dans les gouvernements locaux des Etats-Unis :

1) Les techniques basées sur les ressources et les dépenses :

- La prévision par programme : techniquement nommé PPBS (*Planning Programing Budgeting System*). Il se base sur l'interrelation entre les dépenses, les objectifs et les résultats (outputs). cette technique budgétaire a été introduite dans le Gouvernement Fédéral, plus précisément dans le Département de la Défense, en 1963, par Robert McNamara. Elle était, pendant

longtemps, la pratique budgétaire des Usines Ford dont McNamara était Directeur Général avant sa nomination à ce poste en 1961 ;

- La prévision budgétaire base-zéro ou ZBB / *Target-Base Budgeting* (*Zero-based Budgeting*). Comme sa dénomination le montre, cette pratique implique une budgétisation à partir d'une *« table rase »* (cette technique se surnomme aussi « *tabula rasa budgeting* » selon Loth (1978 : 42). Elle révolutionne les pratiques traditionnelles d'un budget qui va du haut en bas, pour adopter un système de bas en haut (*budgets request from the bottom-up*). Dans cette pratique, on ne tient pas compte du budget de l'année antérieure comme ça se fait traditionnellement, mais on tient compte de la valeur ou de l'importance du programme à mettre en œuvre. Le planificateur tient aussi compte d'un paquet de décisions pour préparer un budget. Ajoutons que la pratique budgétaire par objet comprend ce qui s'est appelé incrémentalisme. Quand les programmes du budget prennent les éléments du budget antérieur et les augmentent chaque fois pour le nouveau budget, alors, nous parlons du phénomène d'incrémentalisme. Comme la tendance du planificateur (homme politique et/ou votant) est d'augmenter le budget, le ZBB veut parier à ce problème. Le Gouverneur Jimmy Carter de l'Etat de Géorgie (1971), aux Etats-Unis d'Amérique, introduit le ZBB dans la prévision de cet Etat via Peter Pyhrr, concepteur du système dans l'Entreprise Texas Instrument. Non seulement ce système de prévision était conçu et utilisée dans Texas Instruments, mais aussi, il a été introduit dans d'autres grandes entreprises industrielles ou commerciales privées comme American Telephone and Telegraph, Bocing, Rank Xerox, Westinghouse, International Harvester (García Villarejo et Salinas Sánchez, 1994 : 282 ; Bustos Gisbert, 2007 : 195). Elu président des Etats-Unis d'Amérique en 1977, Jimmy Carter introduit ensuite la prévision base-zéro dans le Gouvernement Fédéral pour le Budget Fédéral de 1979. Dans l'Etat de Géorgie, les

effets attendu du ZBB sont modérés et subtils (Thomas, 1978 : 428). Au niveau fédéral, Rubin (1990 : 184) se lamente que le ZBB n'a pas pu changer les idées de l'exécutif et du congrès. En effet, certains membres de l'exécutif et du congrès prônent les dépenses et la tendance à l'incrémentalisme reste même dans le ZBB. De même qu'en chine, il a été observé que dans la prévision budgétaire locale, le ZBB n'a pas pu achever ses buts de mettre fin à la prévision budgétaire incrémentaliste et de réaliser la réallocation (Ma, 2006 : 504) des revenus parmi les programmes.

2) La Planification Basée sur les Objectifs (Management By Objectives : MBO) :

C'est une des techniques basées sur la mise en place des buts à grande échelle (*Broad-based goals*) pour des objectifs spécifiés. Ainsi, il s'établit une relation entre la mise en place des buts et la révision périodique des performances, suivant les objectifs fixés.

3) Les techniques qui associent la disposition des informations budgétaires avec les fonctions du support administratif.

Il y a dans cette catégorie deux techniques :

- La planification par des systèmes d'information (*Management Information Systems* : MIS). Dans cette technique, la prévision se fait suivant les informations sur les finances, le personnel, les programmes en cours ou en projets et suivant les opérations qui se réalisent dans l'administration.
- La prévision suivant les systèmes de suivi-évaluation des performances (Performance Monitoring Systems). Dans cette méthode, on établit les clés ou indicateurs d'efficacité, d'efficience et de réalisation des programmes. La prévision doit ainsi tenir compte de ces indicateurs.

4) La prévision basée sur les programmes d'amélioration de la productivité ou de l'output *(Productivity Improvement Programs)**.***

C'est une technique qui a pour but d'élever le niveau de l'efficience et l'efficacité. Elle consiste à analyser les standards du travail ou des autres ressources et de la méthode de fourniture des biens et services, pour ouvrir les voies et moyens d'augmenter l'output au niveau du gouvernement ou de l'administration publique en général.

5) Les techniques basées sur l'assurance de la performance individuelle et du groupe :

- La prévision basée sur les programmes de motivation (I*ncentive Programs*) tente d'améliorer la morale au travail et la performance correspondante à l'aide des heures innovatrices de travail, des mérites, des primes, etc.;
- La prévision basée sur la négociation de la productivité tente d'établir une relation entre mesures d'augmentation des salaires et des primes avec l'output du travail.

Toutes ces techniques répertoriées sont le fruit d'un appel à un « G*reater management capability at all levels in the intergouvernementantal system and for the federal gouvernement to assist local units in capacity building »,* publié en 1975, par le Comité d'Etude sur les Politiques d'Assistance de la Gestion, du Bureau de Gestion et du Budget aux Etats-Unis d'Amériques (OMB *study committee on policy Management Assistance*). Dans cet appel, la gestion des capacités (*management capability/capacity*) suppose la gestion des politiques budgétaires, des ressources et des programmes. De même, cet appel inclue le développement ou renforcement des capacités (*capacity building*) telle que les décrivent Burgess (1975) et Honadle (1981). Le développement des capacités est un moyen de réorienter les relations intergouvernementales qui découlent des activités et des programmes du gouvernement fédéral. Ces activités incluent la répartition

des revenus, la consolidation des subventions, la réorganisation fédérale, la décentralisation, la simplification et régionalisation des opérations administratives fédérales (Burgess, 1975 : 705). Ceci revient à produire le principal inconvénient de fragmentation du budget, tant au niveau local que fédéral, si l'on introduit les termes de renforcement des capacités.

Maintenant, toutes ces techniques s'exportent dans le reste du monde avec toute la théorie et la terminologie. Néanmoins, une analyse réalisée en 2002 par Chan (2002 : 186) constate que le PPBS et son antidote ZBB ont été abandonnés au niveau fédéral, au niveau étatique et au niveau local, sans toutefois abandonner la direction stratégique et les choix économiques rationnels. La terminologie moderne de réinvention du gouvernement (*reinventing governement*), de gouvernement électronique et de « *best practices* », utilisent les missions et orientations fortement semblables au PPBS et au ZBB. Chan (2002 : 188) constate qu'au niveau fédéral, les Etats-Unis d'Amériques utilisent le modèle de tous les temps jusqu'à présent : le *Line-Items budgeting* (Prévisions budgétaire par objet) pour favoriser le contrôle facile du Congrès. Au niveau étatique et local, les Etats-Unis d'Amérique pratiquent la prévision suivant des techniques relativement similaires avec celles du PPBS et du ZBB seulement.

Nous ne pouvons pas terminer les pratiques de cette période, sans voir les relations entre les pays en voie de développement (PVD) et les pratiques budgétaires d'alors. Vers les années 60, les PVD ou pays sous développés avaient déjà acquis d'importants crédits de la Banque Mondiale (la Banque), pour leur promotion de la croissance et pour le financement du développement. Même avec ces crédits, les PVD ne se sont pas adaptés à l'économie mondiale malgré un lourd endettement. Pour récupérer, les fonds investis et, pour ainsi pouvoir réadapter les PVD à l'Economie mondiale, Robert McNamara (Gouverneur de la Banque depuis 1971) introduit les programmes d'ajustement structurel (PAS). Il ne s'agit pas ici

d'étudier les PAS mais de voir leur impact sur les budgets des PVD obligés, sans aucune autre alternative d'accepter les crédits au développement.

Les PAS avaient pour objectif budgétaire d'atténuer la crise de la dette extérieure et de réduire le déficit et les dépenses. Les conditionnalités budgétaires conséquentes pour accéder au crédit de la Banque sont : La promotion des exportations pour équilibre le budget et payer la dette ; la privatisation des entreprises pour libéraliser les marchés intérieurs ; la réduction de la bureaucratie et des dépenses. Dans le chapitre II, nous verrons les conséquences de l'endettement extérieur sur les pratiques budgétaires des PVD.

c) La période entre 1980-1994 : Le modèle de prévision budgétaire américain se vulgarise et connaît l'échec dans le monde surtout dans le pays de l'OCDE.

Vers 1980, il se produit l'engouement dans tous les pays démocratiques de l'OCDE, pour adopter les techniques américaines de prévision, soit au niveau local ou au niveau du gouvernement central. Ces techniques ont rencontrés une structure ancienne de l'Europe Occidentale difficilement restructurable (ou fortement structurée de sa manière). Comme le montre les étude de l'OCDE en 2002, que ça soit au niveau local ou au haut niveau de la structure étatique, toutes les techniques échouent pour rester toujours avec le *line-Items* ou les systèmes fiscaux anciens respectifs à chaque pays membre de l'OCDE.

Au même moment, dans les pays de la *Commonwealth,* naît une nouvelle conception de la prévision budgétaire : La comptabilité publique par exercice (*Public Accrual Accounting : PAA*). Dans ces pays, au lieu d'introduire seulement les modèles de prévision budgétaire privées dans l'entreprise publique, ils préfèrent introduire aussi même les modèles de comptabilité privée dans la comptabilité des finances publiques. Sous le

courant de la privatisation, de l'établissement de la relation entre le managerialisme et le rationalisme économique (James et Janes, 1992), l'ère Thatcher[49] et sa succession introduisent une nouvelle terminologie dans la réforme budgétaire, à cause de l'inadaptation du PPBS et du ZBB : La comptabilité technique qui tient compte de la valeur de la monnaie, de l'efficience, des coûts réels et de la performance. En Australie, il s'introduit la « *notion de Gestion Comptable* » de la chose publique. Dans ce pays, la comptabilité publique traditionnelle basée sur les entrées (*inputs*), le contrôle des dépenses et la lutte contre la fraude fiscale, change au profit de la *nouvelle comptabilité publique*. Celle-ci est considérée comme un ensemble des technologies pour mettre en pratique les opérations théoriques de la comptabilité traditionnelle. En 1994, l'ère nouvelle des Finances Publiques est supposée atteinte. En effet, la Nouvelle Zélande devient le premier pays á produire, avec un gouvernement souverain et dans l'histoire récente, dans toutes les activités financières du gouvernement, la comptabilité publique par exercice (Pallot, 2002 : 169). Cette dernière est totalement cohérente avec le budget produit par la prévision budgétaire par exercice.

d) Depuis 1994-jusqu'à nos jours : Nouvelle Comptabilité Publique et Prévision Budgétaire par Exercice

Tous les pays de l'OCDE et de l'UE en particulier sont en cours de transformation et de réforme des pratiques budgétaires pour rapprocher la comptabilité publique par exercice à la prévision budgétaire par exercice. Ce nouveau modèle est de plus en plus considéré comme le plus idéal. Le travail de Wynne (2008 : 2) montre que beaucoup de pays de l'OCDE

---

[49] Malgerit Hilda Roberts Thatcher (1925-2013), a été la Première Ministre Britannique, dans la période entre 1979 et 1990. Elle a été la principale figure, dans l'introduction des réformes budgétaires des pays de la Commonwealth. Elle est considérée comme la première à introduire les réformes budgétaires profondes au Royaume Uni. (Ellwood, S. et Newberry, S. (2007). Public sector accrual accounting: institutionalising neo-liberal principles? In: *Accounting, Auditing &Accountability Journal*, Vol. 20 (4), pp. 549-573).

adoptent rapidement la comptabilité publique par exercice. Le Tableau V montre que les pays comme la Nouvelle Zélande, la Suède, l'Australie et l'Angleterre (toutes de la Commonwealth) ont déjà adopté le modèle de prévision budgétaire par exercice. Alors que les autres ont déjà adopté le modèle, sans toutefois l'utiliser intégralement.

Quant à l'harmonisation de la comptabilité publique par exercice avec la prévision budgétaire par exercice ; il découle des études de l'OCDE (1999a) que, à l'exception (Cfr tableau VI) de l'Islande et de la Nouvelle Zélande, tous le reste des pays utilisent la comptabilité de caisse traditionnelle. Mais, si nous comparons les résultats du Tableau VI et ceux du tableau V, nous constatons qu'actuellement seuls la Nouvelle Zélande, l'Irlande, la Suède, le Royaume Uni et l'Australie ont un modèle comptable public harmonisé avec le modèle de prévision budgétaire public[50].

Nous terminons cette partie en constatant des changements profonds dans la théorie de la prévision budgétaire. Cette dernière commence à s'ajuster de plus en plus à la comptabilité publique financière. Les deux pratiques s'adaptent de plus en plus aux modèles de comptabilité publique par exercice et aux modèles de prévision budgétaire par exercice correspondante.

---

[50] Ce point de vue est partagé avec Khan (2009 : 2) qui constate qu'à cette période seul l'Australie, le Canada, la Colombie, la France, la Nouvelle Zelande, le Royaume Uni et les USA avait adopté le système de comptabilité à partie double d'une manière opérationnelle.

Tableau V. Adaptation des pays au nouveau modèle de comptabilité publique par exercice.

Pays	Adopté par le gouvernement central.	Accrual budgeting déjà adopté.
Espagne	1989	Non
Nouvelle Zélande	1993	Oui
Suède	1993	Oui
Australie	1994	Oui
Etats-Unis d'Amérique	1998	Non
Royaumme Uni	2002	Oui
Canada	2003	Non
Finlande	2005	Non
France	2006	Non

Source : Wynne (2008 : 2).

.

Tableau VI. Harmonisation de la comptabilité publique avec la prévision budgétaire publique.

	Comptabilité par exercice au niveau local.	**Comptabilité par exercice consolidée pour l'ensemble du gouvernement.**	**Prévision budgétaire par Exercice.**
Australie	A partir de 1995	A partir de 1997	A partir de l'année fiscal 1999-2000
Canada	A partir de l'Année fiscale 2001-2002	A partir de l'année fiscale 2001- 2002	non
Finlande	A partir de 1998	A partir de 1998	Non
Allemagne	Permis à partir de 1998	non	Non
Islande	A partir de 1992	A partir de 1992	A partir de 1992
Irlande	Pilotages lancés en 1995	non	Non
Néelande	Pilotages lancés en 1994	non	Non
Nouvelle Zélande	A partir de l'année fiscale 1991- 92	A partir de l'année fiscale 1991- 92	A partir de l'année fiscale 1994- 95
Suède	A partir de 1994	A partir de 1994	Non
Royaume Uni	Lancé en 1993, toute l'année 1992-2000	planifié	Partir de l'année fiscale 2001-2002
Etats-Unis	A partir de l'année fiscale 1997-98	A partir de l'année fiscale 1997- 98	non

Source : Lüder (2002 : 237).

CONCLUSION RELATIVE AU CHAPITRE I.

Dans ce chapitre, nous venons de voir comment le secteur public se comporte comme un agent économique rationnel. A partir du principal agent du secteur public qu'est l'Etat, jusqu'à l'agent consommateur des produits et services du secteur public qu'est le citoyen, chacun tire de son cotés l'intérêt qui lui revient.

L'Etat n'est plus considéré comme un individu passif dans l'activité Economique mais comme un véritable opérateur économique et un véritable régulateur. L'Etat se transforme en agent supplémentaire par rapport au reste des entreprises, des ménages et du marché qui unit les trois intervenants. La définition de l'Etat et de ses activités nous permet de comprendre pourquoi il a besoin des biens et services pour son fonctionnement et des ressources pour financer ces derniers. De plus en plus, l'Etat se comporte comme un optimisateur de la production des biens et services publics et dorénavant, il peut être analysé comme un agent économique dans la théorie micro ou macroéconomique.

Dans ce cas, l'origine de l'Etat n'est plus à douter, selon les travaux de Buchanan et Musgrave, dans la 2è moitié du XXe Siècle. Ce sont des mécanismes de choix public des électeurs, pour les Etats modernes démocratiques, qui déterminent toutes les caractéristiques de l'Etat et celles de ses activités. L'Etat, de sa part, fournis des biens et services administratifs, les biens et services sous tutelle (*merit goods*) et les biens et services collectifs. En dehors des agrégats macroéconomiques, l'Etat comprend ses caractéristiques oligopolistiques en sa qualité de producteur de biens et services sociaux.

Il découle de cette pratique du producteur, que l'Etat fait ses activités dans un secteur dénommé « *secteur public* » qui peut être vue sous deux angles : l'un normatif et l'autre positif. Sous l'angle normatif nous venons de voir que le secteur public a des fonctions qu'il doit remplir dans la production des biens et services sociaux. Sous l'angle positif, le secteur public a ses caractéristiques propres, qu'il convient de connaitre comment ils sont. Dans le sens de rapprocher notre objet d'étude et nos objectifs de travail, nous centrons notre attention sur les formes normatives et positives du budget, principal indicateur des ressources et des dépenses de l'activité économique de l'Etat.

Le budget est un instrument utilisé depuis des siècles dans la gestion des biens et services publics. Son utilisation généralisée remonte du XIX^{è} Siècle dans les pays démocratiques mais, son essor remonte depuis la fin de la première Guerre Mondiale. Les économistes classiques ont fixés des modèles de classification des éléments du budget mais aussi les principes nécessaires pour aboutir à un bon budget. Néanmoins, toute la théorie classique a été ébranlée par les nouveaux contextes sociopolitiques et économiques, si nous passons d'un pays à l'autre. Ceci implique une redéfinition ou une adaptation des définitions et des principes classiques du budget.

Les pratiques budgétaires ont aussi connu des changements au cours de l'histoire du budget. Celui-ci, jadis préparé dans toutes les prérogatives de l'empereur ou du roi, passe aux mains du parlement pendant les grandes révolutions du XVIII^{è} Siècle. Ensuite, après la première Guerre Mondiale, la prévision budgétaire passe aux mains de l'exécutif mais sous le contrôle fixe et stricte du parlement et cela jusqu'à nos jours comme il a été démontré dans ce chapitre.

La prévision budgétaire utilise des techniques de prévisions multiples et variées, dont les plus importants sont la prévision par objet (*Line-Item)*, le PPBS et le ZBB. Dans la pratique, la prévision par objet reste d'usage dans presque tous les pays du monde. Au niveau local, nous avons vu qu'il existe plusieurs modèles de prévisions en se basant sur les pratiques budgétaires des Etats Etats-Unis d'Amérique. Néanmoins, dans les 20 dernières années, il est entrain de s'expérimenter un nouveau modèle de pratique budgétaire, celui de l'harmonisation de la comptabilité publique avec les modèles de prévision budgétaire. Dans ce sentier, les pays de l'OCDE tentent d'introduire, dans leurs pratiques budgétaires et financières des états membres, la Comptabilité Publique par Exercice (accual Accounting basis) et la prévision par exercice exactement correspondant à cette dernière.

Certes, au cours de ce chapitre, beaucoup d'autres questions sur le budget national n'ont pas été abordées à cause de l'objet d'étude réduit. Dans le chapitre suivant, nous analysons le secteur public et les pratiques budgétaires dans les PVD. Nous analysons spécifiquement la situation du secteur public et des pratiques budgétaires dans les PVD, suivant les études déjà réalisées sur ce thème. Le deuxième chapitre nous aide à comprendre l'environnement global du Burundi comme un État qui produit un budget chaque année.

CHAPITRE II. LA PREVISION BUDGETAIRE EN AFRIQUE SUB-SAHARIENNE.

Ce chapitre est réparti en trois sections dont la première qui décrit les relations entre les institutions et les organisations. Elle nous aide à établir des liens entre les pratiques budgétaires des économies avancées et celles des PVD. Dans la deuxième section, nous décrivons les problèmes qui conditionnent le secteur public des PVD. Le sous développement, l'impact des institutions internationales et la dysfonction des structures étatiques compliquent les pratiques budgétaires comme nous allons le montrer.

Dans la troisième section, nous analysons les pratiques budgétaires des Pays de l'Afrique Subsaharienne (PASS) dans lesquels se trouve le Burundi. Dans cette section, nous voulons connaitre l'origine des pratiques budgétaires des PASS, le fonctionnement du système budgétaire des PASS et les modèle de prévision correspondants.

II.1. STRUCTURE DES ORGANISATIONS ET INSTITUTIONS BUDGÉTAIRES PUBLIQUES DANS LE MONDE : SYSTÈMES BUDGÉTAIRES.

Les travaux consultés dans le chapitre premier, sont constitués par des manuels et des textes qui parlent des finances publiques d'une manière théorique et globale des pays à économie avancée (à travers la théorie des jeux, de l'élection et du choix public, le comportement oligopolistique et la théorie de l'utilité et des préférences). Néanmoins, ils ne mentionnent pas un problème pertinent, lors de l'analyse du système budgétaire des pays de l'Afrique Subsaharienne, concernant le problème de réglementation des pratiques budgétaires par rapport aux institutions et organisations

correspondantes. Le problème est exposé par Lienert et Jung (2004 : 30-33) de la manière suivante :

> *« This subsection reviews various branches of public finance literature with a view to examining the extent to which different schools of thought provide explanations as to why the laws underlying budget systems differ so widely across countries. This literature review provides some insights into the nature of fiscal "rules" ("institutions" in the literature), especially those which have an impact on budgetary outcomes. However, they do not provide a comprehensive view as to why various budgetary rules have been embodied (or not) in the different types of laws of OECD countries»* (Lienert et Jung, 2004: 30).

Dans cet extrait, il apparaît une question très importante : Pourquoi les normes qui légifèrent les systèmes budgétaires diffèrent largement d'un pays à l'autre ? Le même extrait précise que la nature des normes ou institutions fiscales ou budgétaires connaît une ébauche d'analyse, spécialement pour celles qui ont un impact sur les résultats des pratiques budgétaires. Néanmoins, le constant est qu'un certain nombre de normes budgétaires ont été incrémentées (ou non) différemment d'un pays à l'autre dans l'OCDE.

L'autre approche d'analyse est présentée par Easterly (2008 : 95) même si elle complète celle de Lienert et Jung (2004). Cette approche suppose qu'il existe une relation entre les institutions budgétaires et le développement économique. De ces deux approches précédentes nous concluons que les institutions jouent un rôle important dans l'analyse de l'activité financière de l'Etat et, plus spécialement pour ce qui concerne ce travail, dans

l'analyse des pratiques budgétaires. Easterly (2008 : 95) distingue deux types d'institutions suivant le point de vue de l'analyse économique :

- Les institutions vues du haut en bas (« *the top down view of institutions* », sont constituées par les normes mises en place par les leaders politiques qui gouvernent l'Etat (une organisation fictive, au sens de Hobbes, chargées de gérer le bien et le service commun dans une collectivité donnée) ou qui se sont succédés sur la tête d'un même Etat. Cela suppose qu'à partir d'un moment donné, les leaders politiques écrivent des nouvelles lois sur une table rase ;

- Les institutions vues de bas en haut (« *bottom up view of institutions »*) sont constituées par les valeurs émergeant spontanément comme les « *normes sociales, les coutumes, les traditions, les croyances, et les valeurs individuelles »* d'une collectivité considérée. Dans ce cas, les « *lois écrites s'ajoutent pour formaliser les attitudes des individus* » de cette collectivité[51].

Soit, les deux auteurs supposent que les institutions sont des normes nécessaires pour un bon fonctionnement d'un système (ou une organisation dans son sens managérial du terme). Les institutions dans une organisation humaine sont constituées par un ensemble de lois qui légifèrent une collectivité humaine. Ici nous parlons de la constitution d'un pays comme institution, de lois d'un pays comme de nouvelles institutions dérivant de l'institution constitutionnelle. Pour Lienert et Jung (2004), les organisations sont prises comme des groupes des personnes ou simplement une collectivité de personne qui vit sous le respect de la constitution et le reste des normes dérivant d'elle. Dans un pays sans constitution écrite la constitution et les normes dérivées sont remplacées par des normes écrites ou non.

---

[51] Le lecteur constate que cette deuxième catégorie d'institutions est une contradiction de la première puisque c'est très difficile mettre en place des normes complémentaires nouvelles sans tenir compte de celles appliquées antérieurement.

Or, le législatif et l'exécutif constituent des plates formes organisationnelles mises en place par la collectivité, mais qui « *opèrent sous les institutions* ». Ces dernières connaissent des itérations décroissantes ou croissantes comme le montre Lienert et Jung (2004 : 39) pour le cas de l'Espagne. Pour ce pays, les normes s'ordonnent du haut niveau au plus bas niveau ou par ordre d'importance de la manière suivante : la constitution, les lois organiques, la législation de l'union européenne, les lois ordinaires, les décrets-lois, les décrets législatifs et les règlements (*régulations :* décrets ministériels, ordonnances ministérielles, instructions et ordonnances provenant du niveau inférieur de la structure étatique).

Le courant de l'analyse de l'économie institutionnelle se base sur l'analyse économique des institutions dans une organisation sans toutefois définir ce qui peut être une organisation d'une manière généralisée. Le problème qu'il faut résoudre est « *quels sont les facteurs qui déterminent quand une entreprise* (ou une organisation quelconque selon nous) *produit un bien ou un service pour ses propres nécessités au lieu de les externaliser ?* » (Monteagudo et Martinez, 2012 : 47). La réponse à cette question stipule que l'entreprise tient compte du coût de transaction générée par une « *contratation* » incomplète (ou erronée) ou une asymétrie d'information entre les groupes ou individus mis en jeu (Lienert et Jung, 2004 : 31).

Pour Monteagudo et Martinez (2012 : 47), les coûts de transaction se manifestent, lors de l'élaboration ou l'exécution d'un contrat, par une inversion minimum requise pour la transaction, l'incertitude sous-jacente à la transaction et la fréquence de la transaction. Les auteurs continuent en disant que même la transaction la plus simple[52] « *nécessite d'un certain mécanisme ou structure de gouvernance pour protéger les parties impliquées dans l'échange, de toutes éventualités associées à l'échange* ».

[52] Acheter un stylo par exemple (exemple donné par nous-mêmes).

Les mêmes auteurs précisent que l'analyse des coûts de transactions revient à « *analyser les accords institutionnelles en relation avec la définition, l'assignation et le transfert de droit* ».

Pour Lienert et Jung (2004 : 31) les contrats gouvernent les rôles et les pouvoirs des branches variées des organisations de l'exécutif (comme les cabinets, le ministère des finances, les services des dépenses et les agences ou offices) et de la législature (la session ordinaire de l'assemblée et le comité du budget dans le parlement par exemple). Lienert et Jung (2004) font recours aussi à la théorie de l'économie constitutionnelle, qui constitue une sous-branche de la nouvelle économie institutionnelle, pour expliquer le rapport et les différences entre les institutions, les organisations et les pratiques budgétaires des pays des pays de l'OCDE.

La figure 4 montre comment les institutions budgétaires des pays de l'OCDE, pris comme des organisations, diffèrent. Nous observons que dans ces pays pris pour exemple, chacun dispose d'un modèle institutionnel propre. Il y a une distinction entre les normes primaires et les normes secondaires. La meilleure manière de comprendre les transactions qui existent dans chaque système institutionnelle serait de comprendre profondément les institutions budgétaires et les organisations correspondantes.

Le paradigme qui confronte différentes organisations budgétaires de différents pays en même temps apparaît effectivement consolidé chez Lienert et Jung (2004) mais nous rencontrons d'autres travaux antérieurs[53]. Les travaux effectués sur le secteur public africain révèlent une différence profonde entre les systèmes budgétaires français et britanniques. Le manque

[53] Van de Ven et Wolfson (1969), Lienert et Saraf (2001), Lienert (2003), Lienert et Jung (2004), Lienert (2004), Lienert (2005) Lienert (2007), Lienert (2010), Yonaba (2008) et Moussa (2004).

d'observations antérieures sur les pays de l'OCDE n'est pas le fruit du hasard. C'est parce que chaque pays européen présente un système budgétaire complexe comme le montre la figure 4. Ensuite, ce sont les groupes de pays de l'Afrique Subsaharienne qui présentaient des situations budgétaires problématiques similaires[54].

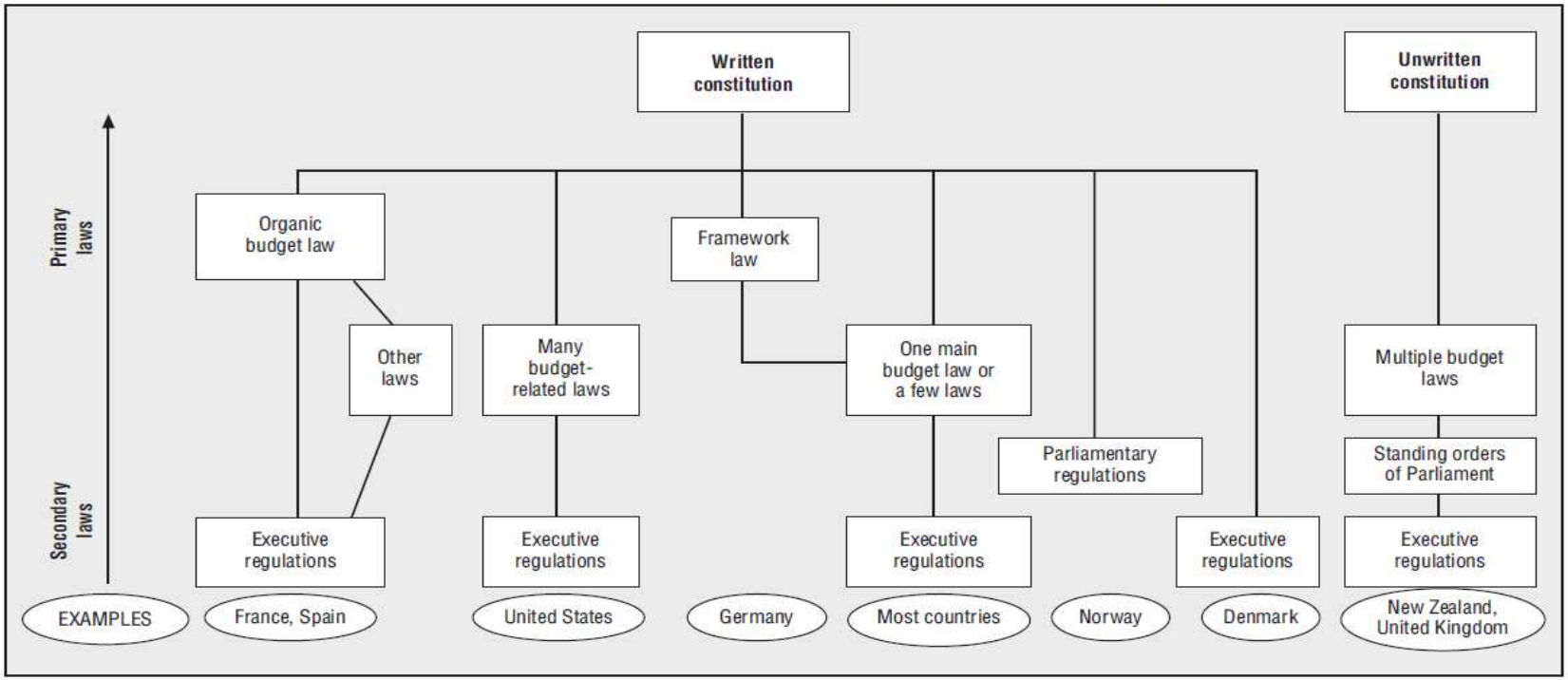
Il découle de la figure 4 que les systèmes budgétaires des pays de l'OCDE peuvent être répartis en deux groupes. Le groupe des pays ayant une constitution écrite et le groupe de pays ayant une constitution non écrite. Dans chaque groupes, il faut alors distinguer les pays ayant connus une influence anglo-saxonne de style juridique Westminster et ceux ayant connue une influence de l'Europe Continentale de style juridique Napoléonien.

Nous pouvons alors déduire une généalogie des systèmes budgétaires (et donc des institutions et des organisations budgétaires) et nous schématisons les groupes de pays suivants la figure 5. Comme montré dans l'introduction sur la figure 1. Dans la figure 5, il apparaît qu'il y a une relation importante entre la colonisation et les pratiques budgétaires des anciennes colonies. Dans la suite du texte, nous montrons que les pays de l'Afrique Subsaharienne ont un système budgétaire influencé par les anciennes métropoles respectives à chaque pays mais aussi que les organisations ou les pays bailleurs de fonds dans les budgets des PASS rendent complexe les figures 1 et 4 et le tableau I.

[54] Lienert et Jung retournent sur les cas européens après les publications de Lienert pour le cas du Rwanda (2004), le cas des pays Anglophone (2001) et une comparaison détaillée des pratiques budgétaires des groupes de pays anglophone et francophones (2003).

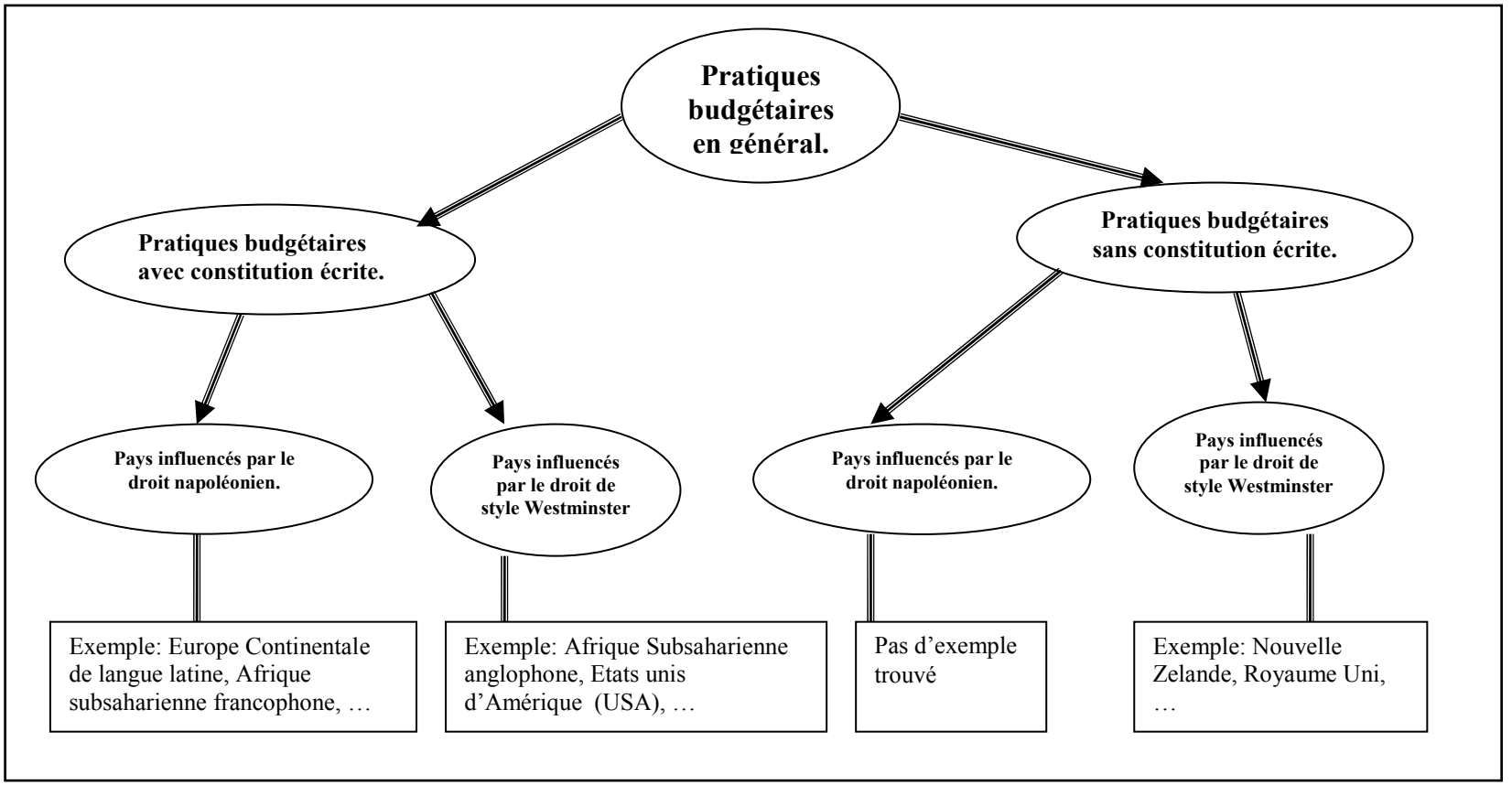
Figure 4. Institutions budgétaires dans les pays de l'OCDE.

Figure I.2. **Different models for organising the legal framework of budget systems**



Source : Lienert et Jung (2004 : 28).

Figure 5. Pratiques budgétaires dans le monde.



Source : Nous-même, suivant les analyses de Lienert (2003), et Lienert et Jung (2004).

II.2. SYSTÈMES BUDGÉTAIRES DANS LES PVD.

Comme nous venons de le dire, la figure 1, la figure 4 et le tableau 1 montrent l'environnement institutionnel des pratiques budgétaires des PASS. Pour pouvoir comprendre cet environnement, nous commençons d'abord par décrire les variables budgétaires importantes autour des PVD, des PASS et autours des variables économiques importantes.

L'Afrique est composée de 54[55] pays dans lesquels 49 sont de l'Afrique Subsaharienne. Dans ces derniers, 28 sont francophone et 19 sont anglophone (si nous incluons le Sud Soudan). Les pays particuliers dans les PASS sont : le Liberia, l'Erythrée et l'Ethiopie (ces trois pays n'ont pas été colonisés comme tel), le Zimbabwe (pays anglophone mais exclu de la Commonwealth), la Somali (pays anglophone mais c'est un territoire sans État transcendant actuellement), le Rwanda (le pays est francophone mais l'Anglais est une langue officielle en plus du Kinyarwanda et du Français, il est dans la Commonwealth depuis 2009). Dans ces nombres, il faut tenir compte de l'appartenance aux deux camps de certains pays[56] (Funenge et Sempere, 2009 : 2).

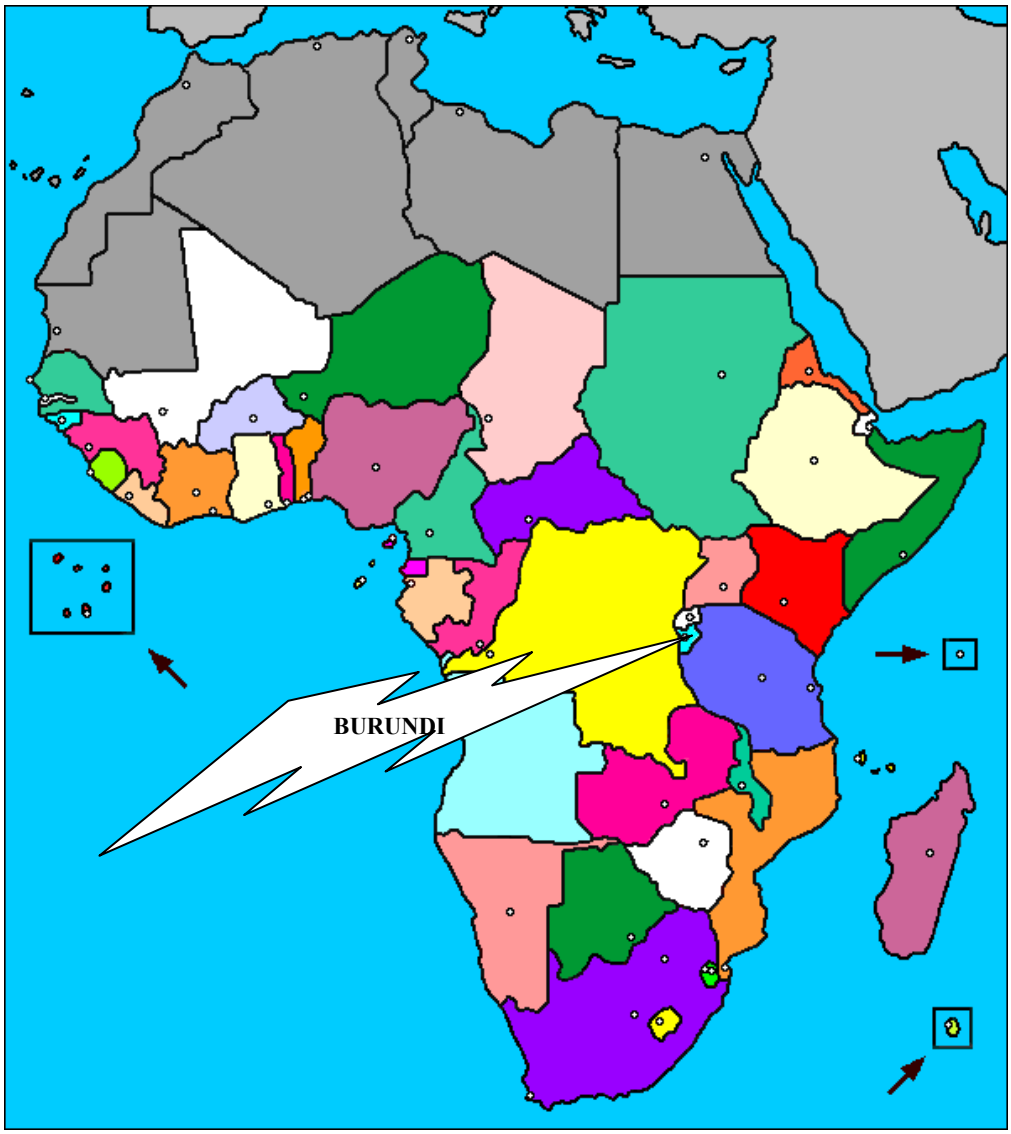
La figure 6 montre la région d'Afrique Subsaharienne avant l'indépendance du Sud-Soudan. Après l'indépendance du Sud-Soudan, le Nord-Soudan et le Sud-Soudan reste dans l'Afrique Subsaharienne). Dans cette deuxième section, nous présentons les problèmes du secteur public dans les PVD en général et l'interrelation correspondante avec les métropoles coloniales des PASS.

---

[55] Nous obtenons 53 pays si nous supprimons le Sahara Occidental occupé par le Maroc. Néanmoins, dans des ouvrages antérieurs à 2011 nous rencontrons 52 pays si nous n'incluons pas le Soudan du Sud Indépendant depuis 2011. Ainsi le nombre de pays est réduis à 53 à partir de 2011.

[56] http://www.pe.uma.es/Arethuse/26p.pdf, le 09/03/2013 à 16 :55'.

Figure 6. Carte d'Afrique : Illustration de la région d'Afrique Subsaharienne.



Source : voir URL :
http://www.luventicus.org/cartes/afrique/afriquesubsaharienne.html,
10/03/2013 à 17:9'.

II.2.1. Contraintes du sous-développement et pratiques budgétaires.

Dans le chapitre I et dans la section précédente, nous avons passé en revue les théories relatives au secteur public et à la pratique budgétaire particulièrement. Néanmoins, les travaux consultés jusqu'à présent font état d'une analyse du secteur public des pays à régime démocratique généralement connu sous la dénomination des pays développés, pays à économie avancée ou simplement les économies avancées. García Villarejo et Salínas Sánchez (1994: 61) centrent leur analyse vers des Etats démocratiques. Dans ces Etats, toujours selon ces auteurs, c'est le processus d'élection ou de vote qui établit les indicateurs des préférences des individus pour consommer un bien ou un service public. Manzano Mozo (2004: 7) ne passe pas loin, en précisant qu'il parle « *de l'activité de prévision budgétaire réalisée par les agents publics dans les pays occidentaux influencés par les conditions économiques, sociales et politiques pour lesquelles elle se situe* ». Plus tard, Pascual García (2005: 66) précise que les activités économiques sont réalisées d'une part, par les entreprises privées et, d'autres parts, par l'Etat. Néanmoins, ce dernier auteur souligne qu'il parle aussi de la majorité des pays développés (« *En la mayoría de los paises de nuestros entornos, es decir, de los paises desarrollados »*) ; au moment de définir l'Etat et ses activités Economiques.

Les auteurs précédents tentent, comme nous venons de le voir, de distinguer le cadre spatial de l'analyse économique du secteur public. Le 8 décembre 2001, lors de la réception de son Prix Nobel, Stieglitz (E. Stieglitz, 2002 : 96) se lamente que les modèles de marchés parfaits, si limités qu'ils soient en Europe ou en Amérique du Nord, paraissent inadéquats pour les pays du monde en développement. L'intégralité de la partie du discours révisé sur ce thème est la suivante :

> "*Mis primeras visitas al mundo en desarrollo en 1967, y una estancia más prolongada en Kenia en 1969, me causaron una impresión indeleble. Los modelos de mercados perfectos, por muy limitados que pudieran ser para Europa o América, parecían realmente inadecuados para estos países. Entre los muchos supuestos claves que se incluían en el modelo de equilibrio competitivo que parecían no ajustarse bien a estas economías, me llamaron especialmente la atención los relacionados con las imperfecciones de la información, la ausencia de mercados y la omnipresencia y persistencia de unas instituciones aparentemente disfuncionales, como la aparcería. Mientras crecía, había visto desempleo cíclico a veces bastante grande y las penurias que traía, pero no había visto el desempleo masivo que caracterizaba a las ciudades africanas, un desempleo que no podía explicarse ni por los sindicatos ni por las leyes de salario mínimo (que, aún en el caso de existir, se burlaban sistemáticamente). De nuevo, existía una gran discrepancia entre los modelos que nos habían enseñado y lo que yo veía"* (E. Stieglitz, 2001: 96*)*.

Dans ce paragraphe, Stieglitz expose brièvement la problématique de l'analyse économique des activités économiques des Etats en développement. Nous prélevons, pour ce qui nous concerne, la persistance et l'omniprésence des institutions apparemment en état de dysfonction dans les PVD. Cette remarque s'ajoute sur la non démocratisation des Etats en développement soulignée par les autres auteurs précédemment vus. Dans les Etats en développement, les dirigeants définissent « *l'Etat bien « policé » contre la société dans la continuité, effectivement du modèle colonial* » dans lequel l'on observe « *la réappropriation des institutions* (voir section II.1.) *d'origine étrangère par les sociétés autochtones* » (Bayart, 1989: 322). Bayart considère le « *tribalisme et l'instabilité* » comme étant des manifestations exogènes de l'Etat postcolonial africain par exemple. Aussi,

le même auteur montre que le colonisateur « *entendit ordonner la réalité des sociétés précoloniales, l'ajustant à la souche jacobine française et à l'Indirect Rule britannique. Ainsi, par coercition, les colonisateurs sédentarisent autoritairement l'habitat, en contrôlant les mouvements migratoires et en figeant artificiellement des identifications ethniques et/ou nationales. Et, cette coercition a été appropriée par les acteurs politiques autochtones dans les Etats précoloniaux* » (Bayart, 1989 : 73). Dans la suite du chapitre nous verrons que cette sédentarisation[57] fait que l'Etat perde le contrôle du contribuable, une perte qui provoque un déficit public permanant. Il ne s'agit pas ici de redéfinir l'Etat mais de présenter les problèmes de rapprochement des conceptions de l'Etat occidental avec celles de l'Etat des pays sous-développés.

Les auteurs précédents ne définissent pas la marge de délimitation entre les pays développés et les pays sous développés. Myrdal (1959) et Bairoch (1971) définissent et délimitent le domaine de définition des pays en voie de développement (PVD). Myrdal analyse le développement, tant au niveau national, régional qu'international, en parlant directement des pays, Etats ou régions sous-développés sous le paradigme du sous-développement. Ils déterminent deux causes fondamentales du sous-développements qui sont le cercle vicieux et l'accumulation du problème du sous-développement (Myrdal, 1959 : 22- 25) :

- Pour lui, le cercle vicieux du sous-développement s'explique par l'existence même des pauvres qui n'ont pas des moyens de s'enrichir

[57] Pour le cas du Burundi, chaque ménage dispose d'une propriété presque privée (si moindre soit-elle) où il cultive et construit sa maison et celle de ses enfants. Cela lui permet de ne jamais manquer quelque chose à manger (même si la quantité peut être insuffisante) et survivre au jour le jour. Sur le cours et le moyen terme, le ménage rurale Burundais peut manger, se reproduire, même si l'Etat disparaissait. (sauf s'il n'y a pas de calme ou de sécurité) (voir aussi III.2.3.). Pour ainsi dire que, la sédentarisation a produit un phénomène agricole unique dans une partie importante des PVD où chaque ménage est propriétaire terrien, juste le contraire de l'Europe Féodale d'avant la Révolution Française où quelques riches ménages étaient des propriétaires terriens.

et des riches qui ont trop de moyens de s'enrichir. Ainsi, le pays pauvre ne se développe pas par le manque de moyen de se développer et s'il ne se développe pas, les habitants resteront sans moyens de s'enrichir ;

- L'accumulation du sous-développement s'explique aussi par des changements sociaux qui tendent à accroitre le processus du sous-développement.

L'auteur historien et économiste Paul Bairoch, sous les pieds de Myrdal, expose les obstacles majeurs au développement (Bairoch, 1971: 255- 310). Parmi les obstacles majeurs, il cite :

- La démographie : Pour lui, l'introduction des techniques médicales modernes, ceteris paribus, cause une démographie galopante car il est question des pays sous-développés où les ressources alimentaires par habitants sont « *soit en faible diminution soit stables*» (Bairoch, 1971: 258). Nous ajoutons que le problème de sédentarisation garantie une projection de court et de moyen terme sur la question de besoins futurs. Chaque ménage ne voit aucun problème de mettre au monde quisqu'il ne voit pas quand il pourra manquer de nourriture[58] sur le court et le moyen terme ;
- La régression de la technique traditionnelle : Paul Bairoch (1971: 275) remarque que un « *trop fort écart entre la technique traditionnelle et celle des autres pays développés crée dans le Tiers-Monde est un cercle-vicieux de plus* » ;

[58] Pour un ménage ouvrier de l'économie avancée, avec un contrat limité parfois à une année, les garanties de survie ou d'achat d'une maison ne sont pas perceptibles directement. Néanmoins, un ménage rural normal du Burundi naît, jusqu'à présent, avec une garantie d'une parcelle où il va construire sa maison et une autre (sans discuter sur les questions de grandeurs) pour l'agriculture. En Tanzanie ou à la RD Congo, dans certaines régions rurales, on dispose d'un espace d'agriculture immense pour un seul ménage que l'on ne connait même pas les limites de la propriété.

- Les moyens de transport universel très faibles : Un faible coût de transport des biens d'équipement des pièces de rechanges et de consommation est observé au niveau mondial. Ce qui produit une dépendance du Tiers-Monde à l'industrie des pays développés. En corolaires, les pays développés ont des facilités de s'ajuster à une politique économique d'une région situé à des milliers de kilomètres. Dans ce cas, Paul Bairoch (1971: 285) présente le cas de la consommation des produits agricoles non vivriers comme le café, le Thé, le cacao, le Cotton,..., car le coût de transport de ces produits est très faible. Ensuite, il ajoute (Bairoch, 1971 : 287-288) que les pays développés ont des industries de transformations qui fonctionnent bien avec les matières premières des pays sous développés. Ainsi, le cercle vicieux de Myrdal augmente car les matières premières ne sont pas consommées par l'usine de transformation locale.
- Sur ces trois obstacles majeurs s'ajoutent « *le coût élevé des investissements industriels, l'hypertrophie du tertiaire, les conditions sociales en matière d'emploi, «l'exode » des cerveaux, l'effet démonstration, les obstacles sociaux.* » (Bairoch, 1971 : 289-308).

Sous le même paradigme du développement ou du sous-développement, Rostow (1959) et Bairoch (1971) présentent les conditions ou les causes de la croissance économiques, conditions en général absentes dans les pays sous-développés. Ces dernières sont résumées dans cinq étapes de croissance suivantes :

- L'Etape de la société traditionnelle (Rostow, 1959: 4) situe cette période entre l'avènement de l'homme jusqu'en 1688. Cette année est une référence à l'innovation industrielle britannique et les avantages navals et commerciaux correspondants. Pendant cette

période, 75% ou plus de la force locale sont alloués à la production alimentaire et l'excédent de production en général, dédiée aux dépenses no productives ou peu productives comme les religions, les monuments, les guerres, le bien-être des seigneurs et le forclore peu significatif. Mais, il convient de constater que (Bairoch, 1971 : 9) « *jusqu'a la fin du XVII*e Siècle (la même période que celle de Rostow*), les écarts dans les niveaux de développement économique et technique (*à l'exception «*des sociétés dites primitives* ») *des divers pays étaient peu importants* ». Il y a distinction ici des « *civilisations avancées du XVII*e *Siècle (L'Europe et les grandes civilisations d'Asie) et les sociétés primitives (du point de vue technique)* » composées par l'Afrique au Sud du Sahara certaines parties du Moyens Orient et l'Asie ainsi qu'une fraction des sociétés autochtones d'Amérique (Bairoch, 1971 : 116). Nous constatons que cette classification de Bairoch est très proche des estimations plus actuelles comme celle de Easterly et Levine (1997 : 1204) qui basent l'une des prémisses du développement sur l'Afrique Subsaharienne, l'Amérique latine et l'Asie de l'Est. Mais aussi le FMI[59] a classé, en avril 2009, les pays en deux catégories : Les pays de la catégorie des économies avancées (33 au total) et ceux de catégorie des pays émergents et en voie de développement (140 au total) composée de l'Afrique, des pays de l'Asie en voie de développement et de l'Europe (composée du centre-Est Européens), du CIS et de la Mongolie, du Moyens Orient et de l'Hémisphère Ouest. Quant à la Banque Mondiale, en 2013, les pays sont classés en 5 groupes[60] : l'Ouest Asiatique et Pacifique ; l'Europe et Asie Centrale ;

[59] Consulter sur le lien suivant : http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2009/01/weodata/weoselagr.aspx#a001 [25-05-2009].

[60] Consulter le lien suivant: http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/DATASTATISTICS/0,,contentMDK:20421402~pagePK:64133150~piPK:64133175~theSitePK:239419,00.html [25-05-2009].

l'Amérique Latine et les caraïbes, le Moyen Orient et le Nord Africain et l'Afrique Subsaharienne. Plus tard, dans le texte, nous verrons des[61] spécificités propres en matière de pratique budgétaire ou en Finances Publiques pour l'Afrique Subsaharienne ;

- A partir du 17è Siècles, seul les Nations de l'Europe Occidentale, les Etats-Unis d'Amérique, la Russie et le Japon vont suivre les 4 étapes[62] de croissance suivantes : la phase de condition de démarrage (1688-1989), la phase de démarrage effectif (1789-1929), la phase de maturité (1929-1945) et la phase de consommation de masse (1920-jusqu'à nos-Jours).

Bref, dans le cadre de l'analyse économique, les pays sous-développés ou les pays en voie de développement (PVD) sont analysés sous trois approches : L'approche du modèle étatique, l'approche du développement ou du sous-développement et l'approche de la théorie de la croissance. Ces approches sont importantes au moment de l'analyse du secteur public des PVD. En effet, il y a difficulté d'échapper aux caractéristiques de l'Etat des pays pauvres et aux modèle de croissance pour expliquer les phénomènes du secteur public de ces pays. Robert D. Lee (1992: 49) constate que les PVD se fondent sur une économie à une seule culture sur le marché agricole international, une main d'œuvre excédentaire et peu qualifiée, un système bancaire inefficient, un système commercial incompétent sur le marché international, un système technologique et scientifique inadéquat et des pratiques gouvernementales constitutionnels et démocratiques bizarres. Le même auteur, pour analyser le système budgétaire, n'échappe pas à la définition du développement. Pour lui, le développement est (Robert D. Lee, 1992:46) « *une situation dans laquelle une nation est capable de s'ajuster*

[61]Le Nord Africain est aussi appelé le Maghreb ou Afrique Arabe.
[62]Les étapes sont bien détaillées chez Rostow (1959) et sont mieux expliquées et approfondies chez Bairoch (1971) ; Myrdal (1959) ; Myrdal (1979) ; Myrdal (1955).

aux conditions mondiales en termes de forces économiques, politiques et technologiques ».

La même démarche est suivie par Stieglitz (2002) pour expliquer la paralysie du secteur public et économique en général dans les PVD. Mais aussi, Caiden et Wildawsky (Robert D. Lee, 1992:49) expliquent les pratiques budgétaires des PVD. Dans le même ordre d'idée Wan-Soon Kim et Graham (1983), Peter (1986), Richard (1982) ; Omalehinwa et Emery (1989) et Godwin (1991) présentent les rapports entre les pratiques budgétaires ou les actuations de l'Etat dans le secteur public et le développement économique (et/ou la croissance). C'est pour cela que la suite de ce chapitre est dédiée à l'analyse de la problématique budgétaire des PVD et spécialement dans les Pays de l'Afrique subsaharienne (PASS).

II.2.2. Problématique du secteur public et du budget dans les PVD : Cas des Pays de l'Afrique Subsaharienne (PASS).

Les problèmes des finances publiques des PVD se reposent sur le sous développement d'abord, ensuite sur la dépendance à l'aide extérieure conséquente et une réforme budgétaire qui vient de l'extérieure. Le BGE est utilisé par les nouvelles autorités postcoloniales des années 1960. Nous montrons dans cette partie que les PVD ont un comportement du secteur public peu connu de l'univers scientifique.

II.2.2.1. De la problématique du secteur public dans les PASS.

Certes, le problème majeur et généralisé est celui du sous développement. Ce problème s'analyse sous plusieurs formes, suivant la variable du sous-développement analysée. Dans les titres des auteurs consultés, par exemples pour ceux qui analysent partiellement le secteur public dans les PVD, nous

constatons que l'inflation (Edwards et Tabellini, 1990), le développement humain (Anand et Ravaillon, 1993), la croissance de l'Economie et le problème du développement en général (Ehrlich, 1990 ; Devarajan, Et al., 1996 ; Martinez-Vasquez, 2003) sont les principaux thèmes. Ceci montre que ces auteurs considèrent le secteur public des PVD comme seulement une des variables explicatives du développement. Malgré cela, il existe des auteurs économistes qui analysent profondément le secteur public des PVD :

- Robert D. Lee (1992) analyse les problèmes du système budgétaire des pays développés. Il mentionne Caiden et Wildawsky (1974), Peter Dean (1989) comme étant les pionniers dans l'analyse du système budgétaire de PVD ;
- Godwin (1991) analyse le planning familial comme un merit good (bien sous tutelle) assimilant ainsi les PD aux PVD ;
- Lienert et Sarraf (2001) et Lienert (2003, 2004 et 2007), dans une série d'analyses objectives, étudient l'influence du secteur public britannique et français sur le secteur public des PVD de la Commonwealth et de la Francophonie respectivement, dont notamment dans les anciennes colonies africaines ;
- La CNUCED, Le PNUD, le FMI, la Banque Mondiale, l'Unicef, et beaucoup dautre organismes internationaux financent des études sur secteur public dans les PVD, en vu du suivi Evaluation des dettes ou des aides qu'ils leur ont octroyés.

Il découle de ces études variées que les problèmes du secteur public des économies avancées et des PVD diffèrent peu. En effet, les buts d'un système budgétaire et du secteur public en général restent ceux de Musgrave : la recherche de la stabilité, la recherche de la redistribution et la recherche de l'assignation équitable de la richesse, comme nous l'avons vu dans le premier chapitre. Même dans ce cas, nous avons vu que ces buts et objectifs sont dynamiques dans le temps. Dans les économies avancées, à

ces trois objectifs s'ajoutent l'équilibre territorial, la promotion de la politique industrielle et technologique. Ces deux derniers objectifs n'étant pas généralisés par manque de problèmes pragmatiques correspondants dans les PVD, on introduit les objectifs comme la croissance économique, la recherche du plein emploi efficient et la provision des biens et services publics (Roberts D. Lee, 1992 :49).

Que ce soit dans les PD ou dans les PVD, l'augmentation des objectifs du secteur public fait suite à des problèmes qu'expose Caiden (1985 : 494) pour comprendre le secteur public des Etats-Unis d'Amérique. Ces problèmes sont ceux liés au changement de l'Economie Internationale qui domine de plus en plus les structures intérieures des Etats :

- Les problèmes démographiques des PD exprimés par le vieillissement de la population, la composition de la main d'œuvre changeante et l'altération du mode de vie des ménages ;
- Les avancées technologiques transforment les structures de la demande et créent de nouvelles opportunités ;
- L'Economie est caractérisée par un endettement élevé et une structure oligopolistique des marchés ;
- Le revenu des ménages et des entreprises est affecté par des tendances de long-terme, des politiques nationales et des conditions volatiles du marché ;
- Les infrastructures publiques sont surplombées par le développement économique et les déplacements de la population ;
- La pression de la croissance et de la technologie appelle de plus en plus de régulation et de planification.

Face à ces problèmes et à partir des années 1980, les approches traditionnelles du secteur public sont changées, abandonnées ou agencées par d'autres alternatives :

- La prévision budgétaire manque d'alternatives pour respecter l'orientation budgétaire, l'annualité stricte, l'unité et la régulation. Les nouveaux modèles de contrôle et de management dominent la prévision budgétaire suivant les techniques artificielles de PPBS et de ZBB et d'autres encore comme nous les avons analysés dans la dernière section du premier chapitre ;
- Le comportement politique (décrit par Wildawsky (1966) et Richard Fenno (1966) selon Caiden (1985 : 496)) d'incrémentalisme est remise en question au moment de la recherche de la nécessité réelle ou sa dérivabilité. Toutes les réformes n'ont pas pu supprimer ou abandonner l'incrémentalisme dominant jusqu'à présent, malgré les efforts statistiques de prédiction budgétaire. Ce comportement politique d'incrémentalisme (*incrementalism political behavior*) est une facilité pour les décideurs politiques des PD jouissant d'une économie relativement stable et certaine, sur le court terme et parfois sur le long terme. Comme les réformes budgétaires se sont révélées non viables, devant la facilité de l'incrémentalisme, les conséquences sont dévastatrices dans les PVD avec une économie instable et incertaine (Robert, D. Lee ; 1992 : 50). En effet, dans les PVD, les catastrophes naturelles (la sécheresse, les inondations, les tremblements de terre, etc. et les événements politiques (comme les coûts d'Etats, les assassinats, les guerres civiles, etc.) provoquent une volatilité des économies. Cette dernière met en doute le budget, sur sa viabilité et provoque une prévision de seulement « *six mois ou même parfois une semaine dans le futu*r» (Robert, D. Lee, 1992 : 51) ;
- Les principes des finances publiques atterrissent dans les parties du cours de Microéconomie ou de Macroéconomie ; abandonnant la théorie fiscale et le bien-être économique. Dans ce cas, nous incluons :

  - Les approches d'efficience et d'équité du revenu et des dépenses ;
  - Les formules optimales de l'allocation des ressources publiques ;
  - L'application micro-économique des modèles de prise de décision publique ;
- Les modèles de comptabilités et d'administration publique : l'ancien « *line items* » a été agencée au contrôle et à la maîtrise des recettes (« *Cash flow » public management*), l'audition financière et la performance ; l'estimation et la prévision des conditions fiscales en plus du contrôle des revenues et des décaissements.

Ces problèmes de changement de structure économique et technique des Finances Publiques s'ajoutent en block sur les problèmes du sous-développement déjà exposés dans la première section de ce chapitre. Il convient maintenant d'analyser l'état du secteur public dans les PVD. Cette situation du secteur public est analysée sous trois angles fondamentaux que nous développons dans la suite du texte : La situation du secteur public dans les PVD ; de la réforme budgétaire correspondante ; du déficit public ; de la dette extérieure et de l'aide.

II.2.2.2. De la situation du secteur public dans les PVD.

La référence dans l'analyse du secteur public des PVD est Sen Amartya (Cité par Anand et Ravaillion, 1993 : 134) mais aussi, il faut se rapporter aux travaux de la Banque et du PNUD (Anand et Ravaillion, 1993 : 133). Dans leurs travaux, Anand et Ravaillion établissent une dialectique entre le manque des capacités basiques et la réduction du revenu. Cette dialectique est exprimée par Sen Amartya (cité par Anand et Ravaillion, 1993 : 135) à travers la critique de l'usage de l'ensemble « *opulence* » (revenue, richesse

ou possession d'un maximum possible des biens de première nécessité) et l'utilité (*interprété comme le bonheur, la satisfaction des désirs ou le simple choix)*, comme mesures du bien-être. Sen Amartya confronte l'opinion classique du bien-être des organismes internationaux quand il transforme cette dernière théorie en une de l'être bien. Pour lui, être bien signifie vivre longtemps, être bien nourri, avoir une bonne Santé, être bien alphabétisé (cultivé, éduqué), mettant ainsi en avant « *vivre* » que la « *possession des biens de première nécessité* ». En rencontrant une difficulté d'octroyer le bien-être à tous et au niveau mondial, les capacités des personnes s'expriment à travers le « *capital humain* » qui inclut sa santé, sa nutrition et son éducation et le reste est illusoire selon Sen Amartya.

Anand et Ravaillon (1993 : 135) considèrent que l'approche des besoins basiques de l'OIT (1970) ne s'écarte pas du tout de l'approche de l'opulence. Néanmoins, pour eux, il faut mettre l'importance sur les revenues privés et les services publics pour atteindre les capacités humaines basiques. Même dans ces conditions, la position du PNUD est de loin proche de celle de la Banque Mondiale. Cette dernière suit le modèle orthodoxe de l'augmentation des revenus et le PNUD suit Sen Amartya dans sa théorie de l'augmentation des capacités parce que les PVD présentent ses caractéristiques propres[63]. Signalons que ces approches sont des points de vue des institutions internationales ou des pays donateurs d'aide ou de crédits au développement. Il n'existe pas de modèles autochtones des PVD eux-mêmes.

Les chercheurs concourent sur les positions du PNUD. En effet, Godwin (1991) analyse le planning familial comme un « *merit good* » susceptible d'augmenter les capacités au sens de Sen Amartya. Son analyse a été étendue sur 4 pays de la catégorie des PVD à savoir la Colombie,

[63] Pour un lecteur intéressé, il peut consulter aussi Ehrlich (1990) pour comprendre un peu plus comment ces deux modèles confrontent les caractéristiques des économies des PVD.

l'Equateur, l'Indonésie et le Pérou. Il conclut que le financement du planning familial, en payant les contraceptifs, participe dans l'amélioration de l'efficience et de l'équité mais aussi à l'espérance de vie. La conclusion est la même pour Devarajan, Et al. (1996) dans l'analyse de la composition de la dépense gouvernementale. Dans une analyse de 43 PVD, les auteurs précédents analysent la relation entre la composition de la dépense étatique et la croissance économique. Ils constatent que les dépenses en capital constituent une mauvaise allocation des dépenses gouvernementales, rejetant ainsi les arguments de la Banque qui est en faveur des dépenses en capital.

Ces conclusions sont les mêmes dans les PD que dans les PVD. L'unique problème est qu'à l'heure de classer une activité correspondante à chaque situation autochtone, les activités du secteur public dans les PVD sont majeures que le reste des activités économiques. Dans les PD, la dimension du secteur public est raisonnable et est incluse dans les activités économiques sans dominance réelle du secteur privé. Il faut aussi constater que parmi les objectifs fondamentaux du secteur public des PVD, dominent les objectifs du développement.

Le secteur public des PVD connaît aussi des handicaps dus essentiellement à une définition des états encore très jeunes par rapport aux Etats anciens à économie avancée et aussi de la définition extravertie du secteur public lui-même. Nous présentons ici deux handicaps dont l'un est institutionnel et l'autre en rapport avec la corruption :

- Le premier handicap est exposé par Edwards et Tabellini (1990) et Jacobs (2008). Le premier expose une situation où les PVD sont dans un système fiscal avec des problèmes d'évasion fiscale et de coût de collecte d'impôt élémentaire. Dans ces conditions, les PVD sont dans une obligation de recourir à la « *planche à billet* » ou à la Taxe d'inflation (*Inflation taxe* au sens d'Edwards et Tabellini,

1990 : 5) pour financer le déficit budgétaire. Pour Jacobs (2008 : 3), les PD connaissent des surplus budgétaires et n'ont donc pas besoin de retourner sur la dialectique de Sen Amartya entre le financement par les dépenses courantes pour « *l'être bien* » et le financement en capital pour financer le « *bien-être* » (production des biens et services divisibles). Par contre, dans les PVD, le débat du budget en capital et du budget courant reste toujours d'actualité à cause des déficits permanents et de l'instabilité financière. Pire encore, dans les nouveaux états formés artificiellement par la colonisation, la procédure budgétaire double est utilisée pour fixer les recettes parfois impossibles à obtenir et pour fixer les dépenses sans ressources nécessaire disponibles. Ainsi, l'administration coloniale distingue le budget en capital et le budget courant (Jacobs, 2008 : 16). Après le départ du colonisateur, la séparation entre le budget courant et le budget en capital (alors appelé budget du développement)[64] n'a pas changé. Les domaines d'assistance au développement suivent le mouvement, et petit à petit, il se produit un blocage institutionnel dans les systèmes budgétaires des PVD. Ce blocage, qui reste même maintenant, réside dans le fait que les chargées d'élaborer le budget du développement sont dans un ministère différent[65] de celui des chargées d'élaborer le budget courant (ou le budget financier) ;

- Le deuxième handicap des institutions du secteur public des PVD est la corruption qui, cette fois-ci, est peu grevée[66] d'extraversion comme pour le cas précédent. Dans les économies instables, il

---

[64] Pour le cas du Burundi, nous constatons l'abandon de ce modèle en 1972, suivant le Décret-loi nº1/47 du 14 février 1972 contenant le budget ordinaire de la république du Burundi pour l'Exercice 1972. Néanmoins, il s'agit du respect du principe d'unicité et non de l'universalité. Le budget d'investissement apparaît dans un tableau distinct du reste du texte du budget ordinaire.

[65] Pour illustration, au Burundi, le Ministère des Finances et celui de la Planification sont combinés à partir de 2012.

[66] Les travaux de Campos et Pradhan (2007) et Tanzi (1998) montrent que la corruption est présente dans tous les pays mais qu'elle s'accentue dans les PVD.

prévaut la corruption pour faciliter les actions passant par des voies illicites et cachées (Robert D. Lee, 1929 : 54). La corruption par des pots de vin, par des menaces et intimidations ou par l'usage des courtiers du pouvoir constituent un engrenage incontournable pour faire fonctionner le secteur public des PVD, que ce soit au niveau de la gestion des recettes ou au niveau de la gestion des dépenses publiques.

II.2.2.3. La réforme budgétaire dans les PVD : De l'héritage au modèle préfabriqué.

Il faut d'abord partir du fait que la majorité des PVD étaient des anciennes colonies des pays Européens en général. Après la période coloniale les métropoles ont gardé de bonnes relations et parfois des relations d'échanges techniques. Ces relations se manifestent à travers les grands fora de l'époque contemporaine comme la Francophonie, la Commonwealth (l'Anglophonie[67]) et l'OEI (Organisations des Etats Ibéroaméricains). Presque chacun de tous les PVD trouvent une classification dans l'un des trois derniers fora.

Les rapports entre les métropoles et les anciennes colonies dans le secteur public sont mis en évidence par les travaux de Diamond (2003), de Lienert, de Moussa (2004) et de Yonaba (2008). De ces travaux, il en découle que les difficultés de la réforme du secteur public, rencontrées dans les pays à économie avancée se reflètent dans leurs anciennes colonies. L'influence des institutions et des organisations internationales comme le FMI, la Banque, l'UE, le PNUD, le CNUCED, l'UNICEF, le PAM et les autres

[67] Les rapports dans la pratique, au niveau du secteur public, sont accentués entre le Royaume Uni, les pays qui parlent l'Anglais et les anciennes colonies britanniques.

organisations non-gouvernementales (ONG) est très lourde. Ici nous ne citons que ceux qui influencent le secteur public des PVD. En effet, les grandes réflexions sur ce secteur, et même les recherches correspondantes, sont financées par ces institutions. Ainsi, le texte que nous présentons ici reflète en grande partie les pratiques du secteur public, et les pratiques budgétaires en particulier, de la métropole, des institutions internationales et enfin des grandes puissances[68]. Ces derniers sont les fournisseuses de dons et du crédit au développement des PVD.

Après la période coloniale, les PVD se sont endettés et ont eu des difficultés de payer les dettes contractées auprès des métropoles, du FMI et de la Banque Mondiale. Ce problème s'ajoute sur l'incapacité d'autogestion qui conduit le secteur public des PVD au chaos. D'où le recours à l'extérieur des Etats avec des modèles de gestion préfabriqués, d'abord au sein de l'ancienne métropole, ensuite à partir des Etats-Unis d'Amériques ou sont localisés les grands financiers possesseurs de capitaux et enfin à partir des ONG et institutions internationales en relation avec ces pays. Diamond (2003: 7-8), après une analyse de l'origine du budget de performance, du PPBS et du ZBB, précise que, déjà en 1960 et sous les auspices de l'ONU, « *the program approach to budgeting spread to other countries*[69] » dont notamment environs 50 pays qualifiés de PVD. Les programmes d'ajustement structurel (PAS) sont un exemple de ce système de planification budgétaire par programme.

La planification par programme n'a pas duré longtemps même aux Etats-Unis d'Amérique et encore moins dans les PVD avec des institutions d'héritage colonial et corrompues. A partir de 1994, les pays comme la Nouvelle Zélande et l'Australie suivis par ceux de l'UE et le Royaume Uni

---

[68] Dont notamment ceux regroupées dans le Club de Paris.
[69] « *L'approche du budget par program se propage ou se diffuse vers les autres pays* » [traduction libre de nous-mêmes].

adoptent la prévision suivant la comptabilité par Exercice et la budgétisation par exercice correspondante. Les Etats-Unis d'Amérique rattrapent en 1996 les modèles de la Nouvelle Zélande sous la dénomination de nouvelle prévision budgétaire par performance (*New performance budgeting*). Les autres PVD croupissent dans les anciens systèmes budgétaires de prévision par programme *(program budgeting*) et le niveau de planification budgétaire est parfois correspondant à celui de la métropole d'avant l'indépendance. Ce dernier étant euroaméricain qui, lui aussi, n'a pas pu se libérer du Line-Items comme tel. Dans ce cas, les projets de développement sont séparés du budget général de l'Etat dans les PVD. C'est ainsi que, dans ces projet, l'on rencontre le *program budgeting* parce qu'en son absence, il n'y a pas de financement de la part des institutions internationales[70] et/ou des pays donateurs.

Au niveau des recettes, le problème devient plus complexe si dans le recouvrement entrent une évasion fiscale avec des coûts de collecte d'impôts élevés et l'impossibilité de taxer des économies de subsistance. Coady[71] (2006: 255), après Edwards et Tabellini (1990: 5), remarque que, dans les pays sous-développés, les taxes sur les biens et services ne sont pas possibles et que seul se rencontrent la taxation sur le sel de cuisine et sur les produits importés. Nous partageons l'opinion, dans le sens que la rationalité du producteur agricole dans l'économie de subsistance est de ne rien vendre si les taxes augmentent ou si les prix du marché diminuent. De plus, comme tous les produits courants, sauf le sel et les habits, sont produits chez soi, il faut aller au marché pour se procurer du produit qu'on ne produit pas ou des produits qui ont connu un déficit de production mais si et seulement si le niveau général des prix est très bas.

---

[70] Sans doute que Diamond (2003) est une référence pour pouvoir comprendre la problématique du « *program budgeting* » dans les PVD.

[71] Cet auteur apparaît dans l'un des chapitres des travaux de Coudouel et Paternostro (2006, Volume II).

Dans ces conditions, les pays sous-développés se rencontrent dans un embarras total sur la planification des recettes. D'une part, ces pays ne peuvent pas augmenter les taxes car le consommateur n'achète plus après. D'autre part, la population demande des biens et services publics de manière croissante pour chaque prise de connaissance de l'intérêt du bien ou service public considéré. Simplement, dans les PVD, les Etats réforment les taxes en agissant sur les prix des cultures industrielles exportées, les prix des hydrocarbures et les produits de luxe importés. L'action sur les produits de première nécessité ne commence que sur le second niveau du triangle de Maslow. Même dans ce cas, les populations des PVD sont satisfaites par quelques biens importés comme les habits usagers et le sel, corroborant ainsi la recherche de l'être bien selon la définition de Sen Amartya.

Pour pouvoir couvrir les dépenses, les gouvernements ont recourt à la dette comme alternative de revenu permanent, les populations locales étant très retissant aux mesures d'augmentation des taxes. Dans les PVD, la structure du gouvernement et le système électoral déterminent la profondeur du déficit budgétaire comme le montre Alesina Et al. (1999 : 254). En effet, le gouvernement détermine les dépenses suivant les besoins politiques du moment. Besoins politiques qui, en général, se résument dans le besoin de se maintenir au pouvoir. Alesina et ses compagnons constatent que les PVD avec des structures plus démocratiques présentent un déficit budgétaire faible par rapport aux PVD à régime dictatorial. Il existe des pratiques budgétaires sur les recettes qui sont spécifiques aux PVD et totalement différentes de celles de pays industrialisés. Burgess et Stern (1983 :775) constatent que les trois premières sources de recettes, dans les PVD, sont : La taxe intérieure sur les biens et services ; les droits des douanes ; les taxes sur les revenues. Par contre ; dans les pays industrialisés les trois premières sources de revenues sont :

- La taxe intérieure sur les biens et services avec un pourcentage de PIB bien supérieur à celui des PVD ;
- Les taxes sur les revenues dans les proportions par rapport au PIB largement supérieures à celles des PVD ;
- Les contributions à la sécurité sociale.

Les deux auteurs[72] attribuent ces différences dans le fait que dans les PVD :

- Les gouvernements font face à des contraintes socio-économiques multiples ;
- Les administrations sont faibles et inexpérimentées dans la taxation ;
- Les systèmes économiques ne sont pas très monétisés ;
- La fourchette de taxation est très faible.

Bref, la procédure budgétaire dans les PVD est dans une situation problématique. Il n'ya pas de système adapté pour pouvoir faire face à un secteur public fonctionnant de manière totalement différente de l'économie non monétaire locale. Le fait que les économies des PVD soient non monétisées, et donc soient de subsistance, constitue le problème fondamental. Le secteur public fait face à des besoins budgétaires grandissants mais avec des recettes publiques rigides dépendant de l'économie internationale, des crédits et des dons comme nous allons le voir dans le texte suivant.

[72] Les systèmes et les caractéristiques de la taxation dans les PVD sont analysés par Gemmel et Morrissey (2005).

II.2.2.4. Du déficit budgétaire, de la dette extérieure et de l'aide dans les PVD[73].

L'analyse des problèmes relatifs à la dette publique et au flux de l'aide constitue le second ordre des analyses économiques dans les PVD. En effet, dans le passé, les problèmes fiscaux sont analysés pour vérifier leur impact sur les résultats des politiques monétaires. Ainsi, les expérimentations monétaristes extrêmes et exotiques dans le monde des PVD (Cavin et Perotti, 1997 : 11) ont occupé beaucoup d'économistes monétaires, occultant la compréhension des théories fiscales. Le manque de données est la principale cause de ce manque d'intérêt sur l'analyse des politiques fiscales des PVD comme le remarque Cavin et Perotti (1997 : 12)

S'il faut analyser le problème du déficit, il convient de constater que la dette extérieure, le flux de l'aide et le déficit budgétaire présentent des problèmes structurels. L'Explication du problème structurel s'encastre dans l'analyse de l'économie des PVD dont l'ébauche a été donnée dans la section II.2.2.1. Dans le cadre de l'analyse des Finances Publiques, les PVD ont un budget alourdi par le budget alloué à la défense et le service de la dette extérieure (Robert D. Lee, 1992 : 53). La montée des démocraties déguisées en dictature dans les PVD, provoque une course à l'armement qui dépasse parfois plus de 19% du budget annuel et pouvant même atteindre 30%. Il convient de constater que la défense est rarement préparée pour résoudre les agressions extérieures mais plutôt pour terroriser ou mâter les opposants politiques intérieurs. Le budget alloué à la défense ne manque jamais et, parfois, les financements extérieurs destinés à des programmes de développement, sont détournées vers les achats des armes. Ce qui distorsionne le budget et provoque un déficit budgétaire. Comme l'écrit

---

[73] Pour ce chapitre et même pour tout le travail, nous traitons des questions nationales pour simplifier l'analyse. En effet, dans la littérature contemporaine des Finances Publiques, les problèmes subnationaux (Bahl et Bird, 2008 ; Mendoza Velázquez, 2007) sont pertinents aussi.

Robert D. Lee, l'instabilité étant fréquente d'une manière indéterminée, le coût de la défense contre les opposants internes reste croissant au détriment des autres services publics.

Le service de la dette sur l'emprunt extérieur est la seconde cause du déficit budgétaire. Le service de la dette dans les PVD représente un ensemble d'opérations de paiements pour amortir la dette. Ce problème est d'autant plus dur quant les projets financés par les dettes ont fait faillites, n'existent pas sur terrain ou sont déficitaires dans leur mise en œuvre. Le service de la dette gravite entre 6 et 400% (Robert D. Lee, 1992 : 53) provocant parfois des emprunts, sur l'économie ou à l'extérieur, pour rembourser la dette.

Le service de la dette ne se contrôle plus si nous incluons le service de la dette des entreprises de l'Etat ou celles des entreprises paraétatiques. Ces dernières, étant sous la main du pouvoir, manquent d'autonomie et voient leurs sources de revenus envahies par les besoins budgétaires de l'Etat. Dans ces entreprises, tout déficit budgétaire ou perte (Que ce soit pour les activités courantes ou que ce soit pour les activités patrimoniales) est financé par le budget national. En effet, l'Etat et l'entreprise publique sont confondus à tel enseigne qu'il est très difficile de distinguer le budget de l'Etat et le budget des entreprises publiques à gestion autonome dans la pratique.

Ces affirmations sont confirmées par les données du tableau VII où sur 24 entreprises publiques et parapubliques du Burundi, 8 (33%) d'entre elles connaissent une perte en moyenne sur 7 ans. Pour le Burundi, par exemple, personne ne peut se demander d'où viennent le financement pour compenser les pertes car l'Etat finance les déficits des entreprises publiques et parapubliques. Si le budget des PVD est déficitaire, ce n'est pas parce qu'il n'y a pas d'aide extérieure, mais plutôt, l'aide extérieure est mal gérée dans ces pays. Au problème de piège de pauvreté (*poverty-trap*) s'ajoute le piège

d'institution faible (*weak-institution trap*) et le piège de l'aide (*aid-trap*). Le problème du piège de la pauvreté a été vu dans la première section de ce chapitre et le problème du « *weak-institution trap* » est présenté par Birdsall (2007: 584).

Dans le 21^{e}siècle, les PVD sont toujours confrontés aux problèmes de la pauvreté et le monde des pays à économie avancée est préoccupé. Les pays du G-8, dans le sommet de Gleneagles, se sont compromis à augmenter l'aide, même si cette dernière varie peu (Gupta, Et al., 2007 : 8) et est peu significative. Un peu avant l'an 2002, à Monterrey, tous les pays du monde s'étaient compromis à éradiquer la pauvreté avant 2010. Néanmoins, l'aide occidentale s'est avérées insuffisante pour éradiquer la pauvreté car les institutions publiques à commencer par l'Etat sont faibles et ne sont pas pour le développement. Les PVD dépendent de la dette extérieure et de l'aide à cause du *« weak-institution trap»*. Même si l'aide fluait vers les PVD, la question de sa gestion reste toujours un problème comme le montre Gupta, Et al. (2007).

Comme nous allons le voir dans la section suivantes, il est aussi impérieux de montrer le modèle des économies sous-développées. Modèle qui cause la dépendance budgétaire au monde extérieur. Les économies des PVD vivent de l'agriculture rurale extensive no monétaire capable d'absorber 80% des activités économiques. Néanmoins, ces activités d'autosubsistance non monétaire ne génèrent pas des impôts et taxes. La seule rencontre entre les ressources budgétaires de l'Etat et les activités de la population réside dans les amandes et les services administratifs payants. Or la population demande des services sanitaires et de l'éducation pour ne parler que cela. Ces économies sous-développées ne peuvent pas fonctionner avec les objectifs mondiaux d'éradiquer la pauvreté sans dépendre structurellement de l'aide.

Tableau VII. Le déficit de l'entreprise publique au Burundi.
(en millions de francs burundais « FBu ou BIF »).

N°	Entreprise	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Total
1	Air Burundi	380,00	5,00	101,87	386,85	332,94	530,18	291,08	2.027,93
2	APB		-6,00	13,30	8,30	11,80	44,90	47,90	120,20
3	APEE		22,90	20,90	120,20	0,90	4,60	1,50	171,00
4	BCC	39,00	21,00						60,00
5	COGERCO	-622,00	-628,60	75,70	149,00	-1.332,20	263,40	634,90	-1.459,80
6	COTEBU	574,00	1.773,00	-1.751,00	-928,00	-568,00			-900,00
7	ECOSAT	31,00	167,24	89,29	86,99	70,12	225,27	-20,95	648,96
8	NOVOTEL	-33,00	14,00	-58,50	25,40	71,40	163,40	29,70	212,40
9	INABU	-5,00	-78,00						-83,00
10	OCIBU-Patrimoine	4.741,00	14,00						4.755,00
11	OCIBU	-647,00	-476,00	-1.522,00	-2.256,00	-3.232,00	-2.915,00	-3.355,00	-14.403,00
12	ONAPHA	174,00	114,00						288,00
13	ONATEL	527,00	276,00	633,60	1.672,60	374,30	1.587,27	1.672,60	6.743,37
14	ONATOUR	35,00	21,00	66,13	80,25	83,50	99,51	82,30	467,69
15	OPHAVET	6,00	-11,70	-11,00	-7,00	-8,00	-6,00	-16,00	-53,70
16	OTB	1.326,00	101,70	-3.830,80	-3.269,80	-2.115,30	-3.275,10	2.151,30	-8.912,00
17	OTRACO	48,00	15,20	6,10	10,00	13,60	75,30	74,40	242,60
18	REGIDESO	-4.913,00	173,00	-750,86	-637,05	-603,95	1.322,69	588,90	-4.820,27
19	SIP	64,00	59,00	126,40	196,00	57,00	76,90	-9,60	569,70
20	SOBUGEA	292,00	163,00	307,76	337,05	706,87	610,53	358,86	2.776,07
21	SODECO	-375,00	-1.044,00						-1.419,00
22	SOSUMO	862,00	959,00	1.019,43	2.102,75	267,46	2.862,17	122,90	8.195,71
23	Hôtel Source du Nil	101,00	-3,00	97,89	363,36	228,32	28,72	28,23	844,52
24	SRDI	14,00	16,00	11,70	27,10	193,90	98,90	122,90	484,50
	Total	2.619,00	1.667,74	-5.354,09	-1.532,00	-5.447,34	1.797,65	2.805,93	-3.443,11

Source : Ngendakumana (2008: 6).

A la difficulté précédente s'ajoute le problème d'adapter les modèles économiques et financières publiques des pays avancées sur les modèles des PVD de loin inferieurs ou différents de ceux des pays avancés. Prenons par exemples les dépenses de consommations gouvernementales de l'an 2005 (données publiés par le FMI en mars 2009 sur la ligne « Dépenses de consommations gouvernementales »). Nous constatons que la Belgique avec 10 millions d'habitants dépense 69,05 Milliards d'euros alors que le Burundi dépense environs 133 millions d'euro, ou 2/1000 du Budget Belge, avec 8 millions de population (actualisée à 10 millions en 2012). Le Nigeria dépense environs 5 milliards d'euro pour 141,36 millions d'habitants et l'Allemagne dépense 419 milliards pour 82, 65 millions de la population ou 84 fois plus que le budget Nigérian. La Tanzanie dépense environ 600 millions d'€ pour 38, 48 millions d'habitants 1/110 fois les dépenses de la

Belgique. De même, avec une population de 13,93 millions le Burkina Faso dépense 1/70 des dépenses de consommation de la Belgique.

Ces chiffres montrent une différence énorme car il est très simple gérer 127 511 552, 95 euros avec une centaine de travailleurs pour la Mairie de Lorca en Espagne (2009). Mais pour gérer 133 millions d'euros au Burundi, on a besoins de 20 ministres en 2005, 17 gouverneurs de provinces, 129 administrateurs, 110 parlementaires, 50 sénateurs, une armée et une police de plus de 30000 hommes, plusieurs directeurs généraux et plusieurs directeurs, les fonctionnaires, ...

Ainsi, dans les PVD, on peut rencontrer un ministère avec 10 000 euros comme budget ou même moins. Même si le niveau général des salaires et des prix est très bas dans les PVD, il faut souligner le fait que presque tous les produits manufacturés et les matières premières (notamment les intrants agricoles) de ses pays, sont importés aux prix du marché mondial. Ceci pour montrer que certaines économies des PVD ont des caractéristiques très propres à telle enseigne que les pratiques budgétaires des économies avancées ne sont pas adaptées. En effet, beaucoup de PVD ont des budgets, et du personnel qui les gère, parfois égaux à des entreprises moyennes des économies avancées. Ce qui revient à se demander si toutes les entreprises moyennes des pays développés reçoivent de l'aide et des crédits à faible taux d'intérêt et à très long terme pour améliorer leur efficience[74]. En Bref, il n'ya pas de mot pour qualifier l'échec du secteur des PVD. Une meilleur façon de la faire serait d'analyser le secteur public des PVD afin de localiser les caractéristiques propres et, peut être, des théories correspondantes.

[74] Les autres critiques de l'aide, des crédits au développement et du déficit budgétaire se rencontrent dans : Rich (2006), Birdsall (2007) et dans Robert D. Lee (1992).

II.2.2.5. Influence de la métropole dans les finances publiques des PVD.

Dans le chapitre précédent, nous avons montré l'influence des Etats-Unis dans le monde sur la question des modèles de gestion budgétaire, nous avons aussi montré que l'Europe Occidentale a peu été touchée. Dans ce Continent, nous avons vu que, en général, chaque pays a des pratiques budgétaires propres et archaïques mais en cours de transformation. Il faut ajouter sur cela que les pays de langue germanique ont une tendance de présenter des modèles semblables de prévision à cause de la ressemblance des textes juridiques (à l'exception des pays scandinaves). Néanmoins, l'originalité des systèmes budgétaires britanniques, Française, Allemandes ou Italiens est inviolable du fait qu'il y a des textes juridiques propres à chaque cas. Mais aussi et surtout, dans ces pays anciennes et actuelles puissances économiques, les pratiques budgétaires des gouvernements ou des règnes ont peu varié depuis le 15è Siecle voir même après la chute de l'Empire Romain d'Occident (+476).

Yonaba (2008 : 62) n'a pas de doute en précisant que la France a influencé beaucoup la Belgique, l'Espagne, la Grèce et la Turquie dans leurs formules juridiques et par conséquent dans les formules budgétaires. Nous raisonnons alors de la même façon, en supposant l'influence britannique sur les pratiques juridiques des Etats-Unis d'Amérique ou l'influence de l'Espagne sur l'Amérique Latine dans les pratiques budgétaires et/ou juridiques. Ainsi, que serait-ce dans les colonies françaises, britanniques, espagnoles, belges, italiennes ou allemandes ? Dans cette section, nous analysons l'influence du Royaume Uni et de la France sur les pratiques budgétaires des PASS. Nous supposons que les colonies belges, espagnoles et portugaises sont d'influence Francophone tandis que le reste des pays de l'ASS sont d'influence Anglophone.

a) L'Influence de la France dans les finances publiques des pays francophones : cas de l'ASS.

L'influence de la France et de la Belgique fait objet d'études des Economistes des finances publiques africaines des universités américaines, de la FMI, de la Banque Mondiale et de l'OCDE. Les études les plus saillantes sont celle de Lienert (2003), Lienert (2004), Moussa (2004), Yonaba (2008) et, celles réalisées par CABRI[75] (à partir de l'an 2004 et annuellement jusqu'à nos jours).

Yonaba (2008, 61-62) s'intéresse au contrôle juridictionnel dans les finances publiques des PASS. Il constate que le modèle napoléonien de la cours des comptes a été repris par « *l'ensemble des Etats issues de la colonisation Française et/ou de l'Europe Continentale non Scandinave* ». Ce modèle consiste en un bureau d'audit qui est rattaché au parlement. Parfois, ce bureau est une institution collégiale sans compétence juridictionnelle semblable au modèle anglosaxon et scandinave. Yonaba remarque que le « *bureau d'audit* » rattaché au parlement semble beaucoup à la cours des comptes européenne, au modèle allemand, néerlandais et latinoaméricain. Néanmoins, il constate que le copiage n'a pas réussi dans la comptabilité publique par manque de moyens humains et logistiques et par une déficience de la gestion financière des acteurs politiques.

Lienert (2004) dans l'analyse du choix du système de gestion budgétaire, constate qu'il y a une similarité du système de gestion budgétaire du Rwanda d'avant la crise de 1994 avec le système de gestion budgétaire Français. En effet, le contrôle budgétaire n'est pas ex-post seulement. La Cour des Comptes Française est chargée du pré-audit, du contrôle interne et du contrôle des fonctions budgétaires. Lienert (2004 : 4) constate que la Belgique n'a pas beaucoup influencé le système budgétaire rwandais car sa

---

[75] "Collaborative Africa Budget Reform" en sigle, c'est une institution qui s'est chargée de se réunir annuellement pour évaluer les performances des pays africains en matière des réformes et de pratiques budgétaires.

Cour des Comptes est confinée seulement dans le contrôle budgétaire ex-post. Plus loin, il montre la ressemblance typique des pays francophones : le ministère des finances a une permission d'utiliser les dépôts obligatoires des entreprises publiques et leurs profits dans la gestion des liquidités publiques localisée généralement auprès de la banque centrale.

La différence entre les pays francophones et la France, dans le système budgétaire, réside dans la différenciation entre le budget ordinaire et le budget du développement. Ce dernier couvre les dépenses d'investissement qui incluent les projets financés par les ressources domestiques ou par les donateurs externes bilatéraux ou multilatéraux dans les PASS. La France n'a pas de budget du développement. L'auteur constate aussi la complexité du budget belge et français en terme de papiers et curieusement le budget du Rwanda adopté par décret-loi de 1979 est aussi complexe, en terme de papier surtout. Sur cette complexité, nous pouvons ajouter des terminologies de la Cour Belge et Française difficilement compréhensibles et praticables par les généraux militaires du Rwanda de l'époque.

Même comme ça, les procédures d'exécution budgétaire du Rwanda étaient similaires en nombre, en papiers et en terminologie avec celles de la Belgique et de la France de manière très aveugle. Il serait peu surprenant de constater que dans les procédures d'exécution budgétaire rwandaises on y rencontre des opérations rares ou difficilement réalisables dans un contexte économique correspondant. Mais aussi et surtout, il faut mentionner des phénomènes peu significatifs et parfois impossibles de se réaliser ou difficilement réalisables comme le paiement des péages, des taxes pour parking, les impôts sur le revenu des personnes physiques, les impôts sur la télédistribution, etc.

Dans les pays de l'Afrique de l'Ouest, domine l'influence française que nous avons déjà évoquée chez Yonaba. Dans les pays francophones, le

système budgétaire de base est adapté à celui de la France adopté en 1959. Dans ce système, les principes classiques du Budget sont : L'annualité, l'unité, l'universalité, la spécificité et l'équilibre de la balance budgétaire tel que le montre Lienert (2003 : 5). Tous les pays francophones présentent une ressemblance sur :

- Les parties du budget (le budget courant et le budget en capital) ;
- La classification économique des éléments du budget dont notamment et surtout les dépenses ;
- La nature des documents à soumettre au parlement : la loi budgétaire (loi des finances), la loi d'accompagnement du budget ;
- Les procédures d'adoption de la « *loi des finances*».

Moussa (2004), s'intéresse aussi à l'analyse de la gestion des dépenses publiques dans les pays francophones. Mais, lui aussi commence par montrer l'influence de la gestion des dépenses publiques en France, dans la loi organique du budget de 1959 et dans le décret de 1962 sur la comptabilité publique. Dans son analyse, il établit un questionnaire à réponse binaire (1= similaire, 0=différent) pour comparer la gestion budgétaire française et la gestion budgétaire des pays francophones. A la fin de son analyse, il devrait établir alors un score de similarité. Ce score est égale au nombre de similarité divisé par le nombre de caractéristique ou thèmes comparés (Moussa, 2004 : 12). Il établit alors une analyse inter-pays (*Cross-countries analysis*) qui s'étend sur 12 PASS francophone. Moussa (2004 : 14) conclut que les caractéristiques de la gestion des dépenses publiques françaises sont semblables 57 à 74% à celles des pays africains francophones. Ces similarités sont observées sur les aspects légaux et institutionnels de la prévision budgétaire :

- La référence au gouvernement ;
- La présence du parlement ;

- Le contrôle des institutions ;
- A travers le vote du budget de la loi budgétaire ;
- Les lois de finances rectificatives (*supplementary budget low*)
- La loi de règlement (*budget review low*) ;
- La mise en place des délais pour la formulation et l'exécution budgétaire.

Il apparaît que l'influence de la France et de la Belgique est pertinente. Néanmoins, il faut souligner une ressemblance en papiers et en terminologies. Dans la pratique budgétaire ou la réforme budgétaire, les chiffres ont tendance à montrer des caractéristiques propres aux pays Africains. C'est pour cela que Moussa termine par conclure qu'il ya une différence entre les théories et les réalités. En effets, dans les PASS Francophones, il y a une étroite collaboration/coopération (parfois négative) entre les branches du gouvernement dont notamment au niveau de la formulation du budget, son exécution et dans l'élaboration des mesures de contrôles.

b) Influence du Royaume Uni dans les pratiques budgétaires des PASS Anglophones membres de la Commonwealth.

Les problèmes de prévision et de gestion budgétaire sont complexes et, pour les PASS, la complexité augmente davantage. Pour comprendre ces complexités budgétaires des PASS, toujours Lienert commence par analyser profondément l'origine des pratiques budgétaires de ces pays. Dans une suite d'articles, Lienert et Sarraf (2001) et Lienert (2004, 2007) analysent l'influence de la métropole sur les anciennes colonies dans la pratique budgétaire. Ces analyses tournent autour du système de gestion des dépenses publiques et la comparaison avec le système budgétaire du Royaume Uni et/ou de la France. Le cas de la France ayant été analysé précédemment. Nous présentons ici les influences du système budgétaire du

Royaume Uni sur les systèmes budgétaires anglophones ou de la Commonwealth.

La méthodologie de Lienert ressemble à celle de Moussa, pour le cas de l'influence française, sur beaucoup de points. Néanmoins, Lienert se centre sur la comparaison des lois qui légifèrent les finances publiques dans les anciennes colonies et dans les anciennes métropoles correspondantes. En même temps, il renforce ses arguments en comparant les modèles institutionnels ou la hiérarchie des pouvoirs. Nous retenons ici les travaux de Lienert et Sarraf (2001) et de Lienert (2007) pour présenter l'influence du Royaume Uni sur les pays anglophones africains. Nous terminons cette partie du texte en introduisant la comparaison entre les pratiques budgétaires des pays anglophones africains et les pays francophones africains, sachant que les deux groupes de pays constituent l'ASS en grande partie.

Nous partons du constat que dans les pays de la Commonwealth, le parlement n'a pas une voie effective sur la prise de décision budgétaire (Lienert, 2007 : 4). Déjà en 2005, les parlementaires tanzaniens étaient frustrés par ce manque de pouvoir sur le budget. Cette frustration a été observée aussi au Royaume Uni en 1958. En effet, au Royaume Uni un bazar ou une mosaïque de statuts (*a hodgepodge of statuts*) assimilé à la constitution permet au parlement de s'informer et discuter sur le budget pendant au plus trois jours, sans droit de contrôle ex ante du budget. Sans entrer dans les similitudes du pouvoir exécutif du Royaume Uni avec celui des pays de la Commonwealth, Lienert et Sarraf (2001 : 5-6) présentent les caractéristiques budgétaires du Royaume Uni non favorables mais transmises aux anciennes colonies :

1. L'estimation dans la préparation du budget est basée sur les dépenses qui sont enregistrées au comptant (*cash-based*), estimation budgétaire faiblement basée sur le revenu ; l'augmentation en

pourcentage du budget à partir de celui antérieur (*incrémentalisme-Incrémental-based*), une classification par groupe d'articles (*line-Items based*) ;

2. Vers les années 1950, (période d'indépendance en cascade des colonies britanniques) le système britannique de gestion budgétaire précédent s'imprime dans les nouveaux états regroupés dans la Commonwealth :
    - Le budget annuel est voté mais provenant des estimations de la base au sommet *(bottom-up budgeting*). La budgétisation du haut vers le bas étant limitée sur le total des dépenses, cela provoque des dépenses progressives à cause de la faiblesse des estimations du « *bottom-up budgeting* » ;
    - La production du double budget (d*ual-budget*) un budget pour les dépenses courantes et un budget extraordinaire (*below-the-line (OTC) budget*). Ce dernier, montrant les intérêts extra-budgétaires et les prêts aux entreprises publiques ou parapubliques, sera aussi appelé dans les PASS comme « *budget du développement* » (Fölscher, 2006) ou budget d'investissement comme nous allons le voir dans la sous section suivante.
    - Un système de comptabilité et de classification basique : un budget consolidé peu clair et des opérations entre le gouvernement central, le gouvernement local et les entreprises publiques qui ne sont pas transparentes.

Les mêmes auteurs constatent que chaque fois qu'il y a une réforme budgétaire significative dans le Royaume Uni, elle se transpose dans tous les pays de la Commonwealth. Ils évoquent les reformes des années 1980, sous Margaret Thatcher dans le Royaume Uni, l'Australie et la Nouvelle

Zélande. Ces réformes sont jusqu'à présent, objets d'intérêts des nouveaux gouvernements pour ce qui est des finances publiques.[76]

Dans les travaux de Lienert (2003), nous constatons qu'il y a une différence fondamentale entre les systèmes de gestion des dépenses ou du budget en général de l'ASS francophone et l'ASS anglophones. Dans la préparation du budget la majorité des pays francophones disposent d'une loi des finances incluse dans la constitution. Dans les pays anglophones, il est rare de rencontrer la loi des finances dans la constitution. Les pays francophones disposent d'une loi organique budgétaire (*loi des finances*) avec tous les principes budgétaires spécifiés, inclus le contrôle ex-ante et ex-post du budget par le parlement. Les pays anglophones se contentent des Actes de Finance et d'Audits (F*inance and Audits acts*) qui spécifient seulement l'exécution budgétaire et l'audit ex-post correspondant. Tous les pays francophones et Anglophones de l'ASS présentent des caractéristiques semblables :

- Le ministre des finances est chargé de convoquer la préparation budgétaire ;
- Le budget est annuel sans structure de moyen-terme ;
- La dualité budgétaire se reflète dans le budget courant et le budget d'investissement ou du développement ;
- Le budget est réduit à celui du gouvernement central avec une décentralisation exclue ou forcée de l'extérieur du pays ;
- Les coûts reflétés dans le budget ne sont pas réels et ceux qui sont réels sont parfois sans provision ;
- Le parlement a peu de temps de débat sur le budget ;
- La focalisation sur les résultats ou sur l'efficacité est absente dans la prévision budgétaire.

---

[76] Spécifiquement, le cadre réduit de notre étude ne nous permet pas de présenter tous les détails d'influence. Néanmoins, Lienert (2003, 2007) et surtout Lienert et Jung (2004) détaille en long et en large les contenus de cette influence.

Dans l'exécution budgétaire, il existe une nette différence entre les deux groupes de pays :

- Dans les pays anglophones le ministre des finances est prépondérant dans l'exécution budgétaire car il contrôle le trésor, la comptabilité publique et la direction du budget. Les ministères sectoriels ne disposent que des agents opérationnels comme des comptables publiques, des délégués comptables planificateurs budgétaires ou de simples récepteurs ;
- Dans les pays francophones, chaque ministère sectoriel est prépondérant, disposant d'un droit d'initiation de la dépense via les gestionnaires de crédits (*Initiators of spending*). Le ministère des finances a peu d'importance, en comparaison avec les ministères sectoriels, avec à sa disposition les pouvoirs d'autorisation des paiements (*Ordonnateurs*), les départements du budget, les contrôleurs financiers, les départements d'ordonnancement, le département du trésor et les comptables publics. Nous insistons ici sur le poids du décideur de la dépense qui reste toujours celui du ministère sectoriel.

Le contrôle des dépenses et des paiements, le contrôle interne et l'audit interne sont dédiés au ministère des dépenses dans les pays anglophones mais il reste au ministère des finances dans les pays francophones avec séparation nette de l'ordonnateur et du comptable publique. Une telle séparation est inexistante dans le système anglophone.

Pour ce qui est de la comptabilité publique, les rapports bancaires et fiscaux, il convient de constater la continuité du modèle traditionnel européen :

- L'enregistrement des opérations au comptant (cash-basis) ;
- Comptabilité faiblement actualisée au cours de l'année ;
- Absence des comptes annuels qui respectent les délais comptables.

Les pays francophones ont une particularité d'abord de disposer d'un système comptable formel et complexe, avec une balance finale. Ensuite, les comptes sont centralisés dans le ministère des finances et les comptes ne peuvent pas être fermés même après la fin de l'exercice. Enfin, le compte du trésor est unique. Par contre dans les pays anglophones, c'est le ministère de la dépense qui prépare les comptes de l'année pour le ministère des finances et il existe une multiplicité des comptes du trésor.

c) L'influence des donateurs (des dons ou des crédits) et les acteurs politiques dans les PASS.

Nous venons de voir que les pays anglophones de l'ASS fonctionnent, sous une base juridique du Royaume Uni de 1913 (*Standing Orders*), de 1787 (*Acte de contrôle parlementaire*) et de 1866 (*Exchequer and Audit Dipartament Act* : E et ADA). Pour le cas des pays francophones c'est la constitution de la Révolution Française (1789) qui prédomine, suivie par la Loi Organique des Finances Françaises de 1959. Viennent ensuite l'environnement politique international et l'action philanthropique.

L'environnement politique international, causé par les problèmes de l'évolution de l'économie mondiale, influence aussi les systèmes budgétaires des PASS. Cette influence s'observe à travers l'action des multinationales et des grandes puissances. Avant la chute du Mur de Berlin, c'était la Guerre Froide. Maintenant, ce sont les économies émergentes dominées par la Chine qui concurrencent avec les économies avancées dans la recherche des matières premières. Ces dernières sont composées essentiellement du pétrole (surtout après la crise du Golf Persique), du gaz naturel et d'autres minerais métalliques. L'action des multinationales et des grandes puissances peut s'observer directement à travers les succursales ou les ambassades mais aussi par différentes relations diplomatiques. Cette action se complique si les ONG et les actions diplomatiques se comportent en lobi. Lienert (2007 : 15) mentionne que les donateurs ont une voix

d'autant plus que les déficits budgétaires sont financés par l'assistance extérieure. Ensuite, il mentionne qu'un petit groupe de professionnels transnationaux[77], qui est basé dans les ministères clés et dans les agences des donateurs, représente le point de vue du fondement des politiques budgétaires et provoque la porosité des gouvernements au moment de déterminer le développement national (selon Gould et Ojanen, 2003 cités aussi par Lienert, 2007: 15). Nous partageons l'opinion de Lienert qui qualifie cette affirmation d'exagérations mais c'est cette même affirmation qui justifie en grande partie la dualité et la fragmentation budgétaire dans les systèmes budgétaires des PASS comme nous le verrons, pour le cas du Burundi, au Chapitre IV.

Les acteurs ou protagonistes qui influencent les finances publiques des PASS ne sont pas réduits à la domination étrangère seulement. La structure politique caractéristique, la structure sociale caractéristique et la structure économique caractéristique constituent l'autre véritable influence sur les finances publiques. Ces structures déterminent les acteurs et agents du secteur public de toute collectivité. Les littératures consultées pour ce chapitre II fustigent et stigmatisent l'influence de la colonisation, le capitalisme et la révolution industrielle, néanmoins, nous les considérons comme des phénomènes socio-économiques capables de générer des avantages et inconvénients. Parmi les avantages, nous considérons fondamentalement l'amélioration des mentalités de l'homme au niveau universel ; celle de l'« *homo oeconomicus* ». Même dans les PASS la mentalité a changé drastiquement avec le contact du monde industrialisé, généré à partir du 15è Siècle.

Au XIXe Siècle, les acteurs des finances publiques des économies actuellement avancées sont la bourgeoisie conservatrice détentrice de

[77] Pour illustrer par le cas du Burundi, l'Office Burundaise des Recettes (OBR) est dirigé par un expert Irlandais depuis 2010.

l'activité économique et des capitaux (Bustos Gisbert, 2007 : 173). Trois acteurs (les dirigeants, les bourgeois conservateurs et les ouvriers révolutionnaires) dépendent entre eux profondément. Dans les PASS, il existe d'abord une intelligentsia localisée dans la fonction publique ou dans les entreprises publiques ou parapubliques. Cette intelligentsia a une aspiration bourgeoise surtout qu'elle est parfois issue de la bourgeoisie conservatrice de la société précoloniale. Les commerçants détenteurs du capital et d'une partie de l'activité économique sont de véritables courtiers du gouvernement. Enfin, la mase paysanne rurale sédentarisée par la colonisation s'est occupée à une autosubsistance rationnelle mais avec peu de ressources. Chacun des trois groupes présente sa rationalité.

La masse paysanne est très rationnelle (contrairement aux croyances médiatiques des ONG) dans la lutte pour sa survie. L'exemple de sa rationalité s'observe dans la RDC ancien Zaïre, ou les villageois n'ont pas supporté des lignes hautes tension qui passent sur les toits de leurs cabanes sans transporter d'électricité pour de longues périodes. « *Les villageois ont dépecé la » ligne haute tension la plus langue du monde, de ces cornière pour construire lits, pelles et autres outils* » (Bayart, 1989 : 292). Néanmoins, elle est peu formée et par conséquent moins émancipée dans la lutte politique pour sa cause. La masse paysanne représente parfois 90% de la population des PASS. Elle recourt peu au marché et, avec l'occupation de presque 90% de l'activité économique par la masse rurale, il est quasiment impossible pour l'Etat d'effectuer des prélèvements fiscaux. La masse paysanne rurale ne génère pas d'excédent de production en général[78]. Même s'il y a excédent, elle attend la saison des prix élevé pour vendre leur excédent si maigre soit-il ou elle se contente de vendre une partie de sa production seulement pour se procurer du bien qu'elle ne produit pas

[78]Il n'y a pas d'analyses sur l'effet d'une vente de l'excédent (une quantité minime : 1kg de haricot, 1 kg de Riz, une panier de 30 avocats, …) produit par un ménage rural burundais. Cet excédent est négligé mais, une grande entreprise de production du haricot se verra concurrencée par 800000 kg de haricots produits par 800000 ménages.

(Funenge, 2004 : 33), ou encore elle préfère donner l'excédent à ses parents et amis.

Les commerçants sont essentiellement constitués des intermédiaires de la commercialisation des produits agricoles, des commerçants du sel et des habits. Ils sont très adaptés à une demande et une offre très faible. Les produits agricoles sont achetés par eux, dans la masse paysanne agricole avec des prix très bas pour les vendre au prix exorbitants capables de couvrir les coûts de stockage, les impôts et évidemment les pots de vin aux dirigeants politiques. Ils sont de véritables détenteurs des capitaux, financent les campagnes électorales des partis politiques et se font élire dans les parlements dans l'objectif de protéger leur richesses.

L'intelligentsia se trouve dans la fonction publique. La rationalité des fonctionnaires « *consiste à prélever sa part du gâteau national* » sans se faire prendre « *sinon* » l'on doit se contenter « *d'un hypothétique salaire qui nourrira la famille les trois premiers jours du mois, si l'on rate le coup salvateur, si l'on se laisse surprendre et abattre par ses concurrents, fussent-ils revêtus des oripeaux de l'usage légitimes de la coercition* » (Bayart, 1989 : 292).

Ainsi, comme le perdant est la masse paysanne, il y a des difficultés d'expliquer à celle-ci la signification des biens collectifs. Pour la masse paysanne, les routes sont pour le transport des administrateurs et réduisent d'ailleurs leurs terres cultivables. Les hôpitaux ne soignent que les fonctionnaires ou les commerçant courtiers du gouvernement, les écoles n'ont pas de sens car ils n'ont pas de l'argent pour payer l'uniforme et les frais scolaires, etc. Dans ces conditions, nous pouvons nous demander si réellement la constitution et la loi budgétaire jouent leur rôle comme elles le jouent dans les anciennes métropoles ou les deux ont un rôle figurant ? Dans la suite du texte, nous verrons que les politiques et les systèmes budgétaires

ne sont pas les actions de la masse paysanne mais plutôt les actions des philanthropes qui chevauchent avec les gouvernements des pays respectifs.

II.3. LA RÉFORME BUDGÉTAIRE DANS LES PASS.

Les réformes budgétaires dans les PASS ont une tendance à se concentrer sur la gestion du budget de développement par rapport au budget ordinaire. Ces réformes sont promotionnées essentiellement par les donateurs ou les créditeurs des PVD. C'est pour cela que nous rencontrons des réformes fiscales ou budgétaires plus avancées au niveau légal dans les PASS que dans leurs anciennes métropoles. Dans cette partie du travail, nous nous pencherons sur l'analyse des réformes des finances publiques qui sont entrain de se réaliser dans les PASS.

II.3.1. Le système de gestion des dépenses publiques (Publics Finances Management : PFM) dans les PASS.

Comme nous venons de le voir, les réformes budgétaires ne peuvent pas trouver une pression réformiste intérieure dans les PASS, la population étant peut sensibilisée sur les finances publiques et les gouvernements étant dictatoriaux ou peu démocratiques. Par conséquent, les problèmes des finances publiques surviennent[79] :

- Quand le pays connaît une réticence des donateurs ou des pourvoyeurs de crédits ;
- Quand il y a un embargo économique provoqué par les pays voisins ;

[79] Nous allons aussi montrer cela dans la dernière section du chapitre IV pour le cas du Burundi.

- Quand il y a un changement de gouvernement ou coût d'Etat sans remise et reprise, ce qui est le plus fréquent ;
- Quand les fonctionnaires ne sont pas satisfaits : dans les PASS, les fonctionnaires de l'Etat et les militaires jouent le rôle de l'ouvrier/salariés des économies avancées. En effets, d'eux dépendent les résultats électoraux, l'acceptation ou le rejet d'un coup d'Etat. Les fonctionnaires constatent et comprennent relativement les biens et les besoins du secteur public ;
- Quand se termine une guerre, etc.

Même si les réformes sont largement influencées par l'héritage de l'ancienne métropole, il existe trois grandes réformes, toutes réalisées avant la fin de la Guerre Froide : La tentative de mettre en place le budget fonctionnel par programme ou le PBS, les programmes d'ajustement structurel (PAS) et les programmes de lutte contre la pauvreté.

Nouvellement indépendants, les Etats de l'ASS ont directement suivi le line-items sous l'influence des métropoles ou pays avancés économiquement. Les donateurs, constatant une gestion peu efficace, introduisent les modèles américains du budget de performance, le PBS, le ZBB ou PPB dans les finances publiques des nouveaux Etats. Beaucoup de pays constatent qu'ils ont peu de sources de revenu et cherchent des emprunts auprès des préteurs étrangers comme la Banque (Assibey-Mensah, 1999). Les conflits ne manquent pas d'influence étrangère et la recherche du soutien populaire pour générer des politiques de développement.

Les mesures populaires de politiques de développement ne coïncident pas avec les standards de prudence fiscale établis par les prêteurs étrangers. Dans la situation des classes, que nous décrivons pour le cas du Burundi au chapitre III.2., l'Etat a toujours besoins de la dette extérieure, pour financer des mesures budgétaires, quelle que soit la popularité, suivant les standards

des donateurs. Par conséquent, la prévision budgétaire n'est pas coordonnée et intégrée à cause de la séparation du planificateur et de l'agent de prévision budgétaire. Assibey-Mensah (1999 : 95) conclut que le manque de main mise sur la prise de décision budgétaire aboutit à un moral faible du fonctionnaire du service budgétaire, à la baisse de la productivité et à la fuite de cerveaux.

Après l'échec du *line-items* et du modèle américain du budget par programme au niveau des résultats correspondants, la Banque et le FMI augmentent l'intensité de la dette sous les programmes budgétaires multi-annuels dénommés :

- Les programme de relance Economique (PRE) financés par le FMI
- Les programmes d'ajustement structurel (PAS) financés essentiellement par la Banque.

Les Programmes de Relance Economiques visent la mise en place des politiques budgétaires conjoncturelles du secteur public. Ils sont répartis sur 3 ans d'où la dénomination du plan triennal. Selon Assibey-Mensah (1999: 98) les programmes de relance économique dépendent de l'engagement du gouvernement, comme conditionnalité d'obtention du crédit, ensuite il faut :

1. La dévaluation de la monnaie nationale pour attirer l'investissement privé ;
2. L'augmentation des prix des producteurs pour les produits industriels ;
3. Réduction des dépenses gouvernementales pour lutter contre l'inflation ;
4. Réduction de l'augmentation du déficit budgétaire à des pourcentages près du PIB ;
5. La restructuration du système bancaire.

Les programmes d'ajustement structurel constituent le modèle de base pour lequel était destiné le programme conjoncturel de relance économique. Promu par la Banque, les PAS financent (simultanément avec le PRE) les programmes d'investissement de long terme pour lutter contre les problèmes économiques structurels. Ce programme est venu arrêter les déficits budgétaires chroniques des PASS. Les objectifs à atteindre dans les PAS sont les suivants :

1. La stabilisation de l'emploi par un recrutement massif du personnel qualifié ;
2. La restructuration des salaires des fonctionnaires ;
3. La coordination des activités budgétaires et de développement ;
4. L'augmentation du salaire des enseignants ;
5. La mise en place d'un Programme d'Investissement Public (PIP).

Il faut constater que les deux programmes du FMI et de la Banque ont des causes d'échec variées dont celles économiques sont :

- La classique condition (ou le théorème) de Marshall-Lerner, pour la variation des variables monétaires et financières du commerce international, n'est pas remplie pour l'ASS pour la mise en place des politiques conjoncturelles agissant sur les agrégats du commerce international comme le taux de change, les élasticités-prix à l'importation et les élasticités-prix à l'exportation ;
- La masse paysanne ne dispose pas de capital humain suffisant. Assibey-Mensah (1999 : 101) utilise l'expression « *the plight of the masse* » (la détresse de la masse) pour ne pas dire la détresse de la masse paysanne car il n'y a pas d'autre masse en détresse que la masse agricole (paysanne ou rurale). Cette dernière ne dispose pas d'accès à la santé, à l'éducation et, elle est inapte à

produire/accumuler de la monnaie pour satisfaire les besoins basiques.

La trace de ces deux programmes dans les systèmes budgétaires des pays de l'ASS se manifeste dans la dualité budgétaire tant dans sa présentation que dans sa préparation. Le département du budget du ministère des finances prépare et consolide le budget courant et le département du budget du ministère de la planification prépare le budget en capital comme budget de développement. Le PIP reflète alors le budget de développement qui doit être financé par les ressources intérieures du gouvernement (Impôts, taxes droits des douanes ou la Dette/aide intérieure) et l'ensemble des investissements publics financés par la Banque, le FMI ou les autres donateurs externes. La dualité budgétaire causée par le PIP et le PIP lui-même ont provoqué des mécontentements au sein de l'intelligentsia et, bien sûr, dans la classe politique de l'opposition comme le cas du Ghana l'illustre (Assibey-Mensah, 1999 : 101-109).

Les conséquences du système de planification du FMI et de la Banque dominé par les PAS se résument en deux au niveau économique :

- Dans les finances publiques, le PIP imprime formellement dans les PASS le système de double-budget. Seul capable de satisfaire les membres du gouvernement et les donateurs ;
- Dans la structure économique, certains des objectifs de la PAS ont été atteint mais les variables du développement humain continuent de se détériorer. Cette conséquence se retrouve dans la littérature du développement sous la dénomination de « *coûts sociaux des PAS* », lesquels obligent un changement de stratégies des donateurs.

Actuellement, le système de double-budget s'applique ainsi, mais avec des prévisions et des comptabilités publiques toujours archaïques dans les PASS. Les innovations de la prévision budgétaire à double-budget sont

exposées dans les travaux de Fölscher (2006), Gupta, Et al. (1997), Simwaka (2006), Sulemane (2006). Fölscher, Simwaka et Sulemane, étaient présents dans un séminaire en Décembre (2004) sur les difficultés pour lesquelles les pays africain font face pour réaliser des budgets réalistes. Ce séminaire annuel a été le premier d'une suite qui continue jusqu'aujourd'hui. Ces séminaires déjà réalisés, avec les publications correspondantes, constituent une référence dans la compréhension des pratiques budgétaires des PASS. Comme base de notre travail, nous retenons CABRI (2004), CABRI (2005), CABRI (2006), CABRI (2007) ; CABRI et ADB (2008). De ces travaux, nous déduisons les reformes budgétaires de plusieurs catégories que nous groupons en trois : réformes dans les finances publiques classiques en général, réformes dans la comptabilité publique et dans la classification budgétaire et les innovations dans les réformes budgétaires des PASS.

a) Réformes des finances publiques en général.

Comme nous l'avons vu dans le premier chapitre, les modèles classiques de réforme des impôts et taxes vont côte-à-côte avec les reformes dans la gestion des dépenses publiques. Les réformes des taxes et Impôts seront vus dans la sous section suivante. La réforme des finances publiques est en grande partie réduite à la réforme des procédures budgétaires qui sont divisées entre 4 niveaux distincts : la préparation ou la prévision budgétaire au niveau de l'exécutif, l'approbation du budget localisée au niveau législatif, l'exécution du budget réalisée au niveau de l'exécutif, l'audit et l'évaluation localisés dans le législatif ou dans l'exécutif. Les études déjà réalisées jusqu'à présent montrent une ressemblance entre les finances publiques françaises, telles que définies dans la loi de 1959, avec les finances publiques des PASS francophones. De même, il existe une similitude entre les finances publiques du Royaume Uni avec les finances publiques des PASS Anglophones. Ceci signifie que la problématique des réformes budgétaire de l'Europe Occidentale s'est transposée dans les

PASS. Il faut, néanmoins, comprendre les principes budgétaires classiques qui se sont implantés dans l'Europe Occidentale en pleine révolution politique/démocratique, et qui se sont ensuite implantés dans un univers à fonctionnement précolombien, pour ne pas dire primitif, comme l'ASS. En effet, si les principes fondamentaux de la démocratie moderne sont transmis vers un univers de bonne gouvernance de l'argent des peuples, alors, les questions en relation avec la structure légale pour des finances publiques saines sont à poser (*Khasiani et Makau* , 2004: 45) pour le cas des PASS :

- Existe-t-il une séparation entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif. Non, car beaucoup des parlements dans les PASS sont mises en place de manière artificielle parfois sous une main invisible de l'armé. De plus, les gouvernements sont peu contrôlés par la masse, suivant des élections libres du modèle des pays à économies avancées ;
- Qui et quand s'exerce une responsabilité ? Il n'y a pas de frontière entre le gouvernement d'une personne ou le gouvernement de la masse. Tous les maux des pratiques budgétaires de l'Europe préindustrielle et/ou pré-démocratiques fleurissent dans les PASS ;
- L'interrelation comptable existe-t-il ? Dans les PASS, il existe une confusion entre les comptables publiques, les ministres, les agents du service du trésor public, les parlementaires, la comptabilité publique et le président du pays ;
- Existe-t-il une transparence dans las gestion des dépenses publiques ? Non, et il serait superflue parler de la transparence devant une population qui ne la demande pas. Néanmoins, devant les donateurs externes, il y a une transparence énorme : même le stylo, les papiers, les habits ou les repas des présidents sont montrés avec les fournisseurs correspondant pour justifier l'usage des aides et des crédits extérieurs.

Si Khasiani et Makau se posent toutes ces questions, c'est parce que tous les principes des finances publiques dans les PASS, ainsi que les réformes correspondantes, restent toujours dans les papiers. En effet, dans les PASS, on est parti des réformes budgétaires avec des travailleurs des finances publiques non préparés, avec une administration qui a changé d'orientation politique et une masse ignorante :

- Au Burundi, depuis l'indépendance, l'administration n'a pas changée quant à la corruption. En effet, quelles que soient les élections, les anciens administratifs changent de parti politiques pour ne pas perdre le poste ou les privilèges ou, pour ne pas être poursuivis de ses malversations commises dans le gouvernement sortant ;
- La Tanzanie, l'Uganda et le Rwanda sont beaucoup présents dans la littérature des réformes budgétaires. Néanmoins, nous sommes dans les pays où les principes démocratiques sont artificiels, avec une structure politique qui a peu variée en Tanzanie (depuis son indépendance), au Rwanda (depuis 1973 jusqu'en 1994 et depuis 1994 jusqu'à nos jours), en Uganda (depuis 1986), malgré des simulations électorales pour déboussoler les pays et les ONG donateurs d'aide ou des crédits ;
- Au Zimbabwe, en Tanzanie, en Angola, le Kenya, etc. la terminologie de gestion démocratique existe mais elle est artificielle.

Dans les PASS en général, le budget est en Anglais ou en Français juridique et académique pour une population qui parle des langues locales et avec des concepts fiscaux peu fréquents. Ceci signifie que le budget est présenté aux donateurs externes d'autant plus que l'opposition et l'électorat intérieur sont peu formés ou informés, complices ou simplement no instruits. La gestion artificielle des finances publiques serait alors comprise au sens où tous les projets financés par les donateurs sont mises en place mais les projets financés par les ressources internes n'existent pas.

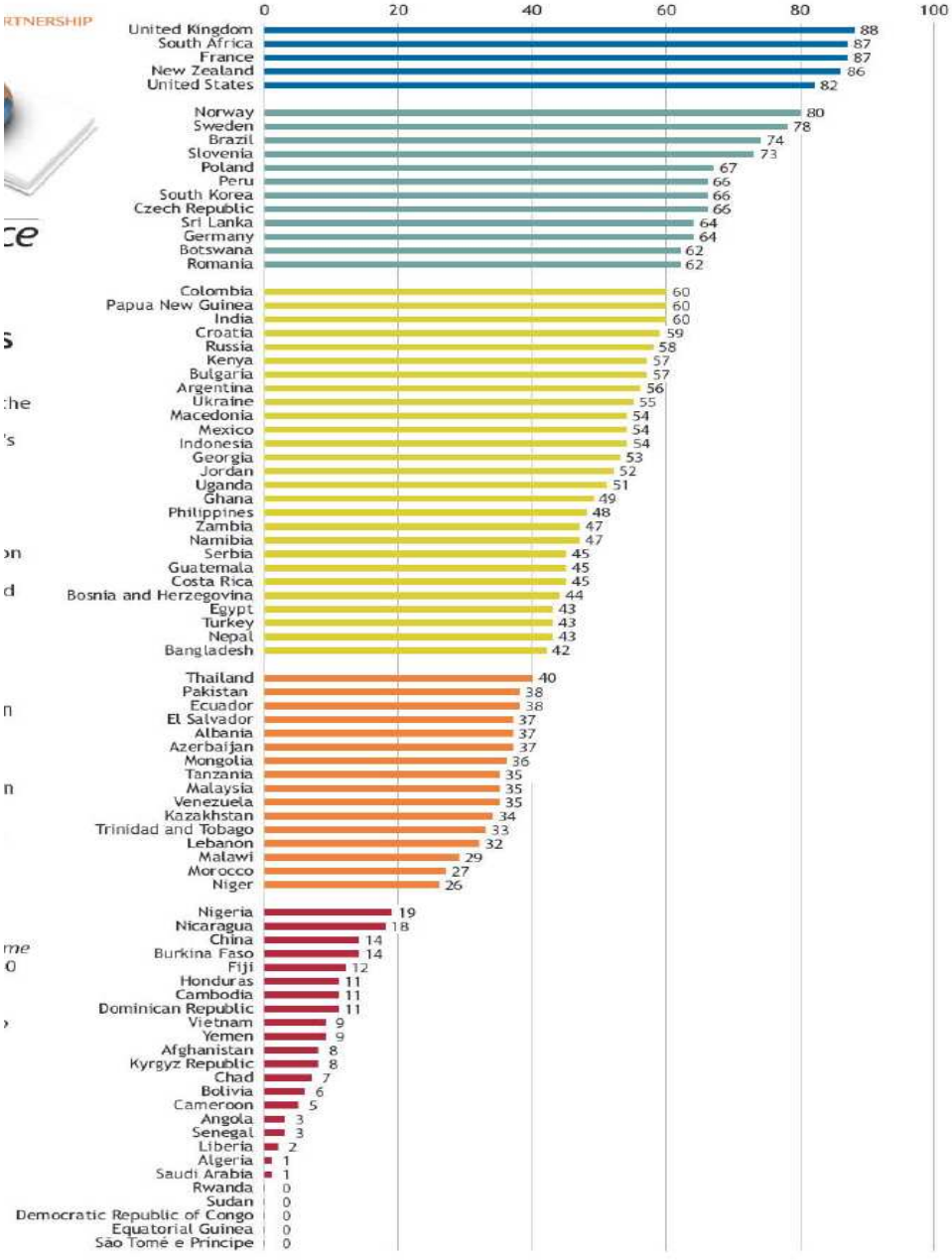
Les résultats de l'enquête de l'IBP ont mis à plat toutes les finances publiques en Afrique comme ça se voit sur la figure 7 de la page suivante. Sur cette figure, nous constatons que l'Afrique du Sud (Rép.) est le plus démocratique dans les finances publiques. Le Kenya, l'Uganda, le Ghana, la Zambie, la Namibie, les plus parlés dans la littérature des finances publiques des PASS ne fournissent que quelques informations sur le Budget. La Tanzanie et le Malawi (pourtant montrés comme modèles démocratiques) et le Niger fournissent des informations minimales. Le Nigéria, le Burkina, le Tchad, le Cameroun, l'Angola, le Sénégal, le Liberia, le Rwanda, le Soudan, la RDC, la Guinée Equatoriale et le Sao-Tomé et Principe (sont retenus de part leur réputation dans la littérature économique et dans les donateurs comme les meilleurs modèles) fournissent très peu o Zéro informations sur les pratiques budgétaires. Les autres non cités ici ne fournissent rien comme information[80] ce qui confirme que la translation des principes budgétaires s'est réalisé d'une manière purement artificielle ou précoce.

Même si la réalité des pratiques budgétaires est mise en doute dans les PASS, nous constatons certaines des caractéristiques intéressantes, comme premiers signes de pratiques budgétaires :

- Temporairement, il existe une planification budgétaire comme le montre la figure 8 de la page suivante. Sur cette figure, nous voyons que les 26 pays considérés repartissent dans le temps la procédure budgétaire. Tous les pays analysés sont loin du modèle anglophone qui donnent moins de 100 heures pour voir le budget (de la part du parlement) ;
- La même figure 8 montre que la procédure va bien jusqu'à l'approbation du budget. Après la fin de l'exercice, seuls l'Afrique du Sud (Rép.) et les Iles Maurice présentent les comptes audités dans les 6 premiers mois. Le Nigeria les présente dans 8 mois. Le Ghana,

[80] Les résultats observés du rapport de 2009 restent les mêmes pour ces pays dans l'IBP 2012.

Figure 7. Indice d'ouverture budgétaire dans le monde.



* * *

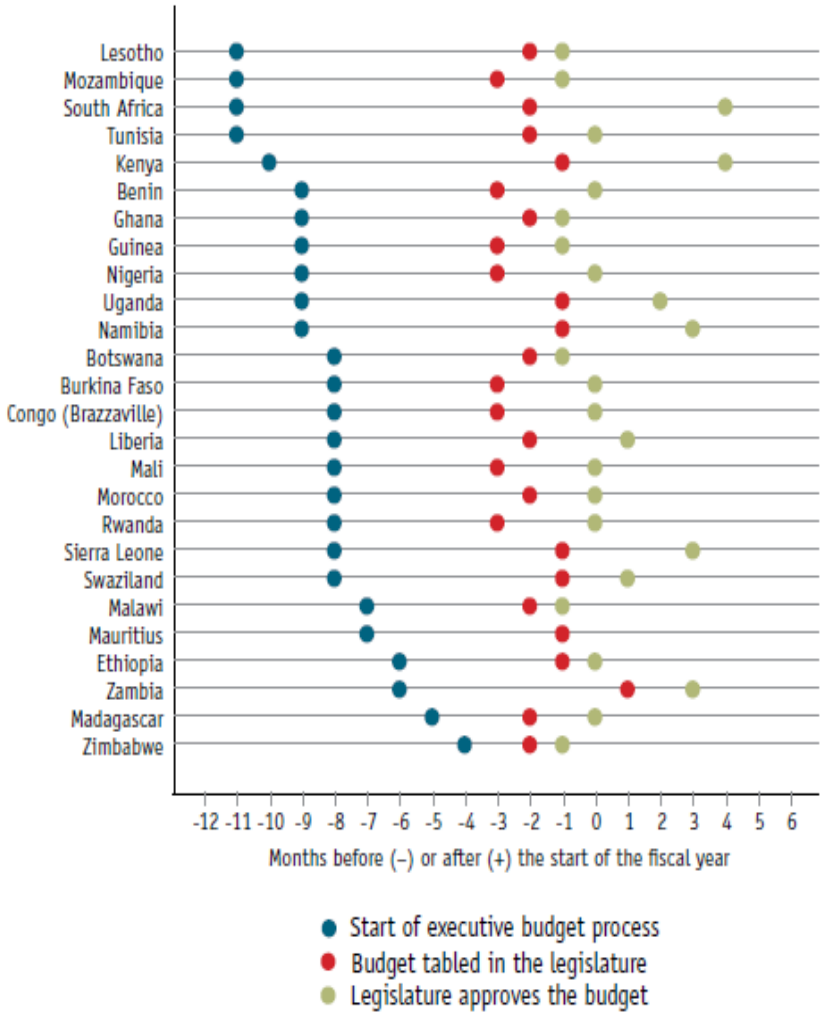
Open Budget Index 2008 - 9

le Rwanda, l'Ethiopie, l'Uganda, la Zambie présentent les comptes audités 9 mois après la fin de l'exercice. La Mozambique, le Kenya, la Namibie et le Swaziland présentent les compte audités le 11e et le 12e mois après la fin de l'Exercice. Le reste présente ces comptes après une année ou ne les publient jamais (CABRI et ADB, 2008: 5) ;

- Dans la préparation du budget proprement dit, la prévision est du haut vers le bas (*Top-down budgeting*), sauf pour l'Afrique du Sud (Rép.) et le Zimbabwe. Le reste des pays impose des chiffres limites, des chiffres indicateurs, planchers ou plafonds aux ministères. 14 sur les pays de la figure 8 ont comme seuls décideurs financiers le président et le ministre des finances, en cas de conflits entre les départements du budget dans chacun du reste des ministères. Très peu de pays ont une législation budgétaire qui permet une prévision budgétaire multi annuelle mais, il existe des indications (limites, plafond ou plancher) pour certains ministères. D'une part, il y a des pays qui ont un budget double et d'autre part non ;
- Dans la procédure législative, seuls l'Ethiopie, le Libéria, la Mozambique, la Namibie et le Nigéria donnent tous les pouvoirs au parlement d'amender les éléments du budget en projet. Malheureusement, seul le Libéria n'accepte pas un budget non voté par le parlement. Soulignons qu'après le vote du budget par le parlement, il n'y a ni de comité de suivie, ni d'unité de recherche rattachée au gouvernement ou au parlement pour des affaires budgétaires. Dans la procédure législative, les pays anglophone avec le système Westminster du Royaume Uni ont présenté une faible anomalie au niveau du pouvoir législatif à faveur de l'exécutif ;
- L'exécution du Budget approuvée par le parlement devient compliquée car, à l'exception du Benin, du Lesotho et du Madagascar, du Malawi et de la Namibie, le gouvernement peut changer les chiffres du budget et sans accord préalable du parlement.

Surtout que ces changements vont dans le sens d'augmenter les dépenses et les recettes ;

Figure 8. Répartition dans le temps de la procédure budgétaire.



NOTES: Based on Q25 'In practice what is the timeframe for the budget drafting process? Please indicate how many months before the beginning of the fiscal year each of the following stages takes place.' (item 'Budget process begins in the Central Budget Authority') and Q39 'In practice what is the timeframe for the following stages of the budget approval?' (items 'The budget is presented to the legislature' and 'The budget is approved by the legislature'). Responses for Liberia (Q39), Madagascar (Q39), Mozambique (Q25) and Namibia (Q25) were classified on the basis of survey comments or delegate comments at the Pretoria workshop.

Source : CABRI (2008 : 4).

- Le budget est caché dans les tiroirs des directeurs d'exécution. Le budget est en français et/ou en Anglais pour exclure la masse paysanne analphabète. Mais aussi, il contient des vocabulaires recherchés ou très techniques pour être peu compris par les fonctionnaires véritables ouvriers, qui surveillent fortement les dirigeants politiques.

b) Les réformes dans la classification budgétaire et dans la comptabilité publique.

Il faut reconnaître que les PASS ont toujours été les meilleurs élèves dans l'adoption des classifications budgétaire modernes telles qu'elles ont été modifiées en 2001 et en 2008 par le FMI. Il existe un respect absolu de la classification en 4 chapitres pour les recettes : I1 Taxes, I2. Contribution Social, I.3 subventions et I.4 autres revenus. Pour les dépenses, il y a deux types de classification : la classification économique et la classification fonctionnelle. La classification Economique des dépenses fait ressortir les chapitres suivants : 2.1. Rémunération des salariés ; 2.2. Usage des biens et services ; 2.3. Consommation fixe des intérêts sur capital ; 2.4. Intérêts ; 2.5. Subsides ; 2.6. Subventions ; 2.7. Bénéfices sociaux et 2.8. Autres dépenses. La classification fonctionnelle fait ressortir les chapitres suivants : 701 Services public Généraux ; 702 Défense ; 709 Ordre public et sécurité ; 704 Affaires Economique ; 705 Protection de l'environnement ; 706 Logement et équipement communautaires ; 707 Santé ; 708 Recréation, culture et Religion ; 709 Education et 710. Protection sociale[81].

Cette classification fonctionnelle est la plus utilisée vue qu'elle approche une de la classification du line-Items traditionnels. Les PASS disposant de plusieurs ministères supérieurs aux 10 chapitres, il existe un problème de concilier les classifications du FMI et celles de l'héritage colonial. Il existe

[81] Source : FMI (2001). Gouvernement Finance Statistics Manual.

des parties des chapitres avec une allocation du revenu un peu plus négligée ou sans la classification fonctionnelle. Pour le Burundi, par exemple, le ministère de l'Agriculture et de l'Elevage avaient environ 1 Millions d'euro pour réguler 50% de l'activité économique du pays en 2006, le Ministère du Commerce et de l'Industrie disposait d'environs 300 miles euro par an.

Remarquons que cette classification est unique pour les recettes, comme nous l'avons vu dans le premier chapitre. Pour ce qui est des dépenses, comme le système de gestion est strictement double, nous rencontrons une classification anarchique parfois floue dans le budget courant (Budget de Fonctionnement) et une classification très stricte du Budget d'investissement. Les détails du budget investissement sont parfois curieux. Pour le Burundi, en 2006, il y a achat de groupe électrogène (SGG) pour 3000€, appareils téléphonique, une connexion à Internet, dans le parlement .... Il y a aussi achat d'un groupe électrogène pour la résidence du Vice-président. Ces détails ne peuvent pas être visibles dans les budgets des pays avancés.

Les PASS ont une comptabilité publique exactement harmonisée avec la prévision budgétaire et le budget. Ce qui constitue une avancée institutionnelle significative par rapport aux autres pays à économie avancée. Même comme ça, la comptabilité publique suit toujours l'ancien modèle d'enregistrement des opérations au comptant (Cash-Basis) avec une classification du *Line-Items* ajustée à la classification du FMI (2001). Beaucoup de pays ont une tendance d'adopter la comptabilité par exercice dans les organisations ou entreprise publique surtout.

c) Les Innovations dans la gestion des dépenses publiques.

Trois innovations importantes dans les PASS : La gestion de l'aide ; le budget double au niveau des dépenses et le budget du développement, sur

lesquels s'ajoutent les budgets pour la première ou la deuxième année qui suit l'exercice concernée.

La gestion de l'aide est de plus en plus un problème dans les PVD. En effet, la dette est toujours croissante et s'adresse à des institutions et niveaux administratifs variés. D'ou nous avons une gestion du flux de l'aide qui peut parfois provoquer des problèmes économiques comme le Syndrome Dutch (Maladie Hollandaise ou Dutch Desease). Celui-ci étant un phénomène qui réduit la stimulation de la population ou de l'industrie à produire, suite à un flux de revenu fortuit et généralement naturel. De même pour les PASS, un flux d'aide excessif génère des revenus pour le gouvernement et génère des subventions pour la masse, sans production intérieure correspondante. Ce phénomène s'est observé au Rwanda suite au flux d'aide qui s'est accompagné d'une appréciation du prix des produits exportés dans ces dernières années. La gestion des flux d'aide permettrait de la repartir sur le long terme et sur tous les secteurs et d'importer des biens du budget en capital.

Dans certains pays comme au Rwanda et au Malawi, l'institution ou le département de l'aide et des crédits est mise en place avec pour objet la détection et la gestion des donateurs imprédictibles ainsi que la mise en place d'une coordination du flux d'aide. Les flux d'aide et des crédits demandent un suivi rigoureux des donateurs surtout sur l'orientation des dons et des crédits, le suivi des déroulements des opérations d'exécution budgétaire concernées avec l'aide et l'évaluation des performances. Dans ce cas, presque tous les PASS présentent un budget double, l'un courant et l'autre en capital. Le budget en capital est l'unique budget sûr et le plus suivi. Le budget en capital est généralement financé par des dons ou des aides.

Avec la monté de la malversation, les crédits budgétaire d'investissement sont regroupés dans les autres budgets généralement gérés par des institutions publiques ou ONG indépendantes. Si nous combinons les ressources avec le budget en capital, financé par les recettes intérieures, le budget en capital financé par les aides et les dons et le budget en capital financé par les crédits extérieur, alors, nous obtenons le budget de développement.

Dans certains cas, le budget est réparti sur deux ou trois ans. Mais, il s'agit des budgets spéciaux, pour des projets spéciaux, qui ne sont pas en rapport direct avec le budget courant ou le budget en capital. Nous ne pouvons pas directement conclure qu'il y a un budget multi annuel pour les PASS. Il y a plutôt des programmes budgétaires multi annuels mais gérés de manière indépendante au budget général de l'Etat.

II.3.2. Les réformes budgétaires en rapport avec les recettes.

L'approche d'analyse des recettes présente une différence fondamentale entre les pays avancés et les PASS. En effet, les taxes et impôts, dans les pays avancées sont peu variables d'autant plus qu'il n'est pas facile de toucher sur les variables économiques qui affectent les prix et qui constituent une mesure impopulaire. Pour les PASS, avec une masse paysanne rurale égale ou supérieure à 50% de la population (Cebrián Abellán, 2005 : 435) pouvant attendre 90% dans certains pays, ni l'augmentation ni la diminution des impôts et taxes ne peuvent être ni populaire ni impopulaires. Plutôt, comme la grande masse rurale ne paie pas d'impôts et taxes, l'unique introduction d'une forme de prélèvement fiscal génère un mécontentement des travailleurs fonctionnaires de l'Etat et des commerçants seuls demandeurs sur le marché de l'offre et de la demande classique.

Exemple : Au Burundi le président MICOMBERO, dans l'incapacité d'obtenir des recettes utilise l'impôt de capitation (pour les HAV), légué par le régime colonial, mais de manière beaucoup plus strict. Son successeur président BAGAZA supprima cet impôt et présente cet impôt comme une des principales causes du coup d'Etats de 1976. Pourtant cet impôt est l'unique possible pour fournir les biens publics ou les « merits goods » comme le montre Mataria (2009 : 1213) dans le financement du système de santé palestinien ou dans le financement du système de santé en général (Gottret et Schieber, 2006).

En effet, depuis la formation des collectivités organisées, les biens publics ou les services publics ont toujours été financés par des prélèvements sur l'économie, d'une manière ou d'une autre. Seulement, le problème de prélèvement sur l'économie se complique si le contribuable rejette le paiement d'impôt et survit sur le court et le moyen-terme sans encourir à aucun problème conséquent. Dans ce cas, si les gouvernements des PASS augmentent l'impôt sur les produits agricoles, les producteurs abandonnent directement de produire pour le marché. Ainsi sans argent, la masse a droit à ne rien payer, à moins que l'état prélève les produits bruts ce qui devient superflue au XXIème Siècle.

Malgré ce mur aux prélèvements fiscaux, les gouvernements des PASS introduisent des impôts et taxes sur les autres activités économiques représentant moins de 50% dans l'économie. Dans cette partie du texte, nous analysons le système de gestions des recettes et les réformes en cours mais connaissant qu'au moins les 50% de l'activité économique dans les PASS sont informelles et par conséquents non imposables.

Dans la publication de CABRI (2007), il a été passé en revue le système de gestion des recettes. CABRI (2007 : 73-114) présente les pratiques budgétaires des PASS en général. Chen, Et al. (2001) présentent l'impact

des recettes, et des impôts et taxes en particulier, en Uganda. Gemmell et Morrissey (2005) critique les conséquences des réformes conjoncturelles et structurelles du FMI et de la BM dans le PVD et surtout en ASS. Prakash et Cabezon (2008) présentent les rapports entre la gestion des finances publiques et les conséquences fiscales dans les PASS et spécifiquement les PPTE. Gordon et Li (2009) explorent les politiques des impôts et taxes dans les PVD. Assibey-Mensah (1999) analyse les causes de l'échec de la mise en place de la taxe sur valeur ajoutée au Ghana entre 1994-1998.

De toutes ces études, il résulte que la situation de la gestion des recettes des PASS est résumée dans les trois lignes d'analyse suivantes :

- Les PASS comme tous les PVD présentent des politiques fiscales à changer. En effet, comme nous l'avons vu, les PASS n'ont pas en général de salariés comme dans les économies avancées alors que la redistribution devient très difficile si les taxes et Impôts ne concernent que les sociétés ou entreprises et les quelques fonctionnaires de l'Etat (Gordon et Li, 2009 : 2). Les PASS présentent 1/3 au moins des recettes obtenues à partir des prélèvements sur les économies des pays avancées. Les PASS ne peuvent pas obtenir les Impôts et taxes de l'économie rurale non monétisée, ni ne peuvent pas localiser les contribuables quand la population est nomade. Les recettes des PVD au niveau intérieur sont très basses pour pouvoir repartir la richesse sur tous les contribuables et les non contribuables ;
- Dans les politiques des recettes budgétaires des PASS, nous rencontrons trois étapes très importantes. Avant 1980, tous les PASS ont adoptés politiquement et juridiquement les modèles des pays anciennes métropoles coloniales. Dans ce cas, les sources des recettes sont, comme l'illustre le cas du Ghana (Assibey-Mensah, 1999 : 78-79), les taxes sur transactions, la taxe sur les services et les

taxes d'assises pour décourager la consommation excessive des produits de luxe ainsi que les droits des douanes[82]. A partir des années 1980, le FMI avec ses plans de relance économique et la Banque constatent effectivement que les recettes restent toujours moindres pour des pays déjà trop endettés. Ces deux institutions proposent la suppression des droits de douanes pour augmenter les impôts et taxes des produits intérieurs. De plus, elles proposent l'introduction de la TVA pour compenser les droits des douanes. Or pour une population qui se rend au marché pour acheter le sel et un ou deux habits, les mesures des deux institutions ont générées une chute des recettes du fait que les pays dépendaient des droits des douanes. Quant à la TVA, elle a durée peu de temps car les entreprises contrôlables par l'Etat sont réduites et ont vue leurs production concurrencée par celle du marché mondial. Tandis que le reste des entreprises travaillent de manière informelle. A partir des années 1990, le FMI et la Banque Mondiale n'ayant pas pu récupérer les crédits de la relance économique et des PAS, avec la chute du Mur de Berlin, les PASS entrent dans une situation problématique. En effet, les donateurs des crédits et des dons commencent à introduire la conditionnalité de bonne gouvernance, de développement et de démocratie. Cette dernière, au lieu d'augmenter les recettes génère jusqu'à présent une crise sociopolitique sans précédent dans les PASS. Actuellement, beaucoup des PASS sont dans les problèmes de gestion des recettes post-conflits constituées en grande partie par les dons des philanthropes provenant des diverses ONG[83] ;

---

[82] Nous incluons aussi les taxes sur les revenus des propriétés, les taxes et Impôts sur les personnes, les travailleurs autonomes, les compagnies, les biens domestiques, les hydrocarbures,…

[83] Le problème de la composition des taxes et impôts des PVD, et dans les PASS en particulier, a aussi été traité par Gemmell et Morrissey (2005), Chen, Matovu et Reinikka (2001) et Prakash et Cabezon (2008) : Chacun de ces auteurs accentue ses observations sur le problème de l'endettement, des impôts et celui de la réduction de la dette.

- L'aide ne nuit pas comme nuisent les institutions étatiques faibles ? Tel est le doute de Birdsall (2007 : 575). Bien-Sûr que oui, comme le prouve lui-même dans le cas des PASS. En effet, les PASS sont dans une situation où les recettes extérieures sous forme d'aides/dons représentent plus de 10% du PIB (Burundi : 31,2% ; RDC : 35 ;1% Erythrée : 35,5% ; Guinée-Bissau : 38,9% ; Mozambique : 30,5% ; Sao Tomé et principe : 69,9%, Sierra Léone : 35,8% (Birdsall, 2007 : 577). Birdsall constate que les pays qui dépendent des recettes extérieures, sous forme de dons sont aussi les mêmes qui présentent des faiblesses institutionnelles au niveau étatique. Malgré ce constat, les recettes fiscales sous forme de dons s'institutionnalisent dans les PASS comme nous l'avons vue dans le cas des dépenses financées par des dons. Le FMI (Rapport sur l'Afrique Subsaharienne, 2007) propose une série de stratégies de gestion de l'aide : l'usage de l'aide dans l'ajustement du déficit fiscal et du compte courant ; l'évaluation des risques de compétitivité, de la viabilité fiscale et de la dette, ainsi que la gouvernance fiscale. Enfin, l'ajustement au manque ou a l'aubaine de la dette non anticipée pour répondre ainsi au problème des réserves de devises est une stratégie de gestion des recettes extérieures. Ces modèles de gestion de l'aide s'ajoutent ou, simplement, trouvent pour origine la déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement[84]. Dans un tel environnement de pression extérieure, l'institutionnalisation de la gestion de l'aide montre son importance dans les budgets des PASS. En effet, l'aide et la dette extérieures sont, peut-être, les seules recettes qui arrivent dans les caisses publiques des PVD, la corruption bloquant toute

[84] Le contenu de cette déclaration peut être consulté sur le lien suivant : http://www.oecd.org/dataoecd/53/38/34579826.pdf. Les autres considérations relatives à la gestion de la dette sont disponible dans CABRI (Rapport 2007 : 158-18) avec pour lien suivant : http://www.cabri-sbo.org/en/publications-and-documents en sélectionnant le document intitulé « *3rd Annual Seminar Publication* »

> autre forme de recettes publiques sur le terrain national (dans la douane, les marchés ruraux, les bureaux administratifs locaux, les bureaux juridiques locaux, l'armée, la police, etc.).

Comme Cebrián Abellán (2005) le précise, la population des PASS est composée par une masse rurale agricole qui recourt peu au marché, des populations nomades rarement fixes. La population commerçante qui travaille dans un environnement informel et l'entreprise de culture agricole industrielle sont dépassées par la pression de l'offre agricole mondiale et par des produits synthétiques qui remplacent l'agriculture industrielle. Dans une population ainsi définie, comment prévoir les recettes avec un commerce informel et une population qui n'achète rien et par conséquent une population qui recourt à l'Etat très rarement ? Il apparaît paradoxal ou superflue fournir de l'eau, des routes et des hôpitaux (infrastructures de long terme) pour une population non encore urbanisée et dont la fuite vers la ville se réalise de manière vertigineuse. Pour ainsi dire, que les mouvements de la population sont énormes à tel enseigne que certaines infrastructures resteront obsolètes dans des régions totalement désertes.

Le problème de la non urbanisation des PASS génère des problèmes de contrôle des recettes publiques, problèmes dus à l'indépendance du ménage rural face aux activités du reste de l'économie. Cette indépendance génère un manque d'intérêt aux biens et services collectifs ou publics et, comme le ménage indépendant ne donne rien à l'Etat, il ne réclame rien et ainsi l'Etat ne donne rien à lui. Les populations des pays avancées économiquement sont dans une situation d'interdépendance obligée. En effet, il y a production des effets externes négatifs ou d'autres contraintes de la ville ou de l'urbanisation. Un véhicule polluant la terrasse, un appartement au dessus de l'autre, un salaire mensuel qui vient de la caisse de l'entreprise privée, les embouteillages, les déchets ménagers et industriels, le chômage qui se produit dans un ménage sans jardin potager, fruitier ou des cultures variées

aux environs de la maison familiale, etc., sont autant de causes de l'interdépendance, absentes dans les PASS.

Le problème des pratiques budgétaires des PASS se résument dans un paragraphe d'un article du Journal ABC[85] sur une réaction de Rafael Termes Carrero. Ce paragraphe est le suivant :

> "*El veterano economista se mostró en contra de incrementar el presupuesto de la UE con la ampliación de 10 a 25 países «porque todos contribuimos a sostenerlo y nada es gratis», al tiempo que resaltó que países como Alemania o Francia no pueden aportar mucho más «porque andan mal en sus propias economías y deberían acometer reformas». En ese sentido, añadió que «llevamos muchos engañando al pueblo» al asegurar que el Estado del Bienestar no cuesta nada «y en cuanto vemos que no es así la gente se pone de uñas»".*

Dans ce paragraphe précédent, cet illustre économiste s'oppose à l'ampliation du budget de l'Union Européenne (UE) causée par le passage de 10 à 25 pays membres. Pour lui, les peuples devraient payer leur bien-être dans un Etat de bien-être. Et par conséquent, chaque pays membres de l'UE devrait payer son bien-être.

Effectivement, les gouvernements des PASS se trompent en croyant que le déficit budgétaire ne peut pas être financé par l'augmentation des taxes et impôts intérieurs. Ils pensent que les pays avancés pourraient financer indéfiniment le bien-être de la masse rurale africaine par l'aide extérieure.

---

[85] Gonzalez (2004), article paru dans ABC le 27/11/2004 2h21mn58 sur le lien suivant : http://www.abc.es/hemeroteca/historico-27-11-2004/abc/CastillaLeon/termes-cree-que-el-gobierno-no-da-la-talla-y-apela-a-solbes-para-arreglar-los-fallos_963647946344.html, consulté le 30/05/2009.

Le cas de l'Espagne et de la Tanzanie illustre l'erreur. En 2007, avec une population de 44.28 millions d'habitants, l'Espagne a payé comme dépenses courantes du gouvernement 144,09 Milliards d'Euro. Néanmoins, la Tanzanie, dans la même année, avec une population de 40,45 millions d'habitants, n'a dépensé que 4473,93 millions de Shillings Tanzanie, soit environ 2,6 milliards d'Euros ou 1/55 des dépenses gouvernementales courantes espagnoles. Ces chiffres signifient que les Tanzaniens pourraient atteindre le bien-être égal à celui de l'Espagne la même année si elle augmentait ses dépenses courantes 55 fois avec donc un budget d'environ 141,400 Milliards d'euros de plus chaque année.

Autrement-dit, puisque le déficit budgétaire peut-être financé par l'aide ou le crédit extérieur, la Tanzanie a besoin de 141,4 milliards d'euros d'aide ou crédit pour financer le bien-être de sa population. Vue cette observation, nous affirmons dans le même sens que Rafael Termes que l'Etat du bien-être doit coûter à la population intérieure des PASS puisque la population des economies avancées paie durement le leur. Il revient à la population et aux gouvernements des PASS à s'entendre sur le modèle de financement du bien-être ou de l'être bien par eux-mêmes.

L'influence des pratiques traditionnelles ne manque pas aussi dans l'orientation vers les pratiques budgétaires propres aux PASS ou aux PVD en général. La pratique du budget double n'est pas du tout utile (Gisbert Bustos, 2007 : 416) et cette pratique a été abandonnée dans les pays avancés, pour le moins, au niveau des recettes. Dans la période ou exercice budgétaire, le fait que les dons ne réduisent pas le patrimoine de l'Etat (matériellement), ils devront être classés dans les recettes courantes et, ainsi financer les dépenses courantes selon la classification de Gisbert Bustos (2007 : 416- 417). Dans les PASS, il y a peut d'institutions de crédits qui osent donner une dette aux Etats. Même si cela arrive, le capital est placé dans une entreprise paraétatique pour raison de suivie-évaluation.

Les dons étant une ressource permanente, ils constituent aussi l'argent facile des gouvernements des PASS. Les gouvernements préfèrent les dons car la population intérieure n'est pas touchée par ces recettes et parfois ne les connaît même pas. Exemple, le budget du Burundi pour 2006, avait pour dons dans les ressources, environ 161 milliards de BIF ; soit environ 46,6% du budget total. Dans ces dons courants, la Belgique et la France avaient donnée environ 2 millions d'euro, la FAD/PAGE environ 7 millions d'euro, l'UE environ 15 millions d'euros et la BM environ 20 millions d'Euros. Les dons en capital sont généralement destinés à des programmes spécifiques. Il est clair que les dons courants constituent une collection de petites sommes pour lesquelles le donateur accorde peu d'importance, finançant ainsi l'accumulation illicite des membres des gouvernements récepteurs.
Pour le cas présent du Burundi, qui réclamera les biens ou les services publics financés par les dons ? Les donateurs réclament parfois, mais la population ne peut pas réclamer l'argent qu'elle n'a pas donné ou surtout l'argent dont elle ne connaît ni l'origine, ni la destination. Ainsi, la séparation des recettes qui reste dans les PASS n'est qu'une pratique routinière d'exhiber les dépenses et les recettes aux donateurs.

Enfin, nous parlons de l'expérience à tirer des pratiques budgétaires des PASS. Fölscher (2006 : 2) énumère les innovations suivantes dans les pratiques budgétaires des PASS, seulement dans la planification sectorielle :

- La planification du budget stratégique de réduction de la pauvreté et le contrôle participatif de la pauvreté (*Poverty Reduction Strategy Papers* [PRSPs]) ;
- La Gestion et la planification de l'aide, suivie par l'harmonisation des modalités des donateurs, constitue un exemple unique dans la coordination des programmes de redressement économique d'un pays ;

- La stratégie de détermination des dépenses de moyen terme et l'intégration du système de gestion financière [*Medium Term Expenditure Framework* (MTEF)].

Ces modèles sont peut-être seulement applicables dans les PASS à cause de la simplicité budgétaire correspondant. C´est pour cela aussi que les modèles d'harmonisation du budget avec la comptabilité publique au comptant sont appliqués à la lettre dans les PASS mais avec le système traditionnelle de *line-Items*. Si l'on introduisait les modèles de comptabilité publique par exercice (*Accrual Budgeting*), le problème de gestion budgétaire dans les PASS serait résolu. Néanmoins, il reste encore des questions pendantes de la bonne gouvernance dans les PASS et de la volonté politique, ce qui réduit toutes les performances déjà atteinte à Zéro. Pour pouvoir répondre à ces questions, nous présentons les relations avec les programmes économiques et la bonne gouvernance dans les pays sous développés dans la suite de la section

II.3.3. Perspective sur les programmes budgétaires appliqués dans les PASS et les conséquences sur la structure du BGE correspondant.

A la fin du XXème siècle, les institutions de Bretton Woods avaient déversé sur le continent africain plusieurs milliards de Dollars destinés aux programmes d'ajustement structurel incrémentés depuis 1980. Néanmoins, presque tous les chercheurs sur les résultats des programmes d'ajustements structurels ont confirmé que rien n'a changé sur les indicateurs de développement. Au contraire les indicateurs se sont empirés jusqu'à faire une alarme sociale. Ainsi, ces institutions de Breton Wood se sont même attirées les critique des medias. Ces critiques obligent le directeur Général

du FMI, Horst Köhler, à présenter le «*mea culpa*[86] », enfin en 2002, sur l'échec des politiques d'ajustement structurel. Après cet échec, le FMI et la Banque constatent que la gestion du secteur public était un préalable avant l'incrémentation de toute politique économique.

a) Les programmes d'ajustement structurel pour la politique économique.

Athmane (2009 : 17-26) décrit les programmes d'ajustement vus positivement[87]. Pour cet auteur, la vision actuelle des PAS accompagne une transition vers un développement et une croissance continue. Elles ont une vision de deux approches :

- L'approche ancienne d'avant et après suppose qu'un pays va suivre les indicateurs suivis par une économie avancée dans chacune des phases traversées dans son passée ;
- Dans la nouvelle stratégie, il faut agir à tous les niveaux, de l'amont en aval. Dans ce cas, la réforme des institutions devient une étape de passage. Néanmoins, cette réforme des institutions est accompagnée par une réforme en Macroéconomie, en plus d'une réforme du système financier et des marchés. Dans chacune des réformes précédentes, il y a des phases qu'il faut nécessairement franchir avant d'entamer les autres.

Il faut constater que les failles des PAS dans leur version antérieure proviennent du fait qu'ils ne tenaient pas compte des problèmes institutionnels. La corruption a été la première critique de la gestion des

---

[86] Nous utilisons ce terme sensationnaliste suivant l'article de cette période. Voir URL : http://www.rfi.fr/actufr/articles/033/article_17142.asp, 09/03/2013 à 23 :26'.

[87] La littérature économique donne généralement une vision négative (un peu alarmiste) des PAS que les institutions comme le FMI ou la Banque n'osent introduire cette terminologie dans ces dernières années. Pourtant les OMD, le CSLP, PEMFAR, sont autant de programmes inscrits dans les phases du nouveau programme d'ajustement structurel nouveau.

fonds destinés aux PAS. C'est pour cela que le système de gestion des finances publiques devient la base de l'incrémentation des PAS de deuxième génération.

En consultant par exemple trois programmes[88] ou sous programmes des pays différents, d'abord nous rencontrons un triangle qui relie chaque fois les bailleurs de fonds, le FMI ou la Banque Mondiale et les PVD qui entrent en difficultés de financement. Dans ce triangle, ce sont les pays en difficultés qui demandent des crédits ou des dons aux bailleurs qui demandent à leur tour l'approbation du cadre du programme d'ajustement qui sera utilisé dans chaque pays. Dans ce cas, le programme est préparé par le pays en difficulté mais il est approuvé par le FMI suivant des critères économiques prédéterminés. Parmi ces critères, nous observons la performance dans la gestion des finances publiques. D'où l'introduction des programmes de performance dans la gestion des finances publiques des PASS.

b) Introduction des programmes dans les pratique budgétaires des finances publiques des PASS.

Comme nous l'avons vu, le système budgétaire des PASS suit le modèle de la métropole qui se base sur le « *line-items* ». Aussi, il faut faire remarquer que la prévision budgétaire par programme n'est pas entièrement réalisable. Il y a des niveaux administratifs qui nécessitent une prévision par programme et d'autre où c'est difficile ou impossible. Dans le cas des PASS, il n'y a pas d'études des budgets pour vérifier effectivement jusqu'à quel niveau un état applique une prévision par programme. Pour le cas du Burundi, nous allons voir que tous les niveaux du budget financés par les aides, les dons et dettes sont globalement prévu par programme.

---

[88] CSLP II (Burundi), ISPE (Instruments de soutien à la politique économique : Sénégal), CSLP 2ème Génération (Mali).

Dans le reste des pays, ce phénomène n'a pas encore fait l'objet d'étude (pour ce qui est des travaux déjà consultés). Actuellement la tendance est d'adopter le budget par PPB comme le montre Lienert (2011)[89]. L'auteur précédent nous montre les préconditions pour instaurer une programmation suivant le PPB. Il constate que plusieurs conditions ne sont pas remplies pour faire une prévision de PPB dans les PASS, suite aux problèmes de non performance institutionnelle.

[89] Il s'agit ici d'un débat mais, dans les PASS, nous n'avons pas encore rencontré une étude sur le cas d'application du modèle de prévision par programme.

CONCLUSION RELATIVE AU CHAPITRE II.

Dans ce chapitre, nous venons de passer en revue les caractéristiques des pratiques budgétaires des PASS et leurs problèmes. Dans la première section nous avons montré que comprendre les problèmes d'analyse des institutions des PASS était la clé de la compréhension du secteur public de ces pays. Ainsi, nous avons défini les institutions et coûts de transactions correspondant à l'exécution des contrats institutionnels dans une organisation.

Dans la deuxième section, nous avons montré les rapports entre le sous-développement et l'économie des PVD comme contraintes des pratiques budgétaires. Les PVD et l'Afrique Subsaharienne n'ont pas pu démarrer l'industrialisation du 18e Siècle à cause de plusieurs raisons dont Bairoch et Rostow sont les principaux analystes. Dans la troisième section, nous avons présenté le secteur public des PVD en générale et des PASS en particulier. Il faut reconnaître que le secteur public des PVD, dans l'analyse des BGE, est très mal connu à cause de l'inexistence de beaucoup de travaux de recherche dédiés. Nous rencontrons surtout les descriptions du secteur public des PVD dans les travaux publiés par la Banque et le FMI sans oublier ceux de la CNUCED, le PNUD, l'UNICEF, etc.

Il découle de ces études que, dans les PVD, en dehors des objectifs de Musgrave, il faut ajouter la promotion de la politique industrielle et technologique et l'équilibre territorial. Les PVD n'échappent pas aux problèmes de l'économie internationale quand ils sont entrain d'organiser le secteur public. Sur ces problèmes s'ajoutent les changements des structures économiques et des techniques des Finances Publiques. Le secteur public des PVD présente trois approches d'analyse ou de mise en œuvre :

- L'adaptation du secteur public des PVD á celui des pays avancés suppose la création d'un niveau de bienêtre similaire à celui de ces derniers. Cette hypothèse avancée par la Banque et le FMI veut créer un Etat de bien-être global dont la principale préoccupation est la production d'une certaine quantité maximale de biens et services pour chaque individu ;
- L'autre point de vue, celui de Sen Amartya et du PNUD, ne cherche pas augmenter la quantité de biens et services pour chaque individu. Mais plutôt, il faut évaluer, les biens et services de première nécessite et les fournir à la société humaine. Les études ont montré que la population des PVD a plus besoins d'être bien que du bien-être, ce dernier étant matériellement difficile à réaliser au niveau mondial et sur le court et le moyen terme ;
- L'approche de la nouvelle économie institutionnelle se concentre sur l'analyse des instituions et des organisations opérant dans le secteur public des PASS. Dans ce cas, les analyses cherchent à montrer les dysfonctions dans les organisations du secteur public et en même temps à proposer des solutions de bonne gouvernance dans le secteur public des PASS.

Nous avons vue que ce problème de définition importe peu et que le problème réside dans le fonctionnement de l'agent ou l'Etat fournisseur du bien-être ou de l'être bien. L'Etat des PVD est localisé dans un mouvement d'évasion fiscal et de coût de collecte d'impôts et taxes très élevé ainsi que la corruption. Toutes ces trois réunis s'ajoutent à une instabilité économique qui est aggravée par des crises politiques issues de l'Etat non démocratique.

Les études ont démontrés une influence française dans la législation des finances publiques dans les colonies francophones. De même dans les colonies Anglophones, l'influence du Royaume Uni est visible dans la littérature. D'une manière générale, les études déjà réalisées démontrent que

le système budgétaire francophone et de l'Europe continentale est le plus influent dans les pays francophones. L'absence de la loi fondamentale dans le Royaume Uni a provoqué un poids de l'exécutif dans la prévision budgétaire, ce qui s'est transmis dans les anciennes colonies actuellement membres de la Commonwealth.

Dans la même section, nous avons passé en revue les influences sur les réformes budgétaires des PASS. Les reformes budgétaires des PVD sont les conséquences des réformes des stratégies d'aides des pays donateurs et des ONG. C'est pour cela que plusieurs modèles de planification budgétaire ont été appliqués dans les PVD sans réussite palpable. Tous cela à cause de la naissance des dictatures militaires ou civiles dans les PVD. Cette dictature n'a jamais, dans l'histoire des pays, aidé dans la gestion de la chose publique. La dette publique extérieure et les aides constituent l'argent facile des dirigeants des finances publiques dans les PASS. Le déficit public structurel provoque une dépendance à l'aide et à la dette extérieure quand bien même ces dernières financeront l'armement massif des dictatures.

La troisième section analyse les réformes budgétaires qui caractérisent les PASS. Les reformes budgétaires du côté des dépenses se heurtent à la continuité du système budgétaire de la métropole dans les PASS. Le Budget des PASS est un budget double avec un budget courant et un budget de développement. Le budget courant ne génère pas des problèmes car les Etats de l'ASS se contentent de copier le système de la métropole. L'argent ne venant pas des donateurs, au budget courant s'accorde peu d'importance. Le budget du développement et le budget en capital font objet d'attention particulière.

Pour les dirigeants des PASS, l'attention est dirigée vers les donateurs de cet argent facile. Pour les donateurs, l'argent n'est pas cadonné aux dirigeants, il faut poursuivre son parcours jusqu'au destinataire finale. Ceci nous a

emmené à conclure que s'il n'y avait pas de donateurs (de don ou de crédit), l'on n'aurait même pas de budget dans certain PASS. Par conséquent, ces pays et ONG donateurs ont proposé de gérer institutionnellement les flux d'aide, de crédit ou de subventions. Ce qui conduit, dans les PASS, à la tendance de croire que l'aide est une ponction obligatoire sur les pays à économie avancée où ce chapitre n'existe pas dans la classification budgétaire et ce que Rafael Termes refuse.

Du côté des recettes, ce sont toujours les dons et les dettes extérieures qui sont protagonistes dans les recherches actuelles comme celle de CABRI et de la Banque Mondiale. En général, les recettes intérieures sont rares d'où les réformes portent sur les droits des douanes, la gestion des dons et des dettes. Ceci réduit les marges de manœuvres budgétaires pour des économies des PASS sous-développées qui influent peu l'économie mondiale et qui sont dans l'impossibilité d'augmenter ou de réduire les dons et dettes. Actuellement, les Etats de l'ASS se promotionnent pour obtenir l'aide notamment dans la promotion de la transparence et la bonne gouvernance. Néanmoins nous terminons cette section montrant que cette tendance est un passage obligatoire pour obtenir de l'aide/don ou de la dette auprès des organismes internationaux.

Le chapitre IV va se pencher sur la structure de budget du Burundi pour illustrer les théories et les observations des deux chapitres précédents. Dans ce chapitre, nous tenterons d'expliquer les causes de l'évolution des chiffres budgétaires du Burundi à partir de 1993. Dans le chapitre III, nous présentons la méthodologie d'analyse du chapitre IV.

TROISIEME PARTIE.

ANALYSE DU SYSTÈME ET DE LA STRUCTURE DU BUDGET GENERAL DE L'ETAT DU BURUNDI.

Dans les deux chapitres précédents, nous avons exposé les pratiques budgétaires publiques d'une manière globale et nous avons montré les problèmes actuels dans ce domaine. Dans le reste des chapitres, nous allons alors étudier un cas particulier dans les pratiques budgétaires d'un Etat Nation spécifique qui est le Burundi. La démarche de l'analyse sera descriptive qualitative suivant la conception de Hérnández Sampieri, Fernández-Collado et Baptista Rubio (2006 : 3, 102). Ces deux chapitres qui restent donnent d'abord une description détaillée du problème relatif à la prévision du budget de l'Etat au Burundi. Ensuite, ils donnent une description détaillée des budgets généraux initiaux du Burundi.

Dans la première étape de cette partie, nous présentons d'abord la spécification du modèle d'analyse que nous utilisons. Ensuite, nous décrivons profondément l'Etat burundais comme acteur principal de la prévision budgétaire burundaise. Nous effectuons une description de l'environnement de la prévision budgétaire différente de celui habituel dans les analyses des pays à économie avancée.

Dans la deuxième étape, nous effectuons une description systématique du BGE du Burundi comme un environnement particulier des pratiques budgétaires. Dans cette étape, nous introduisons une analyse qualitative

pour tenter de vérifier les hypothèses postulées dans les finances publiques des Etats toujours par rapport aux économies avancées.

CHAPITRE III. MODÈLE D'ANALYSE DE LA STRUCTURE DU BUDGET GENERAL DE L'ETAT, ANTECEDENTS ET PRESENTATION DES DONNÉES.

Ce chapitre est réparti sur trois sections principales. Dans la première section, nous décrivons et nous analysons qualitativement les modèles d'analyse du BGE et nous exposons les hypothèses habituelles dans ce type d'analyse. Dans la deuxième section, nous montrons comment les finances publiques burundaises sont peu ou mal connues du monde académique alors que c'est une pratique qui a déjà accompli plus de 110 ans. Dans les premiers 60 années, nous avons une pratique budgétaire subnationale sous la tutelle allemande (1896-1916) puis Belge (1916-1962). Dans les 50 dernières années, qui constituent la période qui intéresse notre étude, nous avons une pratique budgétaire d'un gouvernement central que nous détaillons dans le chapitre IV.

L'Etat du Burundi est décrit ou défini suivant les lignes de pensées de Bayart (1989) et Chrétien et Dupaquier (2007). Dans cette même section, nous tentons de décrire les études antérieures sur le sujet que nous étudions. En même temps, nous analysons le cadre social, le cadre économique et le cadre administratif public du Burundi.

La troisième section décrit les données de base de notre étude. Comme c'est une analyse descriptive qualitative, une partie des données individualisées comme des rapports spécifiques ou des lois sont prises comme des références bibliographiques et des données en même temps. D'où leur absence dans la description individuelle des données de base.

III.1. MODELES D'ANALYSE DE LA STRUCTURE BUDGETAIRE.

La prévision budgétaire est un phénomène social. Pour BUSTOS Gisbert (2007 : 268), ce phénomène social peut être vu comme « *un processus complexe dans lequel convergent des éléments de plusieurs natures qui conditionnent le système de décision involontaire* ». Ainsi, comme phénomène social involontaire[90], la prévision budgétaire se fixe deux types de tâches :

- Les tâches qui concernent la structure des dépenses sont : La fixation du volume global des dépenses et de leur distribution entre les différentes fonctions, ainsi que la fixation des dépenses de chaque programme à mettre en œuvre dans chaque fonction[91] ;
- Les tâches qui se réfèrent aux recettes sont : La fixation du volume global des impôts et taxes à prélever sur l'économie et la fixation du volume global du déficit public (s'il existe).

Pour pouvoir vérifier si ces tâches de la prévision budgétaire ont été accomplies (analyse positive) ou pour pouvoir formuler des conditions de performance de cette pratique (analyse normative), Rubin (1992 : 20) propose les modèles d'analyse suivants :

- Les interviews à réaliser auprès de l'élite dirigeante et l'observation participative du phénomène. Dans ce cas, il faut faire recours aux analyses quantitatives qui sont difficiles à modéliser selon l'auteur.

---

[90] Ce comportement qui est involontaire se lit aussi chez Garcia Villarejo et Salínas Sánchez (1994 : 225-266).

[91] Par fonctions, nous comprenons les ministères d'un gouvernement. Parfois les organismes publics comme la présidence, le parlement, le secrétariat d'Etat et les autres organismes de caractère public constituent les différentes fonctions. Certaines structures fonctionnelles sont parfois complexes. Le cas des Etats-Unis par exemple suppose que les différents secrétariats du gouvernement sont des fonctions. Néanmoins, il faut aussi considérer que dans ce pays, les Etats et les grandes villes constituent, à eux seuls, d'autres fonctions et/ou sous-fonctions.

Les modèles d'analyse de prise de décision budgétaire de caractères quantitatives qui incluent les techniques de corrélation, de régression et d'analyse de séries temporelles, n'ont pas pu déterminer les résultats observés dans le futur. Cela se complique davantage s'il faut construire un modèle d'arbitrage dans les pratiques budgétaires avec les techniques quantitatives ;

- Dans les études des budgets pour déterminer les changements dans les pratiques budgétaires, au niveau étatique et au niveau local, l'on utilise les travaux qualitatifs qui présentent aussi des difficultés de généralisation. Néanmoins, « *dans le futur, il y a une nécessité des études qualitatives et, les études de variété et d'histoire de la prévision budgétaire sont requises* ». Cela est d'autant plus vrai dans la situation pour laquelle les recettes sont imprévisibles et ne sont pas fixes et les modèles mathématiques sont non réalistes et non clairs.

Il existe une difficulté de savoir si le modèle quantitatif est plus fort que celui qualitatif et vice-versa. Ce qui est sûr est que les analyses actuelles du budget et de la pratique budgétaire se basent sur les modèles d'analyse qualitative en général. Dans le cadre d'une analyse économique, selon Garcia Villarejo et Salínas Sánchez (1994 : 266), les modèles qualitatifs et/ou quantitatifs analysent les différents aspects des budgets dans l'objectif du control économique. Dans cet objectif, il faut pouvoir déterminer les différentes approches des politiques fiscales, la structure économique des budgets annuels, l'impact des impôts et des dépenses et la préoccupation des problèmes de distribution de la richesse du pays. Pour le cas qui nous concerne (l'analyse des budgets), Egéa Ibáñez (2009 : 79) propose deux points de vue d'analyse des budgets de l'Etat :

- L'examen et l'analyse des budgets des différentes fonctions de l'Etat[92]. Dans ce cas, les chercheurs veulent savoir l'importance du contenu du budget de la fonction considérée et connaître sa distribution individuellement. Exemples : étude du budget de l'administration générale d'un Etat, étude du budget d'un ministère, étude du budget de l'institut national de sécurité sociale ; celle de l'institut chargée des statistiques nationales, du système national de santé, etc.… ;
- L'examen des budgets généraux consolidés, c'est-à-dire l'étude du volume total des recettes et des dépenses. Dans ce cas, il faut chercher à connaître les politiques des dépenses et des recettes d'abord. Ensuite, il faut déterminer les parts des dépenses allouées aux programmes. Il faut signaler qu'il y a une difficulté de délimitation du secteur public et, ainsi, du budget correspondant.

Pour le dernier cas, l'analyse doit distinguer les types de budgets consolidés (Egéa Ibáñez, 2009 : 81-83). Il faut commencer par déterminer les fonctions générales qui entrent dans le budget consolidé complet : L'Etat, les organismes publics autonomes, la sécurité sociale, des organismes parapublics de l'entreprise ; les sociétés mercantiles de l'Etat, les fondations publiques de l'Etat ainsi que les dépenses de recouvrement des recettes (« *gastos fiscales* » ou dépenses fiscales). Il faut ensuite classer ces organismes dans les différents niveaux[93] de grandeur du budget consolidé. Le BGE consolidé réduit comprend le budget de l'Etat, celui des organismes étatiques autonomes et celui de la sécurité sociale. Le BGE consolidé élargi (niveau I) comprend le budget de l'Etat, celui des organismes étatiques autonomes, celui de la sécurité sociale et celui des autres organismes

[92] Egéa Ibáñez (2009) utilise le terme « *los entes* » qui signifie les organismes publics et para public. C'est-à-dire, les ministères, les autres organes supérieurs de l'Etat, les entreprises publiques et parapubliques, les administrations locales, etc. Tous ces derniers forment les fonctions (fonctions de la structure fonctionnelle de l'Etat).

[93] Suivant le secteur public et la législation fiscale et budgétaire espagnole (IGAE MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA, 2003).

autonomes (avec une prévision des dépenses limitée ou avec restriction). Le BGE consolidé élargi (niveau II) comprend le BGE consolidé élargi (niveau I) en plus du budget des organismes parapublics, des sociétés mercantiles étatiques et les fondations étatiques (ou, le BGE consolidé élargie II est égal au BGE complet moins les « *dépenses fiscales* »). Dans la pratique, les gouvernements élaborent des budgets jusqu'à un certain niveau du BGE consolidé. Pour Egéa Ibáñez (2009), le niveau du BGE consolidé réduit se présente au parlement en général et les autres budgets du reste des organismes sont présentés cas par cas aux palais[94] pour approbation. Pour ainsi dire que, le budget consolidé, encore moins celui complet, se présente rarement dans les parlements du monde.

Ces modèles d'analyse se simplifient encore et se réduisent parfois à l'analyse des procédures et des systèmes de prévisions du BGE (comme les travaux de Lienert (2004 (Rwanda), 2007 (Tanzanie)), l'analyse du rapport entre les variables macroéconomiques et les éléments du budget ; l'analyse des dépenses, l'analyse des recettes, etc. Dans le chapitre IV, nous réalisons l'analyse du BGE burundais présenté et voté par l'exécutif. Ce dernier est un BGE consolidé réduit. Les travaux d'Edo Hernandez (2006, 2007, 2008) forment une référence fondamentale. Edo Hernandez utilise les données du BGE initial espagnol pour tirer les conclusions sur la structure du budget du pays.

L'usage des budgets initiaux dans l'analyse de la structure du budget présente les lacunes suivantes (Jordan Galduf, 2005 : 126, 135) :

- Les données du budget initial ne reflètent pas l'activité financière réalisée ;

---

[94] Le terme utilisé est *« las cortes »* qui signifie *« les différents bureaux des organismes publics du haut niveau de l'Etat, les cours ou les palais »*. Ces dernières peuvent être ceux du Président, du premier Ministre, du Vice Président, du Ministre, de l'Assemblée Nationale, de l'administration locale, etc. (Egea Ibáñez, 2009).

- Les pourcentages d'exécution des crédits inclus dans le budget varient d'une manière très marquée ;
- Les pourcentages d'exécution budgétaire dans les différentes fonctions de l'Etat varient notablement d'une fonction à l'autre.

Sur le terrain, les problèmes que les chercheurs en Economie du Secteur Public rencontrent sont tels que les données sur l'exécution du budget sont rares dans plusieurs Etats. Mais aussi, ces données peuvent être erronées d'autant plus que leur ampleur est très sensible à l'opinion publique et de manière négative. En effet, le votant veut que le budget soit exécuté à 100% ou même à plus de 100% s'il y a des recettes fiscales non prévues qui surviennent au cours de l'année. Egéa Ibáñez (2005 : 205-206)[95] et Edo Hernandez (2006, 2007, 2008) utilisent les modèles d'analyse suivants, pour le cas des budgets initiaux[96] et pour analyser le BGE consolidé réduit :

- D'une part, il faut chercher à connaître ou montrer, dans la structure du BGE consolidé réduit, les effets globaux (cherchés par l'agent prévisionniste) sur l'économie dans son ensemble. Dans ce cas, par une analyse qualitative, il faut montrer les objectifs budgétaires par rapport au PIB, à l'inflation/déflation, aux variables monétaires ou aux indicateurs du développement humain, etc.;
- D'autres parts, « *il faut analyser la structure et la composition des dépenses et des recettes* » en les confrontant aux objectifs finaux de la politique du gouvernement. Dans ce cas présent, il faut tenter de ressortir les politiques des dépenses et les politique des recettes.

Dans chacun des analyses précédentes, il faut chaque fois vérifier qualitativement les trois séries d'hypothèses en rapport avec l'offre et la

---

[95] L'auteur distingue l'analyse ex-ante et ex-post.
[96] Jordán Galduf (2005) propose d'analyser les données d'exécution des crédits budgétaires plutôt que les données du budget initial ou celles du budget final.

demande des dépenses publiques (Bustos Gisbert, 2007 : 130-140 et Egéa Ibáñez, 2009 : 102-114). Les causes de la demande des dépenses publiques sont expliquées par la Loi de Wagner, l'effet déplacement et inspection, la redistribution du revenu et l'actions des groupes d'intérêts :

- Pour Wagner, les sociétés des économies développées font apparaître des conflits multiples. Ces derniers nécessitent une intervention majeure de l'Etat. De plus, dans les pays développés, les habitants ont suffisamment de biens et cherchent les biens supérieurs comme la protection de l'environnement, la réduction des externalités. Cette théorie ou hypothèse est connue sous la dénomination de « *Loi de Wagner* » ;
- Pour Peacok et Wiseman, les bouleversements sociaux ou naturels emmènent les votants à comprendre pourquoi il faut augmenter les dépenses et ainsi payer les impôts et taxes. Et, le niveau des dépenses ne diminue pas après ces bouleversements. Ce comportement est connu sous la dénomination d'effet déplacement ou d'effet inspection ;
- Après la deuxième Guerre Mondiale, les hommes politiques cherchent les voix dans les habitants de revenu très bas, leur promettant d'augmenter le niveau de leur revenu. Les dépenses publiques correspondant à cette augmentation du niveau de revenu provoquent une redistribution du revenu ;
- De puissants groupes d'intérêts comme les syndicats, les groupes d'entreprises, etc., exigent à l'Etat des dépenses supplémentaires qu'ils bénéficient de manière indirecte ;
- Les habitants continuent de réclamer les dépenses de l'Etat puisqu'ils savent que le coût est réparti sur tout le groupe social. Ceci provoque l'illusion financière. Pour Bustos Gisbert (2007 : 132), il existe « *une affirmation très commune dans la revendication des différents agents sociaux »* qui dit *« que le paie l'Etat* ». cette

affirmation démontre un usage démagogique de l'ignorance car, « *le gouvernement ne dispose pas d'autres ressources que celles qu'il reçoit, de manière coactive ou volontairement, des citoyens.* »

Les causes de l'offre des dépenses publiques sont expliquées par les hypothèses suivantes :

- Les gouvernements ont tendance à augmenter les dépenses dans la période électorale et à augmenter les impôts après la période électorale : théorie du cycle électoral ;
- « *Les fonctionnaires de l'Etat, comme votants et comme groupes de pression exigent une dépense publique élevée et appuient les alternatives qui coïncident avec leurs intérêts*» ;
- Les partis politiques conservateurs[97] ou libéraux soutiennent la réduction des dépenses publiques tandis les partis politiques social-démocrates ou progressistes soutiennent l'augmentation des dépenses publiques toujours dans les démocraties occidentales. Ainsi, la victoire d'un camp politique détermine l'orientation des théories de l'«*idéologie d'un parti au pouvoir* » ;
- Les Etats qui se décentralisent par décisions négociées que par nature (les Etats-Unis d'Amérique et l'Allemagne sont décentralisés par nature) présentent un niveau élevé des dépenses publiques. En effet, les dépenses des institutions locales deviennent additionnelles par rapport aux institutions centrales : *Hypothèse de centralisation du secteur public ;*

[97] Dans le sens politique occidental (pays non anciennement communistes), qui est le même sens du travail, les conservateurs sont pour le capitalisme et le libéralisme par opposition aux progressistes (socialistes et communistes). Néanmoins, ce terme perd de sens si la dialectique entre le capitalisme et le communisme disparaît. Pour les conservateurs qui dirigent en Chine ou en Russie, par exemple, le terme *conservateurs*, correspond aux groupes d'hommes politiques qui maintiennent le statuquo et rejettent tout changement de la structure institutionnelle ou idéologique à leur défaveur, quelque soient leur croyances idéologiques capitalistes ou communiste. Dans les PVD, la dernière signification est la plus applicable (Bayart, 1989).

- Les fonctionnaires de l'Etat réclament de plus en plus de salaire et sont irremplaçables par les machines comme dans les autres entreprises produisant les autres biens et services privés. Les votants exigent de manière inélastique des dépenses publiques par vote. Si d'abord, les coûts des biens et services publics continuent d'augmenter indéfiniment et les votants en déduisent la pression en demandant les biens et services publics. Ensuite, il se produit une augmentation des dépenses publiques quand bien-même les biens et services publics reçus diminuent. Ce phénomène est connu comme une augmentation des dépenses publiques causées par l'interaction de l'offre et de la demande des dépenses publiques : Théorie connue aussi comme « *maladie de Baumol* ».

Pour le cas de l'Espagne par exemple, quand l'on vérifie toute cette série d'hypothèses ; il se rencontre quelques particularités qui correspondent effectivement aux attentes. Néanmoins, il faut signaler que toutes ces hypothèses sont facilement vérifiables dans les pays et les sociétés à économie avancée, surtout pour le cas de l'hypothèse de Wagner et des hypothèses en rapport avec l'offre des dépenses publiques. Nous vérifions certaines de ces hypothèses sur le cas du Burundi.

III.2. ANTECEDENTS SUR L'ANALYSE DU BGE AU BURUNDI.

Comme nous le voyons dans cette section, il n'y a pas de travaux nombreux dans l'analyse du BGE du Burundi. Néanmoins, nous rencontrons un nombre important de travaux qui s'intéressent aux BGE des PASS dont le Burundi fait partie. Pour ce qui est du problème de la définition de l'Etat Burundais, nous faisons recourt aux textes des autres domaines de

recherches ou des sources d'information éloignées des sources des données économiques habituelles.

III.2.1. Le BGE burundais dans l'analyse inter-pays.

Les études publiées sur le Burundi, dans la littérature économique, sont rares. Nous rencontrons des études sur le Burundi pris comme une partie des pays sous-développés de l'Afrique Subsaharienne. Dans ces études, nous rencontrons des analyses macroéconomiques en général et les analyses du sous développement en particulier. Les travaux sur les Finances Publiques de l'Afrique Subsaharienne sont inclus dans les Finances Publiques des Pays en Voie de Développement (PVD) d'une manière classique. Parmi ces travaux, nous distinguons ceux qui s'intéressent clairement aux pratiques budgétaires des PVD comme pour le cas de Van de Ven et Wolfson (1969) et Lienert (2003).

Van de Ven et Wolfson, dans l'étude du système budgétaire de l'Afrique Subsaharienne Francophone, reconnaissent une similarité entre la pratique budgétaire française et celle du Burundi. Néanmoins, ces auteurs supposent que le système budgétaire du Rwanda, du Burundi et de la RDC ne peuvent pas complètement être comparé à celui de la France. Pour ainsi dire que, le système budgétaire burundais ressemble à celui de la Belgique, son ancienne métropole. C'est une même observation que celle de Lienert (2004). Ce dernier montre que la procédure budgétaire du Rwanda reste relativement similaire à celle de la Belgique. Soit, suivant ces auteurs précédents, il n'y a pas de doute que le Burundi suit la procédure budgétaire Belge d'une certaine manière.

Dans l'analyse des problèmes d'actualité dans la prévision budgétaire des pays Africains spécifiquement, les travaux les plus saillants sont ceux de

CABRI[98]. Dans ces travaux, les représentants d'un pays africain donné présentent la situation des pratiques budgétaires de son pays, devant le reste, dans un congrès annuel. Même si l'on trouve une description détaillée de ces pratiques budgétaires, il faut souligner le manque d'intérêt sur la résolution des problèmes fiscaux domestiques. En effet, l'on étudie des problèmes budgétaires classiques, dans les PVD, relatifs à la planification et l'exécution des dépenses de même que les diverses méthodes de planification du budget en capital. Dans ces derniers, nous remarquons que les travaux publiés par le CABRI fixent l'attention sur la planification de l'aide et la dette publique toutes extérieures ainsi que la gestion des finances publiques.

Le reste des études (les plus nombreuses de la littérature consultée) sont groupées dans des paradigmes (dans l'acception du terme paradigme) suivants :

- Le paradigme de la dysfonction de l'Etat de l'Afrique subsaharienne tel qu'exposé par Stieglitz (2002) ; suppose qu'un Etat en Afrique est suffisamment corrompu et faible qu'il ne peut résoudre les problèmes du secteur public correspondant. La corruption et la mauvaise gouvernance des PASS est rencontrée dans les travaux d'analyse telle que cet auteur conclue qu'elles constituent des problèmes majeurs du secteur public des PASS ;
- Le paradigme d'analyse macroéconomique du secteur public des PASS. Il s'agit d'études qui établissent qualitativement ou quantitativement la relation entre les variables du secteur public et les variables macroéconomiques ou les indicateurs du développement. Dans les économies avancées, les activités étatiques d'obtention de revenu et de réalisation des dépenses publiques (problèmes microéconomiques) sont séparées de la fonction

[98] CABRI (2005, 2006, 2007, 2008).

> macroéconomique de l'Etat et les politiques monétaires, pour influencer sur les niveaux globaux de chômage et les prix (Rosen, 2007). Néanmoins, dans les PASS (pays pauvres), cette séparation n'existe pas clairement d'où la naissance d'un paradigme qui associe les problèmes microéconomiques aux problèmes macroéconomiques causés par les activités de l'Etat. Nous rencontrons que l'attention est essentiellement portée sur le rapport entre la dette publique extérieure, l'aide publique extérieure et les activités économiques des PASS. Il est particulièrement curieux de constater que dans les travaux d'investigation consultés, seuls les travaux sur la réponse fiscale des variables fiscaux (Funenge et Sempere, 2010) à l'aide extérieure s'intéressent aux problèmes fiscaux intérieurs spécifiquement aux PASS, en plus des travaux qui analyse les réformes économiques d'une manière globale.

Bref, les travaux de Van de Ven et Wolfson (1969) et de Lienert (2003) de même que les travaux de Cassimon et Campenhout (2007, 2008) en plus des communications de FUNENGE et SEMPERE (2009, 2010) constituent des antécédents solides sur l'étude des pratiques budgétaires des PASS et du Burundi en particulier. En effet, ces travaux démontrent d'abord que le Burundi utilise un système budgétaire issu de la colonisation belge et ensuite nous constatons qu'il y a une procédure d'appropriation et de spécialisation des pratiques budgétaires des PASS. Enfin, nous constatons que l'aide et les dettes extérieures font augmenter les dépenses gouvernementales des PASS en capital et font diminuer les recettes domestiques. Ces conclusions changent peu dans les études de cas d'un pays isolé comme nous le voyons dans la suite. Nous utilisons l'expression étude de cas par manque de modèle d'analyse des PASS ou PPTE.

III.2.2. Le BGE du Burundi comme étude de cas.

Les groupes d'analyse dans ce paradigme sont ceux dépendants des institutions publiques nationales, internationales ou transnationales, des fondations ou des agences de développement. Il y a aussi, dans la même catégorie, les analyses des groupes de pressions. Au Burundi, le BGE est analysé par la cour des comptes premièrement. Néanmoins, il faut constater qu'avant la mise en place du BGE, il y a des études conjointes des institutions financières internationales et le Burundi ; en plus de celles réalisées par les ONG internationales non financières et celles nationales. Les institutions financières internationales, les institutions publiques ou parapubliques et les ONG produisent des études, généralement par voix des consultants.

Néanmoins, ces derniers réalisent des études pour évaluer la faisabilité ou la non faisabilité des projets publics. Or, un consultant peut difficilement rejeter la faisabilité d'un projet (le rendre complexe ou le questionner) d'une ONG ou d'un gouvernement qui pourrait l'appeler pour étudier d'autres projets futurs. Par conséquent, dans cette étude, nous écartons les conclusions des études de consultances sans caractères académiques explicites mais nous allons éventuellement recourir à ces types de travaux pour la collecte des données. Contrairement, nous allons nous baser sur les conclusions des travaux de l'IDEC (Institut de Développement Economique du Burundi) étant donnée leur caractère académique explicite et leur relative indépendance vis-à-vis de l'Etat.

Si les analyses inter-pays sont nombreuses, dans les publications des revues économiques sur les finances publiques, le cas du Burundi est isolé. Même pour le cadre macroéconomique des activités de l'Etat, nous rencontrons peu d'études. Le cadre des finances publiques du Burundi, pris d'une

manière globale au niveau national, est inconnu pour que le secteur fiscal domestique soit connu.

Nous soulignons que dans les manuels de Finances et Economie du Secteur Public rencontrés dans les bibliothèques de l'Université de Murcie l'on rencontre quatre types de constats pour ce qui est de l'analyse des BGE des pas non membres de l'OCDE, donc les PVD :

- Les manuels dont les auteurs sont professeurs des universités des Etats Unis d'Amérique. Ce sont des précis de finances publiques de ce pays, de la Banque Mondiale et du FMI. Parfois, il ya une confusion entre le système de planification des finances de la Banque, du FMI et celle de ce pays ;
- Les manuels dont les auteurs sont professeurs des universités Espagnoles. Ces derniers, suivent le courant de l'Europe Continentale dans les finances publiques. Ils introduisent une théorie universelle d'Economie du Secteur Public, suivant l'ébauche des travaux des chercheurs américains ou anglo-saxons, mais sans écarter leur projection sur le cas Espagnol. Paradoxalement,[99] chaque pays européen s'intéresse aux finances publiques de son pays, d'une manière claire. Par exemple, Lienert et Jung, (2004 : 32), expliquent que le modèle d'analyse allemand impose aux chercheurs économistes ou aux travailleurs de la fonction publique d'apprendre le droit des finances publiques et les juristes ont besoins d'apprendre l'Economie pour ébaucher le modèle allemand des finances publiques. Autre exemple : Rosen (2007) introduit l'analyse microéconomique de l'Etat ou de la politique très tardivement par

[99] Pour illustrer, les auteurs comme Badin (1999), Pestieu et Vaillancourt (2000) et Philip (1999) s'intéressent au cas de la France.

rapport aux travaux des chercheurs espagnols rencontrés (García Villarejo et Salínas Sánchez, 1992 est un exemple) ;

- Il n'y a pas de manuel sur les finances publiques où d'économie du secteur public d'un PVD spécifique, et encore moins, sont rares les manuels des finances publiques des pays de l'OCDE par exemple. Les finances publiques de l'UE sont objet d'analyse dans des œuvres variées mais strictement pour ce qui est du budget de l'UE ;
- Tous les travaux rencontrés répondent à des recherches relatives aux problèmes internes de l'Espagne en général, des Etats Unis d'Amérique, de la France, de l'UE ou de l'OCDE en particulier[100];
- Il faut particulièrement constater que même les analyses des finances publiques des PVD entre dans la tendance précédente mais toujours pour répondre a des problèmes ou interrogations des institutions des pays de l'OCDE. Exemple : Ce sont des études inter-pays des finances publiques des PVD qui se rencontrent souvent dans les publications scientifiques, surtout que chaque pays de l'OCDE finance plusieurs PVD en même temps. C'est dans ces études inter-pays d'où viennent les études d'un PVD isolé[101].

Ainsi, dans cette étude, nous allons nous baser sur les travaux inter-pays ci haut décrits (voir chapitre II) et les études de cas rencontrés dans les études ou vulgarisations fiscales locales complétées par les travaux déjà réalisés sur les pays à économie avancée comme ceux d'Edo Hernandez. Les analyses relatives à la réglementation fiscale et budgétaire du Burundi sont simplement exploratoires ne disposant pas de précédents solides.

Les travaux d'analyse macroéconomique au sens de Rosen (2007) du système et de la structure budgétaire burundais son les suivants :

---

[100] Le lecteur peut consulter le premier chapitre de ce travail.

[101] Voir Lienert (2004, 2007) pour le cas du Rwanda et de la Tanzanie, Funenge et Sempere (2010) pour le cas du Burundi et divers travaux en rapports avec la réponse fiscale de Heller (1975) pour le cas des pays isolés.

- Le travail de Shambas et Laporte (2007) est un rapport de consultance. Il évalue la situation des TT au Burundi et les conditions de transition fiscale vers l'introduction de la TVA ;

- Gaciyubwenge (2006), dans un rapport de consultance, étudie la gestion optimale du budget des frais de mission. Cet auteur souligne que le budget des frais de mission « *manque de programmation, de budgétisation et de rigueur dans leur gestion* » ;

- Ahishakiye (2009a) fait une analyse des dépenses de santé dans les finances publiques du Burundi. Il constate que les ménages burundais effectuent des dépenses de santé par des paiements directs qui les pénalisent.

- Ahishakiye (2009b) analyse l'espace budgétaire et la viabilité des dépenses publiques dans le secteur de santé. Dans son travail, il constate que :
  - Le Burundi dépense peu dans le secteur sanitaire ;
  - Les financements extérieurs de la sante soulèvent des inquiétudes relatives à leur pérennité et à leur stabilité ;
  - Sur le long terme, le Burundi ne pourra pas financer le secteur sanitaire public.

- Bararuzunza (2009a) analyse les principes des dépenses publiques au Burundi. Pour lui, un bon budget du Burundi doit :
  - Maintenir un taux minimal d'investissement productif ;
  - Contenir les dépenses nécessaires et compatible sans concurrencer le secteur productif privé ;
  - Se baser sur les critères de répartition équitable des ressources nationales ;
  - Etre financé par les recettes publiques intérieures.

- Bararuzunza (2009b) définit les effets de la politique budgétaire sur la formation du capital et la croissance au Burundi. Il a conclut que les investissements dans le capital humain et dans les infrastructures, dans le BGE, vont diminuant dans le temps ;

- Néel Zadoudi et Zannon (2007), dans un rapport définitif de consultance, présentent les modalités de Comptabilité Générale à partie double dans les finances publiques du Burundi.

- Funenge et Sempere (2010), analyse la réponse fiscale des variables fiscales du Burundi à l'APD. Ils constatent que quand l'APD augmenter les dépenses gouvernementales et les recettes courantes augmentent aussi.

Ces travaux précédents, à l'exception des rapports de la consultance, ne sont pas pris en compte dans les finances publiques du Burundi. Le long des 50 ans après l'indépendance, les finances publiques du Burundi ont suivi les indications des institutions financières internationales comme le FMI, la BIRD/Banque Mondiale, la BAD. …, pour ce qui est du budget en capital. Des institutions internationales comme l'OMS, l'UE, l'OCDE ; …, sont les principales références dans l'élaboration et/ou l'analyse du BGE du Burundi sous forme de rapport de recommandation, convention de financement ou de partenariat. Il faut constater que nous n'avons pas eu un travail en rapport avec les recettes fiscales domestiques, sauf pour le cas de Funenge et Sempere (2010) et Shambas et Laporte (2007).

Les travaux ci hauts cités concentrent leur attention sur les rapports entre les problèmes politiques (la corruption, l'instabilité, …) et les problèmes budgétaires et macroéconomique du Burundi. Même comme ça, les variables relatives aux financements extérieurs intéressent beaucoup plus les chercheurs, des consultants et le planificateur burundais que les variables budgétaires et fiscales intérieures.

III.2.3. Problèmes socioéconomiques et politiques qui entravent le bon déroulement des pratiques budgétaires burundaises : Problèmes de définition de l'Etat Burundais.

Les notions théoriques sur l'Etat à économie avancée, dans le premier chapitre, présentent un caractère général. Elles changent de détail ou de perfection d'une région du monde à l'autre et deviennent complexes si elles s'appliquent à un pays ou un territoire déterminée. Par conséquent, il est intéressant de vérifier les antécédents sur la définition de l'Etat burundais puisque c'est lui-même le concepteur et l'exécutant du budget général de l'Etat. De plus, pour Rosen (2007 : 4) une partie importante de la contradiction sur la définition de l'Etat se centre sur son comportement financier et Cochet (inédit) propose une redéfinition de l'Etat burundais et son rôle dans le développement agricole intérieur. Aussi, pour Bustos Gisbert (2007: 41), le fait que les lois qui définissent les nécessités collectives soient différentes, pays par pays, nous emmène à avoir des définitions différentes des finances publiques comme science dans chaque pays.

La définition de l'Etat burundais, au niveau académique, peut faire objet de controverses puisque c'est un pays (comme Etat moderne) jeune de 50 ans. A cela, nous ajoutons une tendance de donner une définition à la hâte causée par une succession de changements politiques ou d'instabilité qui provoque une curiosité scientifique sans doute, mais aussi un mécanisme d'information et de désinformation de la part des intellectuels (au sens de Gramsci) acteurs ou partenaires socioéconomiques et politiques surtout. Pour toutes ces raisons, nous allons élire l'approche de Bayart[102] (1989 : 157) pour définir l'Etat du Burundi.

---

[102] Nous retenons cet auteurs puisqu'il a pu lire la réalité relative dans l'extrait suivant : *« Tout d'abord la dictature d'une faction, le groupe du Bururi qui indiquait elle-même le transfert régional du pouvoir de centre au sud-ouest ; ensuite la revanche partielle de tutsi hima sur la persécution des tutsi-banyaruguru. Enfin, la montée en puissance de cadres tutsi du savoir occidental, au détriment de l'aristocratie traditionnelle mais aussi de la masse paysanne hutu et*

Certes, le Burundi, le Lesotho, le Rwanda et le Swaziland, le Zanzibar, sont les uniques rares Etats-nation en Afrique Subsaharienne (Bayarts 1989 : 157). Parmi ceux-ci, le Burundi, le Lesotho, le Rwanda et le Swaziland ont connu la civilisation occidentale et la technologie correspondante au XIXème siècle. Particulièrement, le Burundi et le Rwanda ont vu les pratiques gouvernementales occidentales justes au début du XXème siècle.

En réalité, la pratique gouvernementale royale n'a pas changé profondément pour le cas du Burundi. Dans ce pays, avant la colonisation, le roi été absolutiste, il était « nyeninka, nyenimirima »[103]. Pendant la colonisation le roi reste avec ces prérogatives tout en exécutant les ordres du colonisateur désintéressé allemand et puis belge. Il perd le contrôle du système dans un mouvement social caractérisé par trois observations suivantes :

a) L'administration coloniale forme une classe qui se tourne contre elle.

D'une part, l'administration coloniale belge et l'Eglise Catholique avaient besoin de travailleurs qui comprennent la langue et les pratiques administratives des colons et des chefs religieux. Par conséquent, les deux types de colons choisissent des personnes, selon leurs critères[104], lesquels ils instruisent au style de l'école occidentale de l'époque du deuxième et troisième quart du XXème Siècle.

---

tutsi ». D'où d'après lui, il y a eu naissance de deux types de producteurs : « *les cadres détenteurs du savoir occidental* » (moins de 5% de la population) qui fonctionnent et communiquent entre eux en français et « *la masse paysanne* » qui fonctionne et communique strictement en Kirundi (le swahili est une langue de la rue dans certaines cités du Burundi puisque même la constitution ne la reconnaît même pas).

[103]*Nyeninka* (Kirundi), il est propriétaire du bétail ; *nyenimirima* : il est le propriétaire de la terre. A cela, le roi a la propriété sur toutes les femmes, les vassaux, les serviteurs/ses, … Même les subalternes du roi avaient ces prérogatives jusqu'au petit chef, mais chacun dans sa position hiérarchique. Soit, nous avons un cas similaire au système féodal du moyen-âge européen.

[104]Le lecteur est avisé sur la non citation des critères à cause des controversés méthodologiques sur leur détermination. Néanmoins, les auteurs suivants ont été consultés : Bayart (1989) et. Chrétien et Dupaquier (2007) qui retiennent hutu et tutsi comme des races beaucoup plus que des ethnies.

A la veille de l'indépendance, le problème principal de l'administration royale ou traditionnelle et des intellectuels issu de l'école occidentale était de se défaire de l'administration coloniale. Après l'indépendance, naissent trois sous-mouvements. Le premier est constitué d'abord par les intellectuels qui conservaient (Bayart, 198 : 157) la maitrise des principales innovations du siècle XX au Burundi, l'école, le parti politique, le développement rural, la science et la technologie. Ensuite, le roi et son administration royale qui n'ont pas pu maitriser ces innovations et qui ont été vite engloutis par les intellectuels, en 1966, par le coup d'Etat de Michel Micombero (un officier militaire). Le second sous-mouvement est celui des intellectuels dénommé hutus et ceux dénommés tutsis peut-être par les services statistique allemands ou belges, ou peut-être par les chercheurs ou administrateurs coloniaux de ces deux pays métropoles coloniales.

Dans le langage colloquial du Kirundi, les termes hutu et tutsi existent. Néanmoins, nous supposons leur infériorité conceptuelle par rapport au concept d'intellectuel possesseurs de l'innovation du siècle XX au Burundi. Deux groupes d'intellectuels utilisent chacun les concepts hutu et tutsi dans la propagande politique d'accéder ou de se maintenir au pouvoir surtout après l'indépendance (les intellectuels hutu et les intellectuels tutsi). Les deux concepts n'apparaissent pas dans les médias burundais ou dans le discours politiques publics mais dans la propagande de bouche à bouche ou de bouche à l'oreille surtout que les burundais étaient discrets et craignaient le pouvoir même avant la colonisation.

Le troisième sous-mouvement naît au sein même des intellectuels à prédominance tutsi (même si cette prédominante tutsie est mélangée avec des intellectuels dits hutus modérés[105]). Ce mouvement regroupe les

[105] Les hutus modérés ou les tutsis modérés sont très difficile à déterminer puisque une famille ou une personne peut se proclamer d'un coup hutu ou tutsi ou ne rien dire sur son état de hutu ou de tutsi. Ainsi, l'on peut rencontrer des familles qui ont des personnes qui

intellectuels originaires du Sud-ouest du Burundi groupées autour des grands officiers de l'armée, de la police et de la gendarmerie ainsi que les cadres universitaires tous originaires de la Commune Rutovu et les communes environnantes éventuellement. Le reste des intellectuels de tout le Burundi constituent des courtois. Ce dernier sous-mouvement a relativement disparu, à cause des troubles politiques qui ont commencées en 1993. Aussi, sur tout le territoire burundais, l'on peut rencontrer certain des vestiges de la famille royale et son circuit administratif dans une ancienne cour royal ou du muganwa (prince).

Les causes de la disparition de ce dernier sous-mouvement sont l'hégémonie des provinces du Nord et du centre[106] à cause de plusieurs milliards de BIF de revenus du café et du thé, qui se déversent aux agriculteurs chaque année depuis l'indépendance. En effet, cette région est la plus peuplée et la plus riche du Burundi et détermine les résultats électoraux dans un système démocratique. Elle finance la propagande politique et peut-être, elle finance la guerre et fournit les moyens matériels et humains aux seigneurs de guerre.

Suivant Londsal (1981 : 2001), les plus riches et les plus forts ont eu tendance à utiliser le tribalisme pour gagner l'accès à l'Etat ou les plus pauvre moins forts tendent à mobiliser l'ethnie pour résister au pouvoir étatique dans son alliance avec le capital. Ensuite le même auteur poursuit et dit que l' « *investissement aux nouvelles sources du pouvoir peut-être facile pour ceux qui possèdent les ressources du pouvoir vieux* » (pouvoirs anciens ou président). Pour le cas du Burundi, l'ancien pouvoir qui avait déjà été discrédité sur la base religieuse [le kubandwa (l'adoration du représentant du

---

ont pris un état variable à partir de 1962 suivant le pouvoir qu'ils courtisent. L'état hutu et l'état tutsi deviennent très complexes sachant que très peu de personnes (ou aucune personne) peuvent oser révéler publiquement s'ils sont tutsi ou hutu à une personne non familière. Ceci contraste avec le fait que les twa forment une ethnie, au sens littéral, et sont fiers d'eux même, se reconnaissent mutuellement, publiquement, culturellement et économiquement.

[106]Gitega, Ngozi, Kirundo, Muyinga, Kayanza, Cibitoke, Bubanza et Bujumbura Rural.

dieu Kiranga)] ne valait plus devant la puissance du catholicisme. La puissance du roi invincible naissant avec les graines et absolutiste de toute sorte (et propriétaires de tout ce qui est au Burundi) ne l'était plus face aux colons armés d'armes à feu de haute précision et de longue portée.

Ainsi, pour accéder au pouvoir, les hutu du Rwanda utilisent la base raciale en 1959 et massacrent les tutsis suivant la description coloniale de ces deux supposées ethnies. Le problème se transposa directement au Burundi. Les gouvernements successifs du Rwanda capitalisent le fait d'être hutu comme raison de se maintenir au pouvoir. Ce qui se copie exactement au Burundi à partir de 1966 pour les tutsis (Chrétien et Dupaquier, 2007).

Suivant Bayart (1981 : 2001), les vieilles pratiques du royaume du Burundi sont restées dans la nouvelle classe dominante et la classe moyenne ou basse le sait et le pratique. En effet, tous les burundais sont convaincus qu'on courtise le nouveau pouvoir intronisé (*Basaba uwimye*) ; que si vous cherchez un service de la cours, il faut y allait avec quelque chose (*ishikanwa*, *igiturire*, *agahamba* ,..) ; que l'on accède au service public directement ou via l'intermédiaire (*guhengekera, iwaso uhashikanwa na nyoko*)…

Globalement, tout une idéologie qui existait avant la colonisation se généralisa pendant la colonisation et devient complexe après la colonisation. Dans une telle ambiance, naissent trois classes saillantes :

- La masse paysanne (90% de la population), la classe la plus pauvre mais avec la terre comme capital de survie. Analphabète, elle est convaincue que la perte d'une partie de la terre constitue la fin d'un ménage. Elle vit de l'agriculture mais aussi certains sont travailleurs parfois dans la construction, les services domestiques, dans certains points de vente sous forme de très petites boutiques. Le reste peut aller

travailler dans divers services des villes et retourner dans la campagne le soir ;

- La classe des commerçants/des citadins non travailleurs d'aucune institution publique ou privée avec un salaire mensuel prédéterminé. Ces commerçants s'occupent de la commercialisation des produits divers surtout les produits alimentaires et vestimentaires. Ils se recrutent dans la masse paysanne ne disposant pas trop de terre pour survivre. Or, dans une économie à croissance de PIB généralement supérieur à 4%, toute affaire est relativement possible. Actuellement, cette classe contrôle une partie importante de l'économie et la politique du Burundi puisque la masse paysanne, les fonctionnaires de l'Etat et les autres travailleurs salariés en général, vivent de la dette informelle des commerçants ;
- Les instruits, ou a fortiori les fonctionnaires (« *intelligentsia* »), et le reste des travailleurs salariés constituent une troisième classe. En dehors des travailleurs domestiques, des ouvriers de la construction, les travailleurs salariés du Burundi constituent une sorte de bourgeoisie qui sous-estime la masse paysanne et les commerçants à cause de leur manque de formation intellectuelle. Cette présomption provient d'abord des idéologies coloniales, ensuite elle est due au fait que, au début de la formation de l'Etat moderne burundaise (entre 1962 et entre 1972), les fonctionnaires et les autres salariés en général avaient un salaire très élevé par rapport au coût des biens et services du Burundi. Ainsi, par rapport aux huttes habituelles, ils construisent des maisons en dures (briques cuites, pavement avec du ciment, couverture en tuile ou tôles), achètent des équipements immobiliers ou mobiliers au style occidentale ; ils ont des habits toujours lavés et repassés avec un travailleur domestique qui s'occupe de la cuisine tandis qu'une bonne s'occupe des enfants. Brefs, des prérogatives de la bourgeoisie millionnaire des familles occidentales,…. Une partie des grands commerçants est issue des fonctionnaires de l'Etat ou

> travaille avec eux. Les problèmes racistes d'hutu et de tutsi existent dans cette classe. D'abord, le groupe des tutsi de Bururi supposait gérer l'armer et le pouvoir protecteur des tutsis contre les hutu (une menace réelle puisque les tutsi du Rwanda ont été exterminés sous forme de génocide en 1959 et en 1994). Mais les hutu qui voulaient accéder à la fonction publique et par conséquent à l'armée supposaient qu'ils voulaient y allaient pour y travailler et protéger tous les hutu contre les tutsi (menace réelle après une extermination sous forme de génocide, des intellectuelles, commerçant et des fonctionnaires hutu en 1972).

L'on peut directement dire que les commerçants et la masse paysanne ne sont pas divisés sous l'idéologie ethnico-raciste puisque dans les fêtes familiales les mariages, les affaires ou les pratiques coutumières, les deux races n'interviennent pas significativement. Mais cette affirmation n'est toujours pas valable pour les travailleurs/fonctionnaires de l'Etat ou de l'armé. La propagande politique des fonctionnaires fait que les hutus de la masse paysanne et des hutus commerçants votent les partis d'idéologie hutu et la masse paysanne et les commerçants tutsi votent les partis politiques tutsi. Signalons que les transactions (qui ne font pas intervenir le bien ou le service public) entre les commerçants et la masse paysanne, les fonctionnaires instruits et dans chaque clase sont normales et capitalistes.

Nous terminons cette partie de la section en précisant que la propagande politique des principaux partis au Burundi est de principe progressiste communiste d'autodénomination (UPRONA), social démocrate d'autodénomination (FRODEBU) ou militariste (CNDD-FDD, FNL, CNDD). La race ou l'ethnie (hutu et tutsi), le clientélisme, la corruption et toutes les pratiques des régimes dictatoriaux sont la base du fonctionnement de l'Etat burundais de 1962 jusqu'à nos jours. Là aussi, il faut aviser le lecteur que le modèle de gestion du secteur public au Burundi reste

conservateur et similaire au modèle royal absolutiste où le président a tous les pouvoirs comme le roi traditionnelle[107] et ses chefs subalternes le sont chacun dans ses prérogatives. Cela reste vrai même si les techniques occidentales de gestion du secteur public sont déjà implantées au Burundi.

b) Une masse paysanne rurale avec une propriété terrienne quasi privée.

D'autres parts, il y a un mouvement de la population qui se caractérise par la sédentarisation. Avant la colonisation, le système de production était résumé en *ubugererwa* (le fait d'être installé dans un espace donnée), *ubugabire* (le fait d'obtenir une propriété gratuite d'un chef), *ukunyaga* (expropriation ou exproprier), *ubusuku* (le fait de travailler chez un seigneur), *ubushumba* (le fait de travailler et vivre dans une propriété d'un seigneur),… ; des pratiques royales et princières absolutistes au style du féodalisme de l'Europe Occidentale du Moyen Age. Dans ce système, personne sauf le roi (*Nyeninka n'imirima* : propriétaire des vaches et des terres) n'avait le droit de posséder quelque chose comme la terre, le ménage ne disposait pas de terre agricole fixe.

A l'arrivée des colonisateurs, il y avait un mouvement de population, ménage par ménage, difficilement contrôlable. C'est ainsi qu'ils exigent que chaque ménage[108] reste dans un lieu déterminé (là où il était installé à l'époque : sédentarisation). Il se produit un avortement du système féodal royal de style occidental vers un système de production agraire par ménage

---

[107] A partir de 1966, Micombero quitte le roi mais pas exactement toute la structure des lois ou du personnel administratif et opérationnel. En 1976, Bagaza retire complètement le système féodal (*Ubugabire*, *ubugererwa*, *ubushumba* et *ubuhutu* sont les mêmes termes pour exprimer les rapports entre les proches du pouvoir possesseurs de la terre et les vassaux). Néanmoins, il a peu changé sur les pratiques de cadeaux aux chefs (*ugushikana* : cadeau au dirigeant, *amazi y'i karamu* : l'eau du stylo du greffier ou de la secrétaire et/ou de l'employé du service public, kica uwicaye : au service public on ne fait rien que s'asseoir, ….).

[108] La grande partie des ménages burundais, qui n'était pas affectée par les pratiques royales ou princières (les non possesseurs d'*ingabire*, ceux qui ne sont pas *abasuku*, *abagererwa*, *abahutu*, *abashumba, abangajwe*,…), était aussi mobile à la recherche des terres fertiles du pâturage, du gibier, ou se refugiant des rivalités claniques ou politiques,…

sédentarisé. Le ménage devient possesseur de la terre et ne dépend plus de personne pour survivre.

La sédentarisation au Burundi a produit un phénomène agricole et socio-économique curieux orignal, que Cochet (inédit : 1) l'exprime de la manière suivante :

> *« Les campagnes des Hautes Terres de l'Afrique Centrale (Rwanda, Burundi) présentent un certain nombre de caractères originaux : climat tropical humide tempéré par l'altitude (1000-2000 m), très faible urbanisation, habitat dispersé, tenures paysannes de petite dimension (moins d' un hectare par famille en général), parcellaire de champs jointifs de très petite taille, double culture par an, agriculture manuelle d'autosubsistance et faiblesse (*voir le commentaire de les notes de bas de page nº58 et 59*) du surplus commercialisé, etc…. ».*

L'observation de Cochet (Inédit) a ses causes uniques : des pratiques précolombiennes sédentarisées d'un coup. Bairoch (1971) fait remarquer que la civilisation précolombienne des indiens d'Amérique a disparue a cause de la diminution drastique de la population indienne suite aux conquêtes des européens et ses conséquences. Néanmoins, pour le cas du Burundi, il faut constater qu'après cette sédentarisation, les rapports de production ou culturels entre les colonisateurs et la masse étaient réduits à trois : *la religion, l'impôt de capitation payé par tous les hommes adultes valides (*HAV : Ikori ry'umutwe) *et les corvées coloniales* (PONTZEELE, 2004 : 115-116). Le reste des pratiques culturelles ou productives s'adapta rapidement à la situation suivant les moyens disponibles.

Ainsi, les ménages burundais sédentarisés adoptent les méthodes de productions agricoles coloniales et s'ajustent aux nouveaux produits plus commodes tant dans la production que dans la consommation. Nous citons par exemple, le remplacement du sel traditionnel (*umugonzo*) par le sel de cuisine habituel importé, le remplacement des habits traditionnels (provenant d'écorce d'arbres (*ibivumu*) : *inyagiti*) par les habits en coton et synthétique, les forgerons abandonnent l'étape de fondre les minerais variés (*ubutare*) pour utiliser les carcasses d'objets métaliques usés importés (les véhicules et machines abandonnées) remplacent les minerais variés de magnétites et de cuivre préalablement fondus.

Les ménages sédentarisés découvrent que la terre constitue la source de survie et de reproduction. Pour cela, ils produisent juste l'essentiel puisque l'excédent n'a pas de débouché commercial. De plus, ces ménages vont au marché pour chercher les biens qu'ils ne produisent pas. Il n'est plus question maintenant de troc précolonial comme référence d'échange. Si un ménage agricole va vendre son produit, il estime le prix d'acquisition du bien qu'il cherche au marché et vend son produit à celui qui veut sans généralement tenir en compte du prix d'équilibre.

Les ménages agricoles sédentarisés constituent la masse paysanne ou *les paysans* (dans le jargon de l'intelligentsia burundais). Ils ont peu ou pas besoin de l'Etat, n'étant pas affectés par les activités des voisins d'une manière généralisée sur le court et le moyen terme. Si le niveau des prix change, la masse paysanne est peut ou pas affectée. Si l'Etat fonctionne mal, eux ne sont pas affectés pourvu que la paix soit sauvegardée. Bref, en l'absence d'une guerre éventuelle, la masse paysanne burundaise (plus de 90% de la population) peut vivre dans une autarcie relative sur le court et le moyen terme puisque chaque ménage dispose en moyenne un ha pour produire les biens élémentaires et se reproduire indéfiniment.

c) **Polarisation entre la ville et la campagne et naissance des classes.**

L'autre phénomène est la naissance de la ville et de la campagne, une conséquence directe de la sédentarisation des ménages. Les missions catholiques ou protestantes et les administrateurs coloniaux et leurs travailleurs respectifs constituent les premiers travailleurs salariés et non agricoles burundais. Ils se regroupent autour des centres de commandement coloniaux, des paroisses, des écoles et des hôpitaux construits de fait dans la première moitié du siècle XX.

Les travailleurs salariés forment, avec les commerçants qui les fournissent les biens et services, les habitants des nouvelles villes du Burundi. En mai 2007, les travailleurs de la fonction publique étaient estimés à 105563 (Rapport Nº42160BI) y compris les forces armées. Si l'on suppose que les autres entreprises paraétatiques et privés utilisent des travailleurs, en incluant les travailleurs domestiques (qui sont ignorés, non organisés, non professionnalisés et négligeables) alors, la demande des villes du Burundi est réduite aux ménages des fonctionnaires de l'Etat et à ceux des vendeurs commerçants.

Ces centres urbains provinciaux (les villes en puissance) sont simplement les lieux de rencontre entre les fonctionnaires et les vendeurs détachés de la masse paysanne le jour du marché. Sauf pour les grands centres urbains comme Bujumbura, Gitega, Rumonge et Ngozi, les villes du Burundi peuvent seulement être assimilées à de simples groupements autour d'un marché à ciel ouvert, des centres commerciaux où de petits vendeurs et les agriculteurs viennent vendre leurs produits aux fonctionnaires ou aux autres citadins éventuels acheteurs.

Comme Cochet (inédit) l'a dit, les milieux paysans (les agriculteurs) sont repartis sur tout le territoire. Dans le secteur café par exemple, 800.000 petits fermiers (simple ménage en général) exploitent de 40000 à 85000ha

de plantation (Basdevant, 2009: 8). Si nous quittons les villes qui occupent un territoire réduit du Burundi, nous obtenons une dispersion de la population sur tout le territoire, sauf dans les réserves touristiques forestières ou dans les eaux, provoquant une situation unique comme pour le cas de la mairie de Vigo (Espagne). Comme ça se voit dans l'extrait en bas, le problème de la mairie de Vigo et qu'elle a la moitié des rues que Madrid avec 10 fois moins d'habitants mais disposant de 1/20 de budget de la mairie de Madrid. A la question de savoir comment les services et biens publics sont couverts dans un tel cas, le maire fournit la réponse suivante :

> "*Vigo tiene la mitad de Km de calles que Madrid… con 10 Veces menos de habitantes que Madrid (3,5 millones de habitantes para Madrid y 300 miles de habitantes)… Vigo se lo lleva complicado, es una ciudad irrepetible, con un casco urbano densamente habitado;… y una zona rural de extensión verdes…,. …es vivienda unifamiliar repartida con distanciamiento de viviendas. Es muy difícil atender eso, porque tenemos que atender la mitad de servicio de limpiezas abastecimiento de agua, de saneamiento, de asfaltado de caminos y de carreteras que la mitad que Madrid y somos la decima parte en habitantes y tenemos la veinteava parte de presupuestos. Pues haciendo milagros como le hacemos en nuestra ciudad…, estudiando la economía…*"[109]

La Mairie de Vigo doit fournir, dans ces conditions, la moitié des services de nettoyage, fournir l'eau, assainissement, bitumage des chemins et des routes,… avec les mêmes infrastructures de la mairie de Madrid. Pour le cas du Burundi, c'est donc pire : plus de 10.000.000 d'habitants sont repartis sur tout le territoire hectare par hectare. C'est un phénomène qui apparaît au Rwanda mais aussi comme tel à l'Est de la RDC ou à l'Ouest de la Tanzanie.

---

[109] Réponse du maire de Vigo à un journaliste (Juan Ramon Lucas) de la RTVE (2010), sur la question de savoir comment il résout le problème de mauvaise répartition spatiale de la ville.

Les photos de Googlemaps montrent l'ampleur du problème. La figure 9.3 et 9.4 montrent que la commune rurale de Matongo est composée de ménages d'agriculteurs, ces derniers vont rarement au marché. Sur ces figures, il faut constater que chaque ménage est séparé d'un autre par environ 50m chacun. Les figures 9.1 et 9.2 montrent que la mairie de Bujumbura a une structure d'une ville classique mais le milieu rural est occupé d'une manière dispersée. Les ménages des montagnes environnant la ville de Bujumbura (figure 9.2) se sont transformés en véritable périphérie, fournissant, en même temps la main d'œuvre peu chère et les produits alimentaires. Les ménages de Bujumbura rural ont découvert l'importance des terres léguées par les allemands et les belges et, par conséquent, ne les abandonneront jamais. Maintenant, comme ce phénomène est général et les ménages sont répartis sur tout le territoire, le Burundi s'assimile à une gigantesque métropole supérieure même à Madrid ou Londres ou Paris au niveau spatial. Néanmoins, chaque ménage nécessite de l'eau, de l'électricité, du téléphone fixe, l'Internet ; les infrastructures sanitaires et scolaires, académiques, de transport et sportives, ...

Ces traits précédents, font naître le problème de planification territoriale :

- D'abord, la masse paysanne garde jalousement (ménage par ménage) la terre acquise de la colonisation. Ensuite, il se produit une forme de petite entreprise familiale, personnelle ou autonome au style occidental. C'est-à-dire plus de 90% de la population travaille dans son entreprise agricole et le reste est soit fonctionnaire de l'Etat, ouvrier de construction, domestique, vendeur,… Bref, juste le contraire de la réalité occidentale ou la grande partie de la population travaille pour le compte d'autres entreprises, familles ou personne. Le plus préoccupant est que la masse paysanne est chaque fois plus consciente que cet acquis colonial est le meilleur possible et même les autres travailleurs du secteur tertiaire ont tendance à suivre le modèle achetant des terres pour cultiver ;

Figure 9. Situation des ménages ruraux par rapport à la ville après sédentarisation au Burundi.

Figure 9.1. Situation des ménages ruraux par rapport à la ville de Bujumbura.

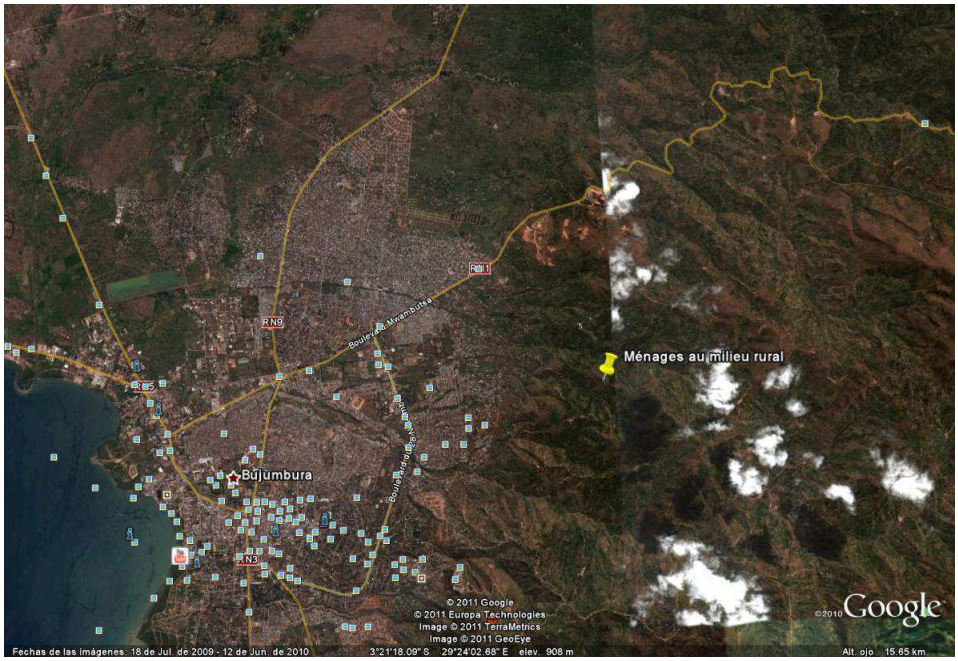


Figure 9.2. Répartition dispersée des ménages dans Bujumbura rural.

Figure 9.3. Situation des ménages ruraux sur les collines rurales du Burundi : cas de la commune Matongo.

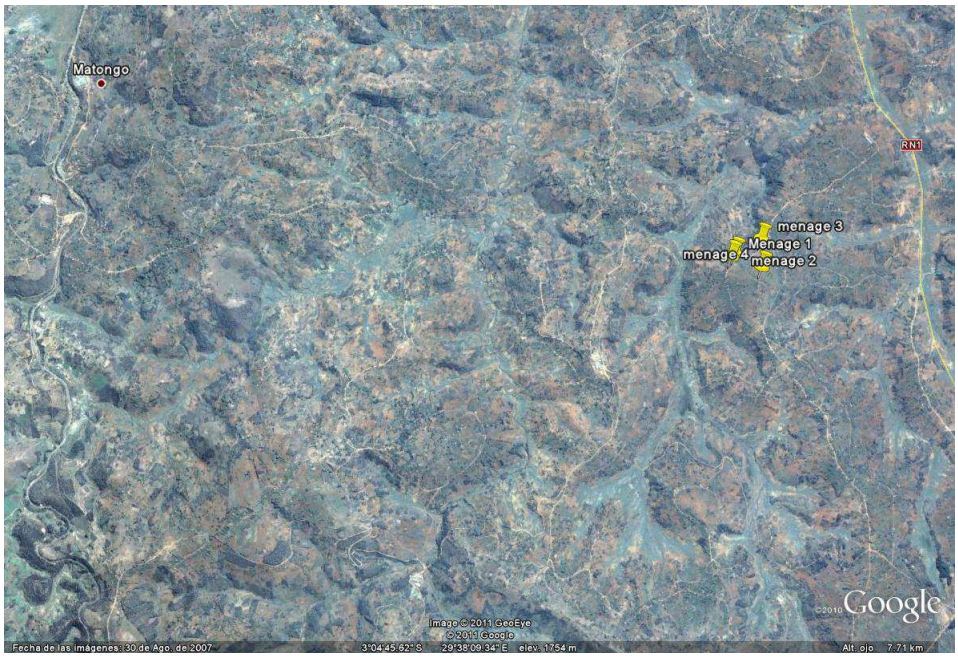


Figure 2.4. Répartition dispersée des ménages dans la Commune Matongo.

Sources : Copié de Googlempas, voir URL : http://maps.google.com/, le 19 mars 2013 à 16 : 25.

- Dans ces conditions, il existe une impossibilité pratique ou logique de fournir l'eau, l'électricité et les routes à une population tant dispersée. Encore moins, demander à la masse paysanne de payer ce service public n'a pas de sens puisqu'elle n'a pas théoriquement d'argent (dans une économie de subsistance). Le ménage du Burundi le sait bien, et il a une réponse simple et facile quand l'Etat exige une dépense collective : où est-ce-que je vais trouver cet argent, moi agriculteur, ne disposant rien à vendre (parfois par moquerie) ?
- La grande partie de l'infrastructure publique moderne burundaise est superflue sur le court et le moyen terme pour le système socio-économique du Burundi. Les routes sont sous-utilisées puisque presque tous les ménages ne disposent pas de véhicules. Les hôpitaux et les centres de santé sans médecins sont voués de fermer ou de fonctionner mal, les barrages hydroélectriques et le système de distribution de l'eau potable non entretenu sont voués de s'arrêter ou de fonctionner mal. La formation scolaire est orientée vers le service public saturé et sans entreprises privées pour absorber l'excédent de la demande d'emploi. Les infrastructures radioélectriques de télévision par exemple n'ont pas de sens sur tout le territoire si la masse paysanne n'a pas de postes téléviseurs et n'a pas d'electricité. Fournir l'eau et l'électricité à la masse paysanne qui n'a pas d'appareil électrodomestique, et parfois disposant de l'eau dans la source/fontaine naturelle à moins de 500m, devient impossible à maintenir. Dans les années passées, les organismes internationales ont financés une usine de fabrication de produit en verre (VERUNDI), pour satisfaire une région comme les grands lacs qui ne connaissait même pas ce que c'est un verre une année avant le lancement de l'Entreprise. Ces mêmes organismes ont financé la production du sucre (SOSUMO) quand la population burundaise ne savait même pas le rôle du sucre. Ces mêmes organismes ont financé la production des textiles à grande échelle comme une usine

occidentale (COTEBU) quand la population burundaise majoritaire use 2 ou trois habits par an. Le plus curieux, le secteur public du Burundi a financés la production des souliers/chaussures quant la population burundaise n'est pas si intéressée a les porter ou n'a pas de capacité suffisante pour s'en acheter. L'Etat et les organismes d'aide internationaux ont financé l'entreprise publique de transport (OTRABU/OTRACO) quand la grande partie de la population burundaise va au travail a pieds ou près du domicile. La conséquence de toutes ces actions a été la faillite de Verrundi, de l'OTRABU, du Cotebu, … ;

- Actuellement, l'Etat du Burundi se rencontre avec environs 3000 collines réparties sur environ 360 zones configurées chacune comme des villes et surpeuplées, chacune nécessitant des dispensaires des hôpitaux, une école primaire et secondaire,… et donc toutes les infrastructures élémentaires pour une ville ;
- Comment limiter les naissances pour la masse paysanne possesseur de la terre et capable de compenser les morts précoces par l'augmentation du nombre de naissance ? Il est très difficile, pour un gouvernement, limiter la croissance de la population si les ménages ne sentent ou ne projette pas, au jour le jour, la pression ou le manque sur les besoins de nourriture de leurs enfants, sur le court et le moyen terme. En effet, ces ménages disposent d'une portion de terre capable de leur faire survivre relativement avec un minimum de nourriture et une espérance de vie basse compensée par l'augmentation du nombre de naissance ;
- L'aide publique au développent pour les infrastructures et l'aide d'urgence ne résolvent pas les problèmes globaux de manque de recettes fiscales permanentes. Ce problème se généralise surtout si la population est dispersée sur tout le territoire et sans revenu vérifiable.

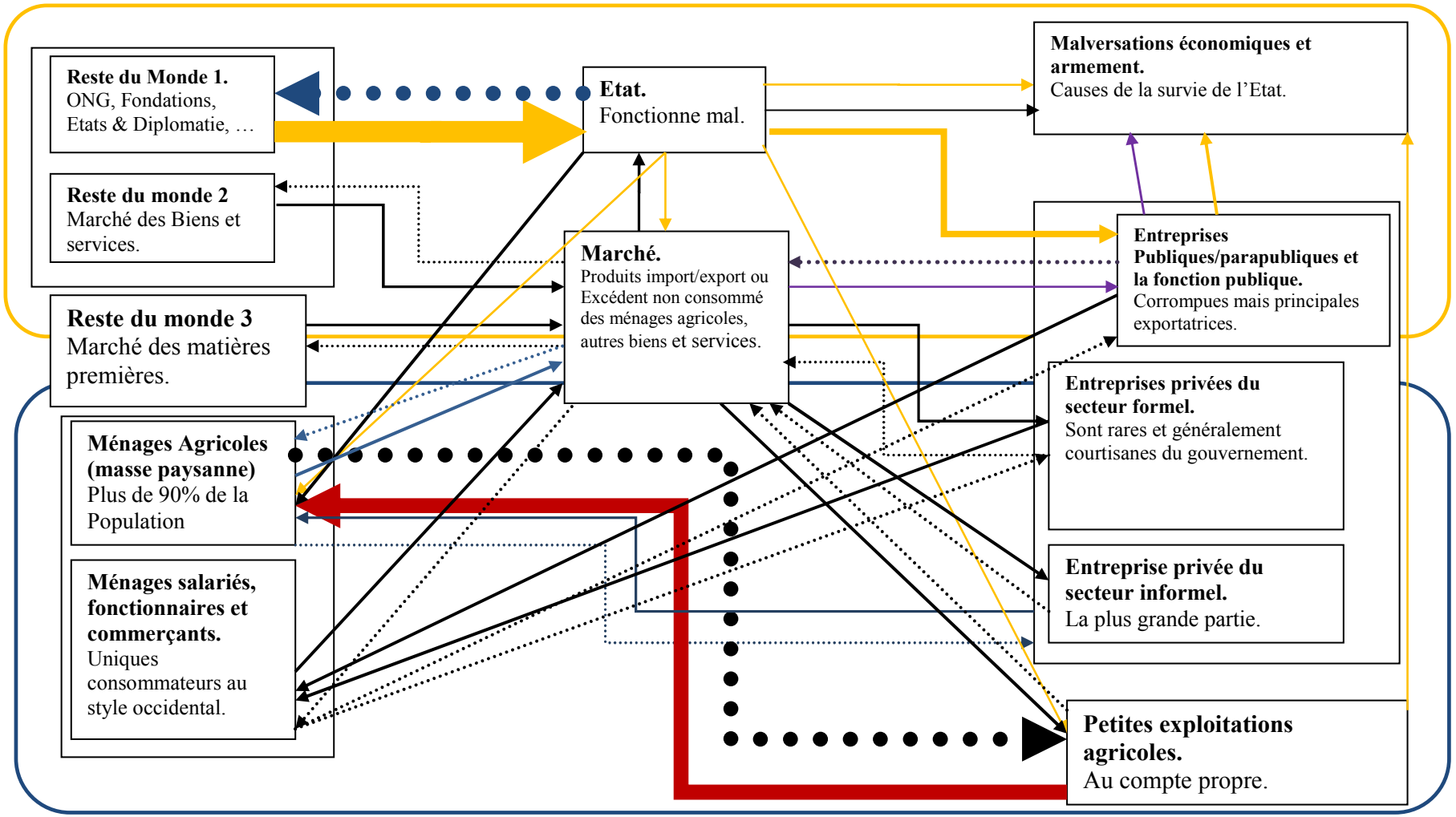
Dans cette partie de la section, nous avons voulu montrer que le fond des problèmes politiques et économiques n'est pas basé sur les races (s'il faut les appeler ainsi) hutu ou tutsi et l'ethnie Twa. Sans doute que les deux groupes de populations et l'ethnie twa existent au Burundi. Néanmoins, il faut constater que les chercheurs les ont mis en évidence pour simple curiosité scientifique et dans une période historique des sciences de l'Anthropologie de Darwin. Il existe plutôt un problème économique de pouvoir nourrir une telle population dont il y a des difficultés à pouvoir arrêter sa croissance.

III.2.4. Circuit et agrégats économiques du Burundi.

A partir de la description précédente, nous pouvons déduire les partenaires et les nœuds du circuit économique du Burundi, pour ainsi montrer les ressources et les emplois du secteur public burundais. Comme le montre le schéma sur la figure 10, ce ne sont que les fonctionnaires et les grandes entreprises qui suivent le fonctionnement de l'économie du marché sous un contrôle stricte de l'Etat et des organismes humanitaires ou régulateurs internationaux. Les petits commerçants sont toujours liés à l'agriculture et ne sont pas formés pour s'adapter à l'économie formelle. L'Etat, l'entreprise publique ou parapublique ainsi que l'entreprise de l'économie formelle sont les principales sources de recettes fiscales. Dans ce travail, nous verrons que l'intervention gouvernementale est supposée affecter toute les classes.

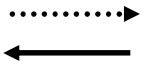
Sur le schéma de la figure 10, l'on observe que les trois classes ci-haut citées sont dans un circuit économique où nous reconnaissons la prémisse classique que chaque nœud de ce circuit est rationnel et optimise son bien-être. Dans le chapitre IV, nous analysons comment l'Etat est rationnelle dans la budgétisation mais aussi comment les contribuables, les

Figure 10. Circuit économique du Burundi.



Légende :

D'abord, il faut constater que les zones en couleurs sont des situations de problèmes, bizarres ou anormales. Ensuite, il faut savoir que les flèches en trait continu constituent le circuit monétaire classique tandis les flèches en pointillés forment le circuit classique des biens et services.



: Les flèches noires représentent un circuit économique normal ou classique ;

: Le trait jaune représente le flux d'aide. Le trait bleu représente le flux des concessions diplomatiques. Le flux d'aide représente la grande partie des recettes de l'Etat mais il y a équilibre entre les concessions diplomatiques et le flux d'aide ;

: Le trait gros noir discontinu représente le flux de la main d'œuvre rurale ou agricole ; il constitue la base de l'économie burundaise. Comme c'est une économie d'autosubsistance le petit exploitant agricole est confondu avec le ménage rural el la main d'œuvre est réduite au travail autonome ;

: Le trait gros rouge représente le flux monétaire sous forme de coût d'opportunité correspondant au salaire de la production des biens et services destinés à l'autoconsommation, le ménage et le petit exploitant agricole étant confondus ;

: Les traits bleus qui unissent les petits ménages agricoles et le reste des producteurs constituent le flux classique salarial (trait plein) sous forme des revenus des cultures de rente et celui de la main d'œuvre rurale (trait discontinu), destinée aux cultures de rente d'exportation. Même si les chiffres de la Comptabilité Nationale Burundaise reflètent essentiellement les cultures de rente, l'activité économique du Burundi n'est pas basée sur elles puisque sous le président Bagaza et

Buyoya, les cultures de rente ne disposaient qu'un seul jour de la semaine sauf dans la période de campagne. Actuellement, les ménages agricoles ne sont pas très intéressés à l'entretien de ces cultures de rente ;

: Les flèches violettes constituent la relation entre les entreprises publiques et le reste de l'économie burundaise. Nous avons voulus le souligner du fait que ce type d'entreprises ne maîtrise pas leurs activités, étant chargées de la commercialisation et de la gestion des biens et services d'intérêt commun (et/ou sous tutelle) ou la commercialisation et la gestion des cultures de rente destinées à l'exportation, mais produits par les petits exploitants agricoles ;

: Activités informelles ou seuls les ménages des fonctionnaires de l'Etat ou de l'entreprise publique payent l'IRPF, il n'est pas facile de prélever l'IVA ou autre type de taxes d'une manière formelle dans cette zone d'activité ;

: Activités formelles qui affectent le secteur public et les finances publiques du Burundi du côté des recettes.

Source : Illustration de nous-mêmes.

fonctionnaires et les commerçants déterminent le budget général de l'Etat. Le cadre macroéconomique du Burundi est défini par la complexité du schéma de la figure 10 précédente. Toutes les expositions sur le Burundi ne tiennent pas nécessairement compte du schéma précédent ou les agriculteurs dominent l'activité économique (l'autosubsistance étant exclue) orienté vers les exportations du café et du thé.

La couche paysanne, composée par les ménages agricoles (sur la figure 10), est négligée par les planificateurs burundais mais Cochet (inédit) : 12-18)[110], s'étonne de sa capacité agricole a tenir dans une période de crise socio-politico-économique d'entre 1993 et 2003[111]. Cet auteur utilise ces termes :

> *"Par ailleurs, les performances relatives du système agraire burundais se sont aussi manifestées par son étonnante capacité à surmonter ses difficultés depuis que le pays est plongé dans la guerre civile. Malgré près de dix années de crise, malgré la désorganisation totale de l'État et sa paralysie, malgré les pertes en vies humaines, malgré les déplacements de population, la production alimentaire ne s'est pas effondrée au point que l'on pouvait redouter". … "En effet, soucieuses avant tout de préserver et d'élargir cette première source de devises que représentait le café, et surtout la rente constituée par les prélèvements opérés à l'export, les autorités politiques ont surtout défendu leurs salaires, le réseau de clientélisme que leur position sociale permettait d'entretenir, sans mesurer le coût d'opportunité démesuré que cela représentait pour les planteurs et pour la collectivité nationale". ... "La crise actuelle est donc d'une toute autre nature que celle qui fut déclenchée par la peste bovine de la fin du XIXe siècle. Et son dépassement exigerait surtout une redéfinition du rôle de l'Etat dans le développement et la remise en cause radicale des rapports que les classes dirigeantes, au travers de l'Etat, ont entretenus avec la paysannerie. De pareilles réformes n'auraient pas pour effet de créer les conditions nécessaires à l'émergence d'un système agraire réellement différent - de quel système pourrait-il bien s'agir?".*

---

[110] http://agter.asso.fr/IMG/pdf/Cochet_Burundi_innovation-paysanne_fr.pdf, visité le 1/03/2013, 15:20.

[111] Malgré l'absence presque de l'Etat au côté des ménages ruraux dans cette période, seul un certain nombre de communes de la région du Bugesera ont connu un déficit mortel de production alimentaire.

La remarque de Cochet (Professeur de l'UFR d'agriculture comparée et développement agricole à AgroParisTech) est pertinente que les autorités politiques sont, pardonnez la redondance, beaucoup plus soucieux des devises et les prélèvements sur les exportations du café, le thé et les minerais. Le problème macroéconomique principal du Burundi, pour cet auteur, serait de pouvoir accompagner techniquement la population agricole en développant profondément l'agriculture pour la consommation intérieure et l'autosubsistance. Le reste comme les infrastructures de transport et d'énergie viendrait pour promouvoir les exportations surtout que le marché intérieur des produits vivriers est faible. Or les variables économiques très sensibles et favorables à l'opinion internationale sont essentiellement la santé, l'éducation et le transport.

Une surpopulation sans précédent constitue le second problème macroéconomique du Burundi, puisqu'il faut nourrir une population estimée à 10.557.259 d'habitant en juillet 2012[112]. Avec une superficie de 27830 km^2, le Burundi dispose d'une densité de population de 380 habitants par kilomètre carré, exactement proche de celle de la Belgique et d'Israël, des pays avec une économie avancée depuis plus 40 ans. Le Burundi a un défi de nourrir sa population avant tout. Comme nous le montrons dans le chapitre suivant, les autorités burundaises centrent leurs intérêts sur la croissance économique déterminée par les activités formelles industrielles ou tertiaires mesurables de l'encadrement jaune de la figure 10.

Le gouvernement du Burundi est aussi préoccupé par le comportement des indicateurs macroéconomiques et industriels comme (Basdevant, 2009 : 15) : l'efficience de la croissance des investissements, le retrait de l'Etat dans l'activité économique, l'augmentation de la production du café, du thé

---

[112] https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/by.html, Visité le 01/03/2013 à 4 : 50

et du sucre pour satisfaire des niches économiques[113]. De plus, le même auteur encourage l'investissement dans l'extraction minière du nickel, de gaz rares, etc. Soit, Basdevant prône la face non voulue du gouvernement, d'où une dialectique claire entre la politique d'appui à la population agricole (90% de la population burundaise qui représente 97 % de pauvres, contribuant à 44% du PIB et à 97% des recettes d'exportations du Burundi d'après le document du CSLP II (CSLP II, 2011 : 60)) dans l'autosuffisance alimentaire et la recherche des devises pour faire fonctionner le secteur moderne formel. Depuis l'introduction des programmes de développement au Burundi, la politique de croissance du secteur moderne formelle est de loin la plus mise en avant.

III.3. DESCRIPTION DES DONNEES RELATIVES AU BGE DU BURUNDI.

Au cours de la recherche des données, nous avons constaté un manque de données sur le budget initial à l'ISTEEBU qui fournit les services statistiques nationaux. Dans la bibliothèque du parlement burundais, il y avait les budgets d'après 1996 sans toutefois avoir le budget de 1994, 1997, 1998 et 2001 jusqu'en 2008. Au ministère ayant les finances publiques dans ses attributions, il y avait les budgets d'après 2005, avec les même manquants, même sur le site web du ministère correspondant. Pour ce qui est des budgets initiaux des années antérieurs à 2004, nous avons aussi fouillé dans les bulletins officiels annuels disponibles dans le service de documentation juridique (SDJ) sans les trouver et nous avons trouvé que les budgets sont dans les BOB d'avant 1982. Ainsi, pour obtenir les budgets antérieurs à 2005, nous avons visité la bibliothèque de la Banque Centrale

[113] Comme le Burundi est surpeuplé, le café et le thé étant des cultures pérennes (la terre restant la même), les autorités politiques encourage le perfectionnement de la qualité de ces produits sous la dénomination des produits « *gourmets* ».

du Burundi. Pour les lois et autres normes sur le BGE du Burundi, le site web[114] du ministère des finances publie des données consistantes.

Plus spécifiquement, les données chiffrées sur le secteur public burundais en général et sur le BGE en particulier peuvent être partiellement rencontrées au niveau de l'ISTEEBU (Institut des Statistiques Economiques du Burundi). Les données sur les finances publiques du Burundi peuvent aussi se rencontrer dans les publications mensuelles de la Banque de la Républiques du Burundi (BRB) mais aussi dans les publications du Bulletin Officiel du Burundi (BOB). Au niveau international, les données sur le secteur public burundais se rencontrent dans les publications du FMI (les Statistiques Financières Internationales (IFS ou SFI)) ; dans la Banque Mondiale, le PNUD et le CNUCED pour les données relatives au développement Economique.

Les données peuvent être retrouvées aussi dans les divers instruments juridiques du Burundi en rapport avec le secteur public comme la Constitution du Burundi, la loi communale, les différentes lois budgétaires annuelles, etc. Les données relatives au financement en capital par les dons et les transferts internationaux peuvent être retrouvées sur le site web de l'OCDE.

Dans cette étude, nous nous fondons sur la Constitution du Burundi votée en mars 2005 et sur la Loi Communale votée la même année et relativement modifiée en 2010. Le reste des données sur la législation des finances publiques s'observe dans les exposées des motifs des différentes lois des finances de 1962 à 1982 et de 1992 jusqu'en 2013. En général, les données chiffrées des budgets annuels initiaux se rencontrent, évidemment pour le cas du Burundi, dans l'article 1 et 2 de chaque loi des finances annuelles et

[114] http://www.finances.gov.bi/fr/fina.php?article6, visité le 10/04/2013 à 12:00.

dans les annexes correspondantes (Tableau A, Tableau B, Tableau C, Tableau D, ...). Le reste des articles peut se considérer comme une forme de loi organique des finances puisqu'il n'y en avait pas une jusqu'en 2008.

Pour ce qui est des données chiffrées, nous allons utiliser les lois des finances (BGE initial) de 1992 à 2013. Nous n'avons pas pu retrouver les autres budgets entre 1981 et 1989, tout cela se compliquant avec le changement de format de 1992 dans les BGE rencontrés. L'analyse des données chiffrées du BGE initial nous permet de déterminer les intentions du gouvernement et les politiques à suive pour chaque budget.

Ainsi, au cours de cette étude, nous portons notre attention sur 22 BGE initiaux de 1992 jusqu'en 2013. Parfois, nous établissons les rapports entres les données des BGE et le PIB. Ce dernier est prélevé dans les statistiques financières internationales publiées par le FMI en avril 2011(FSI-Avril 2011). Dans cette dernière publication, nous prélevons les données sur les dépenses et les recettes exécutées par l'Etat du Burundi de 1962 à 2011, suivant la disponibilité des données (données disponibles jusqu'en 2008 ou 2009 au plus). Les données ponctuelles, comme celles tirées dans des sites ou les données audiophoniques montrent leur sources dans les notes de bas de page chaque fois qu'il s'avère nécessaire.

CONCLUSION RELATIVE AU CHAPITRE III.

A travers le chapitre III, nous avons constaté que le secteur public du Burundi est peu connu. Ceci ce remarque dans les divers documents que nous avons consultés. Dans les travaux de recherche ou les manuels des Finances Publiques consultés, nous constatons dans le premier chapitre que chaque pays a des caractéristiques propres. Néanmoins, nous n'avons pas rencontré un manuel des finances publiques spécifique au Burundi. C'est pour cela que nous formulons le cadre de cette recherche avec des documents proches du cadre du Burundi comme ceux relatant les finances publiques des pays sous développés. Essentiellement nous faisons recours aux théories sur les finances publiques des économies avancées pour vérifier les hypothèses correspondantes sur le cas du Burundi.

C'est pour cette raison que ce chapitre est composé de trois sections. Dans la première section, nous faisons une présentation des modèles d'analyse rencontrés dans l'analyse du secteur public. Nous constatons que les modèles qualitatives sont plus adaptées à l'analyse du secteur public Burundais. Néanmoins, nous avons valorisé le rôle des analyses qualitatives descriptives qui nous aident à mieux fixer les hypothèses de ce travail.

Dans la deuxième section, nous montrons que les finances publiques du Burundi, plus spécifiquement la prévision budgétaire, connaissent des études exploratoires si peu nombreuses soient-elles. Il s'agit d'abord des études des organismes internationaux qui mettent en avant une vision globale des finances publiques de la région de l'Afrique Subsaharienne et celles des pays sous développés en général. Ensuite nous avons des études spécifiques sur les pratiques budgétaires sur le Burundi qui analysent les variables budgétaires dans un cadre macroéconomique. Dans la suite de la section, nous montrons la base de la conception des acteurs principaux dans les pratiques budgétaires du Burundi qui sont essentiellement la structure de l'Etat du Burundi et les cadres politique et administratifs correspondants.

La troisième section nous montre que les données sur les pratiques budgétaires du Burundi connaissent des sources variées. Entre autres, nous citons la loi annuelle sur le BGE du Burundi qui est facilement retrouvable dans la bibliothèque de la BRB où, dans ces dernières années, sur le site web du Ministère des Finances et de la Planification du Burundi. Le reste des données qualitatives se présente sous forme de lois facilement localisables dans les divers BOB annuels du Burundi. Dans la suite du travail, nous utilisons ces diverses données pour analyser la structure du BGE burundais.

CHAPITRE IV. SYSTEME ET STRUCTURE DU BUDGET GENERAL DE L'ETAT AU BURUNDI (1992-2012).

Le Burundi est situé dans l'hémisphère Sud, en Afrique Subsaharienne, à l'Est ou au Centre-Est Africain, suivant le contexte de localisation. Il est localisé au Nord-Est du Lac Tanganyika qui le limite au long des côtes sud-ouest du pays. C'est un pays enclavé, ne disposant pas d'accès à la mer, et les océans sont à au moins 1500 km de toutes ses frontières. Il est aussi situé dans la Région des Grands-Lac d'Afrique. Il sort petit-à-petit d'une guerre civile qui a duré théoriquement 15 ans et 46 jours. Ce temps commence le 21 octobre 1993, jour d'assassinat du Président élu Melchior NDADAYE, jusqu'au 5 Décembre 2009, jour de la signature d'accord de démobilisation de Rwasa Agathon[115] (Représentant du FNL) par Pierre NKURUNZIZA (Président actuel du Burundi). Néanmoins, la guerre civile s'est réduite profondément à partir de 2003.

Depuis 1992, le Burundi a connu 4 périodes très importantes dans la vie sociopolitique et économique :

- 1993-1996 : une période de guerre où les pouvoirs publics étaient peu contrôlés ;
- 1997-2002 : le Burundi connaît un embargo économique et politique imposé par les pays de la sous-région des Grands-Lacs d'Afrique suite au coup d'Etat de Pierre Buyoya (en 1996) ;
- 2003-2005 : Le Burundi entre dans une transition générée par les accords d'Arusha entre les diverses composantes de la famille politique burundaise ;

---

[115]Voir l'URL suivant : http://www.jeuneafrique.com/Article/DEPAFP20090421081245/, visité le 21/03/2013 à 15:12.

- 2005-2012 : Le Burundi entre dans la démocratie[116] après l'élection de Pierre NKURUNZIZA comme Président, l'élection du Parlement et des Conseils Communaux[117] ;
- A cette période, il faut y ajouter la période d'avant 1993. Cette période est une époque de dictature, même si actuellement les pratiques dictatoriales n'ont pas encore disparues.

La période entre 1992 et 2013 connaît un budget caractéristique de celui des pays en voix de développement (PVD) : Un budget (hors dons) structurellement déficitaire ; un financement du déficit budgétaire par une dette extérieure et par des dons pouvant atteindre parfois 50% du BGE total. Dans ce contexte, il importe de se demander pourquoi les pouvoirs publics n'ont pas pu équilibrer le budget national ? Aussi, comme il y'a peu d'études sur le BGE burundais, il sied aussi de se poser des questions sur la structure et la composition de ses principaux agrégats.

L'objet de ce chapitre est la structure du Budget Général de l'Etat (BGE) du Burundi. Le contenu des dépenses, des recettes et leurs interrelations nous intéressent comme partie intégrante de cet objet d'analyse. Comme nous l'avons déjà vu, les données sont les différents budgets du Burundi pour ces 21 dernières années, en plus du BGE de 2013 en cours d'exécution. Pour satisfaire les objectifs fixés dans l'introduction de ce travail, nous divisions le travail en 4 sections.

La première section présente le cadre institutionnel et juridique qui, selon notre point de vue, déterminent le comportement du planificateur dans la prévision budgétaire. Dans la deuxième section, nous analysons la réglementation du BGE proprement dite ainsi que les réformes

---

[116] Les élections de 2010 ont été contestées et une suite d'assassinats et d'emprisonnements en 2010 et 2011 montrent plutôt des signes d'évolution vers une dictature.

[117] http://www.rfi.fr/afrique/20100603-situation-politique-degrade-burundi-apres-elections-communales, visité le 23/03/2013 à 16:32.

correspondantes. La troisième section évalue la structure des recettes, des dépenses. La quatrième section évalue la stratégie d'équilibre budgétaire du planificateur burundais. La cinquième section analyse l'évolution du BGE exécuté en comparaison avec le budget initial.

Grosso modo, à l'aide des graphiques et d'une analyse descriptive qualitative des instruments juridiques budgétaires burundais, nous évaluons les caractéristiques propres au budget du Burundi et les tendances dans le temps de ses différents agrégats au niveau des ressources et des emplois budgétaires. Le chapitre IV sera terminé par sa conclusion partielle. C'est sur base de ce même chapitre que nous allons ensuite formuler l'essentiel de la conclusion générale de ce travail.

IV.1. ASPECTS GENERAUX SUR LA PREVISION BUDGÉTAIRE DE L'ETAT BURUNDAIS : Normes de prévision et réformes budgétaires.

La prévision budgétaire burundaise est marquée par une influence du FMI et de la Banque Mondiale. Dans cette partie du texte, nous analysons la règlementation nationale ou étatique et la réglementation subnationale ou communale du Burundi. Les réformes apparaissent dans les deux niveaux de divisions.

IV.1.1. Objectifs budgétaires nationaux et territoriaux.

La première analyse qui s'impose dans toute analyse budgétaire est l'analyse des objectifs budgétaires. Il faut alors répondre aux questions suivantes : Qui fait la prévision budgétaire au Burundi ? comment le fait-il ? quelles sont les limites spatiales ou légales dans les pratiques budgétaires

burundaises ? Dans cette sous-section, nous répondons à ces questions pertinentes.

IV.1.1.1. Objectifs budgétaires et lettre de cadrage.

Le BGE constitue l'instrument financier mis à la disposition du gouvernement pour atteindre les objectifs sociaux, politiques et économiques de la collectivité. Pour le cas du Burundi, les divers budgets présentés au Parlement par le Gouvernement et chaque année, ont pour objectif : la réduction de la pauvreté, la planification et la réconciliation nationale et enfin l'intégration dans l'Economie mondiale. Dans l'objectif du budget 2009, le Burundi conçoit le BGE dans le cadre du Programme d'Appui à la Stratégie de Réduction de la Pauvreté (PASRP), dans l'Objectif du Millénaire pour le Développement (OMD) ; l'objectif de réduction de la dette extérieure, ou simplement des programmes tous conçus au niveau ou sur proposition international. Le programme de réduction de la dette au Burundi comprend cinq axes :

- Le renforcement de la bonne gouvernance et de la sécurité qui renferme la restauration de la sécurité et de la paix ;
- La mise en place d'un régime de justice pour tous, la promotion de la défense des droits de l'homme, la résolution des problèmes ou conflits fonciers et le renforcement des capacités ;
- La promotion d'une croissance équitable et durable concerne la redéfinition agricole, l'augmentation du rendement de l'activité, la dérégulation par l'Etat du secteur café, thé et coton (cultures industrielles) ; l'augmentation du cheptel des animaux domestiques ; la protection de l'environnement ; le développement industriel, commercial et artisanal ; la mise en place de l'encadrement des

jeunes ; les programmes de construction des infrastructures de production et l'intégration régionale ;

- La promotion du capital humain : la mise en place de l'éducation primaire gratuite (qui comprend les plans sectoriels d'éducation et de formation, le programme de moyen terme, la mise en place du fonds commun pour l'éducation, etc.); construction et réhabilitation des écoles ; la mise en place de l'encadrement des jeunes ; les programmes de construction des infrastructures de production et d'intégration régionale ;
- Les autres objectifs sont : la lutte contre le VIH/SIDA, la performance des structures macroéconomiques, et la mise en place des mécanismes d'évaluation et du monitoring.

Les objectifs de réduction de la dette et les OMD s'encastrent dorénavant dans le PASRP, ce qui signifie qu'en 2009, les objectifs du BGE[8] sont :

- *Une croissance économique de 6,0 % ;*
- *Un taux d'inflation de 5% ;*
- *Un taux de pression fiscale de 19 % ;*
- *Un maintien du niveau des recettes budgétaires (hors dons) à 19,1 % du PIB ;*
- *Un niveau de dépenses relativement élevé représentant 40,9 % du PIB conduisant à un déficit hors dons de 21,9 % du PIB, ce déficit devra être totalement comblé par les appuis financiers extérieurs ;*
- *Un taux de change de 1200 FBU le dollar et 1800 FBU l'euro ;*
- *Les recettes fiscales devront atteindre 17,7 % du PIB, soit 268,1 milliards de FBU, soit le même taux qu'en 2008 et 0,5 % de plus que l'exercice 2007 ;*

---

[8] Cour des Comptes du Burundi, *Commentaires sur le projet de Budget général de l'Etat, exercice 2009* (L7) (2009 : 475).

- *Les recettes non fiscales devront atteindre un montant de 22,1 milliards de FBU contre 20,3 milliards en 2008, soit 1,4 % du PIB ;*
- *Les dépenses courantes seront plafonnées à 386,6 milliards, soit 23,5 % du PIB contre 25 % en 2008 ;*
- *Après les ajustements de 2008, la masse salariale devrait augmenter de 10,2 % en 2009, soit 10,4 % du PIB. Cette augmentation sera due aux annales statutaires d'environ 6 % et aux recrutements du personnel par le Ministère de l'Education Nationale, le Vice-Ministère chargé de l'Enseignement de Base et Secondaire, le Ministère de la Santé Publique, le Ministère de la Justice et le Ministère de l'Agriculture et l'Elevage ;*
- *Les dépenses pour l'achat des biens et services connaîtront un accroissement de 14,6 % en vue d'améliorer le fonctionnement des services ;*
- *Les dépenses d'investissement sur les ressources propres augmenteront de 41 % par rapport au budget initial de 2008, soit 53,4 milliards contre 37,9 milliards en 2008.*

Signalons que de tels objectifs des recettes sont fixés d'abord pour la partie de l'économie contrôlable (voir la figure 10) dont notamment les entreprises publiques à gestion autonomes et quelques autres entreprises privées. Toutes ces dernières représentent moins de la moitié de l'activité économique, le reste étant informelle. Ensuite, les entreprises publiques et les autres agences à gestion autonome ne sont pas incluses dans l'élaboration du BGE, ce qui complique la question au moment du calcul de toutes les dépenses. De plus, l'entreprise publique et les institutions publiques sont difficilement séparables car toutes sont incluses dans les objectifs budgétaires et dans le BGE lui-même. En effet, il est difficile de savoir, par exemple, la différence entre les objectifs du budget d'un hôpital public et ceux du budget d'un ministère de la santé publique. Les problèmes surviennent quand l'hôpital se

comporte comme un centre de recettes et des dépenses et en même temps reçoit des subventions.

Le BGE du Burundi ne concerne pas le secteur public en toute sa totalité. Ceci vient du fait que, d'abord, il serait difficilement mesurable si nous incluons les travaux publics communautaires obligatoires et les budgets des communes. Ensuite, les entreprises publiques sont gérées de manière décentralisée et les entreprises à participation publique sont gérées de manière totalement autonomes mais sous l'administration nommée par l'Etat ou sous son influence. Dans ce cas, le BGE n'inclut ni les budgets des entreprises à participation publique, ni les budgets des entreprises publiques, sans parler de leurs objectifs. Les objectifs des programmes et des donateurs internationaux pèsent aussi dans les objectifs budgétaires locaux

L'autre problème majeur du BGE du Burundi est son assimilation aux autres budgets des pays développés. Dans les pays développés, les entreprises publiques et parapubliques sont en nombre suffisamment élevé pour être incluses dans le BGE. Pour le cas du Burundi, les grands hôpitaux publics sont réduits mais avec des capacités moindres : nous citons par exemple l'Hôpital Militaire de KAMENGE, l'Hôpital Prince Régent Charles, l'Hôpital du GITEGA, l'Hôpital de Muyinga, l'Hôpital de Kayanza, l'Hôpital Prince Louis Rwagasore, l'Hôpital de Bururi, l'Hôpital de Muramvya, l'Hôpital de Ngozi ….

Quand aux entreprises parapubliques NGENDAKUMANA (2008 : 6) dénombre 24 de manière exhaustive : Air Burundi, APA, APEE, BCC, COGERCO, COTEBU, ECOSAT, NOVOTEL, INABU, OCIBU-Patrimoine, OCIBU, ONAPHA, ONATEL, ONATOUR, OPHAVET, OTB, OTRACO, REGIDESO, SIP, SOBUGEA, SODECO, SOSUMO, Hôtel source du Nil et la SRDI. Les entreprises à participation publique, mais à gestion autonome, ne suivent pas les objectifs du gouvernement mais les

objectifs du marché, tandis que les entreprises publiques comme les hôpitaux suivent les objectifs du gouvernement en incluant l'achat des matériaux et des médicaments. En 2012, il s'observe 56 administrations publiques de l'Etat, 28 établissements public administratifs qui ne présentent pas de budget pour l'ajouter au BGE consolidé du Burundi. Enfin, nous avons 57 projets, 117 collectivités territoriales, 12 sociétés publiques, 23 sociétés mixtes, 6 services autonomes et 2 fonds spéciaux, qui ne présentent pas de détails dans le BGE du Burundi[118].

Les analyses que nous faisons ici ne concernent donc pas les budgets des entreprises publiques ni parapubliques car, elles sont présentées au ministère de tutelle ou au parlement. Encore moins, les budgets des institutions de sécurité sociale et sanitaire ne sont pas inclus. Pour ce dernier cas, il faut constater que les BGE ne montrent nulle part le budget de l'INSS et le budget de la Mutuelle de la Fonction Publique. Bref, il n'y a pas de frontière de définition entre l'administration centrale, les organismes publiques, les entreprises publiques et les entreprises parapubliques et, il n'y a pas de classification générale correspondante[119]. Le nombre réduit de ces entreprises pourrait être la cause du manque de classification et de ligne de division même si au niveau légal cette division existe.

Pour l'exercice 2013[120], nous constatons que toutes les orientations budgétaires sont basées sur le programme CSLP II qui est un programme conçu par l'Etat du Burundi sous une coordination de la Banque Mondiale et du FMI. Dans ce programme, les objectifs macroéconomiques du BGE sont [121]:

---

[118]Données prélevées dans l'Evaluation PEFA 2011 (2012).
[119]Même si la loi n° 1/ 08 du 28 avril 2011, portant organisation générale de l'administration publique, montre une ligne de classification des organismes publics…, l'Etat n'a pas encore classé toutes les organisations publiques du Burundi suivant cette loi.
[120]Préparation du projet de loi des finances 2013 : Document d'orientation budgétaire (Lettre de Cadrage Budgétaire) (2013-2015).
[121]Voir la Lettre de cadrage 2013-2015 (2012 : 11).

- Atteindre un taux de croissance du PIB de 6,7% et, en 2015, il faut atteindre un taux de croissance du PIB de 8,3% ;
- Dans le secteur primaire, il faut promouvoir une croissance de 2,3% et, entre 2013 et 2015, il faut atteindre une moyenne de croissance de 4,7% pour ce secteur qui engorge plus de 90% de la population burundaise ;
- Dans le secteur secondaire, le gouvernement va croître le PIB de 14,2% contre une moyenne de croissance de 14,4 % le long de la période entre 2013 et 2015 ;
- Dans le secteur tertiaire, le planificateur projette une croissance du PIB de 6,2% contre une moyenne de croissance de 8,8% dans la période entre 2013 et 2015. Il faut constater que le secteur tertiaire du Burundi est dominé par le service public de l'Etat et celui des entreprises publiques et parapubliques de l'Etat. Néanmoins, le domaine des télécommunications est dominé par les services de l'entreprise privée pour ce qui est de la téléphonie mobile.

Les objectifs financiers ou budgétaires correspondants à ces objectifs précédents sont ainsi définis[122] :

- Une mobilisation des recettes jusqu'à atteindre une valeur de 15,8% de PIB face aux recettes antérieures. Ceci permettra de maintenir la pression fiscale à 16% du PIB ;
- Par contre, les dépenses budgétaires courantes vont croitre et avoir une valeur de 12,1% du PIB dans la période entre 2013 et 2015. Quand au dépenses en capital, elles vont connaître une croissance jusqu'à atteindre une valeur de 14,6% de PIB entre 2012 et 2015 ;
- Le déficit budgétaire hors dons va aller en se réduisant jusqu'à atteindre une valeur de 14,5% du PIB ;

[122] Voir la Lettre de cadrage pour l'exercice 2013-2015 (2012 : 12).

- Les recettes propres vont augmenter pour atteindre une valeur de 16,1% du PIB par rapport aux recettes antérieures ;
- Le gouvernement envisage de nouvelles méthodes modernes de financement d'infrastructures par la mobilisation de ressources internes et externes.

En bref, les objectifs ci-haut fixés sont énumérés dans un programme triannuel CSLP II. Ce dernier est un programme qui entre dans la lutte contre la pauvreté suivant une programmation supérieure ou égale à 3 ans. Même avec cette programmation, multiannuelle nous observons toujours un budget annuel traditionnel.

IV.1.1.2. Cadre territorial du BGE burundais.

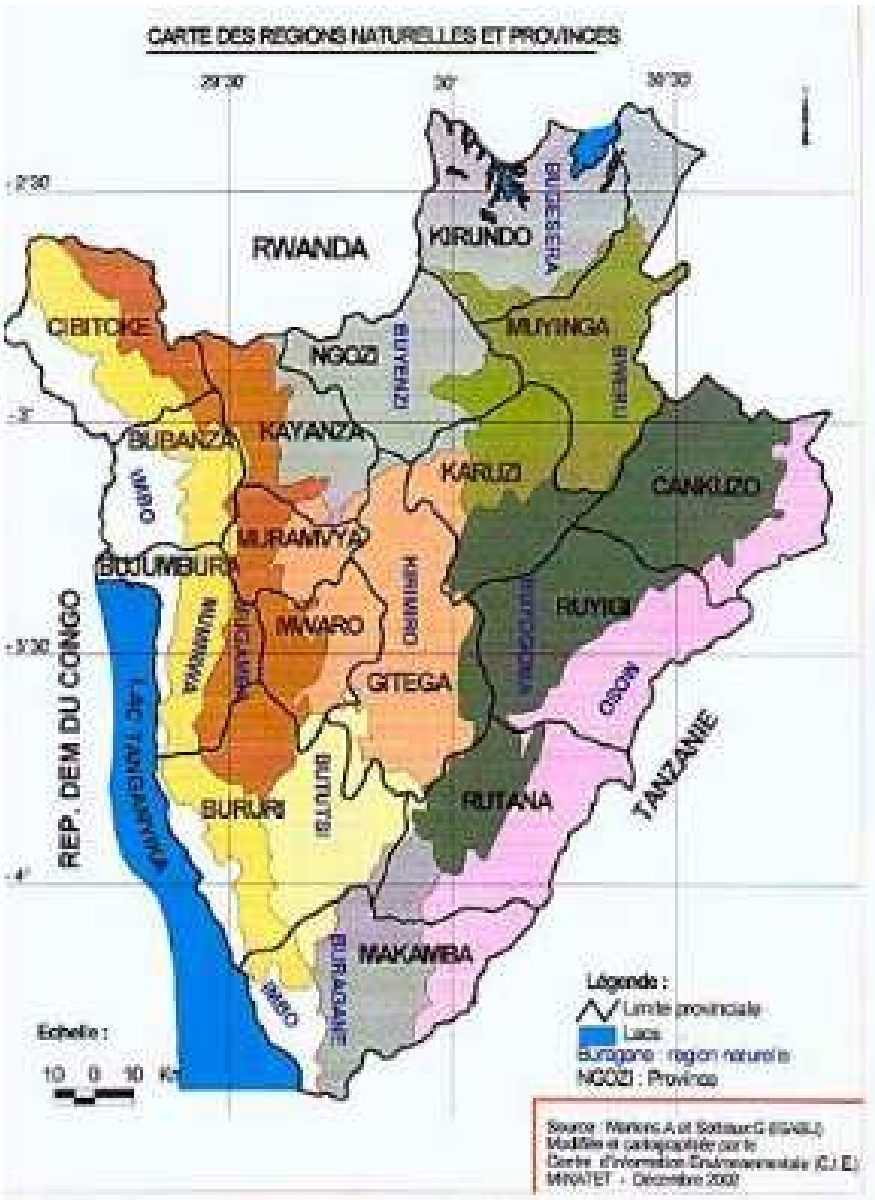
Comme nous l'avons vu au chapitre III. Le système territorial burundais[123] (voir la figure 11 pour la subdivision territoriale) a été, depuis l'époque coloniale, un système fédéral très décentralisé. Les finances publiques nationales suivent un fonctionnement fédéral sous la répartition actuelle de 129 entités territoriales (les communes) indépendantes au niveau budgétaire[124]. Ces entités peuvent recevoir des subsides de l'Administration centrale mais les objectifs budgétaires sont locaux. Après la constitution de 2005, ces organes ont reçu une institution législative (le Conseil Communal) indépendante de l'administration centrale.

---

[123] La figure 11 présente la carte du Burundi, il faut constater les 17 provinces et les couleurs indiquent les régions qui correspondent généralement à la configuration du relief géographique.

[124]En réalité nous avons 117 entités territoriales au niveau budgétaire, puisque les communes de la mairie de Bujumbura n'ont pas encore obtenu une autonomie financière (Evaluation PEFA 2011, 2012: 67).

Figure 11. Carte du Burundi (régions et provinces).
(Chacun des provinces est subdivisée de 5 à 11 communes (les couleurs indiquent les régions et les lignes noires foncées indiquent les limites des provinces)).



Source : Voir l'Url : http://www.erails.net/BI, 09/03/2013 à 17:24'

Le BGE n'inclut pas les budgets des communes. Ces derniers sont sous le contrôle du ministère de l'intérieur. Peu de choses se connaissent au niveau de la recherche sur le fonctionnement des finances communales

burundaises[125]. Les communes localisées dans les milieux ruraux agricoles n'ont pratiquement pas des financements pour leur fonctionnement. Dans les communes rurales, les recettes peuvent être nulles ou quasi nulles au cours de l'année, la population vivant de l'agriculture de subsistance. Les dépenses pour payer l'administrateur, les chefs de zones et les travailleurs du bureau communal, restant dans les mêmes proportions ou augmentent dans le temps, ce qui provoque un déficit chronique. Malgré cela, il existe des communes qui disposent des revenus et disposent des budgets susceptibles d'être inclus dans le BGE : les communes urbaines et les communes rurales disposant des centres urbains et/ou commerciaux ont des recettes non négligeables. Ainsi, la non inclusion des recettes et des dépenses locales dans le BGE constitue une autre amputation importante de l'information sur les finances publiques du Burundi et sur la dimension du secteur public.

Le BGE burundais n'inclut pas non plus les objectifs des communes, ce qui pourrait provoquer une interférence sur le long terme entre les objectifs budgétaires de l'administration centrale et ceux de l'administration communale. L'essentiel des communes sont des territoires ruraux sans recettes significatives, si le gouvernement central fonctionne avec les financements extérieurs, il est claire que les communes vont s'endetter indéfiniment. Ainsi, si le BGE ne tient pas compte de la dette communale cela conduira tôt ou tard à un crash des finances communales.

Dans le même ordre d'idée, l'Etat monopolise les finances publiques qui mettent en jeu des grands chiffres monétaires. Il n'y a pas d'hôpitaux sous le contrôle des communes, ni des entreprises parapubliques, pas un seul organisme public majeur appartient à la commune. Dans ces conditions, le BGE du Burundi reflète partiellement les coûts de l'administration centrale

[125] Evaluation PEFA 2011 (2012 : 67-69).

mais, maîtrise les recettes jusqu'au niveau communal. Nous terminons en précisant qu'il y a une suite de règlementations de la décentralisation qui ne sont pas encore mise en application d'une manière généralisée. Soit, les finances publiques subnationales du Burundi restent toujours informelles (Evaluation Pefa 2011, 2012 : 70).

IV.1.2. REGLEMENTATION DU BGE BURUNDAIS (CADRE INSTITUTIONNEL).

Dans les réglementations du BGE, nous distinguons plusieurs niveaux dans l'ordonnancement juridique du Burundi[126]. Nous nous limitons à l'analyse des lois, des décrets-lois et des décrets. Les ordonnances et circulaires ne sont pas pris en compte dans cette analyse.

IV.1.2.1. Généralités.

Le BGE du Burundi est régi par deux lois fondamentales et une série d'autres lois basiques. Nous les regroupons sous 4 approches d'Etudes :

a) Les lois fondamentales des finances publiques.

Au point de vue territorial, la constitution post-transition de 2005, en son article 263, définit la commune comme « *une entité administrative décentralisée* ». L'article 262 de la même constitution stipule que la loi détermine les principes fondamentaux de leur organisation, de leur compétence et de leurs ressources. Ce caractère fédéral nous emmène à différencier les finances publiques de l'Administration Centrale Burundaise et les finances publiques communales.

---

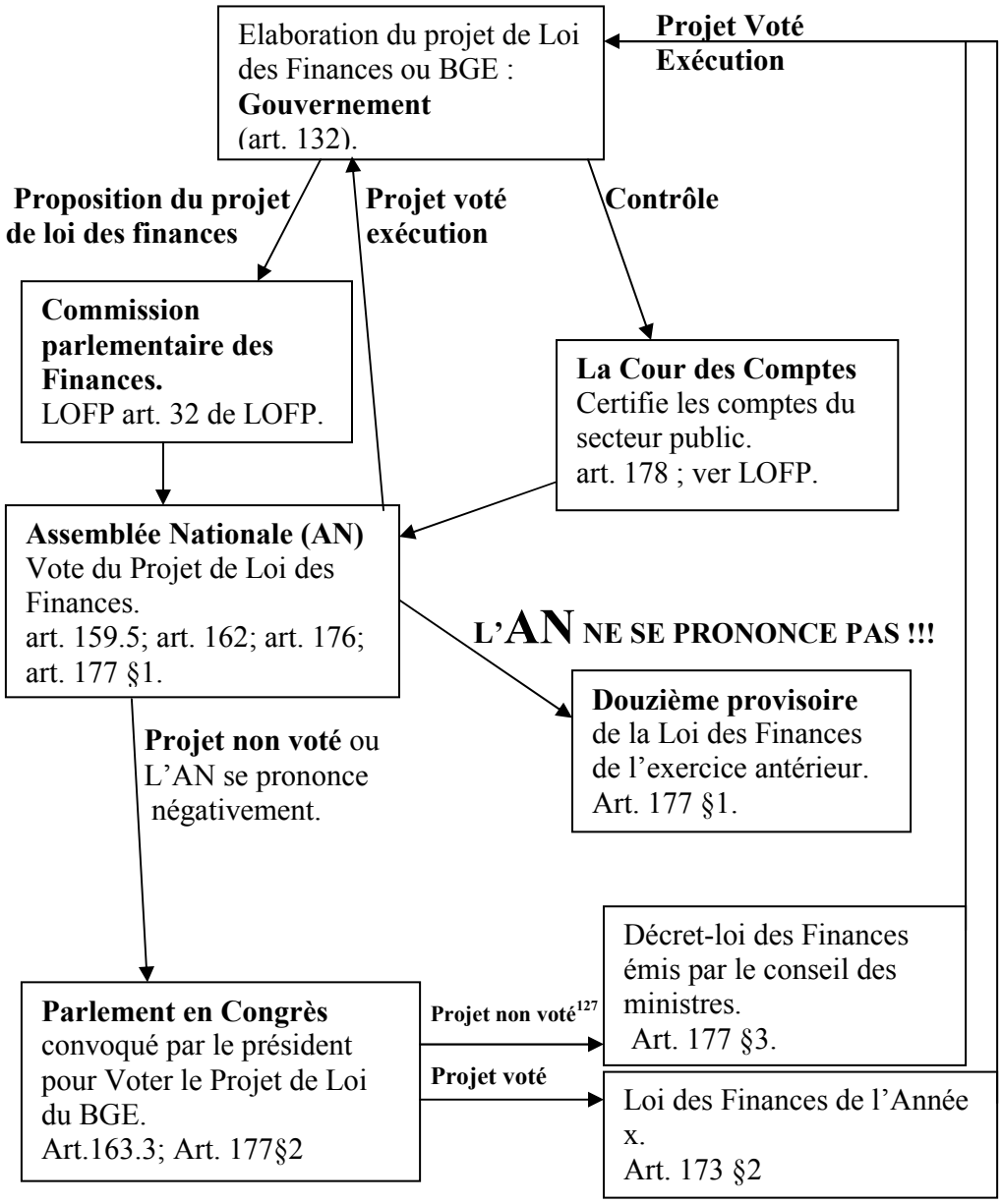
[126] Une analyse juridique est nécessaire pour détecter tous les niveaux.

Les finances publiques de l'administration centrales sont régies par l'article 159 de la constitution de 2005. A l'alinéa 5e de cette article, nous constatons que le parlement détermine les lois en rapport avec « *les questions financières et patrimoniales : régimes d'émission de la monnaie, le budget de l'Etat, la définition de l'assiette et du taux des impôts et taxes, l'aliénation et gestion du domaine de l'Etat*». Le budget proprement dit est régi par l'article 162, qui dit que « *la loi des finances détermine, pour chaque année, les ressources et les charges de l'Etat* ». « *C'est l'Assemblée Nationale qui examine et vote* le *projet de Loi des Finances dès l'ouverture de sa session d'octobre* » (art. 176 de la constitution de 2005). Si l'Assemblée Nationale ne vote par le projet de loi, ce dernier est réexaminé par le Parlement (l'Assemblé Nationale et le Sénat) en Congrès. Au cas où l'Assemblée Nationale ne se prononce pas avant le 31 décembre, *« le budget de l'année précédente est repris par douzième provisoire* » (Art. 177). Si le Parlement en Congrès ne vote pas le budget à la fin de la session extraordinaire convoquée par le président de la république, alors « *le budget est établit définitivement par décret-loi pris en conseil des ministres* ».

Par conséquent, il n'y a pas de rôle du parlement ou son rôle est facultatif. En effet, le gouvernement peut fixer son budget comme il veut, peu importe l'action du parlement. L'on peut même se poser des questions sur le rôle de la cour des comptes qui présente son rapport d'audit du budget au parlement (art. 178) sans définition de ses compétences. Au niveau de la constitution, le BGE burundais suit le schéma de la figure 12 de la page suivante.

Le schéma montre que l'Assemblée Nationale dispose une et une seule possibilité de refuser le BGE si ce dernier est incompatible avec les objectifs de la collectivité : ne pas se prononcer et donc ne pas se présenter dans la salle de vote peut être, selon notre point vu. Pour le gouvernement et selon la constitution, que l'Assemblée Nationale vote contre ou pour le Projet de

Figure 12. Procédures de vote du BGE au Burundi.



Source : Nous-mêmes (pour le cas d'Espagne, le lecteur peut consulter Gisbert (2007 : 164).

[127] Il faut faire attention pour l'article Art.177.§3. de la constitution. Pour cette partie de l'article, le vote du congrès (de l'Assemblée Nationale ou du Sénat) est réalisé par simple courtoisie, puisque s'il ne vote pas le budget, le conseil des ministres en vote un par décret-loi. C'est peut-être une situation insolite dans les constitutions du monde, puisque pour le cas de l'Espagne si le congrès ne vote pas le budget il est retourné au gouvernement pour révision (Bustos Gisbert, 2007 : 164).

Loi des Finances, il y a un budget pour l'année suivante[128]. De même, pour la Cour des Comptes, la figure 11 montre réellement son absence dans la procédure de prévision. La Cour des Compte ne peut rien selon la constitution, s'il y a des irrégularités, elle ne peut que présenter le rapport à l'Assemble Nationale. Le rapport avec le gouvernement et l'exécution des finances publiques est floue. En 2009, par exemple la cour des comptes précise que son rapport a été élaboré suivant « *les informations recueillies auprès des différents services en charges de la préparation du projet de loi des finances* », le lecteur du rapport se demanderait ce qui arriverait si les différents services occultaient toutes les informations.

Cette ambiguïté du contrôle des finances par la Cour des Comptes se rencontre dans presque tous les pays de l'Afrique Francophone. En effet, la cour des comptes est en même temps rapporteuse et contrôleuse (Moussa, 2004 : 11). Non seulement la cours des comptes dépend du gouvernement au niveau des ressources de fonctionnement mais aussi, il y a des difficultés de distinguer si le contrôle budgétaire est ex-post ou ex-ante. Les législateurs burundais ont repris une partie juridique franco-belge qui les favorise délaissant celle qui les défavorise. Le législateur n'a pas permis à l'Assemblée Nationale de contracter un service d'audit, propre ou externe, des comptes de l'Etat comme c'est le cas dans les constitutions modèles de la France et de la Belgique (Moussa, 2004 ; Lienert, 2004).

Une autre partie obscure, c'est la loi des finances elle-même. La constitution est très claire que la Loi des Finances est annuelle (art. 162). Et chaque fois qu'il y a nécessité d'une loi organique, et la constitution le précise clairement (voir par art. 153 ; art. 148 ; art. 111). Ceci qui implique que la loi des finances sera modifiée chaque année. Malgré cette entorse, la loi organique relative aux finances publiques a été adoptée en décembre 2008.

[128] Il s'agit ici d'une de l'opinion d'une analyse économique et non juridique. Des apports d'ordre juridique sont nécessaires sur ce terrain.

Cette loi a été complétée par une loi qui réglemente le système de gestion des budgets publics burundais en 2011. Pour terminer cette partie qui concerne les lois fondamentales en rapport avec les finances publiques du Burundi, nous analysons l'institution des finances communales.

Les finances communales[129] sont régies par la Loi Communale en ces articles 12.2 ; 31.8 ; 9 et de 64 jusqu'à 77. Il est surprenant que le législateur a essayé de régler les finances communales avec 17 articles dans la Loi Communale mais, dans la constitution, le BGE n'occupe que 7 articles et partiellement. Le législateur a tout fait pour réduire les marges de manœuvre du planificateur communal en imposant un contrôle strict du Conseil Communal.

Dans ces 17 articles précédents, il est stipulé que l'administrateur communal prépare et exécute le budget de la commune tandis que le Conseil Communal vote ce budget et contrôle son exécution. Ceci signifie qu'à la fin de chaque année l'Etat du Burundi doit faire face à 117 budgets communaux en plus du BGE. L'Etat est conscient de la faiblesse de ces budgets communaux et se donne le droit d'être informé pour les dons et legs supérieurs à six millions (art. 71 de la loi communale 2005), c'est-à-dire un montrant qui peut parfois être inférieur à 6000€. En 2010[130], la nouvelle loi communale augmente le montant à dix millions (art. 70 de la Loi communale révisée de 2010), mais suite à la perte de valeur de la monnaie et de l'inflation. A notre avis, la répartition en 117 budgets autonomes pour un pays d'environ 28 000km^2 provoque une fragmentation territoriale du secteur public burundais et par conséquent provoque un manque d'objectivité et de contrôle logique.

---

[129] Loi n°1/016 du 10 avril 2005 portant organisation de l'Administration Communale.
[130] Loi n°1/02 du 25 janvier 2010 portant révision de la Loi n°1/016 du 10 avril 2005 portant organisation de l'Administration Communale.

b) Les lois des finances en rapport avec la comptabilité publique.

Nous partons des travaux de Lienert (2004) et Moussa (2004), pour confirmer aussi l'influence de la France et de la Belgique sur les pratiques budgétaires burundaises. Après l'analyse des pratiques budgétaires du Rwanda (pays au Nord du Burundi, tous les deux colonisés par la Belgique), Lienert (2004 : 3) introduit son travail par ces mots :

> « *Peu de pays ont l'opportunité de choisir un système de gestion du budget. Parfois une approche irrégulière est adoptée pour faire face aux problèmes de prévisions budgétaires. Les pays sont parfois incapables de mettre en place un choix stratégique et de remplacer un système budgétaire « vieux » avec un autre nouveau. Dans beaucoup de pays, les arrangements constitutionnels-institutionnels hérités constituent une contrainte puissante. Dans certaines démocraties de longue date, les choix constitutionnels ont été mis en place il y a 200 ans. Par contraste, quelques pays africains sont dans une phase précoce de démocratisation. De nouvelle constitution ont été, ou sont entrain d'être mises en place. Le Rwanda est un de ces pays* »

Le Burundi est aussi l'un d'eux. Sur base de la Loi Organique des Finances Françaises (LOFP) adoptée en 1959 et sous l'influence des pratiques budgétaires correspondantes, le Burundi adopte une loi du 19 mars 1964 portant Règlement Général sur la Comptabilité Publique. Selon Néel, Sadoudi, et Zounon (2007), cette loi constitue le début de la législation des finances publiques du Burundi. Elle a ensuite été modifiée par le décret-loi N°1/171 de Décembre 1971 et par le Décret-loi N°1/039 du 30 Décembre 1989. Elle a été complétée par le Décret-loi N° 100/60 du 06 juin 1995 portant approbation du plan comptable de l'Etat et le Décret n° 100/168 du 31 décembre 2004 portant approbation du plan budgétaire et comptable. Enfin, la loi de 1964 a été renforcée par la Loi n°1/33 du 17 novembre 2008

(relative aux finances publiques) et par le Décret-loi N°540/757/ du 21/07 /2008 modifiant le décret n°100/168 du 31 décembre 2004. Toute cette suite de décrets et loi montre comment la législation des finances publiques est faible au Burundi en le comparant au système de la métropole.

Moussa (2004) montre qu'en 2001, le système budgétaire français commence à se moderniser abandonnant de plus en plus les ordonnances de 1959 et le décret de 1962. Au Burundi, le système des finances publiques n'est pas encore incorporé dans la constitution, nous pouvons même dire que la législation comptable s'est confondue avec la loi des finances comme le montrent Néel, Sadoudi et Zounon (2007:12). Les constats de ces auteurs nous conduisent à un « *hodge podge*» (mosaïque) de lois et de décrets mis en œuvre de manière erratique comme pour le système Westmister. La différence est que le Burundi est d'inspiration franco-belge et les législations se sont succédées jusqu'en 2002 d'une manière hétérogène, discontinue et généralement dictatoriale.

De 1962 jusqu'en 1966, nous avons une monarchie parlementaire qui chute par un coup d'Etat en laissant la loi de 1964. De 1966 jusqu'en 1976, nous avons un régime dictatorial qui chute par un coup d'Etat en laissant derrière lui le décret-loi de 1971. Depuis 1976 jusqu'en 1987, les règlementations des finances publiques du Burundi n'ont pas été modifiées. De 1987 jusqu'en 1993, la loi comptable de 1964 a été modifiée en 1989 par le gouvernement de Buyoya. Depuis 1993 jusqu'en 1996, la même Loi a été modifiée dans un régime d'anarchie que n'avait jamais connu le Burundi. De 1996 jusqu'en 2002, il n'y a pas eu de changement. Mais à partir de 2002 jusqu'en 2005, il s'est adopté un nouveau plan budgétaire qui s'ajoute sur la loi des finances de 1964. A partir de 2008, il se déploie une réforme profonde des pratiques budgétaires burundaises comme nous le montrons dans la partie IV.2.3.

c) Les lois des finances en rapport avec la nomenclature ou la classification des finances publiques du Burundi.

Il y a une distinction des lois de classification dans la comptabilité publiques ou de l'Etat et les lois relatives à la nomenclature des éléments du BGE. Pour ce qui est de la classification des éléments du BGE, le Décret-loi N° 11/239 du 30 novembre 1989 spécifie la nomenclature générale et la codification fonctionnelle et économique des recettes, des dons, des prêts, des participations et des financements du budget général de l'Etat. Ce décret a été complété par celui n° 100/159 du 19 novembre 1990 portant nomenclature générale et codification fonctionnelle, économique et comptable des charges du budget, du fonctionnement de l'Etat et de opérations financières rattachées au BGE.

En 1991, il y a eu une nomenclature des dépenses en capital et l'intégration du BGE des investissements publics. Pour ce qui est de la comptabilité publique, elle a été du « *line-items* » ou un enregistrement/comptabilité de caisse. Ce système a été amélioré un peu en y ajoutant un plan comptable de l'Etat par le Décret n°100/60 du 6 juin 1995. Ce plan a été harmonisé avec le plan budgétaire en 2004 mais toujours suivant la comptabilité par unité administrative et par nature. Dans la partie IV.2.3 nous montrons que le système comptable à partie double est finalement essayé dans l'exercice 2013 dans la comptabilité publique et non budgétaire.

d) Les lois des finances publiques en rapport avec les réformes fiscales des impôts et taxes.

Dans les préambules de 22 BGE consultés dans ce travail, il apparaît une réforme fiscale profonde une fois (jusqu'en 2007) avec le décret-loi n° 1/04 du 31/01/1989 portant réforme des taxes sur les transactions. Ceci fait croire, à première vue, que les recettes fiscales n'intéressent pas le législateur et la réalité s'observe dans les diverses Loi des Finances (BGE) adoptées annuellement. Il faut aussi se référer à la partie IV.2.3., pour voir

les réformes fiscales intervenues depuis l'indépendance jusqu'à nos jours. En bref, le système budgétaire burundais est d'origine franco-belge mais au cours du temps le système est fait burundais suivant la volonté des divers groupes politiques qui l'ont orienté. Le système de loi montre un modèle de gestion et de planification budgétaire toujours anciens jusqu'en 2012.

La comptabilité publique reste toujours administrative-comptable ou par nature ce qui reproduit le modèle original du *line Item* hérité du système colonial et qui est toujours pratiqué dans les pays occidentales à économies avancées. Sous l'influence du FMI, le Burundi a adopté les systèmes de classification budgétaire en vigueur et moderne mais ces derniers sont adjacents à l'ancien système fonctionnel qui ne change pratiquement pas. En effet, seules les numérotations ou les codifications des éléments budgétaires reflètent les classifications du FMI. Mais les dénominations restent toujours par unité administrative.

L'autre caractéristique est que le système budgétaire Burundais n'avait pas de loi des finance durable jusqu'en 2008 et la constitution ne laissait pas de possibilité directe d'en créer. Ceci provoquait une loi des finances *« tacite »* qui s'observait dans la loi budgétaire annuelle. Même si il existe une loi organique à partir de 2008, la loi budgétaire annuelle fixe toujours des contraintes fiscales ou budgétaires capable de produire des confusions sur le principe de l'annualité et sur le long terme. Cela se remarque au niveau des valeurs chiffrées fixées et qui finalement n'apparaissent plus dans toutes les lois budgétaires annuelles suivantes, obtenant de ce fait un caractère fixe tacitement comme avant la LOFP 2008. Dans la partie suivante nous observons que toutes les réglementations précédentes ne sont là que pour satisfaire les bailleurs externes ou les donateurs externes et que la vraie loi des finances est celle budgétaire annuelle.

IV.1.2.2. La loi budgétaire annuelle proprement dite ou le BGE du Burundi.

La loi budgétaire du Burundi renferme deux facettes : la face chiffrée et la face légale. Dans la face chiffrée, les deux premiers articles présentent le résumé des chiffres, d'abord pour les recettes et ensuite pour les dépenses. Les deux articles sont adjacents au troisième qui montre le tableau d'équilibre budgétaire. Les deux articles sont complétés par les tableaux A, B, C ou D en annexe. Le tableau A détaille minutieusement les recettes de l'Etat et le tableau B détaille les crédits correspondants à chaque unité administrative[131] pour les dépenses ordinaires.

Au niveau du Ministère de la Santé par exemple (dans le BGE 2005) et précisément dans la sous-unité administrative *« Directions des programmes et des services de santé »*, nous rencontrons des crédits destinés à des programmes concrets. Ces programmes sont : Lutte contre les MST et le SIDA, Initiative indépendance vaccinale, Lutte contre les endémies, Lutte contre les maladies transmissibles et carentielles. Ces programmes sont montrés en tant qu'unités administratives parce qu'il n'y a aucun détail quant à la répartition du crédit. Aussi, le planificateur ne montre pas que chacun de ces programmes ont des recettes affectées généralement, provenant des aides au budget courant d'un bailleur précis.

Le reste de la trentaine d'articles forme une série de règlements et mesures qui déterminent en quelque sorte les règlements des finances (face légale) et les réformes correspondant aux objectifs de l'année. La trentaine d'article est divisée en deux catégories pour chaque BGE annuel : Le titre premier a un caractère relativement permanent et le titre deux a un caractère variable. Le tableau VIII montre les modifications des articles de la Loi des Finances burundaise dans la période entre 2000 et 2013. Dans ce tableau, il en

---

[131] Le contenu des tableaux C, D ou E est variable par exercice.

découle que le titre 1 a été modifié radicalement 2 fois. Les autres modifications sont peu significatives et peu influentes : les primes pour révélations des droits de douanes peuvent être cherchées par peu de burundais. Les burundais mettent en avant les valeurs sociales et parentales, la discrétion, la non ingérence dans les affaires d'autrui que les valeurs monétaires de même qu'ils sont adaptés, pour beaucoup de temps à des pouvoirs oppresseurs et confus (depuis l'époque précoloniale).

A côté de ces valeurs humaines d'éthique, de mœurs et de peur, nous n'oublions pas qu'au Burundi même si le secret professionnel est obligatoire, il n'est pas garanti. Si ce secret n'est pas garanti celui qui révèle les fraudes fiscales est soit tué, soit marginalisé socialement ou simplement emprisonné. Les articles en rapport avec la révélation des fraudes fiscales sont introduits pour maquiller le BGE et ainsi plaire aux bailleurs des fonds étrangers. De plus, ces articles ont été durcis petit à petit à partir du budget 2007. A partir de 2007, l'on pourrait obtenir la prime de 10% du montant après la clôture du dossier. Mais en 2002, l'on pouvait l'obtenir après le décaissement du montant révélé. Les autres modifications apportées sont :

- En 2012, dans l'article 4, le ministre des finances et de la planification voit une partie de ses pouvoirs d'ordonnateur-trésorier et de la comptabilité publique burundaise délégués au comptable principal de l'Etat. Ce dernier reste toujours sous la tutelle du ministre des finances et de la planification économique. A son tour, il perd le pouvoir de trésorier dans la comptabilité publique du Burundi, mais reste avec celui d'ordonnateur unique de l'ensemble des dépenses de l'Etat ;
- En 2013, il apparaît un changement profond du document budgétaire. Cela est dû à la série de réformes profondes qui apparaissent à partir de 2008 telles que nous l'exposons dans la partie IV.2.3.

Tableau VIII. Modification des articles de la loi budgétaire.

2000[132]	2001	2002
Titre 1. Art. 6. Nouveau, pour budgétiser le fonds routier national et le fonds social et culturel. L'on ajoute les Tableaux D1 et D2. Art. 7 (1999). Supprimée. Le système de programmation triennal est supprimé. Art. 11. alinéa 3. L'émission de bon de trésor pour financer le Budget Extraordinaire et d'Investissement en 1999 est remplacée en 2000 par une convention entre la BRB et l'Etat pour financer le fond de roulement destiné à financer les dépenses en capital remises en vigueur. Art. 13. une remise particulière est introduite.	**Titre 1.** Art. 13. Introduction d'une prime de 10% des montants perçus après révélation d'une fraude fiscale.	**Titre 1.** Pas de modification.
Titre 2. Art. 22 (1999). Supprimé. Article 23. Nouveaux droits d'accises sur le sucre 50/BIF Kilo. Art. 25 (nouveau). Exonération des droits à l'importation et de la taxe de transaction sur certains produits pharmaceutiques et agricoles. Art. 26. Nouveau. Réforme des taxes sur les transactions. Art. 31. Nouveaux sanctions et mesures disciplinaire en c'est à dire des dépenses est au crédit.	**Titre 2.** Articles 25 (2000). Supprimés.	**Titre 2.** Articles 19 et 20 (2001). Supprimés.

[132] Nous montrons les modifications par rapport à la Loi des Finances de l'Exercice 1999. Pour le reste des exercices, il faut faire une comparaison par rapport à la loi des finances de l'exercice précédent.

Tableau VIII (suite). Modification des articles de la loi budgétaire.

2003	2004	2005
Titre 1. Art.14. Prime de 10% suite à une révélation d'une fraude douanière.	**Titre 1.** Pas de modification.	**Titre 1.** Pas de modification.
Titre 2. Art. 21. Du prélèvement forfaitaire de divers impôts et certificat du trésor et intérêts. Art. 24. Réduction des droits de douanes de 80% des produits de la COMESA. Ceux des tiers sont fixés à 40%.	**Titre 2.** Art. 24. L'accise supprimé et remplacé par la taxe sur le tabac et les limonades. Les arts. 27, 28, 29 et 30 sont ajoutés pour le redressement de la BCD. Art. 27. (2003) : Modifié et le ministre des finances n'est pas désormais chargé d'exécuter la Loi Budgétaire 2004[133].	**Titre 2.** Art. 32. Nouveau. Art. 27. (2003). Art. 23. (2004) Les exonérations fiscales aux députés pour l'achat d'un véhicule par mandat sont élargies aux ministres une fois et aussi aux membres Burundais de la CSAA. Art. 25. Les taxes de services d'importation s'étendent à tous les produits. Art. 25. : Impôt libératoire des produits pétroliers. Les art. 27, 28, 29 et 30 (2004). En rapport avec la BCD sont supprimés.

[133] C'est une insolite pour l'exercice 2004.

Tableau VIII (suite). Modification des articles de la loi budgétaire.

2006	2007	2008
Titre 1. Pas de modification	**Titre 1.** Art.11. et 12 (2006). Combinés pour obtenir de nouveaux art.11. et 12.). Dans l'article 11, l'on ajoute que les encours total des bons de trésors et les avances de la BRB ne peuvent pas dépasser 25% des recettes de l'exercice précédent pour gérer l'encours. Art.12. Introduction de l'émission des obligations du trésor pour financer le déficit. Art.13. et 14. Les primes de 10% sont accordées pour révélation de fraudes fiscales à partir de la clôture du dossier (donc difficilement réalisables).	**Titre I.** Art.13. et 14. : Se durcissent encore les conditions d'obtention de la prime de révélation des fraudes fiscale et douanières.
Titre 2. Art.24. Introduction de la taxe de consommation sur le tabac. Art.27. Exonérations fiscales sur les importations des ONG. Art.29. Redevance de 5% pour déclaration douanière de tous les produits. Art.31. Suppression de la taxe de transaction sur les opérations bancaires.	**Titre 2.** Art.28. Droit de préemption sur les dépôts à vue de la BCD en Liquidation.	**Titre 2.** Art.22. Introduction de la stratégie de contingentement. Art.26. Le sucre importé par BRARUDI est exonéré Taxe sur le vin : 50% Taxe sur le tabac : 100% Art.29. Taxe sur la télédistribution : 15%. Art.34. Le Ministre contresigne tous les contrats de financement engageant l'état pour un montrant supérieur ou égal à 5 000 000 000 BIF.

Tableau VIII (suite). Modification des articles de la loi budgétaire.

2009	2010
Titre 1. Art. 4. Les rapports mensuels d'exécution budgétaire doivent suivre la nomenclature budgétaire Art. 5. Mise en place d'une ordonnance qui détermine les procédures budgétaires exceptionnelles. Art. 6 (2008) . Supprimé. Art. 7. Le tableau D2 est introduit dans les Annexes du BGE. Art. 9. Suivant l'ordonnance ministérielle N° 540 / 757 du 21 Juillet 2008. recouvrements des prêts rétrocèdent. Art. 10. Prêts rétrocédés prévus : 1 Milliard de BIF. Art. 12. Alinéa 3. La variation de l'encours dépend désormais du programme 2008-2011 signé entre le Burundi et le FMI.	**Titre 1.** Art. 7 : Introduction du Tableau D3
Titre 2. Art. 25 : Il s'introduit une taxe de 50 BIF par 72 cl de bouteille de Primus et 500 BIF/kg de sucre ; donc, 250 de plus qu'en 2008. Le tarif extérieur commun est instauré. Art. 28 et Art. 29 (2008). sont supprimés. Art. 28 (2008). Remplace l'article 31 et concerne à la limitation des exonérations fiscales. Art. 29 (nouveau). Computation des dépenses ; imprévues. Art. 35 BGE (2008). Supprimé. Art. 36 BGE (2008). Supprimé. Art. 34 (nouveau). Tous les dons et prêts et emprunts engagement autorisée (terme claire) par visa (terme confus) car pouvant signifier avoir eu un visé du ministre des finances ou être concerné par le ministre des finances.	**Titre 2.** Art. 34. Le taux ad valorem de la taxe sur l'importation est diminué et fixé à 85%. Art. 25. Le renouvellement des plaques d'immatriculation est remplacé par celui de passeport ordinaire. Art. 28. Fixation des prix d'immatriculation des plaques des véhicules. Art. 29 (nouveau). Fixation des prix des motos pour la carte d'immatriculation des véhicules et motos. Art. 30. Impôts sur les transports rémunérés des motos BGE. Art. 26 (2009). Supprimé. Art. 35. Nouveau, référence au code pénal convenu dans la loi n°105 du 22 avril 2009.

Tableau VIII (suite et fin). Modification des articles de la loi budgétaire.

2011	2012	2013
Titre 1 Art. 18. Ce sont tous les comptes ouverts à la BRB et non seulement les comptes gouvernementaux comme en 2010 qui sont affectés.	**Titre 1** Art. 4. §2. Le comptable principal de l'Etat remplace l'ordonnateur trésorier du Burundi. Ce qui change complètement le rôle du ministre des finances (Voir les descriptions en IV.2.3) Art. 7. Le fonds « Stocks Stratégiques carburants et le fonds social carburant sont supprimés de la liste des fonds à budgétiser dans le BGE. Art. 14. et art. 15. de 2011 : fusionnés en un seul art. 14. en 2012.	**Titre1** Art. 11. Modifié.
Titre 2 Art. 19. Nouveau. Art. 24.§3. La taxe de consommation sur les vins et autres liqueurs importés est fixée à 50% de la valeurs dédouanée. Art. 27. Supprimé	**Titre 2** Art. 25. Références à des fonds qui n'existent pas dans l'art. 7. Art. 27. Absent en 2011 mais présent en 2010.	**Titre 2** Art. 23. Modifié Profondément mais sans changer de contenu. Nouveaux articles : 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41. Art. 46.: Modifié Art. 28. Changement important que nous décrivions la partie IV.2.3.

Source : Nous-mêmes, après analyse des Lois des Finances de 1999 jusqu'en 2013.

Dans le titre 2, les seules transformations profondes arrivent dans le budget 2007, dans la définition du financement des encours de trésorerie et du déficit budgétaire. Pour financer les encours de trésorerie, la stratégie change. Avant, les encours devraient être financés par les certificats de trésor sans dépasser la différence entre les recettes escomptées et les dépenses prévues dans le mois courant. Aussi, les encours pouvaient être financés par les avances du budget par la BRB sans dépasser 10% des recettes extérieures précédentes. A partir de 2007, les certificats de trésor sont élargis aux bons de trésors.

Les pourcentages précédents sont mis dans une fourchette variant de 0 à 25% des recettes de l'exercice précédent pour les avances que pour les bons de trésor. Pour signifier que, le gouvernement peut émettre des bons de trésor pour un montant pouvant atteindre 25% des recettes du budget antérieur, ce qui peu frustrer les actions des banques privées qui cherchent des dépôts chaque fois pour émettre des crédits. Ou bien, la BRB avance à l'Etat de 0 à 25% des recettes de l'année précédente, ce qui augmente la masse monétaire en circulation et par conséquent les prix.

Pour financer le déficit budgétaire, il faut recourir à l'émission des obligations du trésor dans le public. Aussi, il faut recourir aux concours extérieurs dans l'ordre de préférence suivant : les dons, les prêts à long terme à des conditions concessionnelles et les autres prêts. Ces dernières stratégies de financement sont nouvelles au Burundi depuis 1992. Si nous vérifions dans le Budget de 1993, cette stratégie n'existait pas. A partir de 2002, le déficit budgétaire pouvait être financé par les financements limités a un montrant variant annuellement comme nous le montrons dans les tableaux IX de la page suivante.

Dans le tableau IX, nous constatons que tous les régimes ont respecté le financement de l'encours de trésorerie, le maintenant à au plus 10% des

recettes de l'exercice précédent. A partir de 2007, nous constatons une augmentation de 10% sur le plafond du financement de l'encours, le mettant à au plus 25%. Le financement du déficit qui a varié une fois (en 2005) - année électorale) est acceptable pour des montants illimités à partir de 2007. Le recouvrement de la dette rétrocédée a été réduit à 2 milliards depuis 2004. En général, l'absence d'une constitution qui décrit bien le secteur public, les finances publiques et le BGE en particulier, a provoqué la production d'une loi organique des finances tacite, adjacente à la LOFP de 2008, correspondant au premier titre, une loi très vulnérable aux changements de régimes. Par exemple, en 2007, l'endettement illimité pourrait embarrasser les régimes futurs tandis que le financement des encours placé à au plus 25% pourrait ne pas être remboursé au cours de l'année pour un pays avec une suite de gouvernements précaires. Dans le tableau VIII, nous constatons que le titre I, concernant les dispositions diverses, varie fortement mais sans changement de fond significatifs.

Dans le Titre I, jusqu'en 2013, nous observons un changement radical[134]. Les avances au BGE par la BRB n'ont plus de limites explicites ou n'existent plus. Les autres modifications trouvent leur origine dans la crise politique de 2006 et 2007. Il apparaît clairement que le gouvernement supprime la limite pour faire face à une congélation ou réduction de la dette ou de l'aide extérieure ou bien, les bailleurs des fonds ont interdit cette stratégie refuge en cas de problème. C'est la dernière option qui est beaucoup plus plausible, puisque des articles de la loi annuelle des finances des exercices 2012 et 2013 précisent qu'il existe des accords du gouvernement avec le FMI sur les questions de trésorerie. Il faut souligner un manque de cohérence entre l'article 12 alinéa 2 de la loi des finances annuelles de 2013 et celui de la LOFP 2008. En effet, le planificateur parle

[134] Stratégies de renforcement de la gestion des finances publiques 2012-2014 (au Burundi) (SRGFP).

Tableau IX. Modification des chiffres dans les titre 1 de la loi budgétaires (exclus les articles 1 et 2) (1999-2013).

Année objet d'étude.	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Recouvrement des prêts rétrocédés (milliards de BIF).	**1,5**	**2,4**	**2,4**	2,4	2,4	2	2	2	2	2	1	1	1	1	1
Avances au BGE par la BRB (en % des recettes de l'exercice précédent).	≤10	10	≤10	≤10	≤10	≤10	≤10	≤10	Avance +bond de trésor ≤25%	Avance +bond de trésor ≤25%	Convention entre l'Etat et le FMI	-	-	-	-
Financement du déficit Budgétaire par endettement (% des Recettes de l'exercice précédent).	≤15	≤15	≤15	≤15	≤15	≤15	≤20	≤15	Quantité non limitée	Quantité non limitée	-	-	-	-	-
Jour de la signature du Budget.	22/12/1998	22/12/1999		26/12/2001	31/12/2002	30/12/2003	31/12/2004	31/12/2005	30/12/2006	30/12/2007	31/12/2008	31/12/2009	31/12/2010	31/12/2011	31/12/2012

Source : Nous-mêmes, avec les données des lois des finances initiales de 1999 à 2013.

d'une convention qui ne dit rien sur une telle opération de demande d'encours. Aussi, dans le BGE 2012 le planificateur fait référence en décembre 2011 à une convention entre l'Etat et le FMI alors que celle-ci est finalement signée en décembre 2012 (juste 26 jours avant la fin de l'exercice concernée). En 2013, les avances de la BRB et le financement du déficit ne sont pas plafonnés et donc ne sont pas approuvés car le planificateur s'est convenu avec le FMI sur cette question. Or, dans cette convention[135], le programme 2012-2014 veut que *« la loi des finances annuelles fixe les plafonds annuels d'endettement, conformément à l'article 12 de la LOFP 2008 »* du Burundi.

Néanmoins, dans la loi nº1/24 du 31 décembre 2012 qui détermine le BGE de l'exercice 2013, aucun plafond n'apparaît. Une telle remarque montre comment les bailleurs de fonds se contentent seulement de voir le document d'une réforme sans toutefois suivre la cohérence dans le futur. En général, le titre II (voir tableau VIII) contient des dispositions en rapport avec la gestion des recettes et les mesures fiscales mais de caractère particulier. C'est surtout la fixation des taux fiscaux ad hoc :

- La suppression d'un régime fiscale déterminé ;
- Le changement des droits de douanes ;
- Les primes et les exonérations fiscales ;
- La détermination des taxes d'accises ;
- Le redressement ou le suivi des institutions en faillite ;
- Les mesures de contingentement notamment pour la régularisation des salaires des fonctionnaires ;
- L'achat de biens et services et les autres investissements.

[135] Idem.

Dans cette partie du BGE, il s'introduit des dispositions qui ont surtout peu d'impact sur les recettes. En 2004, les droits de douanes des produits provenant des pays de la COMESA ont été réduits jusqu'à 80%. Néanmoins, il existe peu de produits provenant des pays de la COMESA car le Burundi importe les produits de l'Asie et de l'Europe essentiellement. Pour ce qui est du tabac, un petit pourcentage de burundais le consomme et ne vise qu'en grande partie celui produit localement. La taxe sur le vin importé peu s'assimiler à une moquerie du gouvernement à l'égard des Burundais même pour les plus nantis. En effet, dans tous le pays l'on rencontrerait peu de magasins, dédiés à ce produit, tout en vendant dans ce cas quelques bouteilles par jours.

La taxe sur le sucre importé destiné à la BRARUDI a été supprimée pour la plus grande et unique entreprise qui a le monopole des boissons gazeuses au Burundi. Le sucre importé concurrence le sucre de très bonne qualité produit à l'intérieur du pays par la SOSUMO. Il paraît anormal que le gouvernement classe les taxes sur les abonnées de la télédistribution dans les accises. Il va à l'encontre du mouvement mondial de l'introduction des nouvelles technologies d'informations dans tous le pays. A force de manquer de contribuables, l'Etat impose avec des valeurs exorbitantes, ce qui décourage les consommateurs et les entrepreneurs.

Bref, le BGE n'est pas logiquement bien régulé au Burundi jusqu'en 2008. Si nous comparons le système budgétaire des pays avancés avec celui du Burundi, nous concluons à simple vue que les recettes et les dépenses sont très peu sécurisées, vu que le parlement ne peut pas bloquer un budget d'un exercice suivant directement. En effet, l'exécutif est détenteur d'un pouvoir militaire exagéré, dispose d'une majorité dans le parlement ou n'a pas le soucie de contrôler rigoureusement le budget et la constitution de 2005 contient une faille. L'exécutif dispose de pouvoir constitutionnel budgétaire que l'Assemblée Nationale de même que le Sénat. Les conséquences de

cette situation peuvent s'observer dans la structure du budget de la section suivante mais, avant d'y arriver, nous passons en revue les réformes budgétaires au Burundi.

IV.1.2.3. Réformes budgétaires au Burundi.

La figure 12 (à la page 283) montre la chronologie des règlements/lois qui concernent le BGE au Burundi. Nous constatons que le système budgétaire burundais tient ses origines en 1964[136] avec la loi de la comptabilité publique du Burundi. De 1964 à 1989, il n'y a pas eu de réformes budgétaires significatives. De 1989 à 1991, nous constatons un changement significatif dans la nomenclature budgétaire des charges, des recettes et en capital. Ceci conduit à l'inclusion des dons, aides et dettes extérieure dans le BGE. En 2004, le nouveau plan comptable est adopté pour introduire la comptabilité publique en partie double.

Nous constatons des réformes profondes en 2007 avec le code des douanes, en 2008, avec la probation de la loi des finances. En 2009, il y a eu l'introduction de la TVA, la TEC, la réforme de la taxe sur le carburant et la législation des avantages fiscaux. Soit, il y a eu des réformes profondes une année avant 2004 et 2010 (même l'année avant 1993), des réformes qui coïncident avec des périodes préélectorales. Constatons que les Président sBAGAZA et MICOMBERO n'ont pratiquement rien changé et que même BUYOYA, NDAYIZEYE et NKURUNZIZA l'ont fait suivant les

[136] Sans doute que les normes coloniales influencent toujours la législation budgétaire. Par exemple, le Décret-loi nº1/171 du 10 décembre 1971 supprime les arrêtés royaux du 26 février 1932 et du 26 octobre 1934. D'autres normes de l'administration coloniale concernent les sociétés publiques tel que le montre la loi n° 1/002 du 06 mars 1996 portant code des sociétés privées et publiques. Dans cette dernière, nous observons que le décret du 23 mars 1921 relatif aux Sociétés Coopératives et Mutualistes et l'ORU n° 11/19 du 26 Février 1951 relatif à la Publication des actes de Sociétés au Bulletin Officiel sont des normes d'origine coloniale Belge. Néanmoins, il est difficile de savoir si la législation précoloniale s'ajuster à la réalité socio-économique de la métropole belge ou de la colonie du Burundi.

indications et les financements du FMI et de la Banque Mondiale pour ce qui est des nomenclatures et de la comptabilité.

IV.1.2.3.1. Les grandes étapes de la réforme budgétaire au Burundi : genèse du BGE burundais.

La genèse du BGE burundais est remarquable dans les BOB annuels du Burundi. Ces derniers datent depuis longtemps même avant l'année 1 (1962) de l'existence de l'Etat du Burundi. Parmi les BOB qui font apparaître le BGE du Burundi, nous commençons par celui de 1962 et nous découpons l'historique en 6 étapes suivantes :

- 1962 : Le gouverneur du Rwanda-Urundi injecte 6 douzièmes provisoires pour atteindre le premier juillet 1962 (date de l'Indépendance). Il n'y a pas de trace de BGE pour le reste de l'année, ce qui retient l'hypothèse que le Roi du Burundi adopta aussi les douzièmes provisoires comme l'a fait son prédécesseur HARROY (Jean-Paul Jules Elisé)[137];
- 1963 : Nous observons un budget ordinaire qui est subdivisé en deux lois : une loi qui décrit les recettes et une autre loi qui décrit les dépenses. Constatons que la loi du 25 septembre de 1963 contient le budget des recettes ordinaires du royaume du Burundi. Visiblement, c'est une loi venue difficilement après l'exécution de huit douzièmes provisoires (article 4 de la même loi) ;
- 1964-1965 : Les BOB consultés ne montrent aucune trace de budget de l'Etat.

---

[137] C'est le dernier Gouverneur Colonial du Rwanda-Urundi. Voir le lien : http://www.kaowarsom.be/fr/notices_HARROY_Jean-Paul_Jules_Elise, visité le 26/02/2013 à 10 : 25'.

- Un arrêté-loi du 20 mars 1966 décrit le budget ordinaire dénommé alors « *Budget des voies et moyens pour l'exercice 1966* » voit le jour. Néanmoins, c'était trop tard puisque le roi MWAMBUTSA IV est forcé d'abdiquer en juin 1966 par son fils NTARE V pour le remplacer. Ce même nouveau roi fut déchu le 28 novembre 1966 par Michel MICOMBERO. C'est curieux de constater que cette année marque le début de la publication systématique des lois de finances annuelles ;
- 1967-1991 : le BGE du Burundi est présenté formellement dans les BOB annuels jusqu'en 1981. De 1967 à 1971, le BGE est présenté sous forme de trois lois[138] distinctes dont les deux premières déterminaient les recettes et puis les dépenses. Une troisième loi apparaissait une période (deux ou trois mois) après la mise en place des deux premières : il s'agit de la loi concernant les investissements ou le budget en capital. A partir de 1972[139], le BGE se présente alors en deux lois distinctes : Une loi qui décrit les recettes et les dépenses et une autre qui décrit les dépenses d'investissement voient le jour. C'est donc cette année qui montre le classique budget ordinaire et le classique budget d'investissement jusqu'en 1991 ;
- De 1992 à nos jours : le BGE du Burundi montre une loi unique qui décrit les recettes ordinaires et les dons, de même que les dépenses ordinaires et d'investissement.

L'exposition de la réforme budgétaire au Burundi ne peut que tenter d'expliquer les causes et les conséquences de la genèse ci-haut décrite. Dans la partie suivante, nous tentons de montrer les actions des prévisionnistes au

---

[138] Nous utilisons le terme loi comme un terme générique puisque, nous avons des arrêtés, des décrets-lois ou des lois suivant le régime en place.

[139] Décret-loi nº1/47 du 14 février 1972 contenant le budget ordinaire de la république du Burundi pour l'exercice 1972. Nous ne voyons aucune relation avec la crise de 1972 qui commence 2 mois après la mise en place du BGE.

niveau de la réglementation, de la conception, de l'exécution et de la pratique budgétaire.

IV.I.2.3.2. Réformes budgétaire au Burundi : des douzièmes provisoires de Mwambutsa IV en 1962 au line-items de programmes de Nkurunziza en 2013.

Ce qui est claire est que le budget de l'Etat du Burundi commence à se parler dans les lois du Burundi en 1962 même. C'était un document semblable et même dénommé de la même manière que l'administration coloniale belge d'avant le premier juillet 1962 dans le Ruanda-Urundi. Nous parlons ici de la suite des événements sur les pratiques budgétaires de l'Urundi[140] dénommé directement Burundi dès le même premier juillet 1962.

a) Mise en place du BGE au Burundi (1962-1974).

Il faudra remonter vers 1964 pour rencontrer la première réglementation du BGE du Burundi. Cette année, le gouvernement du Royaume du Burundi met en place une comptabilité publique à partie simple, un système de classification budgétaire d'une manière simplifiée.

En 1971, le gouvernement de Micombero met en place une réforme de la loi de 1964, notamment en supprimant les normes budgétaires coloniales. C'est en 1974 où le gouvernement en place introduit un système de « *classification homogène et rationnelle des recettes par rubrique et par nature* ». C'est cette classification qui va rester jusqu'en 1991. Les donateurs extérieurs se rencontraient avec le gouvernement dans le budget d'investissement sans trop de rigueur. Comme le montre la figure 12, après 1971, aucun changement dans la réglementation du budget n'apparaît

[140] Avant le 01/07/1962, l'Etat Burundais n'existait pas. Il avait un budget préparé pour le Rwanda et l'Urundi dénommés alors Rwanda-Urundi.

jusqu'en 1988. Même les deux changements observés jusqu'en 1988 n'étaient que volontaires. Soit, avant 1989, il n'est survenu qu'une seule réforme : celui de la mise place du système comptable du budget burundais de 1964 et en 1971. Là aussi, nous n'observons que les premières modifications légères.

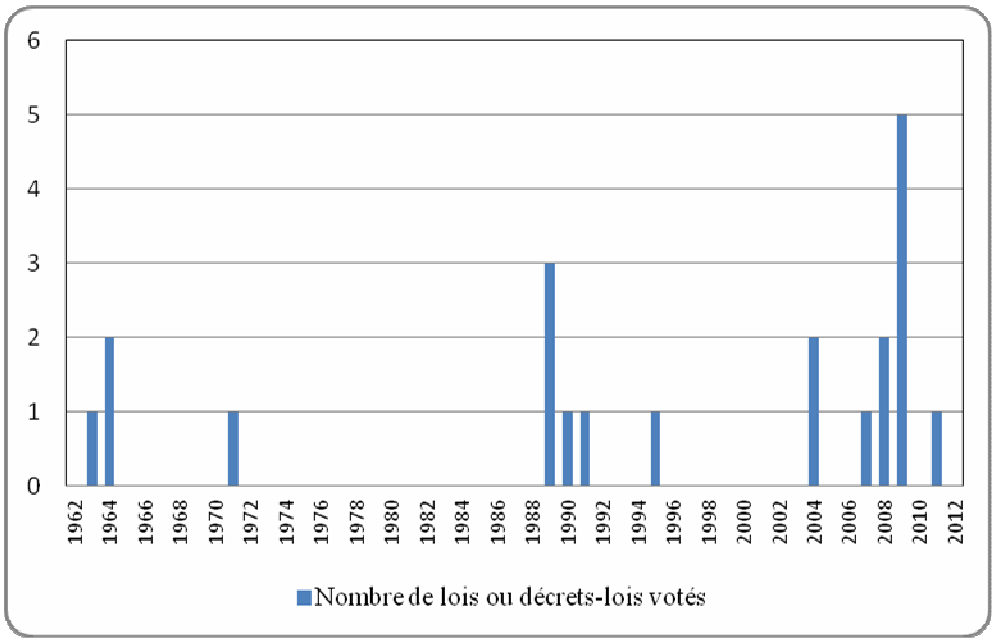
b) Réformes des années 1990 (1989-1991).

Le contexte des réformes des années 1990 est caractérisé par le changement du contexte international et le début d'une crise en politique intérieure. D'abord, il y a un contexte international hostile aux finances publiques des pays sous-développés :

- Au niveau scientifique, un certain nombre de chercheurs sont contre le système de promotion du développement effectué par les institutions de Breton Wood. En effet, malgré les quantités d'argent qui étaient déversées dans les PVD, il n'y avait pas de croissance économique voulue. Les uns supposent que les programmes d'ajustement structurels implémentés n'étaient pas compatibles avec l'environnement économique des PVD. Les autres dénonçaient une mauvaise gestion de l'aide au développement et les effets pervers correspondants comme nous l'avons introduit dans la section II.2. ;
- Au niveau géopolitique les pays capitalistes avaient maintenu les pouvoirs dictatoriaux africains pendant la guerre froide et la fin de cette dernière fait que ces pays change de stratégies.

Ensuite, au niveau intérieur, le gouvernement de Buyoya a rencontré deux incidents majeurs qui le discréditent au niveau international. D'abord, il y a eu un massacre de Ntega et Marangara en 1988. Ensuite, il y a eu une attaque des groupes armés en 1991. Soit un climat politique qui ne satisfaisait pas les bailleurs de fonds.

Figure 12. Chronologie des réformes au Burundi.



Sources : nous-mêmes.

Par conséquent, les réformes introduites pendant cette période concernent la classification des éléments du BGE. Nous observons la codification fonctionnelle et économique des recettes et la nomenclature générale, fonctionnelle et économique des éléments du budget. Cette réforme termine en 1991 avec la nomenclature des dépenses d'investissement et leur incorporation dans le document budgétaire unique à partir de 1991.

Les innovations dans cette réforme sont surtout centrées sur l'introduction des dépenses d'investissement dans le BGE. Cette décision ne vient pas de la volonté du pouvoir local mais des instructions des institutions de Brettons Woods, qui croyaient que, avec l'incorporation des dons et des aides dans les documents du budget, les analystes comprendraient mieux le BGE Burundais. Mais aussi et surtout c'est la première tentative de limiter le

détournement des fonds correspondant aux dons et aux dettes observés dans les PVD.

Le modèle introduit dans les années 1990 n'a pas trouvé d'application dans les conditions normales. En effet, 1993, une guerre civile généralisée est intervenue jusqu'en 2002. Et le modèle est mis en épreuve à partir de 2002 avec la signature de l'accord d'Arusha. Le problème de détournement des fonds se fait sentir dès les premiers jours de la transition de novembre 2001 avec l'assassinat du Dr. Kassy Manlan (20/11/2001). La communauté internationale, concentrée sur la pacification du Burundi, accorde peu d'attention sur la gestion des finances publiques burundaises pendant cette période. Après les élections de 2005, une manne d'argent provenant des dons et dettes extérieurs tombe sur le Burundi pour être gérée par les nouveaux élus. C'est justement l'année 2006, une année d'épreuve sur la garantie du système de gestion des finances publiques burundaises, qui montre des failles en cascade, lesquelles emmènent le Burundi vers une crise politique profonde[141].

c) Réformes de 2008 et 2009.

Le contexte de cette réforme est caractérisé par une suite de failles dans le système de comptabilité publique burundaise. En 2006, une vente de l'avion présidentielle (Falcon 50) termine en scandale à cause du manque de respect des normes de vente aux enchères des biens publics au Burundi. En août 2008, l'arrêt du gouverneur de la BRB, pour une accusation que « *l'Etat aurait payé trois fois une même facture* »[142] à une même entreprise (Interpétrole). Peu avant, la Ministre des Finances avait fuit le Burundi pour

---

[141] C'est la première crise politique qui commence avec des accusations politiques ouvertes sans craintes de prison ou d'attentat, au Burundi. On pouvait aussi penser que c'était un signe d'entrée en démocratie puisqu'avant cela n'était jamais arrivé dans la haute sphère de l'Etat.

[142] Voir l'URL : http://www.rfi.fr/actufr/articles/092/article_54837.asp, visité le 30/03/3013 à 17:00.

avoir payé la deuxième fois une même facture à la même entreprise précédente. Toutes ces failles discréditent la planification et la gestion des finances publiques du Burundi.

Néanmoins, ce problème se généralise aussi avec l'arrestation, en juillet 2006, de l'ancien président Domitien NDAYIZEYE et son ancien Vice-Président Alphonse Marie KADEGE d'une manière obscure (finalement ils ont été libérés). En 2007, le problème de succession à la présidence du parti CNDD-FDD (parti du président au pouvoir), termine par l'emprisonnement d'Hussein Rajabu qui reste toujours emprisonnés jusqu'aujourd'hui. Le Président NKURUNZIZA ne parvient à contrôler le système qu'après le remplacement ipso facto, en juin 2008, de 22 députés par d'autres (une pratique très mal vue par les occidentaux).

Après cette profonde crise politique, la communauté internationale réduit les financements extérieurs. La où les bailleurs de fonds ferment les yeux, ils exigent des changements qui prouvent que les failles au niveau de la gestion et de bonne gouvernance sont supprimées légalement. Le gouvernement fait donc une course contre la montre pour rassurer les bailleurs internationaux.

Dans cette foulée, nous observons plusieurs réformes dont les plus importantes sont :

- L'introduction d'une loi organique des finances en 2008 (le 04/12/2008) chargé de combler les lacunes sur la gestion des finances publiques du gouvernement central ;
- Une transformation profonde du système de perception des impôts se réalise par la mise en place du code des douanes en 2007. Ensuite, il ya eu introduction de la collecte des recettes par la Taxe sus la Valeur Ajoutée (T.V.A.) en 2009. Le système de taxation des carburants est revu en 2009 aussi. Dans la même année, le Burundi

adopte un tarif extérieur commun (T.E.C.) au sein de la Communauté Est Africaine ;

- Les réformes atteignent aussi les transports intérieurs (2009) et les investissements (2008) ;
- Ce mouvement termine par la mise en place d'un système de gestion des budgets de l'Etat en 2011. Ce dernier revoit tout le système de passation des marchés, le système de comptabilité budgétaire et le système de comptabilité de l'Etat lors de l'exécution du BGE.

La philosophie de cette réforme s'oriente vers la gestion des finances publiques, la gestion du BGE, la planification des finances et la mobilisation des fonds intérieurs. Il n'y a pas un seul objectif de montrer ou accomplir les objectifs économiques, ce problème étant une préoccupation des bailleurs de fonds. Depuis 1989, les réformes sont centrées sur la classification des budgets, la comptabilité de l'Etat et donc le problème de la gestion des finances. Néanmoins, même la lettre de cadrage n'établit pas la relation entre les objectifs politiques et économiques avec les agrégats résultants de la classification. Le planificateur se contente de montrer le document du budget aux bailleurs de fonds beaucoup plus intéressés aux projets qu'ils financent.

Les avantages de cette réforme résident dans la publication du BGE de l'Etat chaque année sur internet. Or ce dernier permet de constater peut être exhaustivement tous les projets (plusieurs dizaines) et les bailleurs correspondants. Le budget en capital et les budgets courant financés par les dons se transforment en un « *line items* » de programmes classés n'importe comment pour produire une mosaïque de projet difficilement contrôlables par un seul ministre des finances[143]. Néanmoins, cela permet une avancée au

[143] Seul dans le Budget 2013, nous avons 95 programmes/projets en capital non classés ni par ordre alphabétique, ni par programmation annuelle, ni par secteur. Dans le budget courant nous rencontrons un mélange de programmes et d'articles de chaque chapitre

niveau des contrôleurs externes ou des analystes, mais la mise en pratique des normes devient une autre épreuve. Il faut remarquer que dans le BGE de l'exercice 2013, l'Etat commence à appliquer certains des normes contenues de la loi organique de finances de 2008. Dont notamment, l'introduction du vote du budget par chapitre au Congrès.

La réalité c'est que si l'on lit les documents du budget, nous observons des changements simplifiés à partir du budget 2010 au niveau de l'article 1 lors de la description des recettes où l'on introduit strictement le modèle GFSM 2001 dans la classification des recettes. Ensuite, il y a un changement de procédure de vote parlementaire à partir de 2013 où l'on introduit le vote du budget par chapitre de dépenses et les recettes sont votées à part. Avant 2013, le parlement votait le budget une fois pour tout le document budgétaire présenté.

La loi des finances change profondément en 2013. En effet, comme en 2012 le ministre des finances et de la planification n'a plus la fonction d'ordonnateur-trésorier, il reste avec les fonctions d'ordonnateur principal. En corolaire, il y a naissance du comptable principal à partir de 2012 (voir tableau VIII). La loi annuelle des finances de 2013 ajoute d'autre réglementations telles que :

- Les conditions d'exigibilité de la taxe de consommation (art. 24) ;
- La subdivision du mois calendrier fiscal (art. 25, 26, 27, 28 et 29) ;
- La spécification des sanctions en cas de violations des dispositions relatives à la collecte de la taxe de consommation ;
- La fixation de la valeur taxable de TVA pour les produits pétroliers (art. 31) ;

---

budgétaire. Si nous supposons un rapport mensuel par projet et une moyenne de 5 projets par programme, le ministre des finances, le gouverneur de la BRB et le comptable générale vont se heurter à 500 rapports mensuels sur les projets.

- Il y a aussi l'introduction des prélèvements sur le fonds routier nationale, le transport sur moto, sur l'exportation des peaux brutes, sur les terminassions téléphoniques internationales, la sûreté sur les marchandises importées, ...
- Enfin, l'Etat introduit la politique de charroi zéro, supprime les exonérations d'impôt sur le revenu des dignitaires et les taxes hôtelières et touristiques ;

La figure 13 permet de schématiser les explications précédentes et permet de généraliser un cycle de réformes budgétaires au Burundi. Sur la figure 13, la phase 5 a été parlée par Cochet[144]. Le reste des étapes sont dissimulées jusqu'à l'explosion totale de la masse qui provoque une prise de conscience des bailleurs de fonds. Pour supprimer toute prise de conscience le gouvernement élimine toutes les indicateurs de mécontentement intérieurs, causés généralement par la phase 5, devant les bailleurs de fonds internationaux. Cette observations date de longtemps mais reste d'actualité :

- Elle est observée par Chrétien (2007 : 284) en 1972 dans les termes suivants :

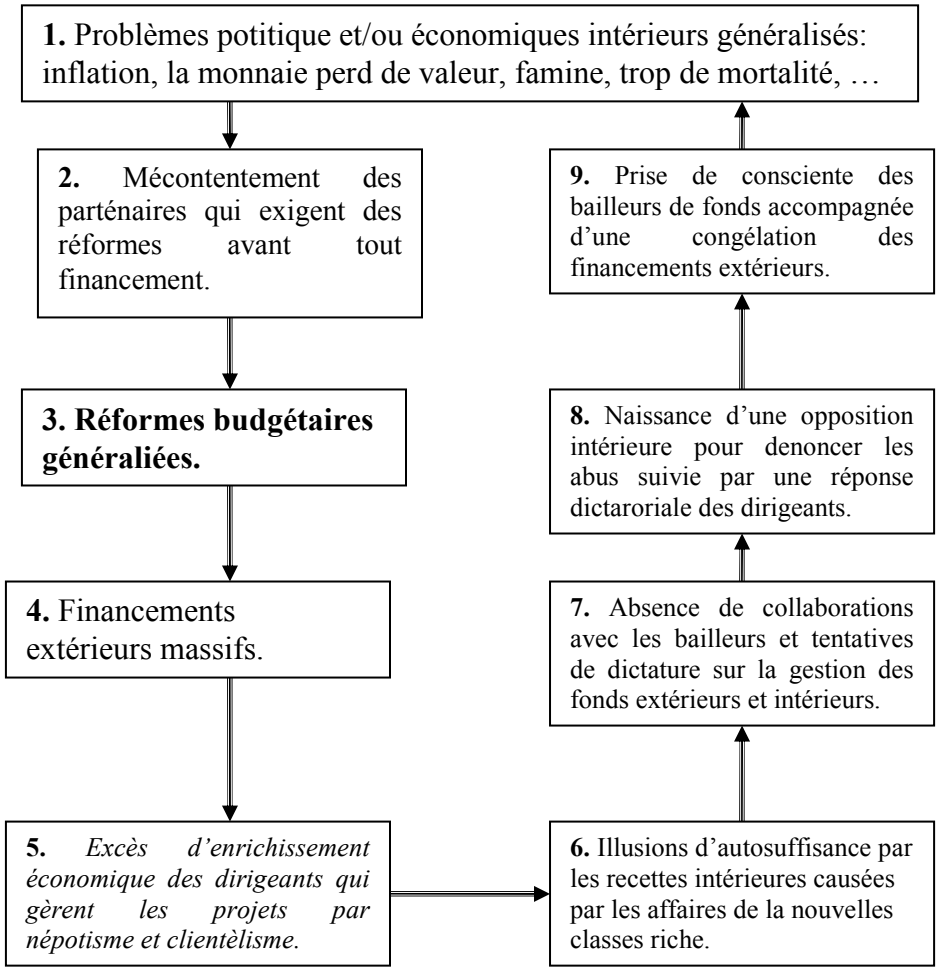
> *« Réservés, doutant de la sincérité de la proclamation officielle voire franchement sceptiques sur les chances de « réconciliation », les représentants des agences de coopération internationale constituent pour le gouvernement des interlocuteurs qu'il faut rassurer ».*

Ainsi, dans la logique de démontrer que le calme et la réconciliation sont revenus, Micombero réforme profondément l'administration

---

[144] http://agter.asso.fr/IMG/pdf/Cochet_Burundi_innovation-paysanne_fr.pdf, visité le 1/03/2013, 15:20.

Figure 13. Illustration schématique du cycle de réformes budgétaires au Burundi.



Sources : Nous-mêmes.

en nommant un nouveau premier ministre avec un nouveau gouvernement en restructurant l'administration dans l'éducation et dans la justice, tout cela va forcer la rentrée scolaire (un indicateur indélébile d'une situation normale) du 15 septembre 1972, malgré la disparition de 60% du personnel enseignant et un nombre important d'élèves du secondaire.

- Les média que le Burundi intéresse ne manquent pas, dans l'observation de petits détails. Juste récemment (26/02/2013), le journaliste d'RFI[145] observe que, «*par crainte des réactions des bailleurs de fonds, la police burundaise n'a pas usé de la violence comme elle l'avait fait la dernière fois.*» (Le journaliste décrit le déroulement d'une manifestation de ses homologues journalistes du Burundi contre un emprisonnement d'un d'eux). Ensuite, puisque le président devrait rencontrer son homologue français le 11/03/2013, il prit le soin de libérer le journaliste en question. De plus, il convoquer un dialogue avec l'opposition et emprisonne le millionnaire (en dollar US) suspect d'avoir mal géré le marché central de Bujumbura qui a brulé en janvier 2013.

La figure 12, montre encore une fois comment les réformes ont évoluée dans le temps. De grandes mutations s'observent toujours après de grands scandales ou de grandes crises. Sous Buyoya les grandes réformes apparaissent pour rassurer les bailleurs de fonds après les massacres de 1988. Tandis que le pouvoir de NKURUNZIZA a connu une crise de détournement des fonds en 2006 et 2007 avec une opposition et une société civile très exigeante.

[145] http://www.rfi.fr/afrique/20130226-burundi-manifestation-soutien-hassan-ruvakuki-malgre-interdiction-journaliste-rfi-swahili, visité le 2/03/2013 à 18 :48'

IV.2. LA STRUCTURE DU BGE AU BURUNDI.

La structure du BGE du Burundi vient de sa définition même au niveau de la loi budgétaire annuelle. C'est un budget unifié qui devrait respecter les principes d'annualité et d'universalité. Le planificateur respecte les principes d'annualité et d'universalité au niveau légal. Pour le principe d'universalité, le budget général de l'Etat (en recettes et en dons, en dépenses courantes, en dépenses en capital et prêts nets et en financement) est préparé et exécuté par le ministre des finances, ordonnateur trésorier unique de l'ensemble des dépenses de l'Etat jusqu'en 2011. A partir de 2012, le ministre est aidé par un comptable, dans l'objectif de tenter d'introduire la comptabilité de l'Etat à partie double. Pour respecter le principe d'unité budgétaire, les ressources en dons et prêts extérieurs sont budgétisées, nommées et codifiées comme des recettes de même pour les dépenses correspondantes.

IV.2.1. La classification budgétaire.

Jusqu'en 2004, le modèle de présentation des recettes et les dépenses suit les orientations héritées du système colonial belge laissé aux gouvernants de 1962. Depuis 1962, la classification des recettes et des dépenses est par nature même si la classification des recettes présente l'universalité de la classification économique. La classification du budget et sa présentation ont été toujours « *volontaires* »[146] (jusqu'en 2004), suite à une succession de régimes de généraux relativement faibles démocratiquement[147]. Le système de classification budgétaire a connu des modifications suite à la pression des pays, ONG ou institutions donateurs de dons ou de crédits.

---

[146] En excluant l'action du groupe au pouvoir et l'action des pouvoirs internationaux.

[147] Entre 1993 et 1996, le régime était relativement faible car le gouvernement avait des difficultés de contrôler l'armée nationale. Pour les autres périodes (1962-1993), il y a eu succession de groupes politico-militaires en général natifs de la province de Bururi et ses environs (Bayart, 1989 : 159-160).

IV.2.1.1. Classifications des recettes.

Le budget révisé de 1993, les budgets initiaux de 1992, 1996, 1999, 2000, 2002, 2008, 2010 et 2013 montrent les changements de classification. Entre 1992 et 2004, les recettes sont classées par natures mais en gardant le soin de spécifier les codes de classification économiques. A la codification économique est assujettie une codification administrative[148] (par nature, par origine ou par fonction). Les recettes sont classées en trois catégories. Les catégories ou titres sont choisies suivant le critère économique de même que les sous-catégories. A ces sous-catégories s'associe une classification par nature, par origine ou par fonction (*line-Items*). Ainsi, les catégories et les sous catégories forment des titres sans code économique ni administratif. A l'intérieur d'une sous-catégorie ou sous-titre, nous avons une classification par nature (line-items) munie chaque fois du code économique et du code administratif. Ceci revient à conclure que la classification par nature ou par origine domine le système de classification des recettes. En 2004, la classification des recettes fait ressortir des éléments suivants (avec une codification économique stricte) :

- Les recettes fiscales : elles sont composées de 5 sous-catégories dont les impôts sur le revenu, les bénéfice et les gains en capital ; les impôts sur le patrimoine, Impôts intérieurs sur les biens et services ; impôts sur le commerce extérieur et la transaction internationales. La nature de ces recettes est constituée essentiellement d'impôts sur le revenu des personnes, impôts sur les sociétés, les autres impôts, les taxes de transaction, les taxes d'accises sur le tabac, la bière et boissons gazeuses et les accises sur le sucre ;

---

[148] Une telle classification « *homogène et rationnelle des recettes, par rubrique et par nature* » remonte de 1974 dans les spécifications du budget ordinaire du décret-loi n°100/187 du 27/09/1974 contenant le budget ordinaire de la république du Burundi.

- Les recettes non fiscales sont constituées des excédents d'exploitation des entreprises publiques et des entreprises d'économie mixte, les bénéfices de réajustement non monétaires, les revenus de la liquidation ou de la privatisation, etc. ;
- Les recettes fiscales et non fiscales sont complétées par les recettes des fonds ;
- Les dons sont répartis en don courants et en dons en capital.

Cette classification ne montrait jamais la nature des dons courants et en capital jusqu'en 2004. A partir du budget 2005, il y a un apport nouveau, celui de montrer la nature des dons. Il apparaît que les dons courants sont fournis par la France et la Belgique en 2005 ; et par la France, la Belgique, les pays bas et la Norvège en 2008. Les dons courants sont aussi fournis par la BAD, l'union Européenne, le Fonds Fiduciaire, les pays Bas et la Norvège.

Les dons en capital sont fournis par l'IDA, la FAD et l'ONUDI en 2005. En 2008, les dons en capital sont fournis par l'IDA, la FAD, le H280 (la Banque), le H273 (la Banque), KFW et l'UE. Il y a chaque fois une codification économique de chaque nature du don et disparition de la codification administrative entre 2004 et 2008. Signalons que les dons courants sont répartis en 2 sous-catégories : les dons courants reçus des aides bilatérales et les dons courants reçus des organisations internationales. A partir de 2005, la classification et la codification des recettes suivent strictement le système du FMI (GFSM 2001) dans la classification économique.

De la classification des dons, il découle que les dons en capital, même s'ils sont inclus dans le budget, ils ne respectent pas le principe d'universalité. En effet, ce sont des recettes destinées à des programmes spécifiques : la démobilisation, le programme de réinsertion et de réintégration, le

programme d'appui à la bonne gouvernance, etc., constituent des exemples La conséquence de cette situation est que le contrôle du gouvernement est réalisé par les donateurs et se focalise sur les dons en capital qui financent les services économiques et les services sociaux généralement. De plus, nous constatons par exemple, qu'en 2008, 31,7% des recettes sous forme de dons courants sont assignées à des programmes spécifiques et donc ne peuvent pas être considérées comme des ressources courantes du gouvernement. A partir de 2010, il y a un nouveau chapitre des recettes dénommées recettes exceptionnelles qui vient après le chapitre concernant les dons.

IV.2.1.2. La classification des dépenses.

Nous analysons suivant les mêmes budgets de la partie précédente. Jusqu'en 1994, la classification économique résume les dépenses du gouvernement. Ensuite, des détailles des dépenses font ressortir une classification fonctionnelle qui différencie les 2 budgets, le budget courant et le budget en capital. Jusqu'en 2007, le budget courant ou de fonctionnement et le budget en capital sont présentés sous forme de 2 documents ou tableaux distincts. Dans chaque cas, jusqu'en 2012, il y a séparation entre les services généraux, les services sociaux et les services économiques suivant le modèle du budget de performance dans un tableau récapitulatif. En l'an 2008, il y a un tableau récapitulatif qui montre les deux budgets de manière résumée et la mise en évidence des dépenses PPTE qui détaille la répartition des fonds correspondants à la réduction de la dette pour les pays pauvres très endettés (PPTE). Ce tableau disparaît complètement en 2013.

La codification et la classification des dépenses suivent le modèle GFSM-2001 du FMI de manière stricte sans toute fois se séparer de la codification administrative traditionnelle depuis le budget 2005. La tentative de séparer

les services sociaux, les services généraux et les services économiques ne reflète pas les tirages sur dons en capital. Non plus, les dépenses de l'INSS, de la Mutuelle de la Fonction Publique et les autres centres de gestion à budget autonome ne sont pas reprises dans le budget ce qui met en doute les significations des services sociaux dans les BGE du Burundi.

La classification économique du budget fournit les informations sur les compensations des services ou les salaires ; les dépenses en capital et prêts nets qui reflètent la consommation du capital fixe et les intérêts. Toutes les autres rubriques sont vagues et ne respectent pas les règles du GFSM 2001. Dans cette classification, il ne se montre pas clairement les dépenses pour les bénéfices sociaux, les subventions et les subsides ce qui lui fait perdre le sens du BGE moderne au moment de la définition des objectifs ou des politiques budgétaires. Autrement dit, les objectifs définis par le planificateur peuvent se vérifier mais après des calculs fastidieux.

La classification fonctionnelle se contente de classer les services généraux répartis par nature au moment de la définition des services généraux ou économiques. Il y a confusion des ministères avec les différentes catégories des services à payer. Aussi, les services sociaux ne s'observent pas dans le budget. L'assistance à la vieillesse, l'assistance aux chômeurs, l'habitat, etc., ne sont pas reflétés dans le budget et les centres de gestion correspondants ne laissent aucune trace budgétaire[149]. L'éducation, la protection sociale, la protection sanitaire, la culture et les sports, ne s'observent pas clairement ce qui rend le budget très compliqué car les ministères se confondent aux destinataires des dépenses comme si la population n'existait pas. La codification par fonction est parfois

[149] Ces centres de gestion existent avec budget ou sans budget et constituent des points obscurs dans le BGE dont la gestion est connue par l'exécutif au haut niveau. Dans aucun des 22 BGE consultés, nous n'avons pas rencontré le budget de l'INSS, celui de la Mutuelle de la Fonction Publique, de la SIP, du PNLS, … ne fût-ce que pour montrer les totaux des recettes, des dépenses ou des balances annuelles.

contradictoire avec le GFSM-2001. Dans le budget 2008, par exemple, tous les ministères des services sociaux montrent une codification 611, 612 623, etc., sans aucun rapport avec les 710/7101 de protection sociale de GFSM-2001. Cela a poussé les planificateurs à codifier le budget (en 2012 et en 2013) encore une fois mais d'une manière beaucoup plus complexe.

Des dépenses sont en général classée dans 5 groupes : les dépenses du budget de fonctionnement, les dépenses du budget d'investissement financées par les recettes courantes et les dons courants, les dépenses du budget d'investissement financées par les dons en capital, les dépenses d'investissement financées par les crédits au développement (et les autres formes de financer le déficit public) et les dépenses relatives à la gestion des fonds. Ceci montre qu'en dehors de la fragmentation du budget causée par une vingtaine de ministères, il y a aussi la fragmentation du budget causée par l'origine de fonds.

Pour montrer les agrégats du BGE du Burundi, nous nous referons aux articles 1 (recettes) et 2 (dépenses) du budget de chaque année. Ensuite, nous considérons les résumés du tableau A, B, C et D des recettes et dépenses de l'Etat à partir du budget initial de l'exercice 1992. Les données du budget ordinaire analysé sont parfois comparées au budget exécuté et publié par le FMI[150].

[150] Il est pertinent de rappeler que les données d'avant 1992 ne peuvent pas être comparées à ceux d'après selon l'IFS (avril 2011) à cause d'un changement de format après 1991.

IV.2.2. La part du budget dans l'économie burundaise.

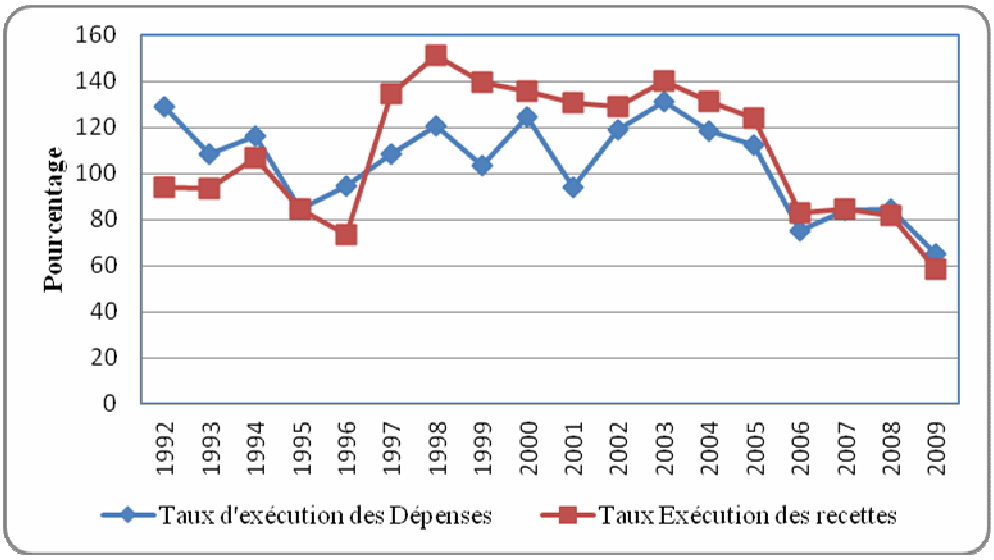
Les différents budgets analysés ne représentent pas le secteur public du Burundi en sa totalité car ils n'incluent pas les budgets des entreprises publiques à gestion autonome, les budgets des écoles, des hôpitaux, Toujours, il faut ne pas inclure les dépenses de services sociaux qui n'incluent pas celles de l'INSS et celles de la Mutuelle de la fonction publique. Les agrégats internationaux définis par le GFSM 2001 ne sont pas respectés en amputant du BGE les budgets des services sociaux.

L'analyse des données du BGE initial nous permet de faire une approximation du comportement budgétaire du Burundi. Dans ce pays, le taux d'exécution, budgétaire peut atteindre plus de 100%. Entre 1995 et 2009, ce taux a eu une valeur maximale de 140% pour les recettes (en 2003). La valeur la plus élevée de 1998 correspond à une période sous l'embargo où l'Etat dépendait des recettes intérieures. Or ceux-ci n'ont pas changé dans cette période d'embargo de même que les dépenses, puisque l'économie ne dépend pas du commerce extérieur seulement. Néanmoins les contrebandes qui se sont observées en exportation et en importations ont joué aussi un rôle important dans cette période. Mais aussi, nous avons une valeur minimale de 73,5% (en 1996). Entre 2002 et 2005, le budget a été exécuté à plus de 100% pour revenir se stabiliser à environs 80%. Sur la figure 14, nous voyons que les dépenses ont été moins exécutées que les recettes sauf en 1996 et 2008, les taux d'exécution des recettes arrivent au niveau de 140% dans une période de transition caractérisée par un financement extérieur élevé. Il est aussi clair que les taux d'exécution des recettes et des dépenses suit un même mouvement de descente jusqu'au niveau le plus bas les 3 dernières années.

La figure 15 et les tableaux a et b (annexe V) montrent l'évolution de la part des recettes exécutées dans le produit intérieur brut et donc sur l'économie.

Les chutes de 1993 se stabilisent en 1997 et augmentent pour suivre un mouvement de croissance faible entre 1998 et 2000. Depuis cette années le taux augmente jusqu'en 2003, pour chuter légèrement jusqu'en 2004. A partir de 2005, ce même taux suit un mouvement indescriptible gravitant entre 30 et 35,7% jusqu'en 2007, pour prendre une chute libre jusqu'en 2009. Les recettes totales initiales ont une tendance croissante ce qui ne

Figure 14. Taux d'exécution du budget.



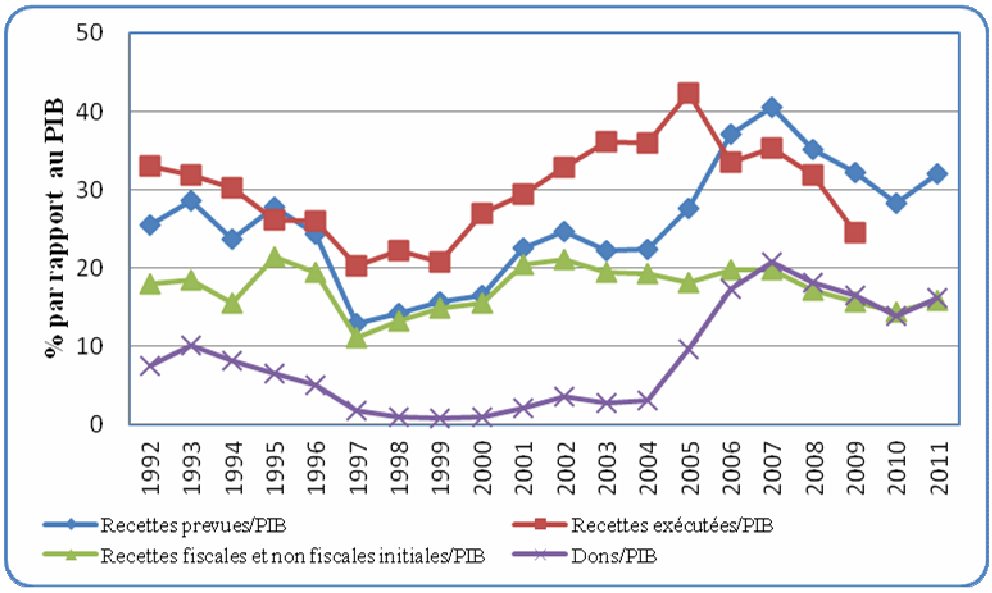
Source : Nous mêmes.

signifie pas nécessairement que la pression fiscale soit la même. Cette affirmation est justifiée par le fait que les recettes fiscales et non fiscales prévues suivent une allure horizontale gravitant autour de 20% depuis 2002 jusqu'en 2007. A partir de 2008, les recettes fiscales et non fiscales (ou recettes intérieures) vont diminuer en pourcentage de PIB pour se stabiliser autour de 15% jusqu'en 2011. Les recettes initiales augmentent exactement avec la même allure des recettes prévues jusqu'à 21,7%. Ceci nous laisse penser que la pression fiscale est faible et parfois chute en faveur des

financements budgétaires par les dons et la dette publique étrangère. À partir de 2007, les recettes intérieures ont diminuées en même temps que les dons et les recettes prévues, puisque le taux de croissance du PIB diminue à partir de 2009, et les recettes fiscales diminuent (revoir figure 14) en même temps. Au moment de la prévision, le planificateur fixe les budgets suivant les prévisions des recettes extérieures en dons ou en dette, d'où le parallélisme entre le graphique des recettes totales initiales et le graphique des dons totaux initiaux tous exprimés en pourcentage du PIB.

Les tableaux a et b de l'annexe VI montrent les chiffres clés des dépenses budgétaires par rapport au PIB de même que la figure 16 montre l'évolution de ce rapport. La part des dépenses totales exécutées, par rapport au PIB, (figure 16) chute depuis 1992 (30%) Pour retrouver le plus bas niveau (20%) de 1997 jusqu'en 1999 période d'embargo économique. Après cette période ce taux augmente jusqu'à atteindre un nouveau record de 42% de PIB. Un record suivi par une chute continue qui termine à 25% en 2009. Entre

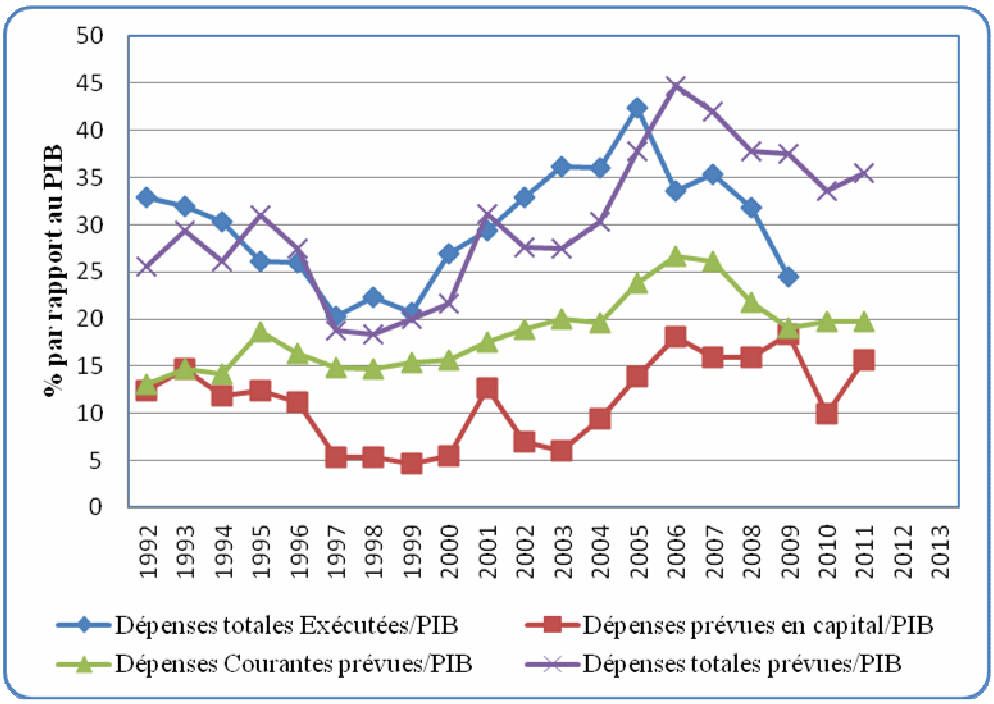
Figure 15. Evolution des recettes initiales par rapport au PIB (%).



Source : Nous-mêmes.

temps, les dépenses courantes prévues chutent suivant l'allure du PIB jusqu'en 2005. Après cette année, la part des dépenses courantes prévues dans le PIB augmente, de même que les dépenses prévues initiales. Ceci montre une erreur de prévision de dépenses qui étaient basées sur les dépenses intérieures. Les préparateurs du budget devraient suivre les prévisions des dépenses en capital parce que ces dernières dépendent des apports extérieurs. La figure 16 montre qu'effectivement le gouvernement n'espérait pas beaucoup d'apports extérieurs et prévoyait une chute des dons. Néanmoins, il n'a pas vu que le pays dépendait des dons et des dettes extérieurs et le budget exécuté chute par manque de recettes intérieures.

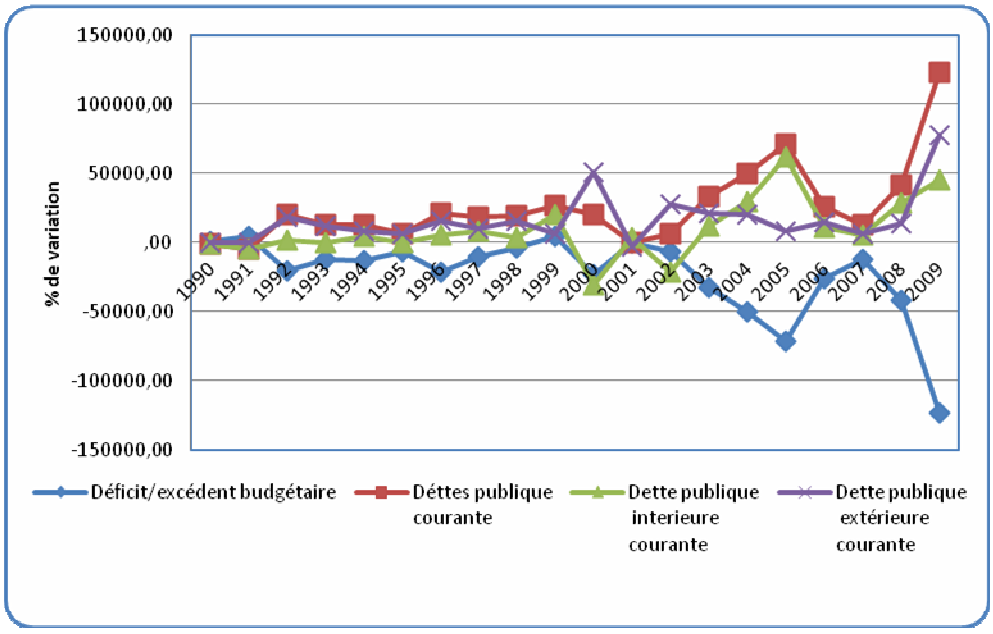
Figure 16. Evolution des dépenses initiales par rapport au PIB (en %).



Source : Nous-mêmes.

La figure 17 montre l'évolution du déficit public effectif (SFI-2011). Le déficit public que l'on parle ici vient après avoir introduit les recettes provenant des dons ce qui cache un déficit réel gravitant autour de 50% comme nous allons le voir dans la structure des dépenses et des recettes. La figure 17 fait voir 4 ans sans déficit ou avec un déficit public réduit (1990, 1991 et 2001). Le reste des années montrent un faible déficit qui gravite autour de 5%. Chaque fois que le déficit public augmente, la dette extérieure courante augmente (1992, 1995, 2005). Par contre, chaque fois que le déficit public diminue, cela s'accompagne par une chute de la dette publique courante. Quant à la dette intérieure publique, elle suit le mouvement du déficit dans le sens contraire mais de manière peu forte que le mouvement de la dette courante extérieure. Entre 1999 et 2002, la dette intérieure a chuté en même temps que le déficit public. De plus, quand le déficit public diminue, les dettes publiques intérieures et extérieures diminuent de la même façon comme ça s'observe en 2001 sur la figure 17.

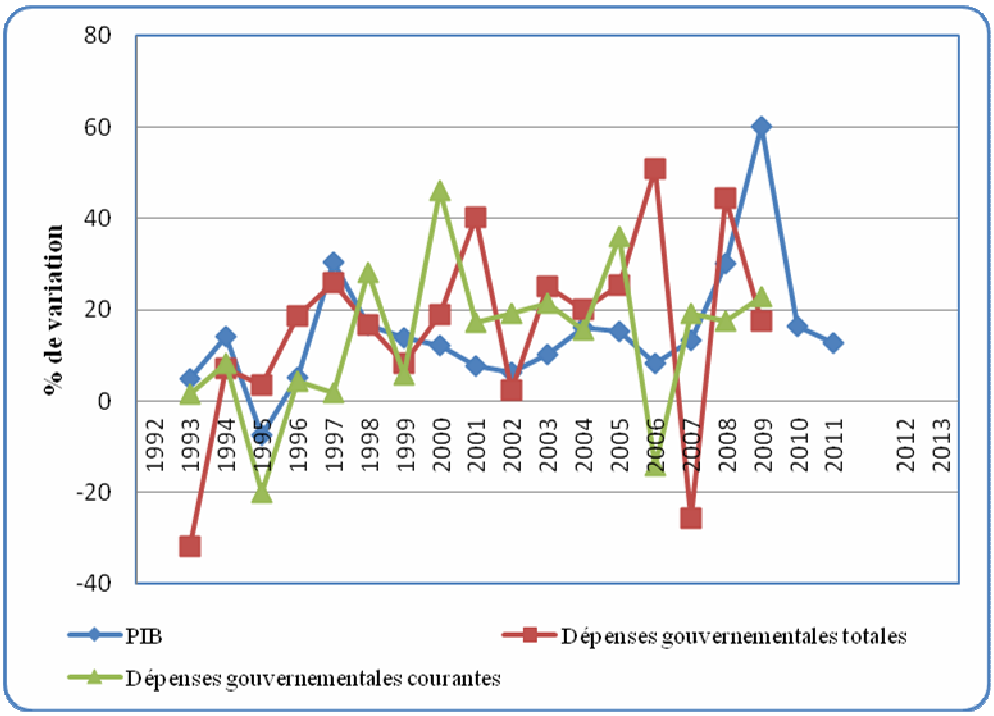
Figure 17. Equilibre du budget et dette publique (données finales du FMI).



Sources : Nous-mêmes.

Les dépenses gouvernementales exécutées (figure 18) ne dépendent pas du niveau de l'activité économique. En effet, même si el PIB suit une tendance décroissante, la part des dépenses gouvernementales dans le PIB ne change pas sauf pour les dépenses opérationnelles ou courantes (2006) qui chutent au moment de la décroissance du PIB. De même, les rapports entre le mouvement des dépenses et la croissance du PIB ne s'observent pas sur les graphiques de la figure 18 sauf entre 1995 et 1997 où le gouvernement à réduit les dépenses à un niveau bas avec une croissance du PIB très élevée.

Figure 18. Le PIB et les dépenses gouvernementales.



Source : Nous-mêmes.

Les agrégats budgétaires burundais ne dépendent pas du tout de l'activité économique intérieure, mais bien des décisions extérieures de financement qui tiennent compte de la situation sociopolitique du pays. La dernière

figure de ce chapitre (figure 35) et la figure17 nous montrent comment les financements extérieurs dépendent de la situation politique intérieure. Nous constatons qu'à chaque point d'inflexion de la figure 35 correspond un événement politique déterminé. Ces événements politiques malheureux diminuent la crédibilité du Burundi face aux bailleurs de fonds internationaux. Ainsi, sur la figure 35, il y a cohérence entre la chute des dettes publiques et ces événements politiques. L'événement politique le plus heureux est par exemple le changement pacifique de pouvoir en 2003. A ce moment, la dette extérieure a atteint le niveau maximum car, comme la figure 17 le montre, il y a eu des flux de dons destinés au renforcement des nouvelles[151] institutions, à la démobilisation des ex-rebelles et la préparation et la réalisation des élections de 2005.

IV.2.3. La structure des recettes dans le BGE.

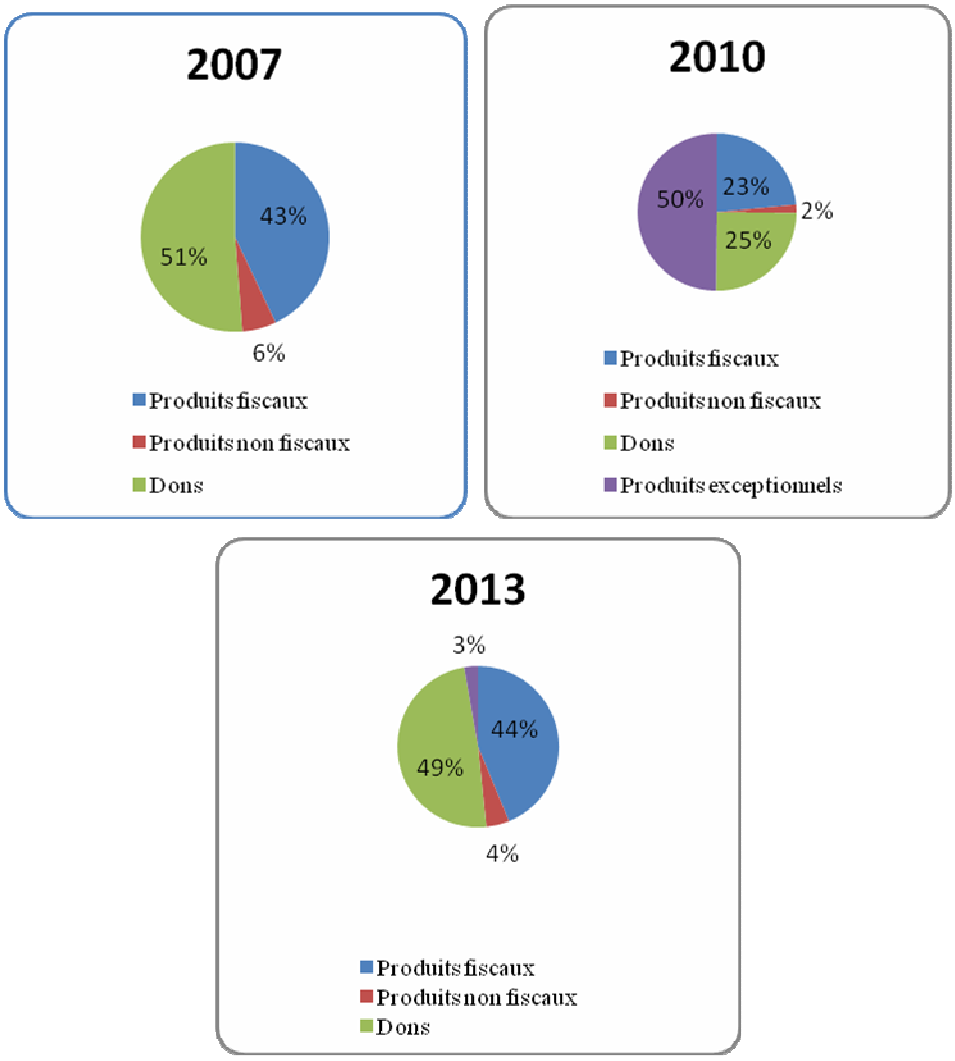
Dans les 22 BGE initiaux consultés, il y a une tendance d'augmenter les articles ou de renommer les types de recettes (voir annexe II). Nous observons 3 grandes catégories de la classification économique universelle : les recettes fiscales (dénommées à partir de l'an 2005 « *produits fiscaux* ») ; les recettes non fiscales (dénommées à partir de l'an 2005 « *produits non fiscaux* ») et les dons. A partir de 2010, il y a introduction d'un nouveau produit dénommé « *produit exceptionnel* ». La répartition des produits fiscaux en 2007 est montrée sur la figure 19. Sur cette figure, plus d'un tiers (35%) des recettes provient des dons et les produits non fiscaux représentent 7% des recettes. Par conséquent, les produits fiscaux participent dans les recettes seulement à 58% en 2007. En 2010, les produits fiscaux chutent jusqu'à 48% dans l'ensemble des recettes, pour ne rester qu'à 49% en 2013.

[151] L'augmentation des dons se fait beaucoup plus remarquer sur la figure 19 car, à partir du budget 2005, tous les dons sont inclus dans le BGE.

VI.2.3.1. Les produits fiscaux.

En l'an 2005, les produits fiscaux étaient constitués de 4 grands groupes. Les impôts sur le revenu payés par les personnes physiques, les bénéfices et les gains en capital, les impôts sur les biens et services, les impôts sur le commerce extérieur et les transactions internationales et les autres produits fiscaux. La figure 20 nous montre comment les chiffres sont répartis pour

Figure 19. Répartition des recettes de l'Etat dans le budget de 2007, de 2010 et de 2013.



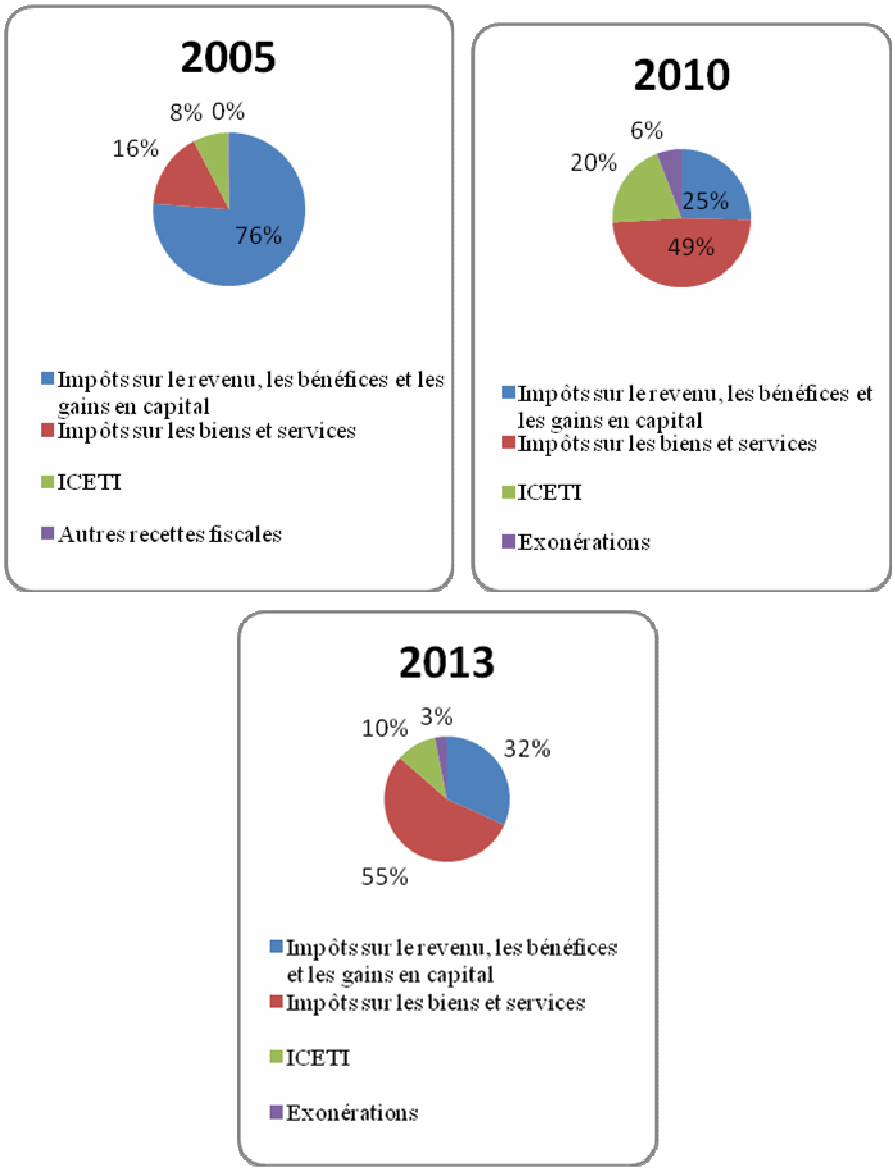
Source : Nous-mêmes.

ces 4 groupes en 2005[152]. Sur cette figure, nous constatons que les produits fiscaux proviennent à 23 % d'impôts sur le commerce extérieur et les transactions internationales. Les impôts sur le revenu, les recettes et les gains en capital, et les impôts sur les biens et services représentent respectivement 24 et 52%. Nous ajoutons alors les 23% des produits fiscaux provenant des droits de douanes sur les 35% des dons de la figure 21. En calculant suivant les données de l'Annexe VII, nous voyons que 13,8 % du BGE proviennent des droits de douanes ce qui signifie que les droits de douanes et les dons constituent 48% des recettes budgétaires. En 2007, ces deux ressources (les dons et les droits de douanes aux sens larges) représentaient 60% du budget initial. Malgré que le gouvernement a introduit la TVA à partir de 2010, les recettes intérieures n'ont pas variées beaucoup. Les impôts intérieurs ont variés en 2013 d'environs 5% des recettes au détriment des recettes extérieures qui ont légèrement diminuées.

La figure 21 nous montre la composition des impôts sur les biens et services. Sur cette figure, les impôts généraux sur les biens et services constituent 55% de cette catégorie d'impôts. Dans ce type d'impôts, c'est la taxe de transaction qui domine mais qui, en 2007, est rejointe par la taxe hôtelière et touristique. Cette dernière ne représente pas plus que 0,8 % des impôts généraux sur les biens et services. Quant aux taxes d'accise, elles représentent 30% des recettes provenant des impôts sur les biens et services. La taxe de consommation sur la bière&limonade (seulement environs six produits au niveau national : Primus, Fanta citron, Fanta orange, Fanta tropical, Amstel Lager, Amstel Bock, Amstel Beer) représente 89% de cette catégorie et 19,7% des produits fiscaux totaux alors que le marché de ce produit est un monopole d'une seule entreprise, la BRARUDI. Les autres taxes d'accise sont prélevées sur la consommation du sucre et du tabac et

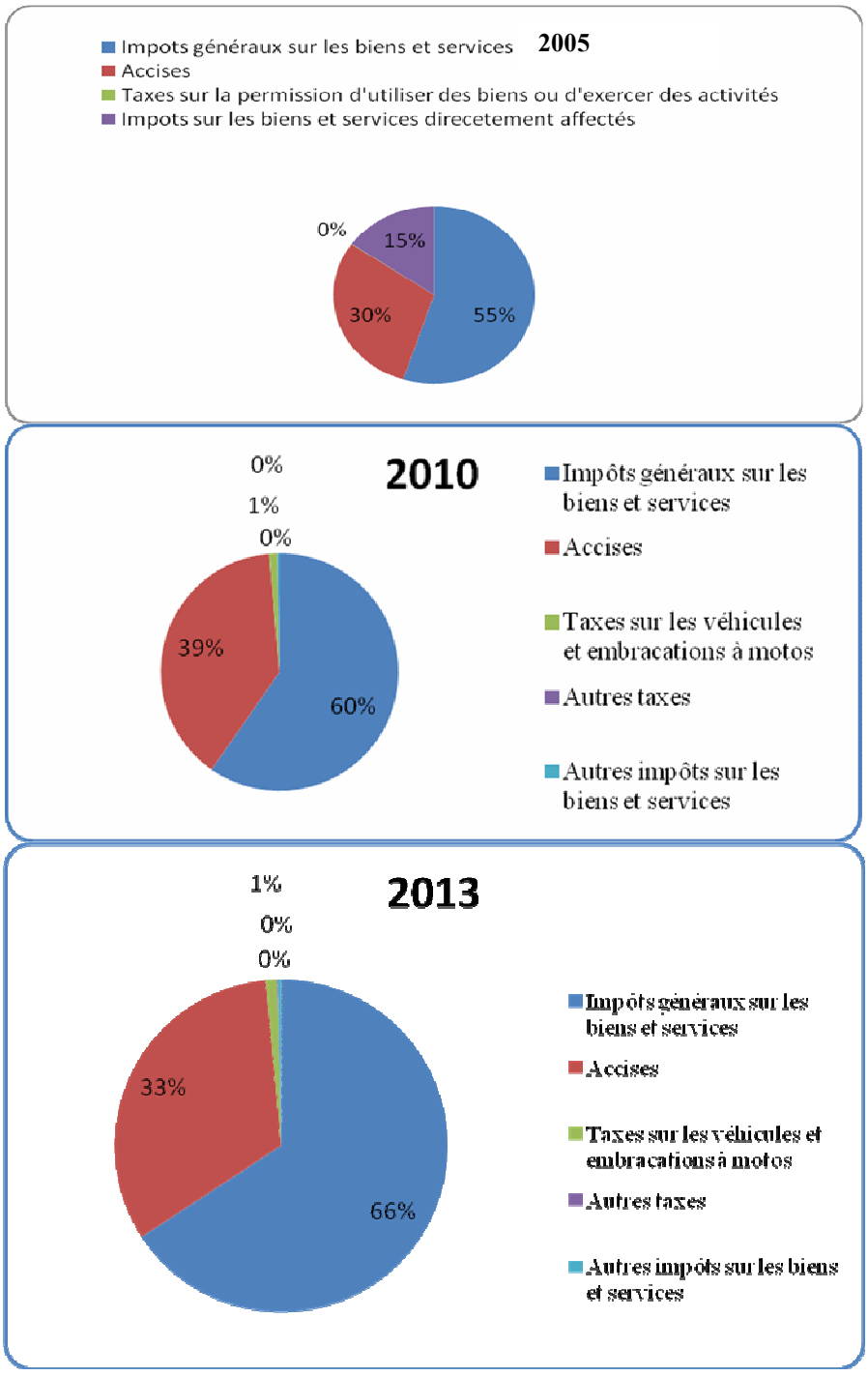
[152] Dans la suite du texte, nous utilisons le BGE 2005, parce que c'est une année charnière. Ce BGE voté en décembre 2004 reflète les idées de tous les groupes politiques burundais dans une situation de rapport de force très équilibrée. Parfois, nous allons confronter les données de ce budget avec celles des années postérieures.

Figure 20. Répartition des produits fiscaux initiaux dans le BGE de 2005, de 2010 et 2013.



Source : Nous-mêmes.

Figure 21. Impôts sur les biens et services dans le BGE 2005.



Source : Nous-mêmes.

sur la vente du poisson. En 2007, les accises sont payées aussi par les abonnés de la télédistribution. Enfin, sur cette même catégorie d'impôts, nous voyons que 0,05% provient des taxes sur la permission d'utiliser des biens ou d'exercer des activités. Ces taxes sont constituées des paiements des permis de transport, de pêche, de port d'armes, de coupe de bois et de la taxe d'abattage des animaux. Les impôts sur les biens et services directement affectés (15% de la catégorie) sont constitués de fonds : le fonds routier, le fonds de solidarité nationale et le fonds social culturel. De 2010 à 2013, les impôts sur les biens et services et les accises restent dans cette catégorie, occupant 99% des recettes sur les impôts sur les biens et services.

La figure 22 détaille la composition des impôts sur le revenu, les bénéfices et gains en capital. D'abord les impôts sur le revenu payés par les personnes physiques représentent 59% de cette catégorie. Ils sont constitués des impôts sur le revenu des personnes physiques (IRPP) et des impôts professionnels sur les rémunérations (IPR). Ensuite, les impôts sur le revenu payé par les sociétés et autres entreprises prennent 34% de cette catégorie. Ils sont constitués des impôts sur le revenu des capitaux mobiliers. Enfin, les impôts sur les revenus no ventilés sont constitués des majorations de retard et des taxes forfaitaires (Impôts) et représentent 7% de cette catégorie. Dans cette dernière nous constatons en annexe VII que les impôts professionnels sur les rémunérations, les impôts sur le revenu des sociétés et les taxes forfaitaires occupent la part importante des recettes, soit 93%. Dans le temps, nous constatons que l'IRPP diminue au moment où l'IPM augmentent jusqu'en 2013 au détriment des recettes non ventillables qui disparaissent presque.

Les figures 21 et 22 montrent que la réforme des recettes intérieures, qui commence en 2007, a permis le contrôle des recettes sur les IPM et les impôts sur les biens et services. Elle a aboutit peut être sur une nouvelle meilleur collecte de ces recettes.

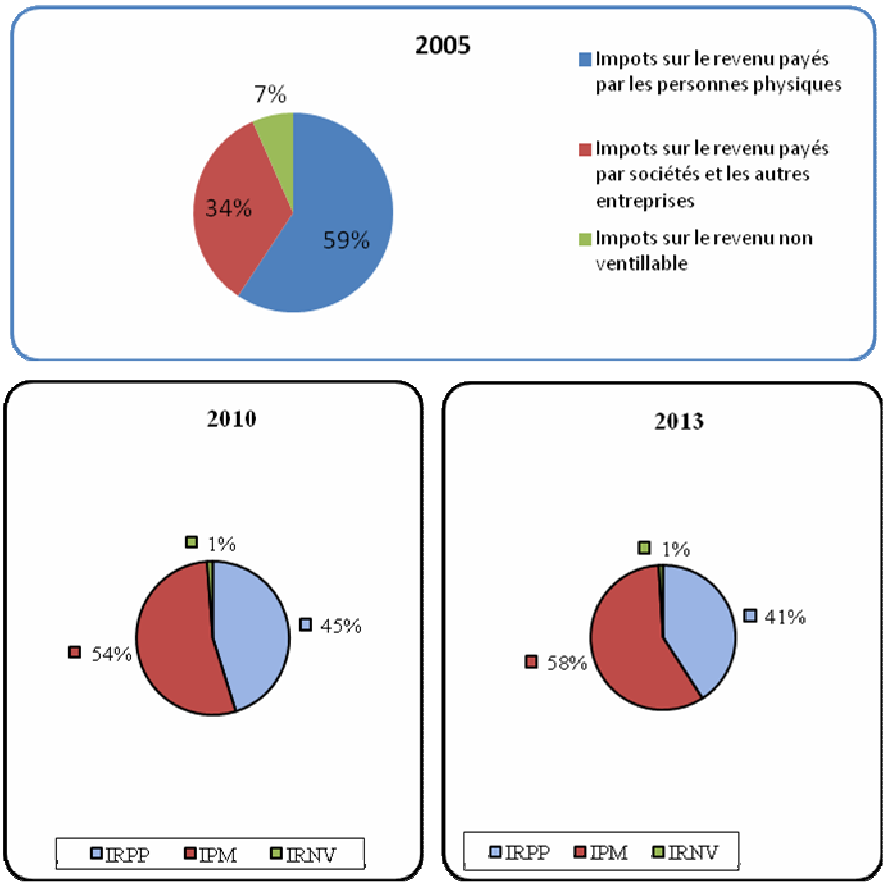
Les impôts sur le commerce extérieur et les transactions internationales (figure 23) sont constitués par les droits de douanes et autres droits d'importation (47%), les autres impôts sur le commerce extérieur et les transactions internationales et les impôts sur le commerce extérieur directement affectés (13%). Les droits de douanes et autres droits d'importation sont constitués essentiellement par les droits fiscaux à l'exportation. Les forfaitaires et les surtaxes apparaissent à moins de 2 milliards de francs Burundais. Les taxes à l'exportation sont nulles et ont été supprimées dans les budgets postérieurs à 2005. Les autres impôts sur le commerce extérieur et les transactions internationales sont constitués en grande partie par les taxes de services et de réexportation, les droits de douanes sur exercices antérieurs et les taxes de circulation transfrontalière. Le reste (amendes douanières et produits de confiscation sur droits d'entrée, les recettes des entreprises (droits de magasins), les redevances sur les travaux extraordinaires et les produits de vente de marchandises) représentent moins de 250 millions de BIF dans cette catégorie. Les impôts sur le commerce extérieur directement affectés proviennent du fonds spécial carburant et du fonds routier (taxe péage route et taxe carburant). Les reformes ont fait que les droits de douanes dominent cette catégorie de recettes en 2010 et en 2013.

Les autres produits fiscaux sont constitués essentiellement par les recettes fiscales sur exercices antérieurs, les droits de timbres et ventes d'imprimées ainsi que les autres produits fiscaux nca (non classés ailleurs). Leur importance dans le budget est moindre par manque de contribuables correspondants. Il est à remarquer que certaines rubriques de produits fiscaux sont figurantes pour avoir été copiées à la lettre dans la littérature fiscale de l'ancienne métropole coloniale.

Comme nous venons de le voir, les produits fiscaux sont constitués par les impôts professionnels sur les rémunérations, les impôts sur le revenu des

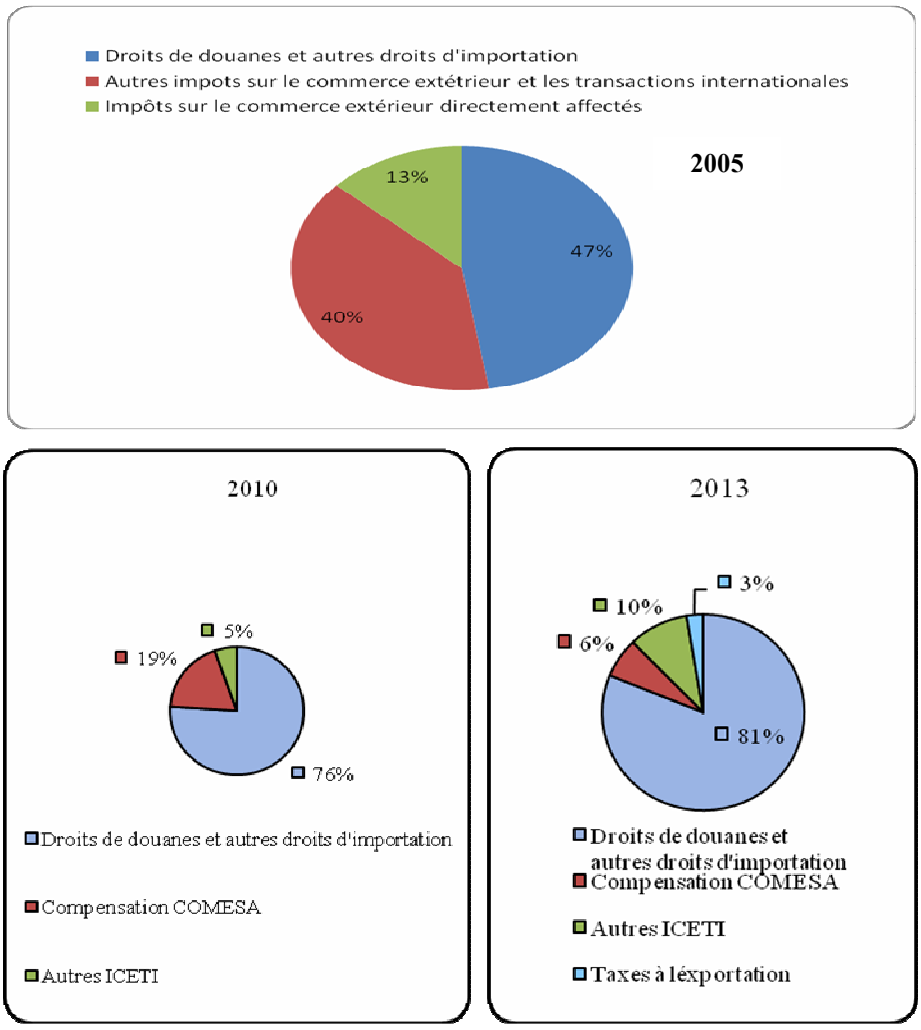
sociétés, les taxes forfaitaires (impôts), les taxes de transactions, la taxe de consommation sur la bière et les limonades, le fonds nationale, les droits fiscaux d'importation et les taxes de services de réexportation. Ces 8 produits représentent à eux seuls 87,3% des produits fiscaux. Le reste des produits fiscaux est représenté par les recettes fiscales des exercices antérieurs, le fonds spécial carburant, les droits de douanes sur exercices antérieures, le fonds social et culturel, la taxe de consommation sur le tabac et les impôts sur les revenus des capitaux mobiliers mais à 7,4% des produits fiscaux toujours si nous nous référons à 2005.

Figure 22. Impôts sur le revenu les bénéfices et les gains en capital.



Source : nous-mêmes.

Figure 23. Impots sur le commerce extérieur et les transactions internationales.



Source : Nous-mêmes.

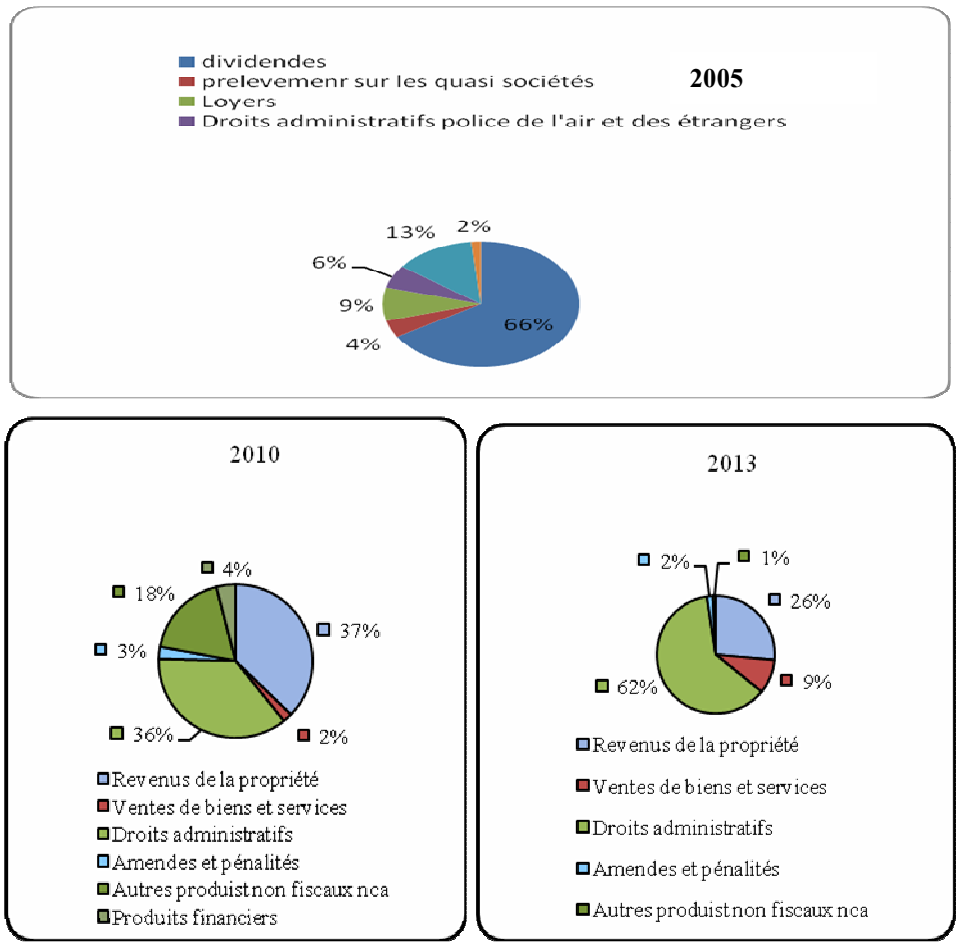
Soit, le budget du Burundi a des produits fiscaux provenant d'un panier de biens et services réduit à 9 si sur les 8 premiers nous ajoutons l'accise sur le tabac. Sur ces 9, seul le fond de solidarité national, les taxes forfaitaires et les droits fiscaux d'importation touchent la totalité de l'activité économique du pays pour l'importation des habits, du sel et de certains aliments (dans la période de soudure). Le reste des produits concerne les activités urbaines ou gouvernementales qui n'ont rien à voir avec les activités agricoles rurales.

IV.2.3.2. Les produits non fiscaux.

Les produits non fiscaux sont peu importants dans les recettes du BGE burundais (figure 21, voir aussi annexe VII). D'une manière générale, les produits non fiscaux sont constitués des revenus de la propriété et les droits administratifs, section «*droit-Administratifs-police de l'air et des étrangers et les produits divers non identifiés* ». Le reste est constitué de 10 produits suivants : les droits et frais administratifs de justice, les achats de BOB ; les droits et prestations des services de santé ; la taxe de bâtisse ; la vérification des poids et droits administratifs en matières commerciales ; les retenus ménages et divers retenues ; les vente des cahiers de charge, les frais administratifs sur services rendu ; produits partiels des ventes publiques ; droits et frais de l'administration du travail ; soins et certificat vétérinaires ; redevance sur inspection véhicules et taxes sur permis; permis de sortie sur les bateaux ; certificat de navigabilité ; dépôts et publication de la marque ; procès verbaux d'accidents de roulage ; amendes, pénalités et confiscations.

Ces derniers produits représentent 2% des produits non fiscaux. De la figure 26, il en découle que les revenus de la propriété publique (les dividendes, les prélèvements sur les quasi-sociétés et le loyer) représentent 79% des produits non fiscaux. Néanmoins dans ces 79%, les dividendes de la Banque Centrale du Burundi représentent 54% des produits non fiscaux. Les dividendes sont constituées par des dividendes de la BRB (Banque de la République du Burundi) ; les dividendes des entreprises non financières et les bénéfices de réajustement monétaire. Les prélèvements sur les excédents des quasi-sociétés sont constitués par les excédents des quasi-sociétés nca. Les loyers sont constitués par les locations de terrain et maisons (publics) ; les revenus et redevances des carrières et les redevances domaniales. Enfin, les produits divers non identifiés mais fiscaux sont classés sous les catégories cession d'actifs immobiliers. Cette catégorie est composée des produits de la liquidations et privatisation, privatisation des entreprises

Figure 24. Produits non fiscaux.



Sources : Nous-mêmes.

publiques ainsi que les produits non fiscaux nca. A partir de 2013 les produits divers non identifiés sont classés à part, dans les produits exceptionnels, comme un quatrième produit au classement après les produits fiscaux, les produits non fiscaux et les dons.

A partir de 2010, l'assiette des produits non fiscaux a été augmentée et subdivisée en revenus des propriétés, en droit administratif, en vente des biens et services, amendes et penalties et en autre produits fiscaux. Les produits exceptionnels regroupent les revenus provenant de la liquidation des entreprises publiques, la récupération des produits détournés et de

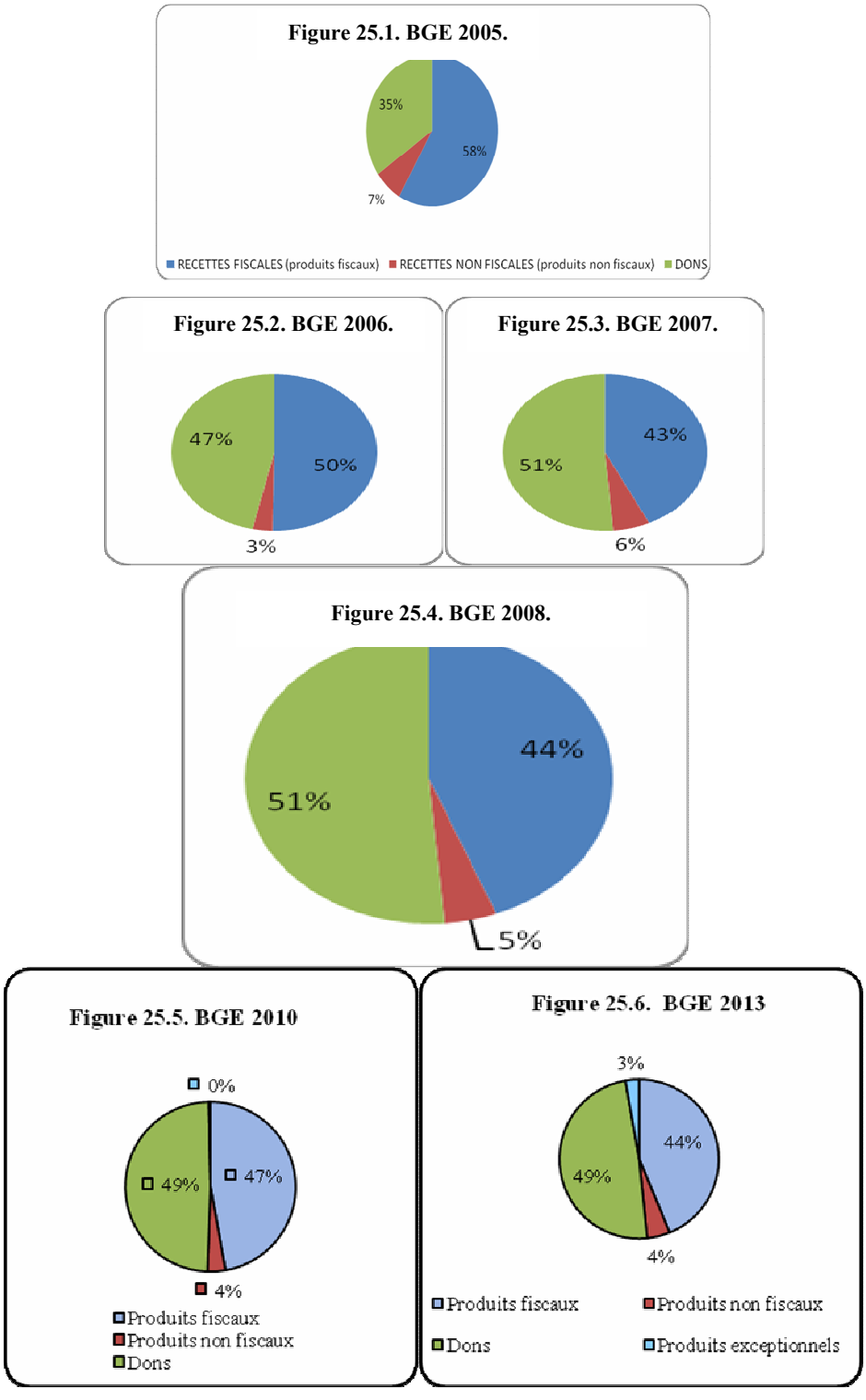
malversation ainsi que les produits de privatisation des entreprises publiques.

IV.2.3.3. Les dons.

Les figures 19 et 25 montrent l'importance des dons dans les recettes initiales du BGE Burundais. Les dons sont divisés en 2 catégories les dons courants et les dons en capital. Les dons courants sont à leur tour divisés en dons courants reçus des aides bilatérales, les dons courants reçus des organisations internationales et les autres dons courants nca. Les dons courants reçus des aides bilatérales proviennent des pays amis concrets, généralement la France et la Belgique (ancienne métropole coloniale), les Pays-Bas et la Norvège (avec la montée du protestantisme peut être). Les dons courants reçus des organisations internationales proviennent des institutions internationales comme la BAD (Banque Africaine de Développement), l'Union Européenne (UE) et la Banque Mondiale. Dans ces dernières années le critère d'ancienne métropole comme pays ami disparaît puisque le gouvernement reçoit aussi des aides de la Chine, de l'Iran, … .

Les dons en capital sont ceux reçus des institutions internationales mais pour des projets spécifiques. Chaque recette sous forme de dons en capital finance exactement un projet spécifique dans les dépenses du BGE. Dans ces conditions, nous pouvons même isoler un budget appelé budget de dons en capital et le reste est le BGE courant de l'Etat. Les BGE de 2005 à 2013 présentent cette particularité car c'est un modèle de présentation du budget qui date de l'année 2005. En 2005, les dons en capital financent, projet par projet, les tirages sur dons en développement ce qui remet totalement en cause le principe d'unité et l'universalité du Budget. De même en 2008, les

Figure 25. La part des dons dans les recettes du BGE du Burundi.[153]



Source : Nous-mêmes.

[153] Les couleurs coïncident partout sur les figure 25.1 ; 25.2 ; 25.3 et 25.4.

dons en capital financent les tirages sur dons de développement mais aussi sur des projets spécifiques sous forme de programmes au style du PPBS des années 1960 aux Etats-Unis d'Amérique. La situation ne changent pas jusqu'en 2013. Il y a une recette précise dénommée dons pour financer un programme X, même dans les dépenses en capital. Dans les dons courants, c'est la même chose sauf pour quelques exceptions.

L'annexe VII montre comment sont repartis les dons initiaux de 1992 et à 2013. Les dons en capital reçus des organisations internationales apportent 47% des dons en 2005 et 62% en 2008. Depuis 2005, alors que les recettes augmentent (figure 26) dans le budget, la répartition des dons suit un sentier particulier correspondant à un caractère imprévisible des dons. Sur la figure 28, les dons courants bilatéraux connaissent un écart de variation de pourcentage qui arrive à 10%. Les dons courants reçus des organisations internationales chutent d'un coût en 2008 jusqu'à perdre 18 points d'écart. Les dons en capital suivent un mouvement périodique décroissant. La réaction des bailleurs de fonds sur la crise politique de 2006 et 2007 sont claires : une réduction systématique des dons jusqu'en 2009, pour aider à organiser les élections en 2010. Le moindre doute soulevé dans ces élections montre aussi une réticence correspondante au niveau du flux des dons.

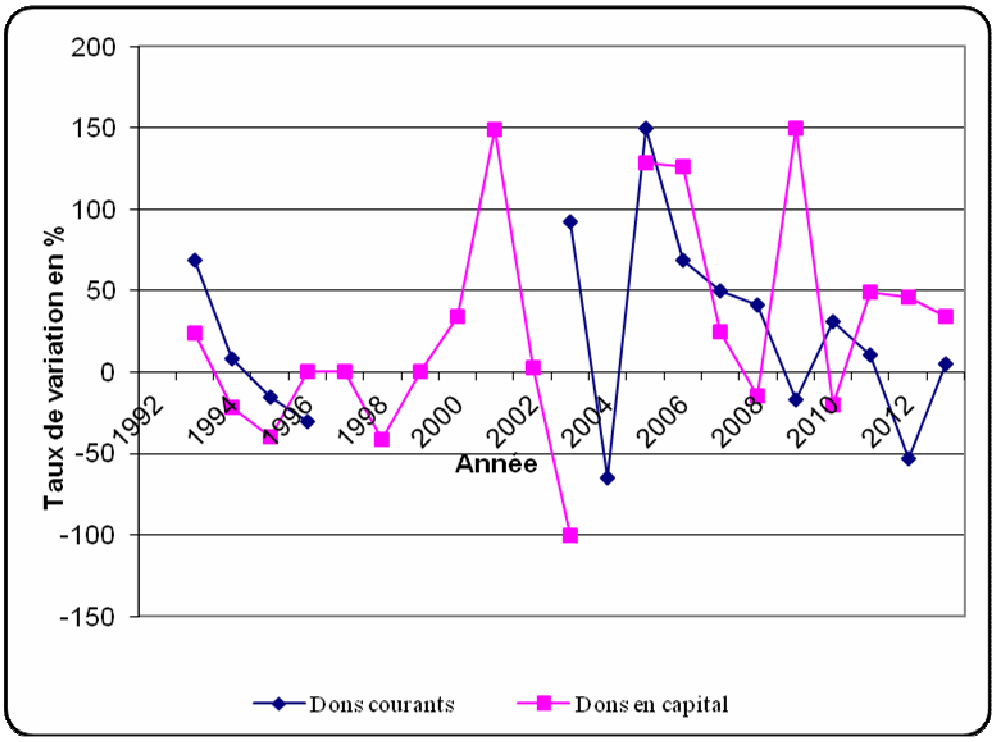
IV.2.3.4. Caractéristiques des recettes initiales.

a) **La classification**.

Les recettes sont présentées d'abord dans un tableau résumé avec une classification économique universelle qui différencie les produits fiscaux, les produits non fiscaux et les dons. Dans un autre tableau (tableau de base appelé tableau A) les recettes sont ensuite classées par nature suivant le classique « *Line-Items* ». Dans le tableau A en line-Items, il s'associe deux codes de classification du premier : celui économique suivi par celui

administratif de manière adjacente. Le code économique commence par le chiffre 7 suivi exactement par la codification du FMI (GFSM 2001), suivant un ordre croissant d'articles. Ceci implique que les BGE du Burundi respectent au moins le code de classification des recettes du GFSM 2001 du FMI.

Figure 26. Evolution des dons du BGE initial (% de variation).



Source : Nous-mêmes.

Néanmoins, le planificateur ne s'est pas du tout séparé de l'ancienne codification dite administrative (ou simplement codification par nature). Les nouveaux produits fiscaux (les dons) ne sont pas agencés au line-items. Ils ont une codification qui commence par 7 suivi par 32, ce qui correspond aux propositions du Tableau 5.1. De la classification GFSM-2001 du FMI ; au niveau du point 1.32 du même tableau (le 1 étant remplacé par 7). En 2013,

les produits non fiscaux viennent après les dons dans les comptes de la classe 72. Après cette classe nous avons les comptes de la classe 78 qui constituent les produits exceptionnels. Il y a une nette avancée au niveau du rapprochement entre la classification du BGE burundais et celle du GFSM-2001, ce qui va améliorer le contrôle de la comptabilité budgétaire et son rapprochement avec la comptabilité publique de l'Etat, les deux étant supposées commencer leur mise en application durant l'exercice 2013.

b) Une répartition des recettes bizarre par rapport au modèle fiscal classique.

Les descriptions des recettes et les théories correspondantes ne correspondent pas aux observations. Des parts des différentes catégories sont bizarres et incomparables aux observations de Bustos Gisbert (2007, 461-464), d'Egéa Ibáñez (2009 : 168-239) et de Jordan Galduf (2005 : 135-138). Egéa Ibáñez (2009 : 222) montre qu'en Espagne, les Impôts sur le revenus et patrimoine, les cotisations sociales ainsi que les impôts sur la production et l'importation, totalisent 60% du total du BGE. Mais, pour le Burundi, nous avons vu qu'ils totalisent environ 70% (en 2006) des recettes courantes qui représente parfois moins de 60% du BGE et les recettes des cotisations sociale exclues. Les autres recettes prennent 8% du total des recettes en Espagne mais au Burundi les autres recettes comparables correspondant aux dons représentent 35% en 2005. L'occultation des cotisations sociales rend compliquée la compréhension des recettes dans un environnement international. En entrant dans les détails, le pourcentage d'impôts sur le travail et sur le capital tourne autour de 35% (en 2005) des recettes totales.

Les mêmes impôts sur les personnes physiques et sur les sociétés représentent 14% des recettes totales (sans inclure dans ces recettes les cotisations sociales). Si on incluait les cotisations sociales ce taux chuterait jusqu'à moins de 10%, ce qui démontre la bizarrerie des recettes du Burundi

et des PVD en général. Ce comportement particulier vient du fait que les impôts sur le revenu, les bénéfices et les gains en capital ne touchent pas la masse contribuable totale dont le revenu et les gains en capital sont difficilement contrôlables.

c) La dépendance à l'égard de l'extérieur.

Les auteurs consultés s'intéressent peu aux recettes du commerce extérieur mais, au Burundi, le commerce extérieur génère des recettes jusqu'à 13,8% des recettes totales. Sans les dons, les recettes budgétaires initiales sont composées de pas moins de 48,8% en 2005. La figure 27 montre que, depuis 2005, cette tendance n'a pas changé, en 2006, ce pourcentage a été de 57,6%, en 2007 il a été de 59,7% et en 2008 il a été de 58,7%. En 2010 et 2013 ce pourcentage augmente légèrement.

Dans le deuxième chapitre, nous avons essayé de montrer comment les budgets des PASS ne peuvent pas fournir le bien-être ni l'être bien avec un budget estimé (en devise) plus de 50 fois inférieur au budget des pays avancés économiquement. Nous avons aussi vu que les services publics et les recettes couvrent une population réduite dans chaque pays à cause de la domination de l'économie informelle. Dans ces conditions, comment le Burundi peut il prévoir le futur du secteur public dépendant des dons à plus de 40% en moyenne et de l'extérieur à plus de 50% en moyenne (de recettes courantes extérieures) ? Il découle de ces chiffres que la réforme profonde du système de détermination des impôts et des sujets imposables est obligatoire. Aussi, il faut réformer les emplois des ressources. Nous analysons ces emplois dans la sous section suivante.

d) Composition des recettes très réduite.

1) Les recettes Intérieures.

L'IRPP provient des travailleurs fonctionnaires de l'Etat, des travailleurs de la vingtaine des sociétés parapubliques, quelques travailleurs des sociétés

privées. L'ensemble de tous ces travailleurs ne couvre pas même le dixième des travailleurs burundais, n'incluant pas les travailleurs autonomes informelles, les agricultures, les maçons et les aides maçons, les menuisiers, les charpentiers et leurs aides, les travailleurs domestiques égaux (en nombre) aux fonctionnaires de l'Etat et assimilés ; les chauffeurs et mécaniciens, etc.

L'impôt sur les sociétés correspond aux impôts sur les sociétés contrôlables par l'Etat, qui son les sociétés parapubliques. Les taxes de transaction concernent les biens importés et quelques biens industriels produits localement. Les biens de consommation de masse comme les bières et les vins locales ainsi que les produits agricoles ne sont pas taxables très facilement (n'étant pas mis sur le marché). Quant aux accises, elles ne concernent que les bières modernes et les limonades ainsi que le tabac.

2) Les recettes extérieures.

Les recettes extérieures sont composées par les droits de douanes qui concernent essentiellement les habits, le sel, quelques véhicules, les intrants agricoles et les produits agricoles pour combler les périodes de soudure (pendant lesquelles peu de cultivateurs disposent d'excédent de production après l'autoconsommation). Quant aux exportations elles ne concernent que le café, le thé et le coton. Les dons courants ne proviennent que de la France, de la Belgique et quelques fois des Pays-Bas et de la Norvège. Les dons courants multilatéraux proviennent de la Banque Mondiale, de l'UE, de la FAD et de la BAD. Les dons en capital proviennent de plusieurs organismes internationaux variables annuellement dont l'IDA (pour la Banque Mondiale), l'UE, le KFW et la Banque Mondiale, etc. Les dons en capital ne peuvent pas être considérés comme des recettes no affectées puisqu'ils sont destinés aux programmes ou missions spécifiques. Les dons en capital peuvent plutôt être assimilés aux fonds destinés aux agences de gestion parapublique.

Tableau X. Origine des dons courants et les dons en capital dans le BGE 2005[154].

Origine des dons	Montant en BIF	Montants en Dollar américain (1US = 1425,93BIF en 2005)	Montants en Euro (2005)
Belgique	5.772.000.000	4.047.885	3.238.308
France	5.772.000.000	4.047.885	3.238.308
BAD	2.442.000.000	1.712.567	1.370.053
UE	26.973.000.000	18.916.076	15.132.861
Fonds Fiduciaire	2.220.000.000	1.556.879	1.245.503
IDA: Démobilisation	13.187.639.267	9.248.448	7.398.758
IDA: Démobilisation des enfants soldats	5.872.395.734	4.118.292	3.294.633
IDA: Santé et Population II	9.430.516.697	6.613.590	5.290.872
FAD: PAREG	2.491.118.100	1.747.013	1.397.610
FAD: Renforcement des capacités	1.162.521.780	815.273	652.218
ONUDI: FEM	444.168.160	311.494	249.195
IDA: PRASAB	6.600.000.000	4.628.558	3.702.847
Total	**82.367.359.738**	**57.763.957**	**46.211.166**

Source : nous-mêmes.

Bref, la taxe de transaction, les accises sur la bière et les limonades, les impôts sur le revenu des sociétés (Société Généralement publiques) les droits de douanes et les taxes à l'exportation ainsi que les dons, forment les recettes budgétaires. Si environ 50% de ces recettes proviennent des dons, nous concluons que réellement les burundais ne paient pas les impôts. Ce sont plutôt les travailleurs, les consommateurs et les sociétés des pays avancés qui paient ses impôts (si moindre soit-il) à leurs place.

Enfin, les donateurs dépensent beaucoup (environ 1% du PIB) aux pays sous développés mais ne donnent rien à chaque pays et par conséquent ne contrôlent pas la destination des dons. Pour le cas du Burundi (Tableau X), nous voyons que ce sont des montants très réduits qui représenteraient

[154] A partir de 2006, ça devient superflu préparer un tel tableau puisque nous avons plusieurs donateurs chacun avec un certain nombre de montant précis et vers plusieurs programmes.

parfois des millionièmes des recettes du pays d'origine. En 2005, les revenus de la France étaient égaux à 870.325 millions d'euro et ainsi la France donne au Burundi 4/1.000.000 de ses recettes gouvernementales. Dans la même année, les recettes courantes de la Belgique étaient 149,18 miles millions d'euro et ce pays donne au Burundi 2/100.000 de ces recettes[20]. Ces chiffres montrent leur non significativité pour être suivis. Ce sont des montants non suivis qui tombent dans des régimes peu démocratiques et qui sont suffisants pour gagner la fortune des récepteurs du Burundi.

IV.2.4. La Structure des dépenses (BGE 2005).

Les dépenses du BGE du Burundi sont facilement analysables à cause du nombre réduit d'éléments de classification. Sachant que chaque chapitre budgétaire comprend environ 10 éléments, nous obtenons un volume d'informations réduit mais significatif (voir annexe VIII et IX).

IV.2.4.1. Présentation des dépenses.

L'article 2 de la loi budgétaire annuelle exprime le budget en une classification Economique. Les détails des dépenses sont présentés dans au moins trois tableaux. Les Tableaux B qui détaillent les dépenses ordinaires (B_1) dans une classification par nature mais assujettie à la classification fonctionnelle du GFSM-2001. Le Tableau B_2 détaille le budget d'investissement en une classification par nature assujettie à la classification fonctionnelle du GFSM 2001. Le Tableau B (tableau d'introduction des tableaux B1 et B2) exprime le modèle de prévision par performance

[20] Données recueillies du SFI-Avril 2009.

(objectif ou mission)[155]. Le tableau B_1 exprime les dépenses courantes. Le Tableau B_2 (Pour les BGE postérieurs à 2005) détaille l'usage de crédits de relance économique provenant des programmes de réduction de la dette dans le cadre des PPTE. Le tableau C est subdivisé en sous tableaux C_1, C_2, C_3… Les nombres du Tableau C_1 (pour le reste des années, c'est le tableau B_2 dont il est question) sont ronds pour être croyables[156]. Le Tableau C_2 (C_1 pour le reste des années postérieures à 2005) détaille l'usage du prêt au développement ou de la dette extérieure. Dans ce tableau l'on présente des programmes à mettre en œuvre. Le Tableau C_3 (C_2 pour le reste des années postérieures à 2005) montre l'usage des dons en capital. Ce tableau correspond en nombre aux dons en capital dans le Tableau A des recettes. Le tableau C_4 détaille l'origine des dons courants sans montrer la destination. Le tableau D décrit des fonds. Les tableaux D retracent les emplois des recettes provenant des Impôts sur le commerce extérieur directement affecté et des Impôts sur les biens et services directement affectés. Les nombres ronds de ce tableau D comme pour C_1(B2) qui montre le budget d'investissement ne sont pas croyables[157] surtout dans le tableau D_1 concernant le budget du fonds social et culture, le tableau D_3 (fonds spécial carburant) et le tableau D_4 (Fonds de solidarité nationale). Dans les Budgets postérieurs à 2005, les 3 tableaux précédents ont été supprimés. A partir de 2008, le Tableau B_2 et B_1 ont été fusionnés en B, mais les dépenses correspondants au Programme PPTE sont détaillées dans le Tableau B_0.

La classification des dépenses dans chaque tableau fait référence au plan comptable et budgétaire. Ce dernier est supposé semblable au plan GSFM-2001. Pour la classification fonctionnelle, le plan GSFM-2001 apparaît dans

---

[155] Il y a 3 missions : les dépenses pour les services généraux et les dépenses pour les services économiques. Sous chaque mission, il y'a une série de ministères. C'est la Cour des Comptes qui détaille les différentes missions suivant la classification par nature (voir pour exemple : Cour des comptes, 2009: 26-27) suivant le lien : http://www.arib.info/Cour%20des%20Comptes%20Commentaire%20Budget%202009.pdf)

[156] Pour le BGE 2009, la Cours des Comptes du Burundi (2008: 27) les a qualifiés de surestimés.

[157] Au 30 septembre 2008 par exemple, le fond de stock stratégique carburant était exécuté à 0% et le fond routier à 52,09 % (Cour des comptes, 2008: 26).

la partie gauche du code de classification par nature de manière que les détailles sur la classification fonctionnelle soient difficilement localisables. Un résumé montre la classification fonctionnelle en 3 titres (sous forme de programmes ou de missions suivant en quelque sorte les missions du Budget français[158] en 2008 (p. 4). Sous chaque titre, il y a une classification par nature ministérielle. Les trois titres sont : Les ministères généraux assimilables aux services généraux), les ministères sociaux (assimilables, dans le GFSM-2001, aux services sociaux) et les ministères économiques (assimilables aux services économiques). Par ailleurs, les ministères généraux ont une codification commençant par 01 (ou « *Général public service* » du GFSM-2001) sauf pour le Ministère de la Défense qui commence par 02 (*defense* du GFSM-2001), le Ministère de la Justice qui commence par 03 (*public order and Safety* du GFSM-2001), le ministère de l'Intérieur qui commence par 03. Dans chaque ministère, ce code change suivant l'aspect fonctionnel du département qui dépense.

Dans les ministères sociaux, la codification varie suivant les départements mais dans l'esprit et la lettre de la classification fonctionnelle du GSFM-2001 tout en gardant la classification par nature des libellés. Le même stratagème est utilisé pour classer les ministères économiques. Dans la partie centrale du code de classification par nature, il y a le code de classification économique. Ce modèle de classification est présenté dans le tableau C_1 en 2005. Dans les années postérieures, ce code se généralise dans tous les tableaux avec une possibilité de commencer soit par le code de classification fonctionnelle ou par celui économique. Apparemment, dans les codes standards (GFSM 2001) comme pour la classification économique, le code fonctionnel vient après. Dans la troisième partie, du

[158] Voir le lien suivant : http://www.performance-publique.gouv.fr/fileadmin/medias/documents/ressources/chiffres_cles.pdf, visité le 10/04/2013 à 13 :15'.

code vient le numéro comptable. Cette partie apparaît dans tous les éléments des budgets postérieurs à 2006.

Il est ainsi évident que le planificateur des dépenses burundaises n'a pas abandonné la classification par nature. Il a plutôt adapté la classification par nature au système GFSM-2001 pour générer automatiquement (par peut-être des tableurs informatiques) les tableaux de la classification fonctionnelle et économique. En effet, les détails de codification du tableau de la classification économique (art. 2 de chaque loi budgétaire) n'existent pas pour signifier qu'ils proviennent du système de calcul et de la codification. Le planificateur a aussi introduit le plan comptable et budgétaire au niveau des dépenses sans abandonner le line-items. Le système de classification budgétaire du Burundi démontre une meilleure adaptation des outils informatiques aux techniques de la comptabilité budgétaire. Cependant, que ce soit dans le rapport du 2008 sur le BGE 2009 de la Cour des Comptes ou, que ce soit dans les BGE consultés eux-mêmes, aucun tableau ne montre les signes de la classification du GFSM-2001. Actuellement même les programmes ont un code classification spécifique.

IV.2.4.2. Structure des dépenses proprement dites.

La partie précédente nous a fait connaître comment la classification par nature a été adaptée aux nouvelles technologies de l'information au Burundi. A chaque article de dépense du budget s'associe les trois codes, le code de classification fonctionnelle, le code de classification économique et le code de classification comptable ou administratif (comptabilité de caisse). Exemple : le Ministère de transport poste et de communications à le code administratif n° 44. Le cabinet du ministre (BGE 2005) a ainsi pour code administratif 44 00 01. Dans ce cabinet du ministre, l'opération « Achats de deux ordinateurs » est un article (Item ou une nature du crédit / dépense) enregistré dans le budget de la manière suivante :

0133 21230 010 Achats de deux ordinateurs 8.000.000 *(BIF)*

Où : - 0133 : Code de classification fonctionnelle selon le GFSM-2001, Correspondant à une « *sous catégorie* » de 7013[159] « *Général Services* » ;

- 21230 : Code de classification économique selon le GFSM-2001 correspondant à une sous-catégorie de 22[160] « *Use of goods and service* » ;

- 010 : Classification comptable[22].

En 2013, cette codification est renforcée par d'autres relativement complexes. Qui comprennent les éléments ci-haut cités mais aussi un grand espace de chiffres réservés pour chaque code (5 chiffres pour le code fonctionnelle et 4 pour le code économique). Enregistré dans une base de données, il est évident que l'on obtient automatiquement toutes les méthodes de classification budgétaire possible telle que le GFSM-2001 du FMI le recommande à tous les pays du monde. La structure du budget vient de cette codification mais avec des problèmes non résolus.

D'abord, dans un seule ministère ou centre de gestion enregistré, nous rencontrons les dépenses allouées à chaque agrégat fonctionnel ou économique que l'on veut calculer. Par conséquent, un ministère reste toujours de classification par nature et toute tentative de le classer dans un agrégat ou dans un autre reste superflu. Ceci implique qu'un ministère se considère comme tel de part sa nature dans le budget. Dans le BGE du Burundi, il y a confusion de la classification fonctionnelle avec la classification traditionnelle. Les dépenses du Ministère de la Défense sont prises comme allouées aux services généraux. De même les dépenses du

---

[159] Le 7 est omis selon les recommandations du GFSM-2001.
[160] Le premier chiffre est aussi omis.
[22] Au BGE 2006, c'est le code de classification économique qui commence et le code de classification fonctionnelle suit.

Ministère de l'Education et celui de la Santé s'assimilent comme telles dans les services sociaux, etc. Par contre, si nous lisons les détails des dépenses de ces ministères, il y a une codification permettant d'allouer chaque dépense à chaque agrégat et dans chaque classification du GFSM-2001. Ce problème montre que la codification fonctionnelle n'est pas utilisée dans la pratique, elle apparaît dans le budget comme une échappatoire contre les propositions du FMI.

Ensuite, la classification économique du BGE de même que la classification fonctionnelle, amputée des systèmes de sécurité sociale et de santé, perdent de signification pour l'agrégat « *bénéfice social* » qui n'apparaît même pas dans les tableaux. Il y a donc un risque de confondre les dépenses destinées aux services généraux de santé, d'éducation et de sécurité sociale, etc. avec les dépenses propres à l'éducation, la santé, la sécurité sociale, etc. Ainsi, les données chiffrées fournies par le BGE du Burundi ne permettent pas de faire une comparaison avec les données des BGE des pays à économie avancées sans recourir à une autre source statistique. Il est nécessaire de faire des calculs propres suivant la codification fournie pour pouvoir déterminer les agrégats tels que les définit le GFSM-2001. Le travail précédent dépassant de loin les objectifs de ce travail, nous présentons les éléments de la structure du BGE Burundais capable de nuancer les finances publiques burundaises et la théorie des Finances Publiques. Par conséquent et dans cette partie, nous nous limitons à l'analyse du BGE dans sa classification par nature et dans sa classification économique qui n'inclue pas les services sociaux. Pour ce qui est de la classification fonctionnelle, des calculs supplémentaires à l'aide d'un tableur ou d'un logiciel de traitement des bases de données peuvent montrer des résultats intéressants[161]. La classification fonctionnelle fournie dans le budget n'a

[161] Dans l'annexe VIII de ce travail, nous montrons par exemple les résultats de calcul de la Classification économiques (mais suivant la dénomination par nature) de la Cours des comptes en 2008 pour illustrer le budget 2009.

rien à voir avec le GFSM-2001, nous avons plutôt la classification traditionnelle par nature qui pourrait s'analyser comme telle.

IV.2.4.2.1. Analyse du budget initial suivant la classification par nature

La classification par nature du BGE du Burundi fait ressortir trois groupes de ministères (objectifs ou groupes de performance) : Les ministères généraux, les ministères sociaux et les ministères économiques. Les ministères et les portes feuilles correspondants changent de noms et de position dans les objectifs et change aussi, groupes après groupes, d'une manière imprévisible[162]. La définition des groupes n'étant pas spécifiée dans la loi des finances, nous présentons les caractéristiques élémentaires suivantes pour le BGE burundais :

- **Le nombre des ministères.**

  Le nombre de ministère gravite autour de 20, sans inclure la Présidence, le Secrétariat Général du Gouvernement, la Vice-présidence, l'Assemblée Nationale, le Sénat et la Cour des comptes. Nous avons 27 Ministère avec un budget de 248 785 197 529 BIF (2005) équivalent à environ 160 Millions d'Euro. Le nombre de ministères s'est réduit à 20 en 2006, à 20 en 2007 et a été de 26 ministères en 2008. En 2013, nous avons 21 ministères. Entre temps, un pays de loin plus vaste que le Burundi, comme la France, avec un budget de plusieurs milliers de fois supérieur à celui du Burundi, ne disposent que 18 ministères en 2009 et 19 en 2013, tandis que l'Espagne n'en disposait que 16 en 2009 et 13 en 2013.

---

[162] Voir Aisen et José Veiga (2005) sur les conséquences de l'instabilité dans les hautes fonctions de l'Etat.

- **La répartition du budget.**

  Le BGE (2005) est reparti sur 3 grands groupes : le budget ordinaire, (tableau B) le budget de développement (tableau C) et les fonds (tableaux D). Le tableau B est reparti sur deux autres tableaux qui montrent le budget ordinaire (tableau B_1) concernant les dépenses généraux, les dépenses des centres de gestion publiques (les écoles, les hôpitaux,…) et les programmes permanents. Le budget ordinaire d'investissement (tableau B_2=C_1 en 2005) concernant les dépenses diverses d'investissement. En réalité, le tableau B_2 (C_1 en 2005) détaille l'usage des prêts rétrocédés dans le cadre des PPTE et de la réduction de la dette. Ces prêts rétrocédés ou cette réduction de la dette rejoignent les dépenses provenant des ressources nationales et des dons courants confinés dans ce Tableau A. Ceci signifie que le budget ordinaire et d'investissement du Tableau B sont logiquement financés par les recettes fiscales et non fiscales, les dons courants, les prêts /dettes rétrocédés ainsi que toute autre ressource nationale. En 2013, cette classification disparaît.

Les fameux nombres ronds apparaissent dans le sous-tableau B_2. Ces chiffres sont difficilement croyables car leur ressource est aussi incroyable (voir les commentaires de la Cour des Comptes pour le Budget 2009 (2008)). Les prêts, qui n'étaient pas payés avant, sont rétrocédés et le montant ainsi fictif apparaît au budget sous le Tableau B_2. En effets, les bailleurs de fonds étrangers veulent voir les emplois dans le BGE d'un montant qui n'existe pas dans la réalité. Pour l'illustrer, c'est comme si un ménage ne paie plus l'hypothèque de sa maison par chômage et le créancier (banque/bailleur) lui dit d'investir ou de rééchelonner le montant non payé, dans une autre affaire, pour obtenir un autre crédit. Ceci est absurde puisque, s'il disposait le montant, il aurait payé l'hypothèque.

Il est évident que le ménage sera tenté de montrer des chiffres fictifs pour satisfaire sa banque et ainsi obtenir un nouveau crédit. Ainsi, dans le Budget 2008 par exemple, le tableau B_1 ne présente aucun total en nombre rond mais le Tableau B_2 présente seulement 10 totaux sur 27 avec les trois derniers chiffres différents strictement de 0. Cette dernière observation est pertinente dans tous les budgets consultés de 2002 à 2008.

Le tableau C montre l'emploi des prêts courants au développement (C_1) et l'emploi des dons en capital (C_2). En 2005, le C_1 est confondu à B_2 mais les années suivantes B_1 et B_2 sont, à part et C_1 et C_2, spécifiés dans C. Il est observé que les tableaux C_1 et C_2 sont des listes des programmes budgétaires inflexibles, mais non détaillés, correspondant aux recettes dénommées « *Dons en capital* » pour C_2 et « F*inancement du déficit hors dons*» pour le C_1. Plus tard, nous allons voir l'équilibre budgétaire pour parler du C_2. Sur ces deux tableaux s'ajoute la liste des donateurs des dons courants sans spécifier l'emploi de ces derniers[163]. Les tableaux D montrent l'usage des fonds provenant de ceux que nous avons déjà décrit dans les recettes. Bref, le BGE du Burundi se présente de manière double. Le budget financé par les ressources intérieures (ou nationales) et celui financé par les prêts rétrocédés sont dans le Tableau B (B_1 et B_2). Le budget financé par les dons en capital, les prêts courants et les différents fonds sont dans les Tableaux C et D (C_1, C2,….et D, D_1, D_2….). Nous obtenons schématiquement le tableau XI du BGE.

Dans le tableau XI, le Budget que nous dénommons « *BUDGET C et D* » (exclus les fonds) est celui dénommée par Fölscher (2006 : 12) « *budget de développement* ». Le Budget C et D (inclus les fonds) est celui dénommé par Gisbert (2007) domaine d'action de l'exécutif mais non contrôlable par le pouvoir législatif, ce qui rend ainsi le budget double. Néanmoins, comme

[163] Les chiffres du tableau C_2 ont été qualifiés d'utopiques pour le BGE 2009 (Cour des Comptes, 2008 : 39), à cause de la probable impossibilité d'exécuter les crédits prévus.

les recettes sous forme de fonds financent les contreparties de ceux-ci (Tableau D ; D_1, D_2,…), les dons en capital financent les tirages sur dons en capital et si les prêts financent les tirages sur prêts au développement, alors le budget se présente en quatre parties distincts (ou *le budget est quadruple ou* simplement très fragmenté). Sur les figures 27 nous voyons comment réellement le Budget B_2 ne fait pas varier les budgets ordinaires et d'investissement sur les 4 ans analysés. Si en 2007 le budget ordinaire et d'investissement (B_1+B_2) occupaient 71% de dépenses, comment en 2008, la même part est chutée vers 69% quand la population à servir augmente ? Ceci nous conduit à conclure que les programmes de réduction de la dette réduisent la part du budget ordinaire (en 2005, le B.O. est de 68%, en 2006 de 61%, en 2007 de 64%, en 2008 de 63%) dans le Budget initial. Il faut

Tableau XI. Double BGE du Burundi.

RECETTES	DEPENSES
Budget B pour les dépenses ordinaires et d'investissement courant	
Produits fiscaux Produits non fiscaux Dons courants Prêts rétrocédés et autres ressources nationales Fonds de contre partie CRE	Budget ordinaire : B_1 : Pour les dépenses des services généraux B_2 : Pour les dépenses d'investissement courant
Budget C et D	
Fonds	Contre parties des fonds
Don en capital	C_2 : Tirages sur Dons en capital
Prêts	C_1 : Tirages sur prêts de développement

Source : Nous-mêmes.

aussi noter un chiffre magique (70% du budget initial) autour du quel gravite la somme B_1 et B_2. Autrement dit, si les dons en capital financent les tirages sur dons, la dette directe finance les tirages sur dettes directes, les

produits fiscaux et non fiscaux avec les dons courants financent B_1 et B_2, alors, toutes les dettes rééchelonnées, les dettes intérieures et tout allégement de la dette devraient directement apparaître en augmentation de B_1 et B_2 du même montant. Apparemment le planificateur réduit B1 pour financer B_2 ou vice versa et le montant de l'allégement de la dette et la dette rééchelonnée s'incrustent dans cette variation. Ceci fait conclure que les chiffres de B_2[164] sont faux et ce problème de la véracité des chiffres des finances publiques est soulevé aussi par Moussa (2004).

IV.2.4.2.2. Analyse du BGE initial suivant la classification économique et fonctionnelle.

Comme dans le texte précédent, il faut signaler que le budget des pays à économie avancée n'est pas semblable au format du BGE du Burundi. En supprimant les dépenses pour la sécurité sociale et les dépenses pour la santé, les indices du budget ont des caractéristiques propres. La classification économique montre 2 grands agrégats : les dépenses courantes et les dépenses en capital et prêts nets. Les premières sont subdivisées en autres 3 grands agrégats : les dépenses sur biens et services, les versements d'intérêts et les dépenses des fonds. Quant aux seconds, ils sont composés des dépenses en capital et les prêts du trésor. Ce dernier agrégat restant toujours égal à 2.000 millions de BIF de 2005 à 2008 et de signe négatif, alors, son comportement dans le temps influence peu le budget. Il faut aussi observer que les fonds sont financés par des impôts et taxes affectés. De

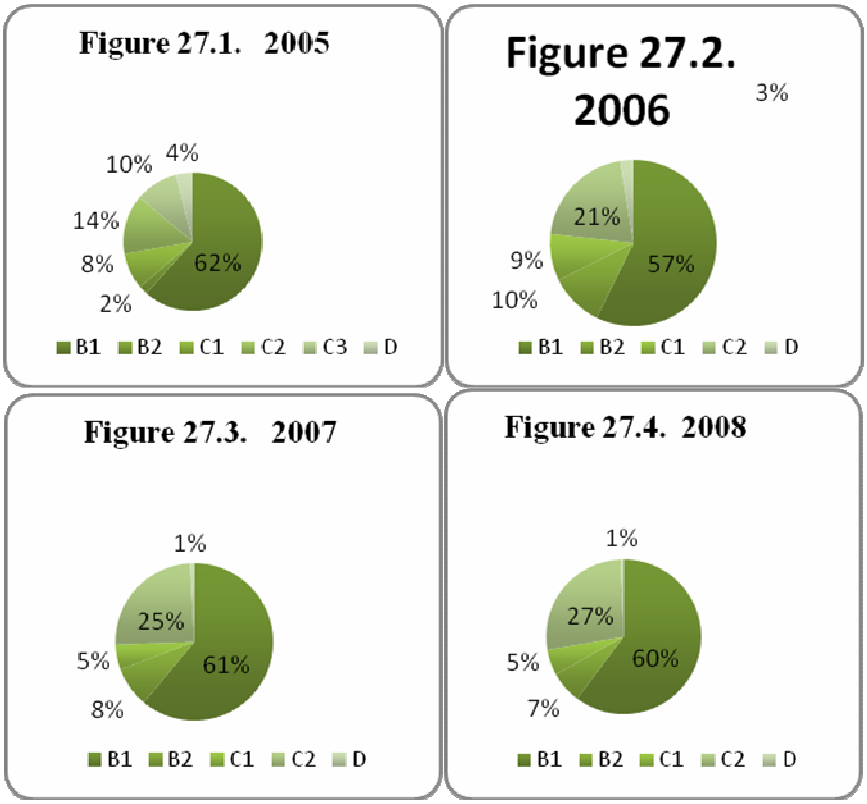
---

[164] Le planificateur ne peut commettre aucune erreur sur le Budget B_1 sans risquer un mécontentement (mécontentement qui aboutit aux coups d'État en général) conséquent. En effet, le fonctionnaire burundais est strict sur son salaire et sur les fournitures correspondantes à son poste de travail. Exemple : Si un enseignant de l'École Publique entre en classe et ne rencontre pas de craies alors il obtient un subterfuge de ne pas enseigner et sort de la classe. Si le salaire des fonctionnaires n'arrive pas dans les 5 premiers jours du mois, au moins pour les fonctionnaires de la Capital Bujumbura, il y a des rumeurs que le gouvernement doit expliquer pertinemment. Toutes les dépenses ordinaires relatives aux armées ne peuvent jamais connaître des erreurs de prévision, de décaissement ou de retard.

même, les dons en capital financent les tirages sur dons en capital. Par conséquent, comme les prêts aussi financent les tirages sur prêt de développement, nous analysons seulement la partie du budget concernant les dépenses courantes, tout en additionnant les dépenses des fonds et les dépenses en capital et prêts net.

Figure 27. Parties du BGE.

(La signification des lettres est la même que celle du Tableau XI)



Source : Nous-mêmes

Comme nous l'avons vu dans le chapitre II, la somme précédente fait que le budget soit double et les programmes exécutés avec cette partie soient rigides. Dans les dépenses en capital et prêts nets, nous constatons que le budget d'investissement sur le budget national et sur les fonds de

contrepartie du CRE, ne sont pas contrôlés par l'extérieur et ne sont pas en une structure de programme. Le Budget d'investissement financé par les recettes nationales pourrait ne pas avoir d'effet économique ou social escompté.

Pour ainsi comprendre la structure économique des dépenses du budget du Burundi, il faut désagréger les dépenses courantes diminuées des fonds et les comparer avec les dépenses en capital diminuées des tirages sur dons en capital et des tirages sur dette directe. Les figures 28 nous montrent comment sont reparties les dépenses suivant la classification économique. Sur ces figures, en négligeant la part du tirage sur prêt net du trésor, nous constatons que le planificateur du budget n'a pas de marge de manœuvre pour repartir les budgets. En effet, environ 30% du budget sont des programmes avec 6% d'intérêt à payer. Si, en plus, nous ajoutons les salaires des fonctionnaires qui tournent autour de 25%, nous constatons que la réduction du budget ne peut s'effectuer que sur les dépenses sur biens et service et les dépenses des fonds.

Il y a une difficulté au planificateur de différencier les dépenses sur le B.O. et les dépenses sur le BI. Les 3 premières années depuis 2005, montrent des chiffres et des libellés anormaux du BI (Tableau B2) et en 2008, les détails du Tableau B ont été supprimés. Quant à l'augmentation du budget, le planificateur ne peut agir que sur l'augmentation des salaires, des fonds et des dépenses sur les biens et services non salariaux, c'est-à-dire 52% du budget 2005, 54% du budget 2006, 56% du Budgets 2007 et 52% du budget 2008. Le reste du budget, dans chaque année, est décidé après des négociations complexes, qui n'aboutissent pas parfois, avec les bailleurs de fonds étrangers ou internes. Ainsi, ne pouvant pas changer l'aide extérieure ni changer la confiance des investisseurs étrangers pour obtenir des prêts et devant payer les dettes directes, le planificateur ne peut pas aussi changer le budget d'investissement vu que ce dernier provient des dettes et prêts

rétrocédés/rééchelonnés mais après une suite d'années de remboursement de la dette.

De la classification fonctionnelle et économique des dépenses nous constatons que comparer les dépenses au PIB occulte d'abord les dépenses financées par les dons et les dettes directes. Les dépenses qui peuvent se comparer au PIB sont logiquement celles qui sont financées par les ressources nationales dont notamment les dépenses courantes et le budget d'investissement financé par les ressources nationales. Les dépenses ne dépendant pas du niveau du PIB peuvent néanmoins agir sur ce dernier d'une manière isolée et macroéconomiquement. Les figures 28 montrent que les tirages sur dons en capital et les tirages sur dette directe ont une part d'environ 31% sur les 4 ans, ne variant significativement qu'en 2008. Néanmoins, les prêts et les dons ne participent pas dans la restructuration des dépenses. Illustrons cette affirmation par le Tableau C_1 et C_2 du BGE 2007. Dans le Tableau C_1 les prêts du développement ont financé : Les projets d'Appui à la Gestion Economique ; les projets entretien routiers ; programme transitoire de reconstruction post conflit ; projet régional d'aménagement intègre du lac Tanganyika (PRODAB) ; dépenses du projet multisectoriel de réinsertion ; dépenses du projet complément facilitation commercial. A partir de 2010, les détails très profonds montrent un nombre élevé des projets financés.

Dans le Tableau C_2, les tirages sur dons au développement financent les projets suivants : Le projet démobilisation ; le Projet Multi Accourt 5379 Emergency Country Démobilisation ; le projet appui au secteur agricole du Burundi PRASAB ; le projet de réhabilitation et d'Aménagement des terres ; le projet de réhabilitation des administrations financières et économiques (PARAFE) ; Programme des travaux publics et pour la création d'emploi ; l'Agence Burundaise des Travaux d'Intérêt Public ; la

construction de la route Kirundo-Kigali ; les réformes économiques. Tous ces projets ont quatre caractères communs :

1. Les fonctionnaires attachés à ces projets sont payés 3 à 4 fois plus de salaire supérieur par rapport aux salaires des autres fonctionnaires de l'Etat ;
2. Les matériels et fournitures alloués à ces projets sont de qualité et quantités parfois exagérées, des véhicules de haut de gamme[165], des ordinateurs de haut de gammes, etc. Les frais de missions et les « *per diem* »[166]) de participation dans les séminaires font objet de courtoisie à l'égard des fonctionnaires alloués à ces projets ;
3. Enfin, ces projets satisfont aux bailleurs, qui ne savent même pas parfois le niveau général des salaires et des prix intérieurs informels sans oublier la réalité socio-économique[167]. En finançant l'entretien des routes, les programmes n'atteignent que les possesseurs de quelques milliers de véhicule sur 10000000 d'habitants (les quelques milliers sont comparés aux millions de véhicule dans les régions des pays a économie avancée avec la même population). En comparant les déchets qui se déversent dans les lacs, les rivières et le niveau de pollution en général, dans les pays à économie avancée, l'aménagement du Lac Tanganyika serait mettre la charrue devant les bœufs au Burundi que dans la sous région. En effet, sur le bord (au moins à 400m des eaux) de ce lac on ne rencontre qu'une dizaine d'usines susceptibles de polluer, qui ont pris des précautions de non pollution (comme minima pour pouvoir être financées par les dons et la dette extérieure). Quant à l'aménagement des terres et l'appui au

[165] Ces véhicules ont reçu le nom populaire de « *centre de santé* » car leurs coûts sont égaux ou supérieurs aux coûts d'un centre de santé burundais construit au Burundi.
[166] *per diem* et *frais de mission* sont ces rares mots qui ont passé directement dans la langue nationale (Kirundi) a cause de leur utilisation dans les activités financées dans les Dons en capital et les prêts au développement.
[167] Ex : Un projet qui inclut des séminaires peut prévoir un "*per diem*" de 10000BIF. Pour un agriculteur participant qui n'a besoin que du sel de cuisine et des habits au marché, ce montant peut suffire pour couvrir ses dépenses monétaires semestrielles ou même annuelles.

secteur agricole, le manque des frais de maintenance des infrastructures produites et le manque d'usage de ces derniers provoquent des délaissements ;

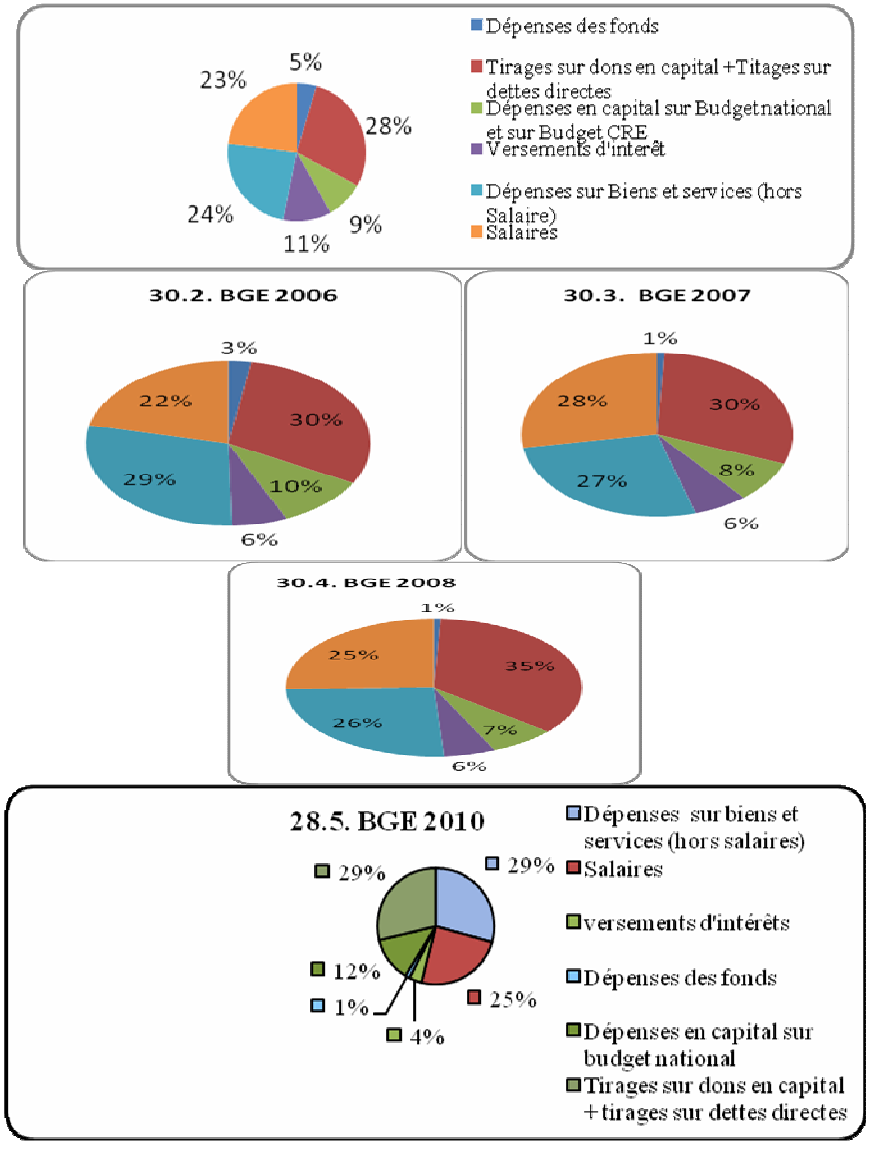
4. Par ailleurs, ce sont ces programmes qui créent de déficit budgétaire, s'ils sont classés comme tels dans les dépenses, comme nous le voyons dans la partie du travail suivante.

La classification fonctionnelle représentée par les figure 28.7, 28.8 et 28.9 nous montre que dans la période où les dons sont très élevés, le planificateur augmente la part des services généraux et réduit ces des services sociaux et économiques, dans les dépenses ordinaires. Si les dons et les dettes se réduisent, le planificateur réduit la part des services généraux au profit des services sociaux économiques (voir figure 28.7). La figure 28.8 nous montre que la variation des agrégats de la classification fonctionnelle est très volatile et que chaque événement politique fait varier tous les agrégats. En 1996, un coup d'Etat fait diminuer tous les agrégats. La variation du service économique entre 2007 et 2010 ne trouve pas d'explication claire.

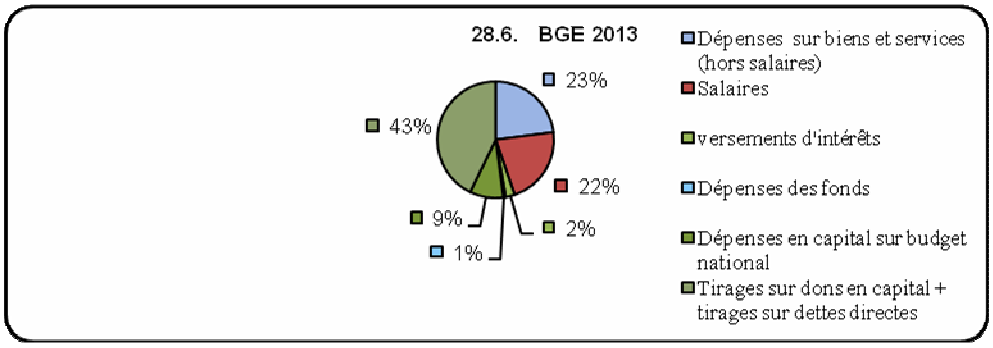
La figure 28.9 montre la tendance à la hausse de tous les agrégats. Il est particulièrement remarquable que les dépenses du budget général de l'Etat burundais suivent une même tendance que les dépenses en capital et prêts nets. Cette observation montre que chaque fois que le planificateur prévoit plus de dons et de dettes extérieures, il augmente les dépenses courantes au niveau des services sociaux et économiques. En effet une partie importante des dons financent les services économiques et sociaux comme ça se voit sur la figure 28.7. Nous pensons que le planificateur veut toujours maintenir l'intelligentsia, qui consomme le budget courant, dans une situation de satisfaction. Dans ce cas, quant les dons et les aident arrivent, il dirige une partie dans la masse qui rarement réagit. Si l'aide diminue il n'y a pas de problème sur le court terme puisque les recettes intérieures parviennent à

financer l'intelligentsia qui a sa propre sécurité sociale (INSS) et sa sécurité sanitaire (Mutuelle de la Fonction Publique).

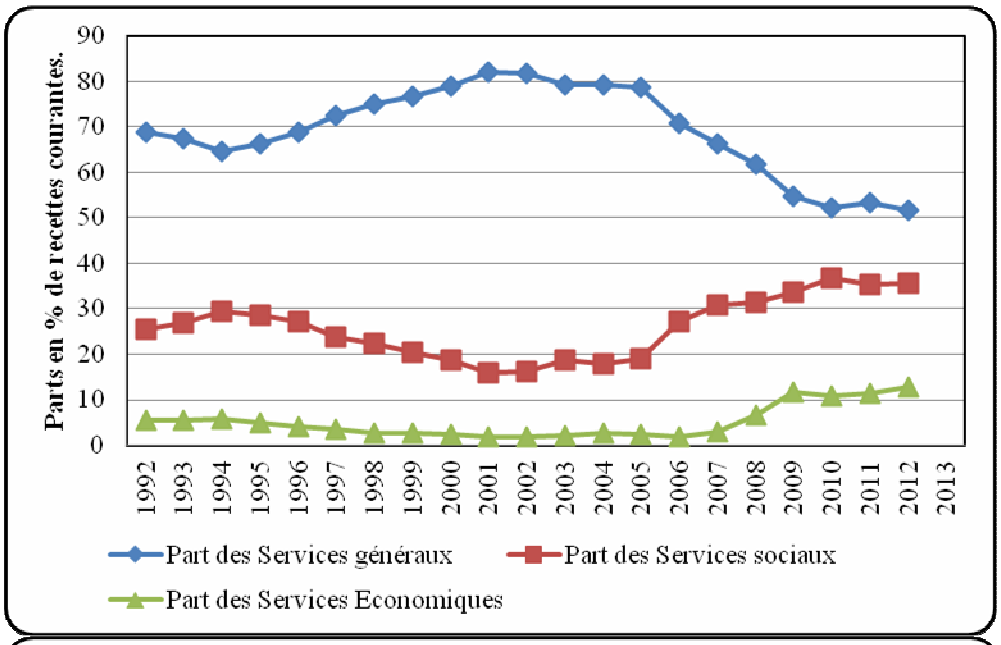
Figure 28. Classification économique et fonctionnelle des dépenses[168].

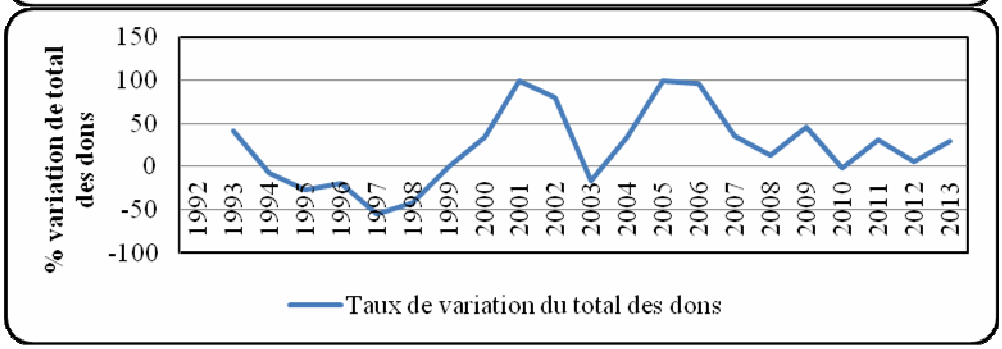


[168] Les couleurs pour 28.1 ; 28.2, 28.3 et 28.4 coïncident.

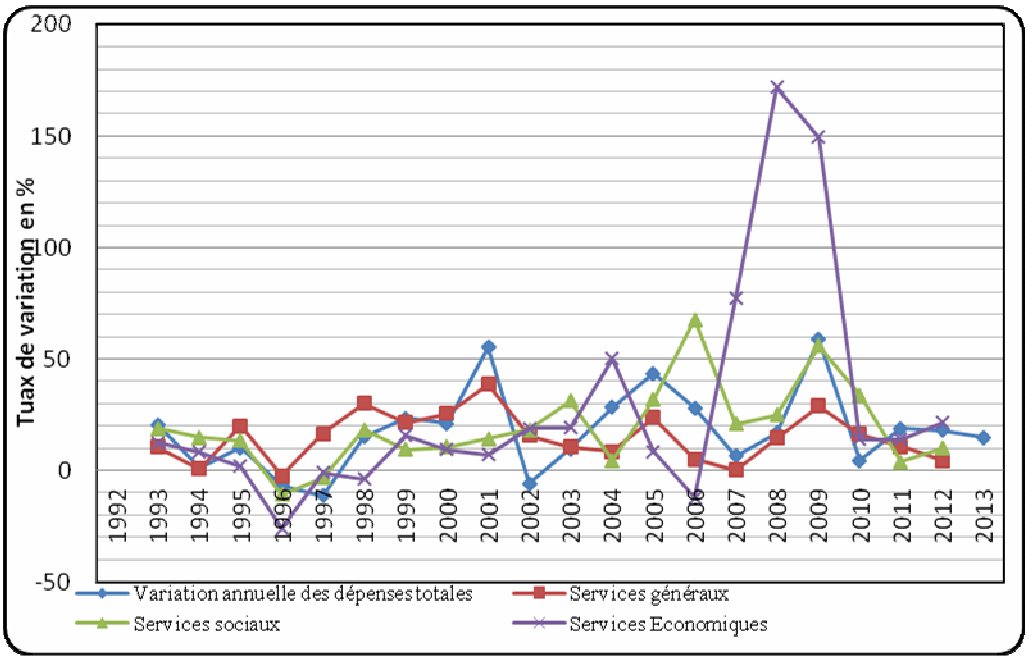


28.7. Evolution des agrégats de la classification fonctionnelle des dépenses courantes par rapport au total des dons.

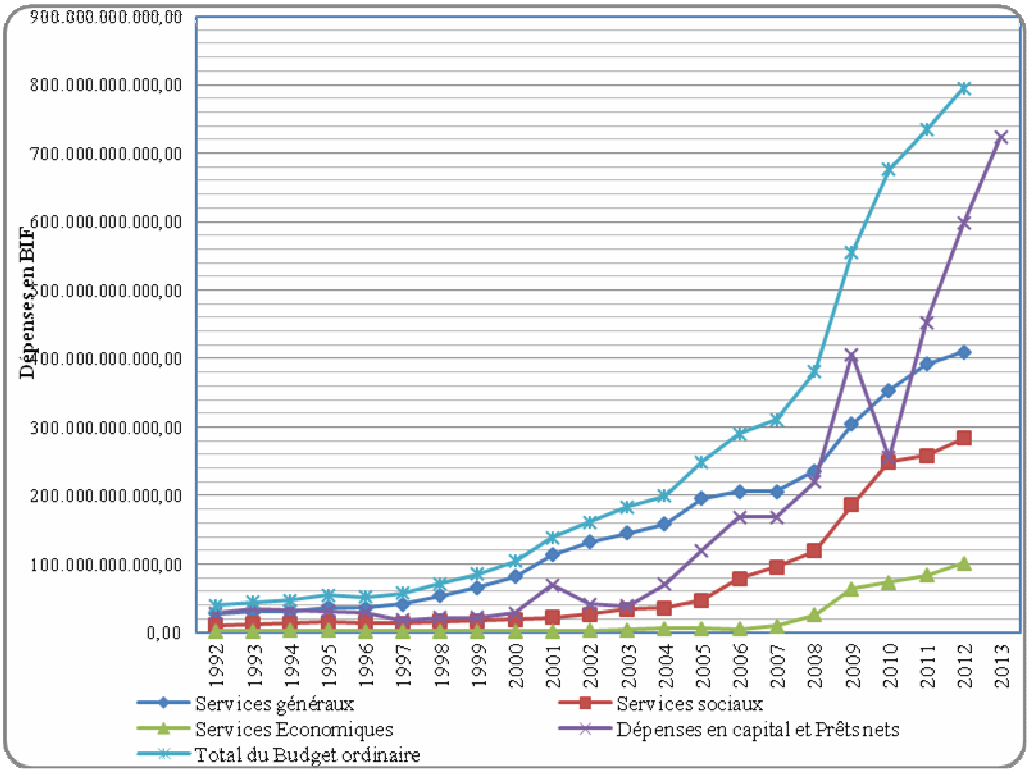




28.8. Evolution évolution des agrégats de la classification fonctionnelle des dépenses ordinaire.



28.9. Dimensions des agrégats de la classification fonctionnelle du BGE.



Source : Nous-mêmes.

IV. 2.4. L'équilibre budgétaire.

Pour analyser l'équilibre budgétaire, nous retenons les budgets qui présentent des ressemblances du tableau d'équilibre dans les lois des finances (2005-2008). Ensuite, nous affectons les recettes aux dépenses courantes et les recettes en capital aux dépenses par programmes. Le tableau XII montre les agrégats obtenus.

Pour générer l'équilibre de la loi des finances, nous restructurons le tableau de calcul en répartissant les recettes et les dépenses. Pour les recettes affectées aux dépenses, la solution d'équilibre est triviale puisque chacune des catégories des recettes est affectée à un programme de dépense. Le problème survient pour les dépenses qui n'ont pas de recettes affectées. Pour le planificateur, le calcul du déficit commence par déterminer le solde courant hors dons (recettes courantes-les dépenses courantes). Il détermine ensuite le solde courant avec dons. Pour obtenir le déficit Global, il prend le solde précédent et il soustrait les dépenses en capital (dépenses du tableau B_2). Néanmoins suivant les observations du tableau XI, il s'ouvre un débat de savoir s'il faut inclure les dépenses avec recettes affectés et les recettes directement affectées dans le calcul du déficit budgétaire si ces dernières ont un poids important dans le budget. Sachant que la différence, entre la somme C1+C2+D et les recettes allouées aux fonds, les dons en capital et les tirages sur prêt au développement, est nulle, il paraît absurde de l'introduire encore une fois dans les opérations de calcul du déficit budgétaire. Au niveau du déficit global hors dons, le planificateur augmente les dépenses par le paiement des arriérés.

En réalité, les recettes qui participent dans la détermination du déficit sont (voir le Tableau XII) les recettes courantes non directement affectées et les dons courants. Aussi, les dépenses qui affectent le déficit sont : les dépenses

sur biens et services et autres transferts courants ; les dépenses en capital du tableau B_2 du BGE et les versements d'intérêts.

Pour financer le déficit global, le planificateur fait recours au « *financement extérieur net* » par tirage sur dette directe, tirage sur dette rétrocédée et par tirage sur dette rééchelonnée dans lesquels, il faut soutirer les remboursements de la dette directe. Il faut aussi recourir au financement intérieur net par des avances de la Banque Centrale (BRB), par des certificats et bons de trésors et par les fonds de contrepartie (CRE sur le BGE 2005) sur lesquels il faut soutirer les remboursements des dettes intérieures. Or, les tirages sur dettes directes sont affectés aux programmes correspondants. Bref, le schéma du Tableau XIII illustre la structure réelle du BGE initial du Burundi en incluant le financement du déficit.

Tableau XII. Affectation des recettes aux dépenses.

	2005	**2006**	**2007**	**2008**
RECETTES				
Recettes courantes non directement affectées **-recettes fiscales** **-recettes non fiscales** **-Dons courants**	 123857709583 16688305640 82367359738	 174130431816 10783700000 72791140110	 184141268602 24862750000 109071490000	 113759510697 22273648945 94827148000
Total I	**222913374961**	**257705271976**	**318080508602**	**330860807642**
Recettes directement affectées **-Recettes affectées aux fonds** **-Dons en capital**	 15187954836 39188359738	 10985980284 88548291428	 3851782680 110748161820	 3851782680 153987388306
DEPENSES				
Dépenses sans recettes affectées **-Dépenses sur biens et services et autres transferts courants** **-Versement d'intérêts**	 153551347463 37072823659	 211657071191 26423249186	 244178497822 287827799875	 266993899783 29401240128
Total II	**190624171122**	**238080003317**	**222691297697**	**296400139911**
Dépenses avec recettes affectées **-Dépenses des fonds** **-Don en capital**	 15187954836 39188359738	 10985980284 88548291428	 3851782680 110748161820	 3851782680 153987368706
DEFICIT GLOBAL A FINANCER	**61005095336**	**50678960350**	**16516553782**	**35564037309**

Source : Nous-mêmes.

Il ressort du Tableau XIII que le planificateur n'obtient aucun franc étranger pour financer le déficit après les dons courants. Aussi, il ne peut toucher sur les recettes provenant de l'étranger si elles sont directement affectées. Si nous ajoutons cette situation sur le manque des recettes dû à l'économie informelle du pays, il est clair que le planificateur n'aura jamais des recettes capables de financer le déficit qu'il crée lui-même. En effet, la quote-part des dons courants non allouée aux dépenses courantes peut servir de budget d'investissement. Le tableau XIII montre comment le BGE est équilibré par les dons courants. Suivant ce tableau, il n'y a aucun déficit sur tous les quatre ans analysés même si on inclut les arriérés. La différence entre le Total I et el Total II (tableau XII) pourrait chaque année financer les infrastructures d'éducation et de la santé nécessaires en termes de budget d'investissement.

La question que le lecteur se posera est de savoir où va cet excédent ? Et la réponse est que « *l'excèdent va dans le remboursement de la dette* ». En 2005, le BGE devait rembourser une dette extérieure directe de 38,2 miles millions de BIF avec un excédent (suivant la différence Totale I et Total II) de 32,3 millions de BIF. Dans la même année, le remboursement de la dette intérieure était de 13,9 miles millions de BIF. Soit des Impayés, par les recettes courantes non affectées, égaux à 19,8 milles millions de BIF. Pour combler ce vide, le planificateur n'a pas beaucoup d'alternatives si se n'est que le refinancement par la dette intérieure et les différentes formes de rétrocession de la dette ou de son rééchelonnement. Arrivée à ce niveau, il y a blocage puisqu'il ne peut pas investir la dette rétrocédée et rééchelonnée alors qu'il lui manque déjà 19,8 miles millions pour le cas de l'an 2005.

Comme nous venons de le voir, les dommages de l'aide (Birdsall, 2007) sont fondées d'une part, car le planificateur pourrait opter le rejeter de la dette publique extérieure et négocier l'allègement ou la suppression de cette dernière. L'inclusion des dons dans le budget en capital devraient être

abandonnée car ces derniers financent les besoins d'urgence. D'autre part, il n'y pas de fondement de s'endetter pour financer des programmes sans haut rendement tant au niveau des recettes générées qu'au niveau des biens et services publics (les plus élémentaires au sens de Sen A. Martya : voir Chapitre II.2.) produits. Dans le même ordre d'idée, et au moment de l'exécution du BGE, l'on constate d'autres facteurs qui expliquent le fondement des dépenses du Burundi et le financement de la dette. Avec des données du FMI, nous analysons la structure du budget exécuté et les fondements du BGE Burundais dans la dernière section suivante.

Tableau XIII. Système de financement du Déficit.

<table>
<tr><th>RECETTES</th><th>DEPENSES[169]</th></tr>
<tr><td>Recettes non directement affectées.</td><td rowspan="3">Dépenses sans recettes directement affectées
Tableau : B_1(en 2005).

Déficit Budgétaire
Tableau : B_2 (en 2005).</td></tr>
<tr><td>Dons courants</td></tr>
<tr><td>Financements du déficit non directement affectés (ressources intérieures)[170].</td></tr>
<tr><td>Financements du déficit directement affectés .
(Dons en Capital et Tirages sur dette directe).</td><td>Dépenses correspondant aux recettes directement affectées
Tableau : C1 et C2 en 2005.</td></tr>
<tr><td>Fonds</td><td>Usage des fonds.
Tableau : D en 2005</td></tr>
</table>

Prévision par nature Structure traditionnelle

Prévision par Programme Structure traditionnelle

Source : Nous-mêmes.

[169] Les lettres correspondant au tableau varient exercice par exercice. Néanmoins le schéma reste le même.

[170] Cette partie du BGE fut observée dans les travaux de Van de Ven et Wolfson (1969 : 142-143).

IV.3. ANALYSE DU BUDGET EXECUTE : INFLUENCE DE LA SITUATION POLITIQUE.

Dans la section précédente, nous venons de voir une structure du budget qui est divisée en deux. D'abord, il y a la partie du budget dont les dépenses sont financées par les recettes courantes intérieures et les dons courants (sans inclure les fonds) et le budget d'investissement dont les dépenses sont détaillées dans le Tableau B_2. La partie du budget dont les dépenses sont financées par les dons en capital et les tirages sur dette extérieure directe (structure de programmes suivant la méthode PPBS). Ce double budget avec deux structures différentes produit le Système Budgétaire du Burundi.

D'une part, il y a un Budget Ordinaire avec une structure traditionnelle et qui est la base du système des finances du Burundi, le budget ordinaire paie presque tous les travailleurs enregistrés dans le système de sécurité sociale et assurance santé. Le reste des travailleurs de l'entreprise privée est très peu significatif et rarement introduit dans la sécurité sociale et dans l'assurance santé. Le système de sécurité sociale ressemble à celui de l'Europe Occidentale. Néanmoins, l'assurance santé est dénommée « *Mutuelle de la fonction publique* » mais avec un prélèvement obligatoire.

Le budget ordinaire est financé par les recettes intérieures, les dons courants et les dettes rétrocédées ou rééchelonnées. Ceci implique qu'à l'exception des dons courants, aucun décaissement provenant de l'extérieur n'est réalisé pour le financer. C'est un budget très élémentaire puisqu'il n'inclue pas le système européen de protection sociale. Ainsi, il est dans deux centres de gestion indépendantes : l'INSS et la Mutuel de la Fonction Publique.

D'autre part, le Budget dénommé d'investissement (Tableau C_1 et C_2) ne l'est pas de manière totale. En effet, pour Bustos Gisbert (2007 : 52-54), le budget d'investissement ou le budget concernant les opérations en capital

inclut les investissements à réaliser directement par le secteur public et les paiements aux entreprises privées pour stimuler leurs investissements. Dans le cas des investissements réalisés par le secteur public il faut produire un nouveau bien public pur ou l'ancien bien publique pure transformé ou encore de biens de choix (ou merit good). Pour le cas du BGE burundais, le budget d'investissement ne différencie pas les consommations publiques et la production de biens et services publiques. Encore moins, si le budget est financé par les tirages sur dette directe et sur dons en capital, alors, il y a une structure de programme dont chacun comprend en soi-même une consommation générale et un investissement. Par ailleurs, ce budget financé par l'extérieur génère de nouveau fonctionnaires et des nouvelles infrastructures qui perdent d'importance à la fin des programmes financés.

Une unique différence entre le budget d'investissement (financé par les recettes intérieures, les dettes rétrocédées et les dettes rééchelonnées) et la partie du budget par programme est que, pour le second, le salaire et les conditions de travail sont de loin supérieures aux conditions normales. Les hauts fonctionnaires et les autres fonctionnaires alloués au budget par programme occupent les fameux *«postes juteux*» pour les premiers et les fameux « fonctionnaires pistonnés » (Abahengekewe en Kirundi ou « los enchufados » en Espagnol).

Ainsi le rôle du budget par programme est très important dans la vie politique du Burundi et donc dans les finances publiques burundaises en général. Il faut ajouter que si ce budget par programme s'unit avec les programmes des pays et des ONG internationaux ou transnationaux, alors, ils provoquent ensemble une augmentation du niveau général des salaires et des prix de part leurs dépenses et de part la consommation de leur salariés. Dans la dernière partie de ce chapitre nous analysons les effets du budget par programme financée par la dette extérieure.

IV.3.1. Changement de format statistique des finances gouvernementales et croissance du PIB.

Avec les données du budget initial, nous pouvons voir la structure des dépenses et des recettes initiales. Les dépenses et les recettes réelles effectives ne correspondent pas exactement aux dépenses et recettes initiales. Cela nous emmène a confronter les données des dépenses et recettes finales de 1965 à 2011 accessibles dans les SFI publiées par le FMI. Nous partons du constat que les recettes courantes et les dons courants apparaissent à partir de 1992, les dons en capital n'apparaissent pas en détails. Les détails des recettes les plus claires sont les dettes qui montrent le niveau général de la dette, la dette courante totale, la dette courante intérieure et la dette courante extérieure. Dans cette partie, nous faisons une comparaison entre la croissance des recettes et dépenses par rapport au PIB.

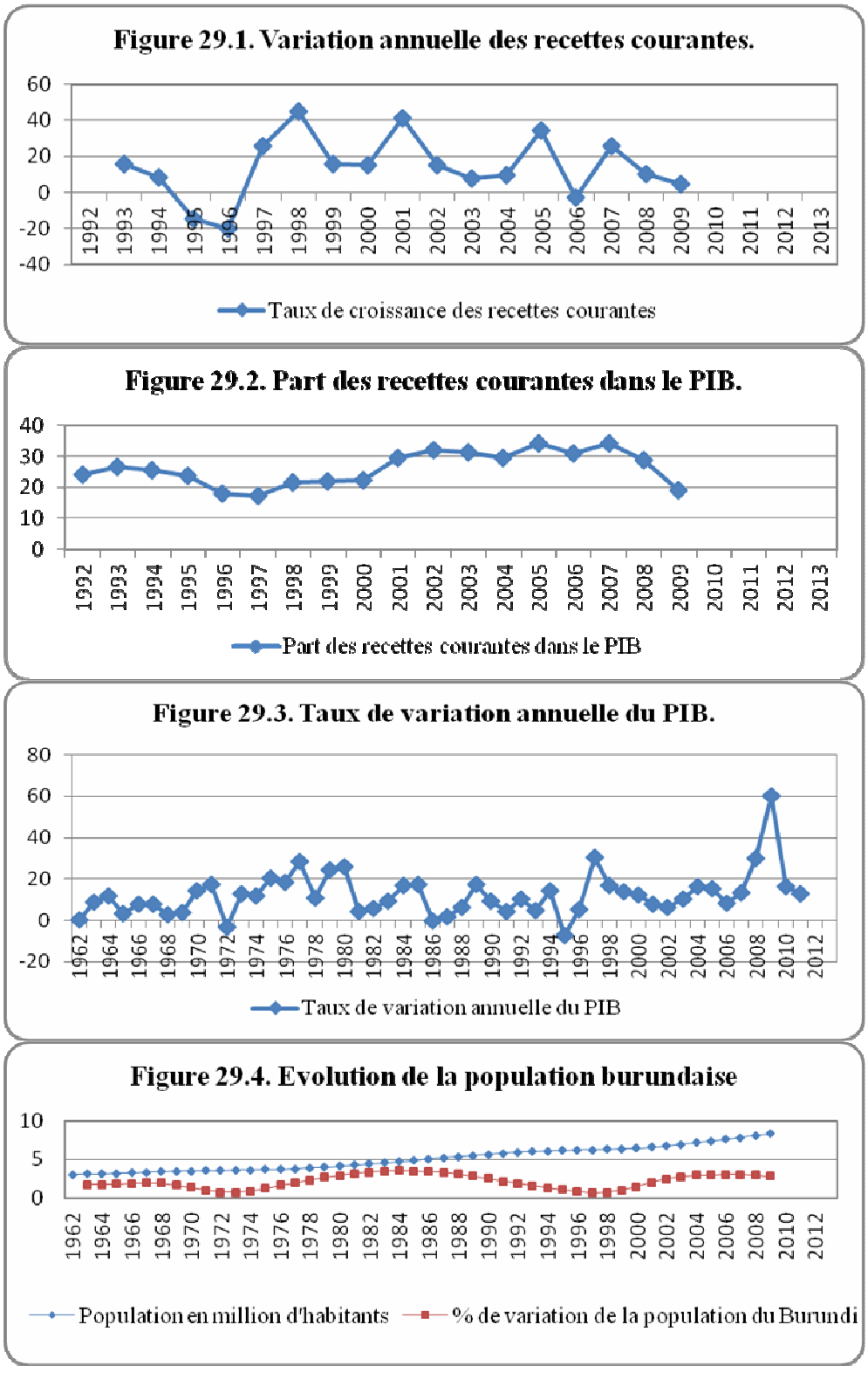
Sur les figures 29, nous constatons une croissance des recettes courantes qui augmentent de 1996 jusqu'en 1998. Cette augmentation suit une chute du taux de croissance des recettes qui atteint même une décroissance en 1995 et en 1996. Nous observons une chute progressive des recettes jusqu'en 2008 (sauf pour les années 2001, 2005 et 2007). Ce mouvement ne suit pas la pression fiscale (calculée à partir de Funenge et Sempere, 2009 : 15). Cette dernière chute jusqu'en 1997 (figure 29.2.) et augmente tendanciellement jusqu'en 2007. Il convient de constater, suivant la même figure 29.3, que la chute du PIB en 1995 a occasionné une chute des recettes en pleine guerre civile et, le plus curieux, même son augmentation de 1996 n'a pas permis de faire augmenter la pression fiscale. Néanmoins, le pic correspond à une augmentation de la pression fiscale. Après 1997, la chute libre du PIB n'empêche pas d'augmenter la pression fiscale de cette observation. Nous concluons que la pression fiscale ne dépend pas du tout du niveau du PIB mais dépend de la population contribuable (figure 29.4). Les recettes du Burundi proviennent à 50% de l'extérieur. Par conséquent, ce sont les autres 50% des recettes du BGE qui déterminent la pression fiscale.

Les dépenses gouvernementales [définies selon le SNA-1993 de l'ONU (cfr ce lien : http://unstats.un.org/unsd/sna1993/toctop.asp) comme les dépenses de l'Etat diminuées des biens et services individuels fournis] connaissent une réduction du taux de croissance en 1976, 1987, 1986, 1993, en 1995 et en 2006. Fondamentalement, ces dates correspondent à des coûts d'Etats ou à des tentatives de ces derniers. Sur la figure 30.1, nous voyons chaque fois que les dépenses courantes commencent par chuter et les dépenses gouvernementales suivent. Nous mettons l'attention particulière sur une chute qui précède ou coïncide chaque fois à l'année d'un coup d'Etat : il y a minimum de croissance des dépenses gouvernementales en 1976 ; en 1986, en 1993 et en 1996. Il y a aussi maximum des dépenses courantes pendant les périodes électorales (1993, 2005) et les périodes qui suivent un Coup d'État (1976-1979, 1986-1989). Que ça soit pour les dépenses gouvernementales des comptes nationaux ou les dépenses courantes, il s'observe une augmentation après 1993 et 2005.

Le coup d'Etat échoué de 1993, provoquant une guerre civile et une suite d'erreur politique du régime successeur, a provoqué des observations anormales, car en 1994 les deux types de dépenses sont égaux et, en 1999 et en 2006, les dépenses courantes chutent et les dépenses gouvernementales augmentent.

Cette évolution différente explique tout le reste des observations. Comme les dépenses gouvernementales sont rigides et les services généraux sont surtout financés par les recettes intérieures, les premières suivent son sentier. Comme le reste des dépenses sont affectées, les investissements publics qui sont financés par des recettes étrangères (dons en capital et les tirages su prêt) décroissent car le gouvernement n'est pas crédible dans une

Figure 29. Variation des recettes, du PIB et de la population.



Source : Nous-mêmes avec les données du SFI-2011.

période de crise. Constatons le fait que le budget d'investissement du tableau B2 du BGE Burundais n'a eu aucun impact sur cette décroissance des dépenses courantes. Cela s'explique par le fait que le budget du tableau B2 a toujours été peut être fantôme ou ne s'exécute pas.

L'autre indicateur est le rapport entre les dépenses gouvernementales totales et les dépenses gouvernementales courantes, par rapport au PIB. L'indice des dépenses gouvernementales par rapport au PIB suit une tendance à la hausse sauf en 1971, 1976, 1984, 1991 et 1993. Après 1993, l'indice paraît suivre la tendance de celui des recettes courantes (figure 32.2) mais après l'inclusion d'autres variables statistiques que le SFI (avril 2009) n'expliquent pas. Entre 1991 et 2001, il y a un changement structurel de la part des dépenses gouvernementales dans le PIB qui se maintient au taux le plus bas par changement de format statistique. Après 2001, la croissance de cette part est beaucoup plus forte que celle d'avant 1991. La part des dépenses gouvernementales suit le même sentier jusqu'avant 1992 mais il s'observe que la part des dépenses courantes est toujours inférieure à la part des dépenses gouvernementales. Après 1992, la part des dépenses courantes dans le PIB est la plus élevée par rapport à celle des dépenses gouvernementales. A notre avis, il y a deux explications de ce changement brusque :

- D'abord le calcul statistique pourrait être la cause mais cette cause pourrait être non identifiée car il s'observe dans cette période le changement du format des données sur les finances gouvernementales,
- Ensuite, le changement politique (figure 29.2) de 1992 est très significatif. Après 1991, il y a eu introduction du multipartisme. Les dépenses courantes augmentent leurs parts dans le PIB suivant aussi l'allure de la part des recettes courantes dans le PIB (voir figure

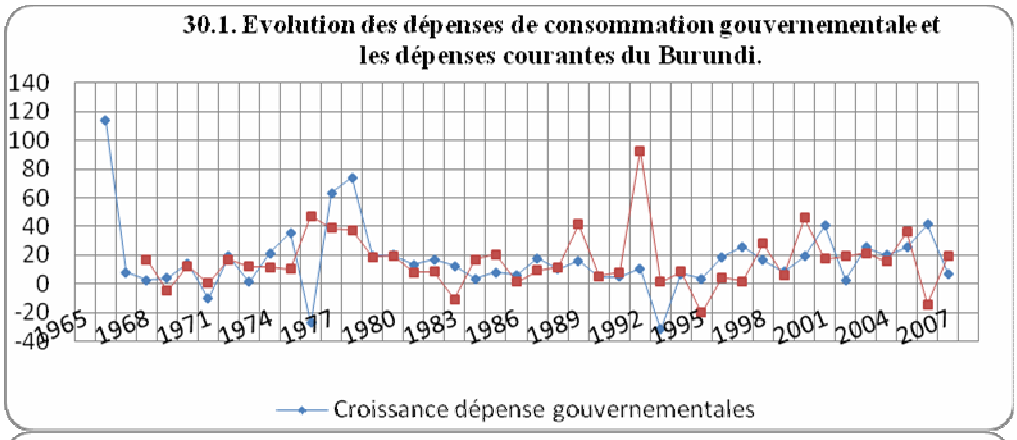
30.2). Ceci nous emmène à supposer que les recettes courantes et la dette intérieure ont financés les dépenses courantes.

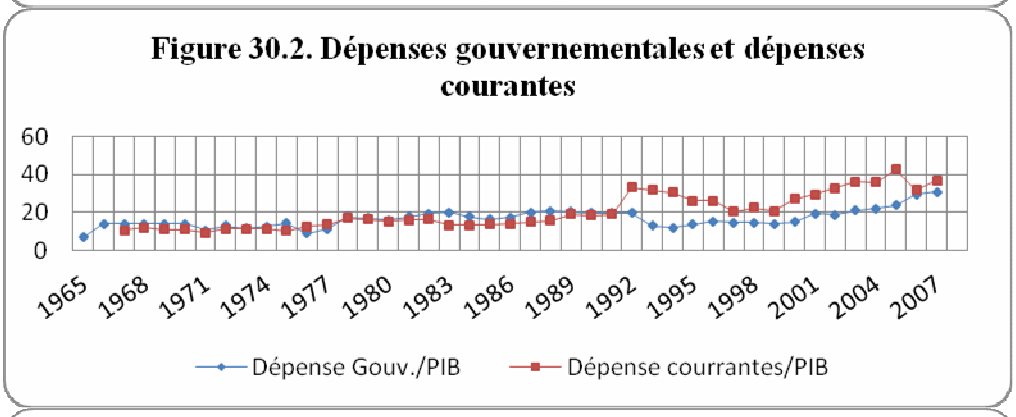
La dernière supposition précédente est renforcée par la figure 30.3 où nous voyons effectivement que la part de la dette courante dans le PIB a été de 8% en 1992 contre 2,06% en 1991 et 2% comme maximum avant 1991. Par conséquent les figures 32.3 et 32.2 montrent sans aucun doute que se sont les dettes courantes qui ont causées les changements brusques après 1991. Ces derniers n'ont pas affectés les dépenses gouvernementales qui perdent leur part dans le PIB. Ils ont plutôt affectés les dépenses courantes flexibles dont notamment l'achat ou la production des biens et services publics de base et les transferts aux ménages. Ces derniers étant les plus concernées par le budget en programme.

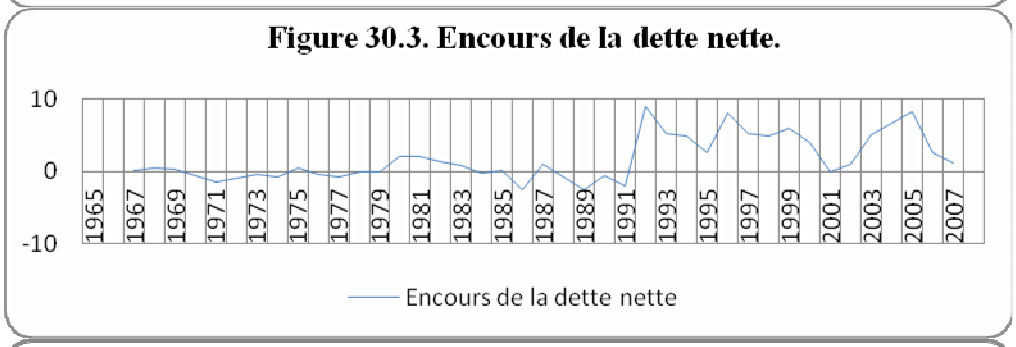
La figure 30.4 nous montre comment le déficit public (surplus public[171]) augmente jusqu'à 8,9% comme part du budget contre 2% ou 1991 et 2,6 en 1989 comme maximum. L'augmentation du déficit pourrait d'abord avoir pour origine l'inclusion des dons dans le budget et dans le calcul du surplus public ou du déficit public. Soit, c'est un déficit public artificiel puisque, les tirages sur dettes directes et rétrocédées avaient une destination et en ont jusqu'à présent. Soit, dans le budget d'avant de 1993, les dons n'étaient pas du tout affectés. Ceci fait prédire que ce déficit existait avant mais n'était pas comptabilisé.

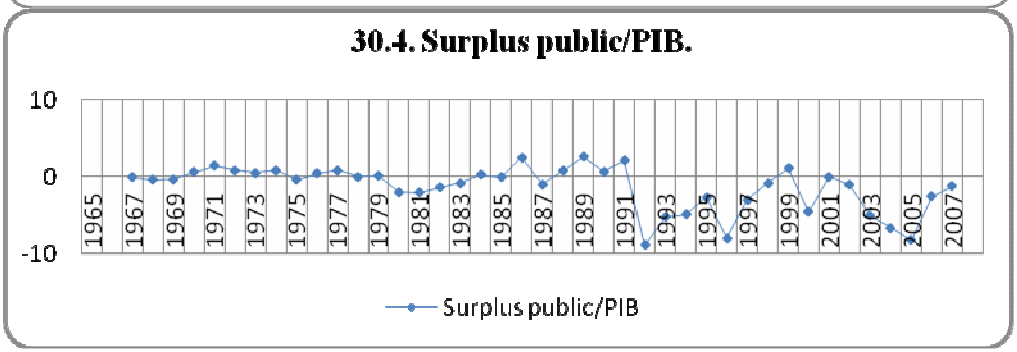
[171] Dans le SFI (abril 2009), le déficit public s'observe comme un surplus négatif. Par conséquent, la figure 32.4 montre le déficit chaque fois que la part du budget dans le PIB est inférieure à 0.

Figure 30. Evolution des dépenses de consommation gouvernementale et de la dette.







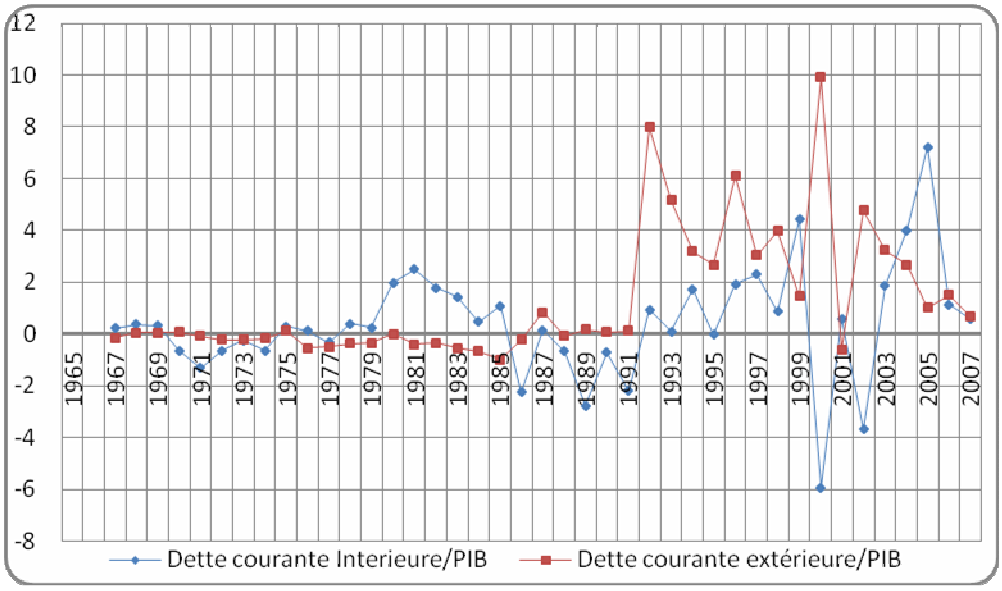


Source : Nous-mêmes avec les donnés du SFI-Avril 2009.

IV.3.2. Les changements politiques et la croissance de la dette publique.

D'autres variables peuvent aussi expliquer la structure du BGE. Sur la figure 31, nous constatons effectivement que la part de la dette intérieure et celle de la dette extérieure dans le PIB changent drastiquement après 1991 pour confirmer que les changements de la structure de la dette sont aussi le résultat des changements statistiques du format. La figure 33 montre comment, après 1991, la part de la dette extérieure augmente et se place à 10% de maximum contre 2,5% de maximum avant. Il faut aussi constater une tendance d'alterner ces parts. Avant 1975, la part de la dette courante extérieure était la plus élevée. Entre 1975 et 1985, la part de la dette extérieure dans le PIB était la plus basse. Entre 1986 et 1989, la part de la dette extérieure courante devient encore plus élevée que celle de la dette intérieure. Après 2000, les tendances ne sont pas descriptibles clairement mais jusqu'en 2003 la part de la dette courante dans le PIB est la plus élevée, pour être la moins élevée après.

Figure 31. Part de la dette publique gouvernementale dans le PIB.



Source : Nous-mêmes avec les données du SFI-Avril 2009.

De ce qui précède, nous concluons qu'entre 1975 et 1986 le gouvernement avait une économie qui lui permettait de financer le déficit public par la dette intérieure. La figure 30.3 illustre une croissance du PIB généralement supérieur à 10% dans cette période. Cette répartition a peu d'impact sur la répartition des dépenses gouvernementales qui se démarquent à partir de 1991. Le changement structurel des parts de la dette intérieure et courante et des dettes extérieures courantes explique effectivement pourquoi la croissance des dépenses gouvernementales a été supérieure, à partir de 1992. La réponse vient de la figure 30.3, c'est la dette courante extérieure qui a augmenté drastiquement dans des proportions différentes par rapport à la dette intérieure. Ces pics de 1992 et de 2005 dans les parts des dépenses courantes par rapport au PIB sont causés par l'augmentation des dons pour financer les élections générales.

Les régimes politiques jouent un rôle important dans les finances publiques du Burundi et surtout dans la détermination du niveau de la dette. La figure 32.1 montre comment la croissance de la dette extérieure courante suit la situation politique. En 1971, la dette extérieures à chuté jusqu'à -659,6% à cause d'une guerre interne. De 1972 jusqu'en 1976, la dette extérieure chute jusqu'à plus de -1000% et le Président Michel MICOMBERO est chassé par un coup d'Etat. La chute de la dette extérieure en 1978 jusqu'en 1981 est causée par la présence probable des ressources dues aux recettes du café.

La diminution chronique de la dette extérieure de 1984 jusqu'en 1985 provoque le départ du Président Jean Baptiste Bagaza en 1986. Entre 1993 et 1996, le Burundi entre en guerre civile. La tentative de Buyoya Pierre de retourner au pouvoir par coup d'Etat de 1996, lui a coûté un embargo économique mais aussi une chute progressive de la dette publique. En 2000, l'accord d'ARUSHA pour la paix entre les groupes politiques fait augmenter la dette jusqu'au niveau le plus élevé. La tentative de rompre l'accord par le président Buyoya lui coûte la chute de la dette extérieure

jusqu'en 2003. En 2003, Buyoya abandonne le pouvoir et la dette extérieure augmente jusqu'en 2005. Après 2005, nous constatons une tendance timide à la hausse.

En général, la dette intérieure croît (figure 32.2), dans le sens opposé à celui de la croissance de la dette extérieure. Une telle tendance s'observe aussi sur la figure 32.3 que nous avons déjà décrite. Il faut constater néanmoins la tentative de croître de la dette intérieure en 1974 et en 1976 du régime du Président MICOMBERO puisque la dette extérieure se réduisait d'une année à l'autre (voir figure 32.1). De même en 1985, le régime de BAGAZA recourt à la dette intérieure devant une baisse de la dette extérieure. Enfin, le Président Buyoya croît la dette intérieure entre 1989 et 1991 pour une suite d'incidents sanglants (massacre de NTEGA MARANGARA et attaque des FNL-Palipehutu). La dette intérieure connaît son maximum en 1994 (en pleine guerre civile) quand la dette extérieure est au niveau très bas. Entre 1997 et 2001, le Burundi est sous des sanctions des pays de l'Est Africaine ; les pays occidentaux et les ONG bailleurs des fonds suivent le mouvement.

Dans cette période précédente, il s'observe un mouvement relativement synchrone de la croissance des deux variables dettes (intérieure et extérieure). Il a suffit de retourner à la situation normale (2002-2008) pour aussi retourner au mouvement opposé. La figure 32.2 ne montre pas une décroissance très marquée pour des périodes proches au changement de régime politique et une croissance très forte après cette même période. Ce qui s'observe c'est que la dette intérieure est une ressource refuge de financement du déficit budgétaire quand la dette extérieure se réduit comme nous l'observons sur la figure 32.3.

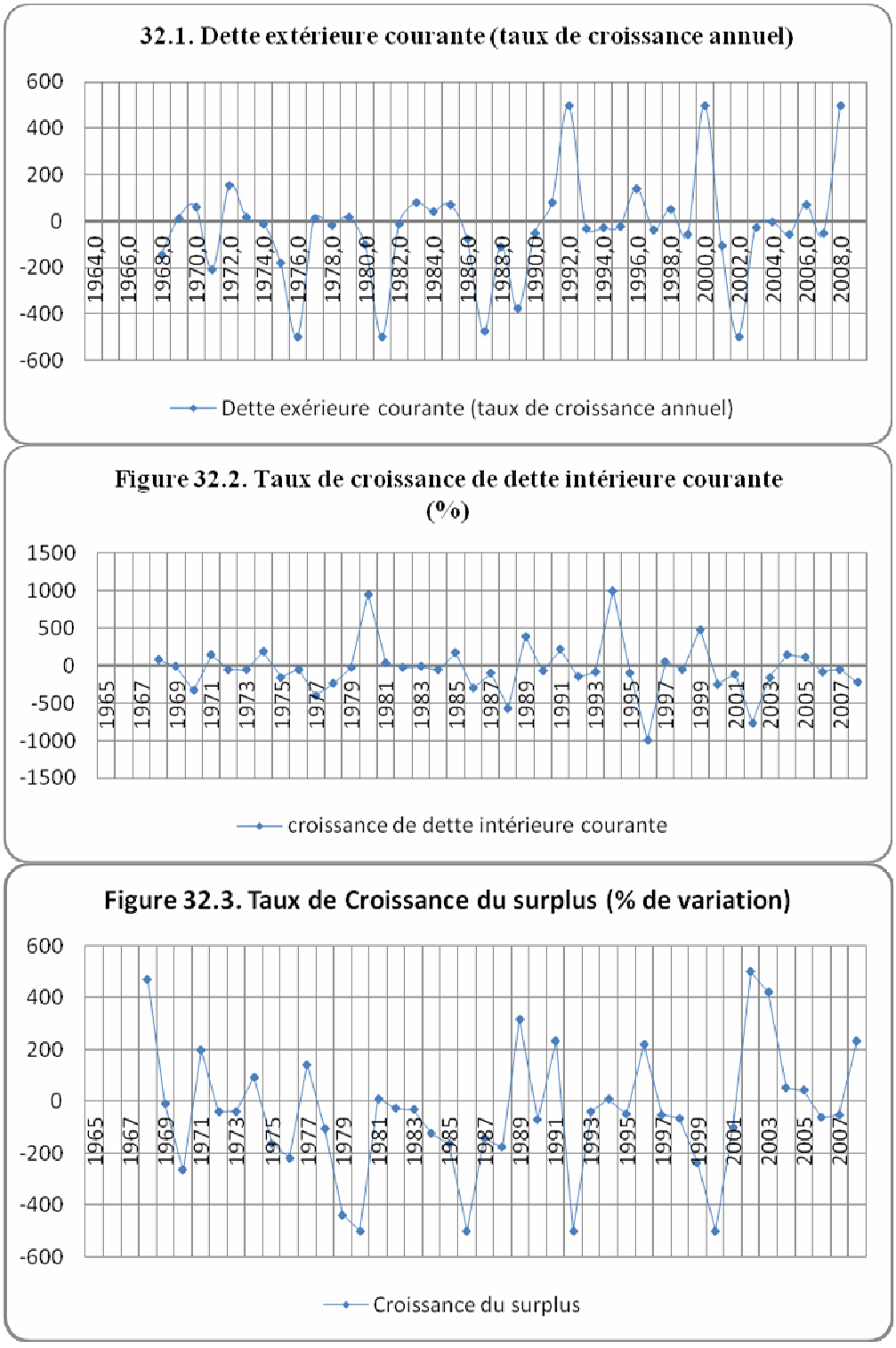
Le déficit public suit le mouvement de la croissance de la dette extérieure. Pour une période de décroissance de surplus budgétaire, la dette extérieure augmente sa croissance pour financer le déficit public. Cette dernière

observation renforce l'hypothèse d'un surplus ou d'un déficit artificiel qui se fixe suivant la disponibilité de la dette extérieure. Comme les donateurs financent le budget par programme, le déficit artificiel est financé aussi à travers le budget ordinaire d'investissement ($B_{2)}$. Ce phénomène s'observer clairement entre 1968 et 1970, entre 1978 et 1980 et entre 2003 et 2006. Les recettes courantes ne suivent pas la tendance précedente (figure 33).

Pendant que le surplus augmente entre 1992 et 1996, les recettes courantes connaissent un taux de décroissance. Pendant que le surplus se réduit (produisant des déficits successifs entre 1997-2000) les recettes courantes sont au niveau le plus élevé. Entre 2002 et 2007, les recettes ne montrent pas une tendance claire, mais le surplus est décroissant. Ce qui nous montre que dans une période ou la confiance du bailleur envers la situation sociopolitique du Burundi est élevée, le surplus chute directement. Enfin, la dette courante totale (figure 34) suit la tendance de la dette extérieure du Burundi (figure 32.1). Le premier niveau le plus bas s'observe en 1970 (sans coïncidence claire).

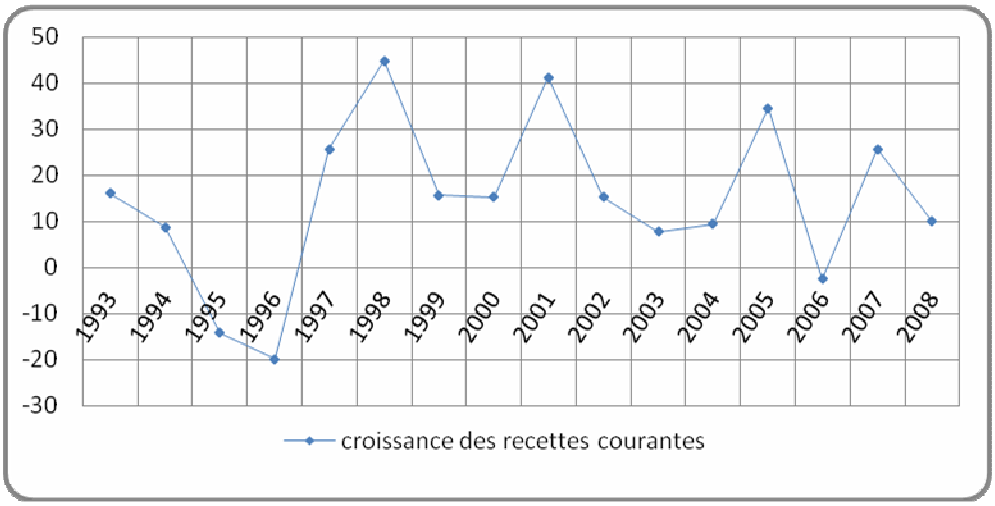
Le second niveau le plus bas s'observe en 1972-1973, période correspondant à une guerre interne. Le troisième niveau le plus bas s'observe en 1976 (coût d'Etat de Bagaza contre Micombero). Le quatrième le plus bas s'observe en 1980 à cause du prix international du café très élevé peut être. Le cinquième s'observe en 1986 (coup d'Etat de Buyoya contre Bagaza). Le sixième s'observe en 1992, pouvant être causé aussi par le changement du système statistique car, dans la même année, l'on commence à montrer les recettes courantes et les dépenses d'investissement dans le même budget. Plus tard, le sixième bas niveau se rencontre en 1993 début de la guerre civile et changement profond de la structure sociopolitique. Le 8e bas niveau se voix en 2001 (signature d'accord d'Arusha). Le dernier bas niveau se rencontre en 2006 (crise politique généralisée au sein du pays et surtout au sein du parti au pouvoir).

Figure 32. Dette extérieure, dette intérieure et surplus des dépenses.



Source : Nous-mêmes.

Figure 33. Croissance des recettes courantes.



Source : Nous-mêmes.

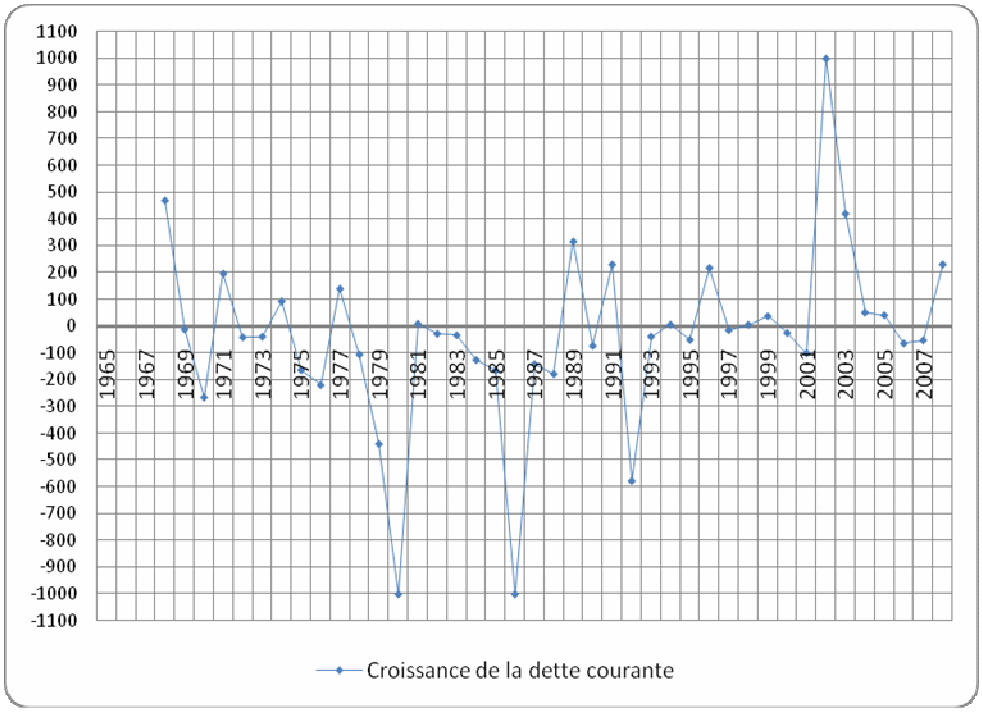
La part de la dette publique totale (ou cumulée) croît en général jusqu'en 2003 où elle commence à chuter (figure 35). La figure 35 montre comment la part de la dette extérieure exprime ce que nous venons de décrire su la figure 34. Par ailleurs, la croissance de la dette publique totale suit une tendance négative ce qui démontre trois périodes : la période avant 1976 avec un taux de croissance inférieure à 27%, la période entre 1977-1984 où ce taux est largement supérieur au précédent et la période après 1985 qui se caractérise par une réduction de la dette publique.

D'où, l'endettement est influencé essentiellement par le niveau général de la politique intérieure et par la confiance du bailleur envers la politique intérieure. Trois raisons expliquent cette affirmation :

- Premièrement, le niveau des recettes intérieures est très bas pour couvrir toute les dépenses. Le planificateur alloue les recettes courantes aux dépenses ordinaires. Comme le fonctionnaire burundais est instruit à un niveau relativement élevé, il est peu

flexible pour ce qui est de son salaire ou des fournitures pour son poste de travail. Les fonctionnaires ont un contrat continu et sont les seules travailleurs capables de pousser le planificateur à augmenter le personnel de la fonction publique ou le salaire. Sur ces fonctionnaires, il faut ajouter les forces armées qui constituent une

Figure 34. Croissance de la dette courante (% annuelle).



Source : Nous-mêmes.

force politique dictatoriale. Les malversations sur le budget ordinaire son difficilement réalisables sous risque des grèves des fonctionnaires et/ou une révolte des forces armées en cas de perturbation ou de diminution du salaire. C'est-à-dire, l'Etat du Burundi, sur les dépenses ordinaires ou de fonctionnement, fonctionne relativement bien avec un versement régulier des salaires des fonctionnaires, des frais de l'INSS et de la mutuelle de la

fonction publique aux destinataires. Pour le Budget d'investissement ordinaire la planification fait ce qu'elle veut puisque depuis longtemps, le Burundi est dans la dictature militaire[172] même jusqu'aujourd'hui. Ni le bailleur externe ne peut venir contrôler l'argent de valeur moindre qu'il a donné ni le burundais ne peut revendiquer l'usage des impôts et des dons courants qu'il n'a pas payé (les impôts et taxes sont payés par un petit nombre d'entreprises et le commerce informel comme la section 3 précédente l'a montré) ;

- Deuxièmement : le planificateur du régime dictatorial doit tout faire pour ne pas générer des mécontentements des fonctionnaires et des militaires en réduisant le niveau des impôts et en recourant à la dette extérieure et aux dons. La dette intérieure, vient de l'entreprise publique ou parapublique et de quelques entreprises privées. La gestion de la dette extérieure et des dons devient distorsionnée. En effet, le planificateur considère les gestionnaires des programmes comme des fonctionnaires privilégiés (un salaire élevé, un véhicule de travail, une source d'argent sûre, etc.). Comme tous les bailleurs ne suivent pas totalement tous les programmes financés, par négligence ou par perte de contrôle[173], ces derniers constituent la source de richesse de l'appareil politique/militaire et des fonctionnaires courtiers du gouvernement. Ainsi, chaque fois que le planificateur ne peut pas obtenir des programmes pour placer les amis politiques et mêmes les ennemies, il a des difficultés de

---

[172] Les termes utilisés ici sont perçus par un observateur quelconque comme le montre le missionnaire Bartomeu Barceló http://www.diariodemallorca.es/part-forana/2013/02/17/felicidad-burundi/827222.html, visité le 24/02/2013 à 16 :57'

[173] Tous les bailleurs peuvent se connaitre difficilement puisque ils peuvent être parfois concurrents, prenons par exemple la Chine, le Japon, les USA et l'Iran. Ces derniers ne peuvent pas se communiquer pour financer un programme de prospection des minerais de Colombo Tantalite ou du pétrole. A cause de ce paradoxe, c'est très difficile d'écarter un programme qui peut être financé plusieurs fois par des bailleurs antagonistes géopolitiquement ou par des entreprises promotionistes.

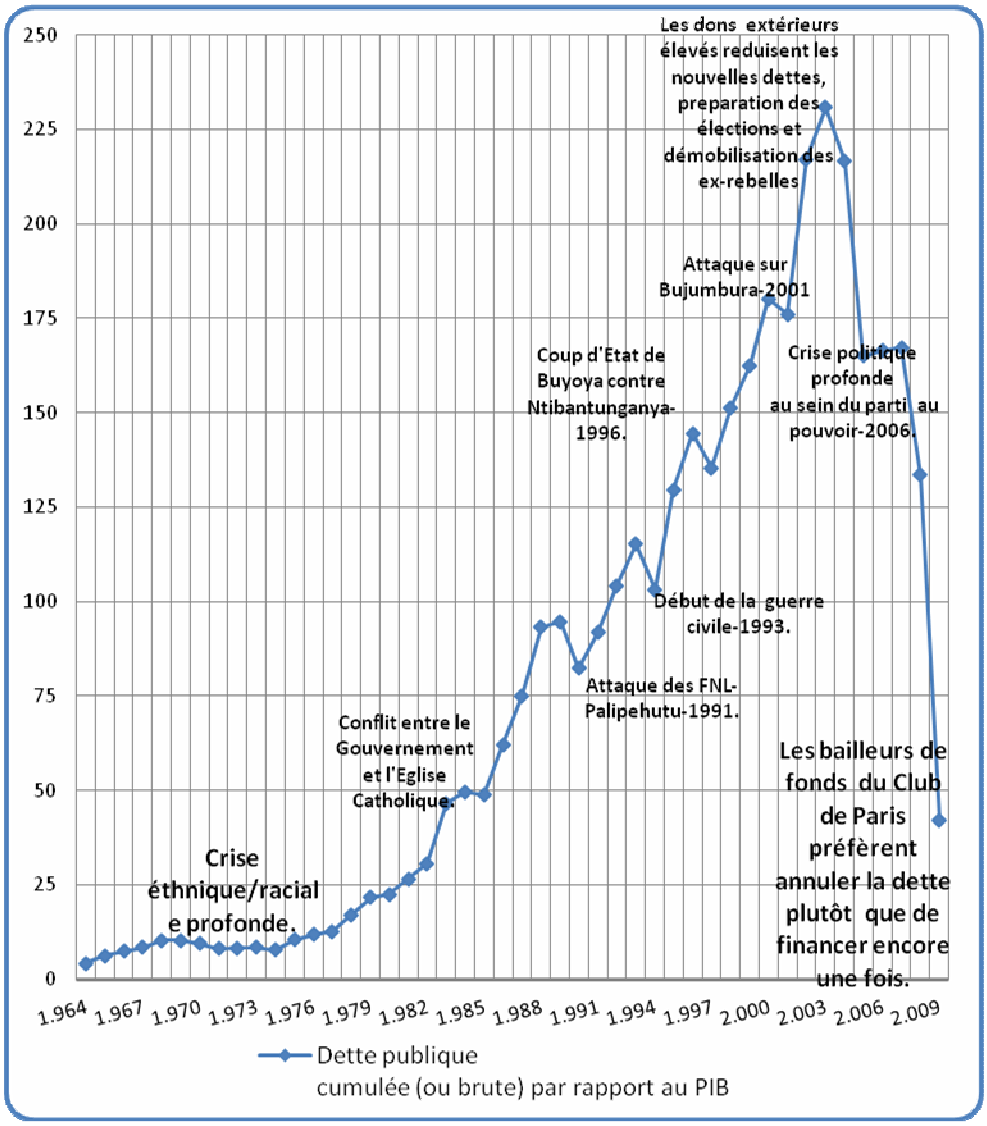
survivre politiquement et militairement. Toute erreur politique qui cause le manque de dons et de crédit public provenant de l'extérieure peut provoquer des dysfonctions du système politique au pouvoir ou un problème économique grave comme l'inflation due à l'impression de la monnaie locale. Les points d'inflexions, sur les figures 34 et 35, que nous avons pertinemment montrés sont des conséquences de l'échec de la politique intérieure et extérieure du régime en place, pendant une période donnée. Cet échec politique cause le refus du financement de la part des bailleurs des fonds étrangers. La conséquence direct sur le comportement du planificateur est que les programmes sont très mal gérés par népotisme d'abord et par le recours aux fonds des programmes et des entreprises publique/parapubliques pour financer le budget ordinaire ;

- Troisièmement, les bailleurs de fonds ont un rôle important dans ce comportement des dépenses de l'Etat. Les raisons sont principalement trois pour justifier les financements des pays avancés aux Burundi à notre avis: La raison philanthropique, la raison géopolitique et les raisons financières. Pour la raison philanthropiques les pays à économies avancées essaient d'aider les pays sous-développés à les rattraper. La raison géopolitique est essentiellement composée de la recherche des matières premières et du marché pour les industries sans oublier le prestige et les causes militaire. Les raisons financières s'expliquent par le fait que des pays ou des banques des pays avancées accordent des prêts à intérêts aux Etats des PVD. Cette dernière cause s'inclut dans les causes économiques, comme la promotion marketerial ou corporative, la recherche de marchés des produits fabriqués chez les donateurs, la recherche des centres de productions à bas prix, etc.… Toutefois, il faut insister sur la valeur des dons et des prêts que ces pays et ONG internationaux accordent aux PVD. Partons du Budget 2008 de la

> France dans lequel 3074€ millions sur 356401€ millions du budget total étaient alloués à l'aide au développement pour tous les PVD soit 0,0086% du Budget total et 0,0006% du PIB (2007). Sur les pourcentages, le Burundi avait une promesse d'obtenir 3159200000BIF (soit 2558098 dollar US, au taux de change officiel de 1234,98 en 2008 ou 2097643,6€ ; aux taux de change officiel de 0,82€/USD en 2008) de la France, c'est-à-dire $5{,}9.10^{-6}$% du budget de la France. Il est donc évident que toute les parties (la France et le Burundi) sont satisfaites, avec un montant moindre dont le suivie de la part de la France est aussi ridicule que sans intérêts fondamentaux par rapport à l'opposition politique intérieure du donateur. L'on peut effectuer le même calcul pour le cas de la Norvège, de la Belgique, des Pays Bas, du BAD, de l'UE, de la Banque Mondiale, de l'IDA, du KFW, etc. et l'on aura un nombre moindre. Ce nombre moindre donné sans suite ni suivie rigoureux est effectivement le nombre qui finance les programmes du développement dont l'on peut observer des restes sur tout le territoire du Burundi : les entrepôts vides de la SOBECOV, les canaux d'irrigations qui n'ont jamais été traversés par l'eau, le COTEBU, la VERRUNDI,… sont certains de ces vestiges.

En imposants les programmes budgétaires à financer, les bailleurs des fonds favorisent le népotisme et l'enrichissement d'une partie des fonctionnaires par des salaires élevés, les détournements et les gaspillages des fonds et un double budget sans obtenir les effets escomptés. D'où, toute réduction de la dette extérieure et des dons en capital provoque un déséquilibre sociale et aboutir aux coups d'Etat. Aussi, la dette extérieure et les dons constituent des instruments de pression sur les pouvoir locaux. La figure 35 illustre encore une fois ces observations précédentes comme nous venons de le démontrer.

Figure 35. Part de la dette publique cumulée dans le PIB (% de PIB).



Source : Nous-mêmes.

CONCLUSION RELATIVE AU CHAPITRE IV.

Le Burundi est un ancien royaume dont les origines et le début ne sont pas encore bien identifiés. Le secteur public existait depuis longtemps avec une organisation monarchique bien définie : l'administration générale était dirigée par un Roi jusqu'en 1966 de notre ère. Dans cette administration, il faut distinguer la justice (Intahe) et l'armée (Abadasigana), l'administration territoriale, etc., pour ne dire que ceux-là. Le système budgétaire de l'Etat était basé sur des apports en nature, sous plusieurs formes, qui étaient redistribués à la population ou qui payaient l'administration monarchique. Le premier contact du Burundi avec les Européens date de l'année 1885, mais la soumission du Burundi s'est réalisée en 1903 par les Allemands. L'écriture et le modèle de l'Etat moderne ont été expérimentés donc au début du XXe siècle.

La colonisation s'est déroulée de manière indirecte, c'est-à-dire sans trop perturber la structure sociopolitique locale. Le système administratif de type occidental est arrivé au Burundi indépendant en 1962. Néanmoins, la monarchie traditionnelle et son héritière administration traditionnelle ont chuté en 1966 après l'installation de la structure postcoloniale d'idéologie et de pratiques précoloniales. La fin des pratiques précoloniales de type féodal dans le secteur public burundais s'est réalisée définitivement en 1976, quand l'on a supprimé *l'Ikori y'Umutwe* (Impôt de capitation), l'*Ubugererwa* (travailler chez un seigneur pour obtenir la terre), l'*Ubugabire* (l'installation d'un vassal dans un domaine par un seigneur ou un chef local), l'*ishikanwa* (tribut du Roi). L'on peut citer les vestiges toujours pratiques du système monarchique : *Gushikana* (rendre visite au chef moyennant un tribut), *gusaba* (donner un tribut au chef mais en même temps demander un service ou un bien public).

Il y a donc 36 ans le système budgétaire du secteur traditionnel antique ou primitif fonctionnait au Burundi. Le long du chapitre trois et quatre nous

avons fait une description qualitative de la partie visible de l'iceberg d'une pratique traditionnelle. Malgré la loi de 1964, qui règlemente la comptabilité publique du BGE Burundais nous constatons que les pratiques budgétaires Burundaises sont originales.

Le chapitre IV est reparti sur trois sections. D'une manière générale, nous avons déterminé, à l'aide d'un modèle d'analyse qualitative et descriptive, les pourcentages sur les agrégats du budget et la structure du budget en général. Nous avons tenté de vérifier les résultats escomptés (qui généralisent en fait les quatre hypothèses fixées dans l'introduction générale) suivants, pour le cas du Burundi :

- les dépenses et les recettes budgétaires augmentent dans le temps ;
- Le budget du Burundi est un budget double ;
- Les dépenses financées par les dons en capital sont orientées vers des programmes qui créent un double budget ;
- Tous les agrégats du budget du Burundi ne sont pas crédibles ;
- La réglementation budgétaire burundaise est à l'Etat primaire ou simplement les pratique budgétaire ne sont par bien régies ;
- Les dépenses financées par la dette extérieure dépendent de la situation politique ;

Dans la première section, nous répondons à la question qui suppose que les réglementations du BGE Burundais sont à l'Etat primaire. Nous observons que l'homme politique burundais ne s'intéresse pas au problème des finances publiques car, dans la constitution burundaise, les finances publiques occupent un nombre réduit d'article. Par contre, les finances communales sont réglées avec trop de rigueur (par l'administration centrale) dans la loi de base, ce qui constitue un paradoxe. Ce phénomène vient de l'ajustement du planificateur central face aux recommandations de décentralisation par les bailleurs. Nous constatons que le parlement a un rôle figurant dans le vote du budget car l'exécutif peut mètre en place un budget

par décret-loi. Le BGE voté par le législateur n'a pas de loi qui règlemente son exécution. Chacun des régimes qui se succèdent manie les chiffres et les mots du BGE Burundais comme il le veut. Nous avons pu analyser les règles budgétaires qui sons énoncées annuellement dans le BGE.

Dans la deuxième section, nous présentons la structure des agrégats budgétaires du BGE initial. Nous avons pu montrer que le planificateur burundais suit les innovations de la classification budgétaire. A partir de 2005, le Burundi a essayé de s'adapter au GFSM-2001 du FMI, en codifiant l'ancienne classification par nature suivant la classification fonctionnelle et économiques (classification que Fölscher (2006) dénomme *Classification Multidimensionnelle* du budget). A l'heure de déterminer les agrégats, la codification ne peut pas nous permettre de localiser les dépenses de sécurité sociale et celles de sécurité sanitaire. Dans la classification, il y a la codification par nature des recettes ou des dépenses mais aussi des programmes. Les recettes sont subdivisées en deux : les recettes courantes constituées par les produits fiscaux et non fiscaux en plus des dons courants. Les dons en capital, même s'ils sont parmi les dons, ensemble avec les dons courants, sont des recettes directement affectées. Les dépenses sont réparties en deux aussi : les dépenses financées par les recettes courantes et les dépenses financées par les recettes directement affectées. Les premières forment le budget ordinaire et le budget d'investissement par nature et les secondes forment le budget d'investissement par programme. Pour réaliser l'équilibre budgétaire, le planificateur recourt aux dettes intérieures et extérieures de même que les dettes rétrocédés ou rééchelonnées. Dans cette section nous montrons que le déficit budgétaire réel est de plus de 50% et qu'il est financé par les dons en capital, les dettes, les tirages sur prêts au développement et les prêts rétrocédés ou rééchelonnés.

Dans la troisième section, nous analysons l'évolution des dépenses des recettes entre 1965 et 2011. Nous voyons que la dette extérieure détermine

la tendance du budget du Burundi. Plus les dettes extérieures s'épuisent, plus les problèmes sociopolitiques, dont notamment les coups d'Etat, s'approchent. A partir de cette observation, nous concluons que les budgets par programme financés par les dons en capital et les tirages sur dette directe ne servent qu'à entretenir le népotisme en montrant que peu de programmes réussissent dans les pratiques budgétaires burundaises. Pour compléter ce chapitre, nous rédigeons une conclusion générale sur les pratiques budgétaires en général, les dépenses publiques et l'analyse du BGE du Burundi.

QUATRIEME PARTIE.

CONCLUSION GENERALE.

L'étude que nous venons de réaliser fixe l'attention sur la structure du BGE. Dans l'analyse de la structure du budget, nous avons d'abord défini l'Etat comme sujet du secteur public. Ensuite, nous avons extrapolé cette définition sur celle du bien public. La conclusion théorique nous montre que l'Etat non seulement fournit les biens et services collectifs mais aussi il fournit les biens et services préférentiels tels que l'individu de la collectivité l'exprime par le vote démocratique.

Le bien-être, dans un état démocratique moderne des économies avancées, est atteint d'abord par la fourniture des biens et services publics purs et ensuite par la fourniture des biens préférentiels. La Banque Mondiale et l'OIT ont vulgarisés ce modèle vers les années 1976 en exigeant de l'Etat la disposition à l'homme d'un nombre maximum possible de biens et services. De cette façon, l'état fixe le salaire minimum obligatoire (pour augmenter le pouvoir d'achat) et stimule la croissance économique pour ainsi maximiser la quantité de biens et services disponibles ou maximiser le bien-être individuel proprement dit.

Dans les PVD, généralement à système politique dictatorial, la théorie du bien-être devient difficilement observable à cause de la persistance et l'omniprésence des institutions en état de dysfonction. Néanmoins, il faut nuancer les services publics (ou étatiques) des PVD, si primitifs soient-ils, et les services publics des économies avancées. La nuance s'exprime à travers la dialectique entre maximisation du bien-être et la maximation des capacités de l'individu pour atteindre le bien être. Dans cette dialectique

exprimée dans la section 2 du chapitre II, le bien-être est décomposé *« en opulence* (revenu, richesse ou possession des biens et services de première nécessité*), en utilité* » (Anand et Ravallion, 1993 : 134) et en « *bonheur ou satisfaction* ». Le bien-être est différent de la qualité de la vie ou de l'être bien qui s'exprime par la capacité de vivre longtemps, d'être bien nourri, d'avoir une bonne santé, d'être éduqué (alphabétisé et cultivé), etc.

De cette dialectique, nous concluons que, dans les PVD, devant les revenus faibles du secteur public, l'Etat peut difficilement fournir le bien-être. Il peut plutôt fournir les capacités de l'individu pour atteindre l'être-bien. Pour chaque niveau de l'économie, la structure du budget connaît une certaine problématique et une théorie propre pour concilier les deux points de vue.

Les activités administratives, territoriales, militaires, juridiques, économiques, financières, pénitentiaires, … de l'Etat, sont financées par le BGE. Pour atteindre les objectifs (dans ces activités) ultimes du paragraphe précédent, l'Etat fixe les règlements budgétaires. Dans ces derniers, nous rencontrons les procédures budgétaires et les principes budgétaires qui déterminent le système budgétaire. C'est le système budgétaire qui oriente la structure et les techniques budgétaires. Ces dernières font ressortir le système de gestion des finances publiques et les techniques de prévisions budgétaires.

Le système de gestion des finances publiques dans les économies avancées reste toujours (au niveau fédéral ou au niveau de l'administration du territoire) de base-caisse (*line-items basis*). Les mêmes économies avancées ont toujours adapté leurs modèles de gestion des finances publiques avec la demande croissante de la transparence mais aussi avec l'augmentation du volume des recettes et la réduction des dépenses. A partir des années 1990, les économies avancées tentent d'introduire la comptabilité par exercice ou

la comptabilité de l'entreprise privée (a*ccrual-basis*) dans la gestion des finances publiques.

Quant aux modèles de prévision, les économies avancées suivent toujours (au niveau fédéral ou de l'administration central) la prévision par nature ou par fonction. Toujours à partir des années 1990, les économies avancées sont entrain d'harmoniser la prévision budgétaire et la comptabilité publique qui forment le système même de la gestion des finances publiques.

Dans le premier chapitre, nous concluons que le système budgétaire moderne est caractérisé par le rapprochement de la prévision budgétaire et la comptabilité publique suivant les enregistrements des opérations par exercice (la comptabilité publique par exercice-*Accrual-basis public accounting*). Dans l'actualité, les pays pionniers à appliquer ce système budgétaire sont la Nouvelle-Zélande et l'Australie. Dans le reste des économies avancées, ce système a rencontré une structure budgétaire et des finances publiques complexes. L'OCDE et l'UE exigent que les pays membres adoptent ce système révolutionnaire.

Au niveau mondial, il y a eu des réformes profondes pour s'adapter à l'*accrual-basis*. Nous faisons allusions au nouveau Système de Comptabilité Nationale promu par l'ONU depuis 1993 (SNA-1993) et au Système de Comptabilité Publique et Budgétaire du FMI promu aussi depuis 2001 (GFSM-2001) mais actualisé en celui de 2008. Dans les PVD, nous concluons que chaque fois il y a un ajustement aux nouveaux systèmes de l'ancienne métropole et du FMI.

Au chapitre deux, nous présentons la problématique d'implantation du secteur public et du système budgétaire dans les PVD et spécialement dans les PASS. Les PVD font face aux problèmes élémentaires du système budgétaire tels que la recherche de la stabilité, la recherche de la

redistribution et la recherche de l'assignation équitable de la richesse. Pour atteindre le bien-être de la population des économies avancées, les planificateurs ajoutent sur ces trois problèmes l'équilibre territorial, la promotion de la politique industrielle et technologique. Or ces trois derniers problèmes ne sont pas encore pragmatiques dans les PVD. Ainsi, sur ces problèmes, il faut aussi ajouter (dans les PVD) le problème du sous-développement qui exige la réduction de la pauvreté et le développement des capacités. Le constant est que les pays de l'Afrique Subsaharienne connaissent une structure institutionnelle budgétaire semblable à celui de l'ancienne métropole coloniale respective à chaque pays.

Au niveau des pratiques budgétaires, les PVD devront résoudre le problème de manque de recettes suite à une économie non monétisée, la petite partie monétisée étant informelle. Le manque de recettes conduit au recours à la dette extérieure ou intérieure. Comme dans les PVD il y a des gouvernements non démocratiques, avec des administrations faibles et inexpérimentées en termes de taxation, une population rurale dominante et une fourchette de taxation réduite, il y a une différence entre les économies avancées et les économies en voie de développement au niveau des agrégats budgétaires fiscaux.

Les budgets des PVD sont dominés par une dette extérieure élevée et les dons. La conséquence est que les PVD ne suivent que les recommandations du créditeur et du donateur, produisant ainsi une influence des économies avancées sur les économies en voie le développement. Cette influence s'observe au niveau du donateur et du créditeur multilatéral et surtout au niveau de l'ancienne métropole coloniale.

Dans les PASS, l'influence de l'ancienne métropole est généralisée car les pratiques budgétaires trouvent leur origine dans celles de son ancien colonisateur. Nous observons que les pratiques budgétaires des PASS sont

très variées au niveau individuel. En effet, dans ces pays, l'*accrual-basis* est instauré pour certains programmes, alors que pour le budget ordinaire le *line-Items* domine. Au niveau des règlements du système budgétaires, il y a des différences entre le système Westminster et le système budgétaire des PASS Francophones ou de l'Europe Continentale. De même, le système budgétaire français et belge présente des ressemblances très marquées avec le système budgétaire des PASS francophones. Ces ressemblances sont observables au point de vue normatif. Dans la pratique (l'approche positive), ces ressemblance se réduisent et disparaissent parfois.

L'objectif de présenter la théorie actuelle sur le BGE correspond au chapitre I. L'objectif d'analyser théoriquement la problématique du financement du secteur public des PASS correspond au chapitre II. Dans le chapitre III, il a été question de définir le cadre globale de cette étude dont notamment l'approfondissement de l'analyse du problème et des antécédents, ainsi que la présentation du Burundi comme lieu des pratiques budgétaires de l'Etat. Le Burundi est pris comme un sujet des pratiques budgétaires qui nous intéressent. Dans le chapitre IV, nous atteignons l'objectif de montrer qualitativement la structure et l'évolution du BGE Burundais.

Le chapitre IV est réparti sur trois sections. Dans la première section, nous analysons les institutions budgétaires du Burundi au niveau du gouvernement central et au niveau du gouvernement local. Nous constatons que le Burundi connaît une institution budgétaire depuis 1964 mais que le respect des normes mises en place est difficilement vérifiable. C'est pour cela que les bailleurs de fonds ont exigés les réformes des années 1990 et celles qui ont commencé en 2008 pour se terminer en 2011. Dans la même section, nous observons que les finances publiques du Burundi sont régies par une réglementation très récente (depuis 1964, suivant les références des préambules des Loi du BGE). Nous avons vu aussi que l'exécutif présente leur pouvoir sur le législatif au moment de déterminer le BGE Burundais.

Cela est du à une situation dictatoriale, à une constitution peu claire sur les finances publiques ou, le plus récent, à une dominance du parlement par le Parti au Pouvoir. La constitution du Burundi ne présente explicitement aucun signe de contrôle de l'économie par le budget.

La deuxième section du chapitre IV, analyse la structure de BGE du Burundi. De cette section, il découle que le planificateur différencie nettement le budget ordinaire et le budget d'investissement sans toutefois différencier les recettes directement affectées à ces derniers. Les recettes fiscales et les recettes non fiscales n'atteignent pas généralement 50% du BGE mais sans inclure les contributions à la sécurité sociale et la contribution au système de santé des travailleurs de la fonction publique. Or les recettes fiscales et non fiscales, ainsi que les dons courants, financent le budget ordinaire et d'investissement. Il convient de constater que dans les budgets consultés, le budget d'investissement du Tableau B_2 ne peut pas être financé par les dettes intérieures, les dettes rétrocédées et les prêts auprès de la BRB comme le planificateur le montre.

Dans la même section, nous concluons que le budget ordinaire et celui d'investissement sont planifiés suivant la classification par nature et la planification base-caisse. Il y a une association du GFSM-2001 au niveau seulement de la codification et du calcul des agrégats. Les agrégats budgétaires ne peuvent pas être comparés à ceux des économies avancées puisque une partie importante (plus de 90%) de la population n'est pas touchée par les recettes budgétaires. Il faut signaler aussi qu'environ 50% des recettes budgétaires dépendent indirectement de l'étranger dans ces dix dernières années. Si dans ces 50%, nous retirons les recettes fiscales et non fiscales ainsi que les recettes sur le commerce extérieur, nous obtenons les dons courants. Le financement du déficit public est réalisé par les dettes extérieures et intérieures, les dettes rétrocédés ou rééchelonnées.

Le budget double s'observe d'autant plus que le reste des dépenses non ordinaires est conçu par programme. Le rapport entre le budget par programme, les recettes en dons et en capital et les tirages sur dette directe est un rapport d'égalité. Ce rapport rompt directement le principe d'universalité. En effet, toutes les dépenses en programme ont des recettes correspondantes, programme par programme. Les programmes ne sont pas détaillés comme dans le budget ordinaire et ne coïncident pas toujours avec les besoins réels locaux.

Le budget double que nous avons observé provoque un déséquilibre au niveau de l'allocation efficiente des recettes. En effet, les fonctionnaires attachés aux programmes sont mieux payés et travaillent dans de bonnes conditions qui provoquent une tendance au népotisme. Les dettes extérieures qui financent les programmes suivent une tendance qui confirme le népotisme à cause de son rapport avec les situations de crise ou d'instabilité politique.

Avec les données de statistiques financières internationales nous voyons que la dette extérieure fait ressortir trois observations :

- Les bailleurs des fonds extérieurs financent le Burundi quand ils sont relativement sûrs pour ce qui est des conditions de sécurité et des conditions de politique intérieure. Quand ces conditions se détériorent ou sont défavorable géopolitiquement ou socialement, la dette extérieure diminue. Quand ces conditions s'améliorent ou son favorables géopolitiquement ou socialement les bailleurs de fonds ouvrent le robinet ;
- Les groupes politiques réagissent aux conditions de l'évolution de la dette. Quand la dette extérieure se réduit, les groupes politiques influents sont mécontents car les budgets alloués aux programmes sont réduits. C'est pour cela que chaque fois que la dette extérieure

se réduit, il y a un coup d'Etat qui suit ou une restructuration politique profonde. Ainsi, la dette extérieure est un instrument de calmer les opposants au régime ;

- Les alternatives au coût d'Etat correspondent aux moments de réformes profondes imposées avant l'obtention du financement extérieur. Dans ce cas, les gouvernements produisent une bonne image devant les bailleurs en faisant varier légalement les variables de bonne gouvernance. Le respect des normes introduites dans les réformes n'est pas directement vérifiable. Les modèles de restructuration du système budgétaire et le système des finances et du secteur public pour attirer les bailleurs de fonds s'observent en 1972, en 1990 et en 2008 et même en ce début de 2013. Bref, le planificateur burundais sait que personne ne peut pas le contrôler au Burundi et le bailleur de fond ne le sait pas. Ce dernier propose des réformes sur les contrôles budgétaires qui sont acceptés facilement (en se mettant dans la tête du bailleur de fonds) afin que l'argent arrive rapidement ;
- En finançant les programmes, dans les conditions précédentes, les bailleurs de fonds courent le risque de perdre l'investissement ou les objectifs socio-économiques voulus. Néanmoins, les bailleurs considèrent les montants prêtés comme réduits pour être prêts à les perdre par rapport peut être aux intérêts correspondants. Des questions ouvertes sont de savoir comment les investisseurs savent que peu d'entreprises publiques burundaises peuvent générer de bénéfices et, depuis l'époque des Programmes d'Ajustement Structurel, continuent de financer les programmes qui fonctionnent via ces entreprises ou via des agences similaires ? Est-ce-que une partie des délégations des gouvernements donateurs, des agences ou ONG internationaux qui canalisent les financements extérieurs ne voient pas cette manipulations ou ne sont-elles pas corrompus aussi ou sont complices ?

A la fin de ce travail, nous observons que notre but d'analyser la structure du BGE du Burundi a été atteint d'une manière générale. Nous sommes parvenus à analyser le système institutionnel qui entoure les pratiques budgétaires burundaises. Nous avons décomposé les parties budgétaires chiffrées que nous avons analysées systématiquement le long du quatrième chapitre. De plus nous avons essayé de confronter les données chiffrées avec les problèmes institutionnelles du Burundi.

Dans une analyse qualitative descriptive, la vérification des hypothèses est facultative mais elle est toujours importante. Pour cela, nous allons établir la relation entre les résultats de notre analyse et la vérification des hypothèses de départ :

- L'hypothèse H-1, qui supposait que le système budgétaire burundais est moderne et actualisé suivant les normes internationales de réglementation, est vérifiée à partir de 1992. A partir de 1995, la planification disposait d'un plan comptable de la comptabilité publique et budgétaire. En 2008, le Burundi s'est doté d'une loi organique des finances. À partir de 2011, le Burundi est entrain d'implanter le système de comptabilité à partie double dans la comptabilité de l'Etat. Aussi, il faut constater que cette comptabilité publique à partie double est synchronisée avec la comptabilité budgétaire à partie simple et la classification budgétaire. Néanmoins, il faut prendre ces résultats avec précaution puisque la mise en œuvre globale des réformes de la période entre 2008 et 2011 commence « à s'appliquer » dans l'exercice budgétaire 2013 (affirmation peut-être vérifiable à la fin de l'exercice 2013) ;
- Les agrégats budgétaires que nous avons analysés présentent une anomalie par rapport aux économies avancées. Les variables fiscales intérieures occupent la moitié des chiffres fiscales clés tandis les recettes extérieures dépassent plus de 40% du totales des recettes.

Soit, le secteur public burundais est financé à plus de 40% par les activités économiques des collectivités étrangères. La population contribuable est inférieure à 10% dans tous les agrégats fiscale puisque 90 de la population travaille dans le secteur informel rural agricole. Les recettes fiscales intérieures concernent un certain nombre d'entreprise et pour un nombre réduit de produits comme le café, le thé et les boissons gazeuses. Les résultats précédents montrent que l'hypothèse H-2 est vérifiée. Néanmoins, les contribuables peuvent se comporter de la même manière que ceux des économies avancées au niveau des recettes intérieures, pour ce qui est de la réticence à payer l'impôt ;

- Le budget du Burundi reste toujours double (ou multiple si on tient compte de plusieurs groupes de recettes affectées aux programmes) avec le budget en capital calculé à part et le budget courant calculé à part. Le budget burundais est doublement double au niveau des recettes et au niveau des dépenses. Ce qui le distancie des budgets des économies avancées. En effets plus de 40% du budget des dépenses sont dépecées en plusieurs dizaines de programmes qui connaissent l'origine des recettes. Ce qui est curieux c'est qu'un groupe d'une vingtaine de donateurs/bailleurs de fonds financent, programme par programme, jusqu'au budget courant. Au niveau du budget courant l'universalité budgétaire n'est strictement respectée qu'au niveau des dépenses sauf pour le cas des dépenses courantes en programmes. Comme l'hypothèse H-3 est vérifiée au niveau du budget en capital avec comme recettes les dons et les dettes, nous concluons que tout les risques de la fragmentation de plus de 40% du budget constituent une menace permanente des pratiques budgétaires burundaises depuis 1966 ou le budget d'investissement à été systématiquement budgétisé à part jusqu'en 1991. A partir de 1992, le document budgétaire est unique mais la dualité reste toujours apparente. La vérification de H-3 nous fait conclure que c'est très

difficile contrôler les recettes et les dépenses d'une centaine de programmes par mois et par ans, sans risquer un coût administratif élevé ou sans risque de se tromper ;

- Le H-1 est vérifiée strictement depuis 1964, et les flux de dette et de dons ont continué jusqu'à la réforme de 2008. Cela implique qu'il y a toujours des zones obscures que les bailleurs des fonds n'ont pas encore vérifiées puisque cela n'engage qu'eux seul. Les 90% de la population ne payant pas l'impôt, ne dépendant pas du bon fonctionnement de l'Etat sur le court et le moyen terme, ont laissé les bailleurs des fonds contrôler l'Etat. De plus, l'Etat ne peut jamais perturber les salaires des fonctionnaires et les outils basiques du fonctionnement de l'Etat. Notre analyse conclut que si toute la population intérieure payait les impôts pour financer au moins 90% des recettes et des dépenses, le planificateur burundais consoliderait toutes les recettes pour financer les programmes éventuels. Aussi cette population aurait intérêt à vérifier l'usage des impôts. Pour le cas des dons, il suffit que les bailleurs constatent que leurs objectifs voulus sont atteints à travers les dons/dettes et il avalise les programmes suivants. Exemple d'objectifs : stopper l'immigration clandestine. Si le bailleur comme la Belgique demande au Burundi de stopper l'immigration clandestine, c'est facile. Le planificateur l'informe que cela est possible si on encadrait les jeunes. Ensuite le bailleur donne l'argent de l'encadrement des jeunes et le planificateur met le montant dans sa poche et utilise d'autres mécanismes salles comme l'emprisonnement ou même l'élimination physique. Comme le Burundi dispose toujours des indices de dictature combien de personnes peuvent dénoncer un gestionnaire qui a consommé tout le budget du programme destiné aux malades du SIDA ou de la malaria ? H-2 et H-3 vérifiées, il est très difficile de contrôler les dons/dettes et les programmes correspondants. Depuis 1964, les bailleurs de fonds ont été trompés ou sont

complices, puisque la quantité de milliards d'aide et de crédits devrait avoir montré des fruits, si elle était bien gérée. La section 3.3 du chapitre IV à montré qu'il y a une spéculation su les aides et la dette extérieure, ce qui confirme, d'une forme ou d'une autre, une institutionnalisation de la corruption chez le planificateur burundais. Cette institutionnalisation de la corruption n'est pas observée sur le budget courant, sauf que pendant une période où l'entente entre le bailleur et le planificateur sont bonne, les recettes intérieures sont négligées et donc diminuent.

Vue ces résultats d'analyse, nous formulons les recommandations suivantes :

1. Au niveau général, dans la prévision budgétaire :

Il faut encourager les pays à réformer leur système de gestion du secteur public. En harmonisant le BGE avec la Comptabilité Publique, l'Etat réduirait les écarts entre le budget initial et le budget final. En introduisant, les techniques de comptabilité par exercice au niveau de la gestion des finances publiques, les Etats réduiraient le temps des procédures budgétaires et comptables publiques en même temps que les coûts de transactions. L'inclusion des budgets de tous les niveaux de la structure de l'Etat dans le système comptable permet un contrôle relatif du système complexe des finances publiques.

2. Chez les bailleurs de fonds :

- Il faut augmenter les mécanismes de contrôle de la gestion des programmes ;
- Pour des programmes dont les objectifs sont philanthropiques ou de promotions commerciales sans contrepartie politique ou géopolitiques (les résultats doivent apparaître nécessairement au

Burundi, pour l'intérêt du donateur), il faut que le bailleur le fasse lui même et accepte un contrôle éventuel de l'Etat ;

- Pour les intérêts politiques ou géopolitiques, il faut se référer à la première recommandation au risque d'enrichir les dirigeants au détriment des populations locales qui vont payer ce qu'elles n'ont pas consommé. Exemple : Des soldats qui tombent sous le casque de l'ONU en Somali, au Darfour ou au Soudan par exemple devraient être compensé par une meilleure gestion des programmes correspondants, ce qui n'est pas peut-être le cas ;

- Pour la construction des infrastructures tant nécessaires au Burundi, c'est très important que le bailleur soit lui même exécutant pour produire l'infrastructure et ensuite demander la compensation avec une garantie claire pour les générations futures qui vont rembourser le crédit de l'infrastructure. Les bailleurs devraient se poser la question suivante : Est-ce-que, 20 ans après la construction d'une route ou d'un pont, le successeur du partenaire physique actuel va-il me rembourser si le bien public n'existe plus, a été mal produit ou n'a jamais existé ?

3. Au niveau du Burundi, nous formulons les recommandations suivantes :

- Dans les réglementations, il faut mettre en place une loi des finances beaucoup plus restrictive qui limite et contrôle l'exécutif et le législatif tant au niveau du BGE qu'au niveau de son exécution. Les niveaux plafonds ou planchers pour certains agrégats budgétaires Burundais, notamment le déficit budgétaire, le taux de croissance des dépenses, le niveau de la dette, le niveau des encours dans les comptes du trésor, les transferts territoriaux, ... doivent être très précis. Les tentatives du planificateur de changer les contraintes budgétaires, année par année (suite à une LOFP peu stricte sur les variables fiscales et budgétaires) et fonction par fonction, peuvent

être abandonnées et remplacées par la mise en place des institutions de gestion publique plus stables ;

- L'INSS et la Mutuelle de la Fonction Publique ne pourront pas supporter la demande du service social ou sanitaire en cas de crise économique ou suivant le rythme de tertiarisation de l'économie, qui augmente le chômage et l'assistance sociale. Par conséquent, la mutuelle de la fonction publique et l'INSS devraient être inclus dans le BGE pour ne pas générer des risques de détérioration de la vie des pensionnées et des chômeurs. En même temps, l'Etat inclurait les cotisations sociales des agriculteurs, des employés ménagers, des conducteurs de véhicules, des commerçants, etc. et donc de tous les travailleurs. Cela permettrait d'assurer leur vie future de retraités ou d'invalidité suite à la vieillesse ou aux accidents laboraux mais aussi pour réduire le coût du service et des produits de santé ;
- Le système fiscal devrait augmenter les recettes, au niveau de l'IRPP en considérant tous les travailleurs sans négliger ceux qui reçoivent des sommes moindres. La TVA devrait s'appliquer forfaitairement sur toute personne qui vend (à partir de la vente des terres cultivables, de la vente d'un régime de banane, vente d'un lapin, ...). En effet même si c'est un échange qui met en mouvement 1000 BIF ou moins de 50 centimes d'euro ou dollars, c'est une transaction. Dans ce cas, l'Etat pourrait éventuellement atteindre les transactions effectuées par les agriculteurs qui consomment pourtant les biens et services public ;
- Quand à l'impôt sur les revenus des sociétés, il faut inclure toutes les entreprises sans négliger les petites boutiques. Les recettes peuvent s'augmenter au niveau de l'acquisition des biens et services contrôlables comme l'achat des vaches, des terrains agricoles, des chèvres, etc. Ceci permet de contrôler l'économie mais aussi de conscientiser à la population que le service public n'est pas gratuit ;

- Il existe des recettes fiscales qui sont peu significatives dans le BGE. Il faut supprimer celles qui ne sont pas d'accise. Pour les taxes sur la consommation du vin et de la télédistribution, au lieu d'augmenter les recettes, elles les réduisent. En effet, un burundais qui veut boire du vin ou utiliser l'internet a tendance d'abandonner le produit si son prix augmente de 50 à 100%. Il en est de même pour les taxes sur les véhicules, les nouvelles technologies, les autres biens et services importés et certains autres impôts comme par exemple : la taxe sur le poisson vendus ; la taxe d'abatage des animaux et la taxe forfaitaire sur les colis postaux ;
- Le gouvernement burundais pourrait augmenter des recettes pour financer l'éducation et la santé. Dans ce cas, il introduirait un impôt sur toutes les maisons de la campagne du Burundi par exemple, faute d'introduire un impôt par HAV mal vu. L'Etat peut aussi imposer sur les bovins et les gros bétails, de même que les propriétés agricoles. En effet, les gents de milieux ruraux voient leur éducation et la santé financées par l'extérieur ou les nationaux ou résidents salariés et cela ne peut pas durer longtemps comme ça se remarque après la crise financière dans les pays à économies avancées ;
- Il faut augmenter les recettes en augmentant significativement les droits administratifs tels que les soins et certificat vétérinaires, les droits et frais administratifs du travail, les frais administratifs sur services publics rendus ;
- Dans le cadre d'augmenter les dons courants, le pays peut négocier les dons dans d'autres pays autres que les anciennes métropoles ;
- Les bailleurs de fonds pour les dons en capital et les dettes devraient rendre flexible les destinations des fonds pour financer le budget ordinaire ou des grands projets. Le pays étant dans une phase primaire de son économie, tous les investissements en infrastructure lourdes visant à augmenter le nombre de travailleurs de la fonction publique peuvent être plus rentables que les programmes de

production des biens et services. Cela est nécessaire puisque les services publics primaires comme l'éducation, la justice, le service sanitaires, etc., sont de loin insuffisants. Les projets les plus rentable au sens de Sen Amartya sont : La construction des hôpitaux, des écoles, l'ampliation de l'université publique, la construction des barrages, etc. Ces derniers pourrait absorber le chômage à court et à moyen terme et, l'état pourrait rembourser les dettes à partir des impôts et taxes causés par l'augmentation de l'activité économique et de la consommation ;

- La suppression des programmes isolés en les remplaçants par le financement de certains objectifs logiques et quantifiables des programmes de mise en place des infrastructures publiques. Dans ce cas, le gouvernement réaliserait un budget par programmes et non par ministère. Les bailleurs de fonds financeraient ses objectifs dans chaque programme. Cela réduirait les écarts entre les fonctionnaires attachées aux programmes et les fonctionnaires de l'Administration Générale de l'Etat. En même temps, le nombre des fonctionnaires allouées aux programmes isolés se réduirait fondamentalement tout en augmentant le nombre de nouveau fonctionnaires salariées via le budget d'Investissement. De plus, les programmes isolés favorisent le non rentabilité des fonctionnaires travaillant à temps plein ;
- Le Burundi comme un petit pays avec peu de montants budgétisés peut user la prévision par programme suivant les modèles de l'entreprise privée ou de petite ville des économies avancées ;
- La consolidation du budget du Burundi est nécéssaire en incluant les budgets des organismes autonomes et fédérés.

4. Quelques lignes des recherches.

Dans les PASS :

- Dans les Finances Publiques en général, la connaissance de l'influence des pays, au niveau des pratiques budgétaires, sur les

autres pays nous permettra de savoir l'impact d'une pratique par rapport à l'autre et leur compatibilité, de connaître les causes de certaines pratiques budgétaires, etc. ;

- L'analyse économiques de l'influence de la métropole sur les pratiques budgétaires, pays par pays, donnera une piste sur les points de vue normatif et positifs du secteur public des PASS sur la question de la réforme des institutions ;
- L'exploration des systèmes budgétaires des PASS, cas par cas, permettrait de savoir les causes institutionnelles budgétaires de l'échec des mécanismes d'aides et de crédits octroyés aux PVD;

Sur la structure du BGE et des finances publiques du Burundi il faut résoudre les problèmes suivants, sans toute fois être exhaustif :

- L'analyse de la structure des recettes et des dépenses avec des données beaucoup plus nombreuses du budget exécuté, montrerait où se trouve les problèmes de collecte des recettes ;
- La compréhension de la relation entre les crises politiques et la dette publique extérieure est ouverte pour débat et pour les études ultérieures ;
- La vérification de l'efficience du modèle d'allocation des dons en capital et les tirages sur les dettes extérieures vers des programmes spécifiques n'est pas encore claire ;
- Il faut chercher les réponses aux questions suivantes : quels sont les caractéristiques des bailleurs de fonds au Burundi ou dans un autre pays qui reçoit les dons à grande échelle ? pourquoi financent-ils : sont-ils des philanthropes, des investisseurs, des promotionistes d'entreprises ou des produits, des acteurs politiques-géopolitiques, … ? En effet, les dons/dettes constituent un agrégat qui représente plus de 40% dans les BGE analysés, plus que tout autre agrégat budgétaire observé et les donateurs se transforment en contribuables qu'il est nécessaire d'analyser ;

- Les budgets des communes, des entreprises publiques et parapubliques ne sont pas analysés. Leur analyse permettrait de faire une comparaison entre les dépenses du secteur public burundais avec celles des économies avancées ;
- La construction d'un modèle d'augmentation des recettes burundaises dans une économie informelle pourrait aider le gouvernement à réduire les déficits public.

Nous terminons ce travail en faisant observer que la structure du BGE du Burundi est un concept vaste. Dans le texte précédent, tout n'a pas été analysé. Nous avons formulé des hypothèses et nous avons réalisé cette étude suivant les ressources disponibles. Pour cela, des recherches ultérieures sur ce thème complèteront énormément ce travail. Aussi, nous remercions toute personne qui apportera des corrections des erreurs éventuelles, dont néanmoins nous assumons la responsabilité totale, dans le but d'améliorer la qualité scientifique ultime que nous avons voulu obtenir.

CINQUIEME PARTIE.

BIBLIOGRAPHIE.

a. LOIS ET DECRETS-LOIS CONSULTES.

Loi du 19 Mars 1964 portant Règlement Général sur la Comptabilité Publique de l'Etat ;

Décret-loi n°1/171 du 10 Décembre 1971 modifiant la loi du 19 Mars 1964 ;

Décret-loi n°100/039 du 30 Décembre 1989 portant modification de la loi du 19 Mars 1964 ci-haut citée ;

Décret n°100/238 du 30 Décembre 1989 portant Nomenclature Générale et Codification Fonctionnelle, Economique, des Recettes,…du Budget Général de l'Etat ;

Décret n°100/159 du 19 Novembre 1990 portant nomenclature Générale fonctionnelle, Economique au Budget Général de l'Etat ;

Décret n°100/113 du 18 Juillet1991 portant nomenclature des dépenses en capital et intégration au budget général de l'Etat des Investissement publics ;

Décret-loi n°100/60 du 06 Juin 1995 portant approbation du plan comptable de l'Etat ;

Décret-loi n°1/04 du 31 Janvier 1989 portant Réforme de la taxe sur les transactions tel que modifiées à ce jour ;

Accord d'Arusha pour la Paix et la Réconciliation au Burundi, tel que promulguée par la loi n° 1/017 du 1er Décembre 2001 ;

Décret n°100/168 du 31 décembre 2004 portant approbation du Plan Budgétaire et Comptable de l'Etat ;

Loi n°1/ 010 du 18 mars 2005 portant promulgation de la constitution de la république du Burundi ;

Loi n° 1/02 du 11 Janvier 2007 Instituant le code des douanes ;

Loi n°1/35 du 4 Décembre 2008 relatives aux finances publiques ;

Loi n°1/02 du 17 Février 2009 portant l'institution de la Taxe sur la valeur ajoutée « T.V.A » ;

Loi n°1/04 du 17 Février 2009 portant sur Transports Intérieurs Routiers ;

Loi n°1/10 du 30 Juin 2009 portant sur l'Application du Tarif Extérieur Commun « T.E.C » de la Communauté Est Africaine ;

Loi n° 1/11 du 14 Juillet 2009 portant création de l'Office Burundais des Recettes ;

Loi n °1/27 de Juillet 2009 portant révision du système de Taxation des Carburants ;

Loi nº 1/002 du 31 septembre 1993 portant fixation du budget général révisé de la République du Burundi pour l'exercice 1993 ;

Loi nº 1/021 du 31 décembre 2004 portant fixation du budget général de la République du Burundi pour l'exercice 2005 ;

Décret nº100/233 du 22 août 2012 portant missions, organisation et fonctionnement du Ministère des Finances et de la Planification et de la Planification du Développement Economique ;

Décret n°100/255 du 18 octobre 2011 portant règlement général de gestion des budgets.

b. REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES ET HEMEROGRAPHIQUES GENERALES[174].

ABBOTT, P.; ANDERSEN, T.B. et TARP, F. (2010). IMF and economic reform in developing countries. **In:** T*he Quarterly review of economics and finance*, vol. 50, pp. 17-26.

ABEGAZ, B. (2005). Multilateral aid for Africa. Department of Economics, college of William and Mary, William School. **In:** *Economics systems*, 29, pp. 433-454.

ADAM, B. (2003). *Aid, public expenditure and Dutch Disease*. (SAE WPS/2003-02.

AGENOR, P-R.; BAYRAKTAR, N. et AYINAOUL, K.E. (2008). Roads out of Poverty? Assessing the links between aid, public Investment, growth, and poverty reduction. **In:** *Journal of Development Economics*, Vol. 86, and pp. 277-299.

AGULLÓ AGÜERO, A. Et al. (2007). *Derecho financiero y Tributario I*, 3eEd, FVOC, Barcelone.

AHISHAKIYE, H. (2009a). Dépenses de santé catastrophiques : cas du Burundi**. In :** *Cahier de l'IDEC*, Vol 3, N°5. URL : http://spip.idecburundi.org/IMG/pdf/ci_v3_5_ahishakiye.pdf, visité le 03/04/2013 à 10:56´.

AHISHAKIYE, H. (2009b). Espace budgétaire et viabilité des dépenses publiques dans le secteur de la sante au Burundi**. In :** *Cahier de l'IDEC,*

[174] Les ressources hypertextes (Liens hypertextes ou URL) sont montrées pas soulignement dans le texte, par changement de couleur du caractère ou par les adresses URL strictement montrées dans les notes de bas de page si nécessaire. Pour le lecteur disposant d'accès internet, il faut appuyer sur la touche Ctrl du clavier et en même temps cliquer avec le bouton gauche de la souris sur le lien hypertexte concerné. Il faut ensuite permettre l'ouverture du document concerné. Une partie des ouvrages cités ici a été consultée mais sans références directes dans le texte.

Vol. 3, N°4. URL : http://spip.idecburundi.org/IMG/pdf/ci_v3_4_ahishakiye.pdf, visité le 03/04/2013 à 11:02´.

AISEN, A. et JOSE VEIGA, F. (2005). The Political Economy of Seigniorage. **In**: *IMF Working Paper***,** WP/05/175.

AJAMA, T. et ARON, J. (2007). Fiscal renaissance in a democratic South Africa. **In:** *Journal of Africa Economics*, vol. 16, n°5, pp. 745-781.

ALBERDI BIDAGUREN, J. et BIDAURRATZAGA AURRE, E. (2009). La nueva política exterior y de cooperación de España con el continente Africano. El asocianismo Interesado del Plan Africa. **In:** *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, vol. 84, pp. 201-220.

ALESINA, A. et DOLLAR, D. (2000). Who gives foreign aid to whom and why? **In:** *Journal of Economic Growth*. Vol. 5 (1), pp. 33-41.

ALESINA, A. et WEBER, B. (2002). Do corrupt governments receive less foreign aid? **In:** *The American Economic Review*, Vol. 92 (4), pp. 1126-1137.

ALESINA, A., HAUSMANN, R. HOMMES, R. et STEIN, E. (1999). Budget institutions and fiscal performance in Latin America. **In**: *Journal of Development Economics,* Vol. 59, pp. 253–273.

ALVAREZ-PLATA, P. et BRÜCK, T. (2008). External debt in post-conflict countries. **In:** *World development*, Vol. 36 (3), pp. 485-504.

ALLEN, M. (2005). *The Macroeconomics of managing Increased Aid inflows: experienced of Low–Income countries and policy Implications*. International Monetary fund; Policy Development and Review Department.

ALLEN, T. L. (2002). Public Accountability and Government Financial. **In**: *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 2 (Supplement 1), pp. 11-36.

AMPROU, Et al. (2007). Réformes des finances publiques africaines et nouveaux dispositifs de l'aide et d'allègement de la dette : risques et oportunités. **In :** *Afrique contemporaine*, Vol. 223 (3-4), pp. 27-34.

ANAND, S. et RAVALLION, M. (1993). Human Development in Poor Countries: On the Role of Private Incomes and Public services. **In**: *The Journal of Economic Perspectives (1986-1998),* Vol. 7 (1), pp. 133-150.

ANSELL, N. (2009). Producing Interventions for AIDS-Affected young people in Lesotho's schools: Scolar relations and power differencials. **In:** *Geoforum*, Vol. 40, pp. 675-685.

ANTHON, S.; LUND, J.F. et HELLS, F. (2008). Targeting the poor; Taxation of marketed forest products in developping countries. **In:** *Journal of Forest Economics*, 14, pp. 197-224

ASIEDU, E.; JIN, Y. et NANDWA, B. (2009). Does foreign aid mitigate the adverse effect of expropriation risk on foreign direct investment? **In:** *Journal of international Economics*, 78, pp. 268-275.

ASSIBEY-MENSAH, G.O. (1999). The value-Added Tax in Ghana. **In**: *Public Budgeting and Finances*, Vol. 9 (2), pp. 76-89.

ATHMANE, C. (2009). Mondialisation de l'économie algérienne: du big-push a l'ajustement structurel. **In**: *Revue Sciences Humaines*, vol. B (31), pp. 17-36.

AURIOL, E. et BLANC, A. (2009). Capture and corruption in public utilities: The cases of water and electricity in Sud Saharan Africa. **In**: *Utilities Policy*, 17, pp. 203-216.

AYOGU, M. (2007). Infrastructure and Economics Development in Africa. **In:** *Journal of African Economics*, Vol. 16 (supplement 1), pp. 75-126.

AZAM, J.P. (2006). The Paradox of power reconsidered: A theory Political Regimes: in Africa. **In:** *Journal of Africa Economics*, Vol. 15 (01), pp. 26-585.

AZAM, J. P.; BIAIS, B. et Dia, M. (2004). Privatisation versus Regulation in developing Economies: the case of African Banks. **In:** *Journal of Africa Economies*, Vol. 13 (3), pp. 361-394.

AZÉMAR, C. et DESBORDES, R. (2009). Public Governance, Health and foreign Direct Investment in Subsaharan Africa. **In:** *Journal of Africa Economies*, vol. 18 (4), pp. 667-709.

BADIN, X. (1999). *Finances publiques. 3ème édition. Finances communautaires nationales, sociales et locales*, PUF, Paris, 485 p.

BAHL, R. et BIRD, R. (2008). Subnational Taxes in Developing Countries: The way Forward. **In** : *Public Budgeting and Finance / winter 2008*, pp. 1-25.

BAIROCH, P. (1971). *Le Tiers Monde dans l'Impasse. Le démarrage économique du XVIIe au XXe Siècle.* Editions Gallimard, Paris.

BALLA, E. et REINHARDT, G.Y (2008). Giving and receiving foreign aid: Does conflit count? **In:** *World Development*, Vol. 36 (12), pp. 2566-2586.

BANQUE MONDIALE (2010). *Indicateurs du development en Afrique 2010*. BIRD/Banque Mondiale, Washington DC.

BARARUZUNZA, F. (2009a). Sur les bons principes des dépenses publiques au Burundi par Ferdinand BARARUZUNZA. **In :** *Cahier de l'IDEC*, Vol 3, N°4, visité le 03/04/2013 à 10:56´.

BARARUZUNZA, F. (2009b). Effets de la politique budgétaire sur la formation du capital et sur la croissance au Burundi. **In :** *RIDEC Volume 3*

N°3. URL : http://spip.idecburundi.org/spip.php?article48, visité le 03/04/2013 à 11:56´.

BARDER, O. (2006). A policy markers guide to Dutch Disease. *Working Paper Number 92*, Center for Global Development.

BARDHAN, P. (2004). Gouvernance Issues in Delivery of Public Services. **In:** *Journal of Africa Economies,* Vol. 13 (AERC.supplement), pp. i167-i182.

BARR, A.; LINDELOW, M et SERNEELS, P. (2009). **In:** *Journal of Economic Behaviour & Organization*, vol. 72, pp. 225-239.

BASDEVANT, O. (2009). How Can Burundi Raise Its Growth Rate? The Impact of Civil Conflicts and State Intervention on Burundi's growth Performance. *IMF Working Paper*, WP/09/11.

BATES, R.H. (2006). Institutions and development. **In:** *Journal of Africa Economies*, Vol. 15 (AERC supplement), pp. 10-61.

BAYART, J.F. (1989). *L'Etat en Afrique: La politique du ventre*, Librairies Arthème Fayard, Paris.

BEDI, A.S. Et al. (2004). The decline in Primary school Enrolment in KENYA. **In:** *Journal of Africa Economics*, Vol. 13 (1), pp. 1-43.

BELLO, I. (2009). La política chína en África Sub-sahariana causa e impacto. **In**: *Relaciones internacionales*, Vol. 11, pp. 79-99.

BERGAMASCHI, I. ; BIABATE, A. et PAUL, É. (2007). L'Agenda de Paris pour l'efficacité de l'aide. Défi de l'appropriation et nouvelle modalité de l'aide au Mali. **In :** *Afrique contemporaine*, Vol. 223 (3-4), pp. 219-249.

BERTHELMY, J-C (2008). Les relations entre santé, développement et réduction de la pauvreté. **In:** *C.R. Biologies*, Vol. 331, pp. 903-918.

BESLEY, T. et GHATAK, M. (2007). Reforming Service delivery. **In:** *Journal of African Economics*, Vol. 16 (supplement I), pp. 127-156.

BEYNEN, J. (2003). *Poverty Efficient Did allocations-Collier/Dollar revisited*. Overseas development Institute.

BHATTACHARYYA, S. (2009). Root causes of Africa underdevelopment. **In:** *Journal of African Economies*, vol. 18 (5), pp. 745-780.

BIDAGUREN, J.A. et AURRE, E.B. (2008). La nueva política exterior y de cooperación de España con el continente africano. El asociacionismo interesado del Plan Africa. **In:** *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, Vol. 84, pp. 201-220.

BIRDSALL, N. (2007). Do No Harm: Aid, Weak Institutions and the Missing Middle in Africa. **In** : *Development Policy Review*, 25 (5), pp. 575-598.

BJØRNSKOV, C. (2009). Do elites benefits from democracy and foreign aid in developing countries? **In:** *Journal of Development Economic* xxx (2009) xxx-xxx, doi:10.1016/j.jdeveco.2009.03.001.

BLANCO, A.S. (2006). La conferancia Euroafricana de migracion y desarrollo: más allá del espiritu de rabat. **In:** *ARI*, n°93/2006.

BOUVIER, M. (2009). Crise des finances publiques, crise d'un modèle politique et naissance de « l'Etat intelligent ». **En:** *Revue françaises de finances publiques*, vol. 108, pp. 69-83.

BRAHIC, Et al. (2007). *A la recherche des Merits Goods (version préliminaire)*. XXVIIème journée de l'Association d'économie sociale université Paris X Nanterre, 6 et 7 septembre 2007.

BROWNBRIDGE, M. et TUMUSIIME- MUTEMBILE, E. (2007). Aid and fiscal deficits: lessons from Uganda on the implications for macroeconomic management and fiscal sustainability. **In:** *Development Policy Review*, Vol. 25 (2), pp. 193-216.

BRUN, J-F. ; CHAMBAS, G. et LAURENT, M. (2007). Economie politique de la reforme de transition fiscale : le cas du Maroc. **In**: *Afrique contemporaine*, Vol. 223 (3-4), pp. 309-324.

BUFFIE, E.F. (2009). Public Sector layoffs, severance pay, and inflation in the small open economy. **In:** *Journal of International Money and Finance*, vol. 28, pp. 987-1005.

BULÍŘ, A. et HAMANN, A.J. (2006). Volatility of development Aid: From the Fryin Pan into the Fire. *Working Paper 106/65*. International monetary Fond.

BULÍŘ, A. et LANE, T. (2005). Aid and Fiscal Management. *IMF working Paper*, WP/02/112.

BURGESS, P.M. (1975). Capacity Building and the Elements of public Management. **In**: *Public Administration review*, Vol. 35 (N° special).

BURGESS, R. et STERN N. (Jun., 1983). Taxation and Development. **In**: *Journal of Economic Literature*, Vol. 31 (2), pp. 762-830.

BURNSIDE, G. et DOLLAR, D. (2000). Aid, Policies and Growth. **In:** *The Americain Economic Review*, Vol. 90 (4), pp. 847-868.

BURUNDI-PEMFAR-TF (2008). *Améliorer l'efficacité des allocations et de la Gouvernance des dépenses publiques et investir dans le capital public pour accélérer la croissance et réduire la pauvreté*. Banque mondiale & Gouvernement du Burundi. Rapport N° 42160BI

BUSE, K. et WALT, G. (1997). An Unruly Mélange? Coordinating External Ressources to the health sector: A Review. **In :** *Social Science Médical*, Vol. 45 (3), pp. 449-463.

BUSTOS GISBERT, A. (2007). *Lecciones de Hacienda Pública*, 4eEd, Editorial COLEX, Madrid.

CAAMAÑO ALEGRE, J. (2007). Las recientes reformas presupuestarias del Reino Unido y Francia: una comparación en torno a ocho ejes. **In:** *Presupuesto y Gasto Público, 47/2007,* pp. 9-36.

CABRI (2004). *Budget Reform seminar: country case studies: Botswana, Kenya, Malawi, Mauritius, Mozambique, Namibia, South-Africa, Tanzania, Uganda*, National Treasury of South-Africa, Pretoria.

CABRI (2005). *Managing complexity: From fragmentation to co-ordination. Alta Fölscher et National Treasury of South Africa*, Pretoria 0001.

CABRI (2006). *Bridging the Gap: From policies to Budget*. National Treasury of South Africa, Pretoria 0001.

CABRI (2007). *Are we asking the right questions? Embedding a medium term perspective in budgeting*. National Treasury of South Africa, Pretoria.

CABRI et BAD ou ADB (2008). *Budget Practices and procedures in Africa*. National Treasury of South Africa, Pretoria 0001.

CAIDEN, N. (1985). The Boundaries of Public Budgeting: Issues for Education in Tumultuous Times. **In**: *Public Administration Review*, Vol. 45 (4), pp. 495-502.

CAIN, P. Et al. (2001). Filing for corruption: transparency, openness and record- keeping. **In:** *Crime, Low & Social change*, Vol. 36, pp. 409-425.

CAIRÓ í CESPEDES, G. et COLOM JAËN, A. (2003). El alivio de la deuda en África: ¿.Hacia la reducción de la pobreza ? **In :** *ICE Tribuna de Economía*, Vol. 804, pp. 257-272.

CAMPOS, J. E. et PRADHAM, S. (2007). *The Many faces of corruption : Tracking Vulnerabilities at the Sector Level*. Washington, The World Bank.

CARMODY, P. (2009). An Asian-Driven Economic recovery in Africa? The Zambian case. **In:** *World Development,* Vol. 37 (7), pp. 1197-1207.

CARRASCO CANALS, F. (2000). *El sistema europeo de cuentas y los tratados de la Unión Europea*. Madrid : Instituto de Estudios Económicos, Universal.

CARRASCO MONTEAGUDO, I. et CASTAÑO MARTINEZ, S. (2012: 47). La nueva economía institucional. **In**: *ICE Nuevas corrientes de pensamiento económico*, nº 885, pp. 43-53.

CASSIMON, D. et CAMPENHOUT, B.V. (2007). Comparaison des effets de réponse budgétaire de l'allègement de la dette ; Une application aux PPTE africains**. In**: *Afrique Contemporaine*, Vol. 223 (3-4), pp. 35-60.

CAVAGNERO, E. Et al. (2008). Development assistance for health: should policy-markers worry about its macroeconomic input? **In:** *Bull World health Organ*, Vol. 86 (11), pp. 884-870.

CAVE, E. M. (2005). A Normative Interpretation of Expected Utility Theary. **In**: *The Journal of Value Inquiry*, 39, pp. 431-441.

CAVIN, M. et PEROTTI, R. (1997). Fiscal Policy in Latin America. **In**: *NBER Macroeconomics Annual*, Vol. 12, pp. 11-61.

CEBRIÄN ABELLÁN, A. (2005), 1ère Ed. *Estructuras Socio espaciales y niveles de desarrollo: (Geografía de las desigualdades regionales del mundo).* Diego Marín Librero- Editor, MURCIA.

COADY, D. (2005). Indirect Tax and public Pricing Reforms. **In**: COUDOUEL. A et PATERNOSTRO, S. (2006). *Analyzing the distributional impact of reform. A practitioners guide to pension, health, labor markets, public Sector downsizing, taxation, decentralization, and macroeconomic modeling*, Vol. II. The World Bank, Washington DC 20433, pp. 55-312.

COCHET, H. (Inédit). Capacité d'innovation des systèmes paysans et gestion des ressources naturelles au Burundi. URL : http://www.agter.asso.fr/IMG/pdf/Cochet_Burundi_innovation-paysanne_fr.pdf, visité le 03/04/2013 à 11:52´.

COHEN, D. Et al. (2007). Prêter aux pays les plus pauvres : un nouvel instrument de prêt contracyclique. **In :** *Afrique contemporaine*, Vol. 3 (223-224), pp. 87-111.

COLOM, J. (2009). *Economía política de la reforma de las políticas del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional en África Subsahariana. El caso de Chad.* Thèse Doctorale pour l'Univesité de Barcélone.

COLLIER, P. et HOEFFLER, D. (2007). Unintended Consequences: does Aid Promote Arms Races? **In:** *OXFORD Bulletin of Economics and statistics*, vol. 69 (1), pp. 1-27.

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES – EUROSTAT, Et al. (1993). *System of National Accounts 1993*[175] , Brussels/Luxembourg, New York, Paris, Washington, D.C., p.814. URL: http://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/docs/1993sna.pdf, visité le 10/04/2013 à 19 : 23.

[175] SCN-1993 OU SNA-1993.

COUDOUEL, A. et PATERNOSTRO, S. (2006). *Analyzing the distributional impact of reform. A practitioners guide to pension, health, labor markets, public Sector downsizing, taxation, decentralization, and macroeconomic modeling*, Vol. II. The World Bank, Washington De 20433.

COUR DES COMPTES (BURUNDI) (2008). *Commentaires sur le projet de Budget Général de l'Etat, Exercice 2009: Approuvés en audience des Chambres Réunies du 17 décembre 2008*. République du Burundi.

CROSBY, B.C. (1996). Policy Implementation: The organisational challenge. **In:** *World Development*, Vol. 24 (9), pp. 1403-2415.

CHAN, J.L. (2002). Introduction. **In**: *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 2 (Supplement 1), pp. 9-10.

CHAN, J.L. (2006). IPSAS and Government Accounting Reform in Developing Countries. **In**: *Accounting Reform in the Public Sector:* Mimicry, Fad or Necessity, edited by E. Lande and J.-C. Scheid (France: Expert Comptable Media, 2006), pp. 31-42. URL: http://blog-pfm.imf.org/files/chan2006ipsasgafdc.pdf, visité le 03/04/2013 à 10:41.

CHAPMAN, D.W.; BURTON, L. et WERNER, J. (2010). Universal secondary education in Uganda: the head teacher's dilemma. **In:** *International Journal of Educational Development*, Vol. 30, pp. 77-82.

CHEN, D., MATOVU, J. M. et REINIKKA, R. (2001). A Quest for Revenue and Tax Incidence in UGANDA. *IMF Working paper*, WP/ 01 / 24.

CHHOTRAY, V. et HULME, D. (2007). Contracting visions for Aid and governance in the 21st century: The white house millennium challenge account and DFID century's drivers of change. **In:** *World Development,* vol. 37 (1), pp. 36-49.

CHRÉTIEN, J.-P. et DUPAQUIER, J.-F. (2007). *Burundi 1972. Au bord des génocides*, KARTHALA, Paris, p. 494 p.

DE LUCCA, F. et RAFFINOT, M. (2007). Aide Budgétaire : le cas du BURKINA FASO. **In :** *Afrique contemporaine*, Vol. 223 (3-4), pp. 193-218.

DE RENZIO, P. (2007). Aide publique, budget et redevabilité : Un article de synthèse. **In :** *Afrique contemporaine,* Vol. 223 (3), pp. 133-159.

DEHOVE, M. (2012). *EVALUATION PEFA 2011. Public Expenditure and Financial Accountability. Dépenses publiques et responsabilité financière BURUNDI*. RAPPORT FINAL, p. 221 (Ou EVALUATION PEFA 2011).

DEININGER, K. et MPUGA, P. (2005). Economic and welfare Impact of the abolition of health user fees: Evidence from Uganda. **In:** *Journal of Africa*, Vol. 14. (1), pp. 92-116.

DETAEGHERE, J .G., Williams, R. et. KYEYUNE, R. (2009). Ugandan Secondary School head teachers' efficacy: What kind of training for whom. **In:** *International Journal of Educational development*, n°29, pp. 312-320.

DEVARAJAN, S., SWAROOP V. et ZOU, H. (1996). The composition of public expenditure and economic growth. **In**: *Journal of Monetary Economics*, 37, pp. 313- 344.

DIALLO, O. (2009). Tortuous road towards counter cyclical fiscal policy: Lessons from democratized Subsaharan Africa. **In:** *Journal of Policy modelling*, Vol. 39, pp. 36-50.

DIAMOND, J. (2003). From program to performance Budgeting: The challenge for Emerging Market Economies. *IMF WORKING PAPER* WP/ 03/ 69.

DJANKOV, S.; MONTTALVO, J-G. et REYNAL-QUEROL, M. (2009). Aid with multiple personalities. **In:** *Journal of comparative Economics*, Vol. 37, pp. 217-229.

EASTERLY, W. et LEVINE, R. (1997). Africa's growth Tragedy: The policy and Ethnic divisions. **In**: *The Quarterly journal of Economic*, Vol. 112 (4), pp. 1203-1250.

EDO HERNÁNDEZ, V. (2005). *Los presupuestos generales de estado para 2006: análisis económico y de las políticas de gasto.* Departamento de Economía aplicada VI, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Universidad Complutense de Madrid.

EDO HERNÁNDEZ, V. (2007). *Los presupuestos generales del Estado para 2007: diferencias entre el proyecto de presupuestos y los presupuestos aprobados y análisis de las políticas de gasto gestionadas por el estado y por la seguridad social*. Economía Aplicada VI, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Universidad Complutense, Madrid.

EDO HERNÁNDEZ, V. (2008). L*os presupuestos generales del Estado para 2009: marco institucional y análisis económico de las políticas de gasto.* Documento de Trabajo 2008-004.

EDO HERNÁNDEZ, V. (Décembre 2006). *Los presupuestos generales de estado para 2007: análisis economico y de las políticas de gasto*. Economía aplicada VI, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Universidad complutense, Madrid.

EDO HERNÁNDEZ, V. (Décembre, 2005). *Los presupuestos generales de estado para 2006: análisis económico y de las políticas de gasto.* Departamento de Economía aplicada VI, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Universidad Complutense de Madrid.

EDWARDS, S. et TABELLINI, G. (1990). Explaining fiscal policies and inflation in developing countries. *NBER Working PAPERS SERIES,* working Paper 3493.

EECKE, W. V. (2008). *Ethical Dimensions of the Economy: Making of Hegel and the concept of Public and Merit Goods*. Springer Berlin Heidelberg, Edition Electronique de springelink. Page Web visitée mercredi, le 19 Janvier de 2008.

EGEA IBAÑEZ, E. (2005). *Lecciones de Hacienda pública: sector público y presupuestos*, 1er Ed., DM Librero-Editor, Murcia.

EGEA IBAÑEZ, E. (2008). *Lecciones de Hacienda Pública (sector público y presupuesto)*, 2e Ed., DM Librero-Editor, Murcia.

EGEA IBAÑEZ, E. (2009). *Sector Público: Delimitación, Dimensión, Composición y Evolución*. Redonda Industria Gráfica, S.L., PAMPLONA.

EHRLICH, I. (Oct., 1990). The Problem of Development: Introduction. **In**: *The Journal of Political Economy*, Vol. 98 (5), pp. S1-S11.

EIFERT, B. et GELB, A. (2009). Reforming Aid: Toward More Predictable, Performance. Based Financing for Development. **In:** *World development*, vol. 36, n°10, pp. 2067-2081.

ELBADAWI, I. A. (1999). *External Aid: help or hindrance to export orientation in Africa?* Development Research Group and Africa Region, Banque Mondiale.

ELLWOOD, S. et NEWBERRY, S. (2007). Public sector accrual accounting: institutionalizing neo-liberal principles? **In**: *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, Vol. 20 (4), pp. 549-573.

EUROPEAN COMMISSION, Et al. (2009). *System of National Accounts 2008*, New York, p. 662.

EUROSTAT (1996). *Sistema Europeo de Cuentas - Sec-95*. Office des Publications Officielles des Communautés Européennes, Luxembourg.

EUSEPI, G. (2006). Public finance and welfare: From the ignorance of the veil to the veil of ignorance. **In**: *Journal of Economic Behavior & Organization,* Vol. 59, pp. 460–477.

F. CORONA, J. et DIAZ, A. (1994). *Teoría básica de Hacienda pública*. *Prologo de Enrique Fuentes Quintana*. Editorial Ariel, Barcélone.

FAFCHAMPS? M et MINTEH, B. (2007). Public service Provision, User Fees and Political Turnoil. **In**: *Journal of Africa. Economics*, vol. 16. (9), pp 485-518.

FEDERICO, G. (2004). Aid and Policies under weak donor Conditionality. **In:** *Journal of Africa Economics*, Vol. 13 (3), pp. 395-496.

FLECK, K.R. et KILBY, C. (2010). Changing Aid regimes? U.S. Foreign aid from the cold war to the war on Terror. **In:** *Journal of Development Economics*, vol. 91, pp. 185-197.

FMI (2001). *Government Finance Statistics Manual 2001 (GFSM 2001).* URL: http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/pdf/all.pdf.

FMI (2011). *International Financial Statistics*. SFI-2011

FMI (2009). *International Financial Statistics*. SFI-Avril 2009

FMI et BANQUE MONDIALE (2007). *Fiscal policy for growth and development further analysis and lessons from country case studies*. DC2007-004.

FÖLSCHER , A. (2006). Introduction: African Experience with Budget Reform. **In**: *OECD Journal on Budgeting*; Vol. 6 (2), pp. 1-16.

FOSTER, M et KILLICK, T. (2006). What would Doubling Aid do for Macroeconomic Management in Africa? *Working Paper* 254, Overseas Development Institutes, 11Westminister Bridge Road, London SE1750.

FOSU, A.; BATES, R.et HOEFFLER, A, (2006). Institution, Governance and Economic Development in Africa: An overview. **In:** *Journal of Africa Economies*, vol. 15 (AERC supplement 1), pp.1-9.

FUENTES, M. et SARAVIA, D. (2010). Sovereign defaulters: do International capital markets punish them? **In:** *Journal of development Economic*s, vol. 91. pp. 336-347.

FUERTES FUERTES, I. (2001). *La comparabilidad de la información contable pública en la Unión Europea.* Thèse Doctorale pour L'Université Jaume I de Castellón (UJI, Espagne). URL : http://www.tdx.cat/TDX-0730108-121242**.**

FUNENGE, B. (2003). *Estimation des transmissions d'informations par les prix au Burundi entre les marchés de Bujumbura et de Gitega.* Mémoire de Fin du IInd Cycle Universitaire, Université de NGOZI (Burundi).

FUNENGE, B. et SEMPERE FLORES, A. (2009). *La problématique des pratiques budgétaires dans les pays de l'Afrique Subsaharienne (PASS) : Influence de l'ancienne métropole coloniale sur les dépenses gouvernementales*. XXVème ENCUENTRO ARETHUSE. Málaga, 18 y 19 de septembre, pp. 1-15

FUNENGE, B. et SEMPERE FLORES, A. (2010). *Estimation de la réponse des variables fiscales burundaises à l'aide publique au développement (1967-2008).* XXVI ENCUENTRO ARETHUSE POLÍTICAS DE EMPLEO: MACROECONOMÍA Y EMPRESA. La Lagune, pp. 1-29.

GACIYUBWENGE, G. (2006). *Etude de la Gestion optimale du budget des frais de Mission*. Rapport définitif. République du Burundi, PAGE

GARCIA DIEZ, S. (2003). La ciudadanía laboral: una reinterpretación socioeconómica de las fronteras del sistema nacional de cuentas. **In**: *Cuadernos de Relaciones Laborales,* Vol. 21 (1), pp. 167-178. URL: http://revistas.ucm.es/rla/11318635/articulos/CRLA0303120167A.PDF.

GARCIA VILLAREJO, A. et SALINAS SÁNCHEZ, J. (1994). *Manual de Hacienda Pública*, 3eEd., Editorial Technos, Madrid.

GASUHUKE, J. (Inédit). *Projet d'un manuel de procédure administrative de l'exécution du Budget des dépenses de l'Etat. Ministère des Finances et de la coopération au développement*. Gouvernement du Burundi.

GAUTHER, B. et REINIKKA, R. (2006). Shifting Tax Burdens through Exemptions and Evasion an empirical Investigation of UGANDA. **In:** *Journal of Africa Economics*, Vol. 15 (3), pp. 373-393.

GAUTHIER, B. et WANE, W. (2009). Leakage of public Ressources in the health sector. An Empirical Investigation of Chad. **In:** *Journal of Africa Economics*, Vol. 18 (1), pp. 52-83.

GEMMELL, N. et MORRISSEY*, O. (*2005). Distribution and Poverty Impacts of Tax Structure Reform in Developing Countries: How Little We Know. **In**: *Development Policy Review*, Vol. 23 (2), pp. 131-144.

GIL-GONZÁLEZ, D. et al. (2008). Valoración de los objetivos de Desarrollo del Milenio mediante la revisión de la literatura científica en 2008. **In :** *Revista Española de salud pública*, Vol. 82, pp. 455-466.

GILSON, L. et MILLS, A. (1995). Health sector reform in Subsaharan Africa: Lessons of the last 10 years. **In:** *Health policy*, Vol. 32, pp. 215-243.

GLICK, P. et RAZAKAMANANATSOA, M. (2006). The distribution of Education and Health services in Madagascar over the 1980: Increasing

Progressivity in an Era of Low Growth. **In:** *Journal of Africa Economics*, Vol. 15 (3), pp. 399-433.

GODWIN, R.K. (1991). Third World family planning. **In**: *Journal of public policy*, Vol. 11 (4), pp. 415-429.

GONZÁLEZ, R. (2004). Termes cree que el Gobierno "no da la talla" y apela a Solbes" para arreglar les fallos. **In**: *www. ABC.es.*

GORDON, R. et Li, W. (2009). Tax structures in Developing countries many Puzzles and a possible explanation. **In**: *Journal of Public Economy*, Manuscrit Accepté le 1è/ 04 / 2009.

GOTTRET et SCHIEBER, P. (2006): *Health financing Review: A proaction guide*. The Word bank, Washington DC .

GRINDLE, M.S. (1997). Divergent cultures? When public organisations perform well in developing countries. **In:** *World Development*, vol. 25 (4), pp. 481-495.

GROGAN, L. (2009). Universal Primary Education and school Entry in Uganda. **In:** *Journal of Africa Economies*, vol. 18 (2), pp. 183-211.

GRYBAUSKAITÉ, D. et DEVLIN, D. (2008). *Modernización de la contabilidad de la UE : Una mejor gestión de la Información y una mayor transparencia (Guía sobre el nuevo sistema de información financière de la UE*), Comunidades Europeas, Imprimé en Belgique.

GUPTA, S. Et al. (1997). The efficiency of Government Expenditure: Experiences from Africa. *IMF Working paper,* WP/ 97 / 153.

GUPTA, S. Et al. (2007). Fiscal management of Scaled-Up Aid. *IMF Working Paper*, WP/ 07 / 222.

GUPTA, S.; PATILLO, C. A. et WAGH, S. (2009). Effect of remittances on poverty and financial development in Subsaharan Africa. **In:** *World Development*, vol. 37 (1), pp. 104-115.

GUPTA, S.; POWELL, R.; YANG, Y. (2006). *Macroeconomic challenge of scaling up Aid to Africa. A checklist for Practitioners*, International Monnetary Fond, Washington, DC.

HANDA, S. et SIMLER, K. (2006). Quantity, the supply. Side Determinants of primary schooling in a rural Economy. **In:** *Journal Africa Economic* de Uganda, vol. 15 (01), pp. 59-90.

HANSJÜRGENS, B. (2000). The influence of Knut Wicksell on Richard Musgrave and James Buchanan. **In**: *Public choice*, nº 103, pp. 95-116.

HARTTER, J. et RYAN, S.J. (2009). Top-down or bottom-up? Decentralization, natural resource management, and usufruct rights in the forests and wetlands of western Uganda. **In:** *Land Use Policy*, doi:10.1016/j.landusepol.2009.11.001.

HASELIP, J. et HILSON, G. (2009). Winners and losers from industry reforms in the developing world: experiences from the electricity and mining sector. **In:** *Resources policy*, vol. 30, pp. 87-100.

HEISE, A. (2002). Optimal public Debts, sustainable Deficits, and Budgetary consolidation. **In**: *Empirica*, nº29, pp. 319-337.

HELIS, J.-L. (2010). *Burundi: What Lessons Has the IMF Learned from its Technical Assistance? URL:* http://blog-pfm.imf.org/pfmblog/2010/03/burundi-what-lessons-has-the-imf-learned-from-its-technical-assistance-.html.,_visité le 03/04/2013, à 13:25.

HELLER, P.S. (1975). A Model of Public Fiscal. Behavior in Developing Countries: Aid, Investment and Taxation. **In**: *The American Economic Review*, vol. 65 (3), pp. 429-445.

HELLER, P. S. (2005). "Pity the finance Minister": Issues in managing a substancial scaling up of aid flows. *IMF Working Paper*, WP/05/180

HERNANDEZ SAMPIERI, R.; FERNÁNDEZ COLLADO, C. y BAPTISTA LUCIO, P. (2008). *Fundamentos de metodología de la investigación, Cuarta edición*, McGraw-Hill, Madrid. 850 p.

HOLVOET, T. et RENARD, R. (2007). Monitoring and Evaluation under the PRSP: solid rock or Quicksand. **In:** *Evaluation and Program Planning*, Vol. 30, pp. 66-81.

HONADLE, B.W. (1981). A capacity Building Framework: A search for concept and purpose. **In**: *Public administration review*, Vol. 41 (5), pp. 575-580.

HUDSON, J. et JONES, P. (2004). "Public goods": An exercise in calibration. **In**: *Public choice*, nº124, pp. 267-282.

IGAE (Intervención General de la Administración del Estado) (2003). *Sector público De la empresa y Fundacional: composición y estructura 2003*. Ministère de l'Economie et du Trésor, Gouvernement d'Espagne.

IMEDIO OLMEDO, L.J. Et al. (2005). *La tarifa lineal de Pareto en el contexto de la reforma del IRPF*, Instituto de estudios fiscales, Madrid.

INDEPENDENT EVALUATION OFFICE OF THE IMF (2007). *The IMF and Aid to Subsaharan Africa*. *Evaluation Report.* FMI, Washington. URL: http://www.imf.org/external/np/ieo/2007/ssa/eng/pdf/report.pdf.

JACOBS, D.F. (2008). A review of Capital Budgeting Practices. *IMF Working paper* WP/ 08 / 160.

JACQUEMOT, P. (2007). Harmonisation et appropriation de l'aide. Commentaires autour de l'expérience du GHANA. **In :** *Afrique contemporaine,* Vol. 223 (3-4), pp. 161-191.

JAMES et JONES (1992). Changes in The public sector: A review of recent "Alternative" Accounting Research. **In**: *Accounting, Auditing et Accountability Journal*, Vol. 5 (2), pp. 2-29.

JIMENA HURTADO, P. (2006). RAWLS y SMITH: De la utilidad de la simpatia para una concepción liberal de justicia. **In**: *Estudios públicos*, nº104, pp. 89-111.

JOHSON, S. (2008). *Structural reforms and Economic performance in advanced and developing countries*. Research Department, International Monetary Fund.

JONES, P. et DAWSON, P. (2007). « Choice » in collective decision-making processes: Instrumental or expressive approval? **In**: *The Journal of Socio- Economics*, Vol. 36, pp. 102-117.

JOPPE DE REE et NILLESEN, E. (2009). Aiding violence or Peace? The impact of foreign aid on the risk of civil conflit in sub-Saharan Africa. **In:** *Journal of Development Economies*, Vol. 88, pp. 301-313.

JORDAN GALDUF, J.M. (coordinador), Et al. (2005). *Economía de la Unión Europe, 5ª ed*. Civitas, Madrid.

JOSÉ, S. (2006). Mozambique: Better Budget Machinery-First Focus of Reforms. **In**: *OECD Journal on Budgeting*; Vol. 6 (2), pp. 1B-13.

JOSEPH, J. E. (2004). La información y el cambio en el paradigma de la ciencia económica. **In**: *Revista Asturiana de economía-RAE*, nº25, pp. 95-164.

JOSIAH, J. Et al. (2008). Accounting for privatization in Africa? Reflections from a critical interdisciplinary perspective, **In**: *Critical Perspectives on Accounting*, doi:10.1016/j.cpa.2009.09.002.

KAPP, C. (2008). AFRO: failing the region. **In:** *www.thelancet.com;vol.371-,2008*.

KASEKENDE, L. A. et ATINGI-EGO (1999). Uganda's Experience with Aid. **In:** *Journal of African Economics*, Vol. 8 (4), pp. 617-649.

KEEN, M. (2008). VAT, tariffs, and quality of tax policy and administration. **In:** *Journal of comparative Economics*; Vol. 37, pp. 359-371.

*KHASIANI, K. et MAKAU, P. (*2004). Kenya: Integrating expenditure towards policy priorities. **In:** CABRI (1–3 décembre 2004). *Budget Reform Seminar, Country Case Studies: Botswana, Kenya, Malawi, Mauritius, Mozambique, Namibia, South Africa, Tanzania, Uganda*. Pretoria, Afrique du Sud (Rép.), Expenditure Planning Unit (Afrique du Sud).

KHEMANI, S. (2006). Local government Accountability for Health Service Delivery in Nigeria**. In:** *Journal of Africa Economics*, Vol. 15 (2), pp. 285-312.

KILLICK, T. (2004). Politics, evidence and the new Aid Agenda. **In:** *Development policy review*, Vol. 22 (1), pp. 5-19.

KIMENYI, M. S. (2006). Ethnicity, Gouvernance and the Provision of Public goods. **In:** *Journal of Africa Economics*, vol. 15 (AERC supplement 1), pp. 62-99.

KLOOS, H. (1998). Primary Health care in Ethiopia under three political systems: community participation in a war-torn society. **In:** *Soc. Sci. Med.*, Vol. 46, nº4-5, pp. 505-522.

KNACK, S. (2009). Sovereign rents and quality of tax policy and administration. **In:** *Journal of comparative economics*, vol. 37, pp. 359-371

KNACK, S. et RAHMAN, A. (2007). Donor fragmentation and bureaucratic quality in aid recipients. **In:** *Journal of Development economics*, Vol. 83, pp. 176-197.

KRUGMAN, P. R., WELLS, R., Et al. (2006). *Introducción a la Economía: microeconomía*, Reverté, Barcélone.

KUYVENHOVEN, A. (2008). Africa, Agriculture, aid. **In:** *NJAS*, Vol. 55 (2), pp. 99-112.

KWASI FOSU, A. et RYAN, T. C. I. (2004). Part2: Public sector Delivery. Public sector Delivery: A synthesis. **In:** *Journal of Africa Economic*s, Vol. 13 (AERC supplement), pp. i137-i141.

KWASIFOSU, A. (2007). Fiscal allocation for education in Subsaharan Africa: Implication of external debt service constraint. **In:** *World development*, Vol. 35 (4), pp. 702-713.

LAFFONT, J.J. et MARTI MORT, D. (2005). The design of transnational public good mechanisms for developing countries. **In:** *Journal of Public Economics*, Vol. 89, pp. 159-196.

LAUTH, T.P. (1978). Zero-Base Budgeting in Georgia State Government: Myth and Reality. **In**: *Public administration Review*, Vol. 38 (5), pp. 420-430.

LEE, C. (2007). *Evaluation report: The IFM and Aid to Subsaharan Africa*. Independent Evaluation office of the IMP. 2007; IMP MULTIMEDIA SERVICES DIVISIONS.

LEE, C. (2007). *The IMF and Aid to Subsaharan Africa. Evaluation Report*. Independent Evaluation office of the IMF.

LEE, R. et JOHNSON, R. (1973). *Public Budgeting systems*, University Park press, Baltimore.

LEIGHTON, C. (1996). Strategies for Achieving Health Financing, Reform in Africa. **In:** *World development*, Vol. 24 (9), pp. 1511-1525.

LENTZ, E.C. et BARRETT, C.B. (2008). Improving Food Aid: What Reforms Would yield the highest pay off. **In:** *World Development*, Vol. 36 (7), pp. 1152-1172.

LEVY, S. (2007). Public Investment to reverse Dutch Disease: The case of Chad. **In:** *Journal of Africa*, Vol. 16 (9), pp. 439-484.

LIENERT, I et SARRAF, F. (2001). Systemic Weaknesses of Budget Management in Anglophone Africa. *IMF Working Papers,* WP/ 01 / 211.

LIENERT, I. (2003). A comparison between Two Public Expenditure Management Systems in Africa. *IMF Working papers* WP/ 03 / 2.

LIENERT, I. (2004). Choosing a Budget Management System: The case of Rwanda. *IMF working papers*, WP/ 04 / 132.

LIENERT, I. (2007). British influence on common wealth Budget systems: The case of the United Republic of Tanzania. *IMF Working papers* WP/ 07/ 78.

LIENERT, I. (2010). Role of the Legislature in Budget Processes, International Monetary Fund. URL: http://www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2010/tnm1004.pdf, visité le 03/04/2013 à 13:35. pp. 1-22.

LIENERT, I. (2011). Plenary Session 3: Preconditions for program and performance-based budget reform. 8th ANNUAL SEMINAR: BUDGETING FOR RESULTS: MOVING TOWARDS PERFORMANCE BUDGETING, CABRI, pp. 1-20.

LIENERT, I. y JUNG, M.-K. (2004). The Legal Framework for Budget Systems: An international comparison. **In:** *OECD Journal on Budgeting Special Issue,* Vol. 4, No. 3, pp. 23-57.

LÜDER, K. (2002). Government Budgeting and Accounting reform in Germany. **In**: *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 2 (supplement 1), pp. 225-264.

MA, J. (2006). Zero-based Budgeting in China: Experiences of HUBEI Province. **In**: *Journal of Budgeting, Accounting and financial management*, Vol. 18 (4), pp. 480-515.

MACONACHIE, R., DIXON, A.B. et WOOD, A. (2009). Decentralisation and local institutional arrangement for Westland management in Ethiopia and Sierra-Leone. **In:** *Applied Geography*, Vol. 29, pp. 269-279.

MAHDAVI, S. (2008). The level and composition of tax revenue in developing countries: Evidence from unbalanced panel data. **In:** *International Review of Economics and Finance*, Vol. 17, pp. 607-617.

MANZANO MOZO, J.A. (2004). *Los procesos presupuestarios en España. Análisis del presupuesto del estado y de los presupuestos de las comunidades autónomas desde una perspectiva de Economía política*, Tesis Doctoral para la Universidad de Alcala, Alcala de Henarés.

MARTÍ, C. (2006). Accrual Budgeting: Accounting Treatment of Key Public Sector Items and Implications for Fiscal Policy. **In:** *Public Buggeting & Finance*, Sumer 2006.

MARTÍN RUIZ, J-F. (2007). El Nuevo orden geoeconómicomundial: la pobreza de África y sus factores. **In :** *Anales de Geografía*, Vol. 27 (2), pp. 77-103.

MARTINEZ-VAZQUEZ, J. (2003). Fiscal Decentralization and Economic Growth. **In**: *World Development*, Vol. 31 (9), pp. 1597–1616.

MASCARAQUE, B.P. (1991). La política española de cooperación al desarrollo de África Subsahariana. Cuaderno de Historia contemporánea, Vol. 13; pp. 205-220.

MATARIA, A. Et al. (2009). Assessment and reform agenda. **In**: *The Lancet*, Vol. 373 (4), pp. 1145-1222.

MATHESON, A. (2003). Better Public Sector Governance: The Rationale for Budgeting and Accounting Reform in Western Nations. **In**: *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 2 (Supplement 1), pp. 37-49.

MAYR, K. (2010). Optimal deficit and debt in the Presence of Foreign aid. **In:** *World development*, Vol. 38. (7), pp. 19-27.

MCGILLVRAY, M. et OUATTARA, B. (2005). Aid Debt Burden and Government fiscal behaviour in Côte d'Ivoire. **In:** *Journal Africa Economic*, Vol. 14 (2), pp. 247-269.

MCPAKE, B.I. (1996). Public Autonomous hospitals in Sub-Saharan Africa: Trends and issues. **In:** *Health policy*, Vol. 35, pp. 155-177

MENDOZA VELASQUEZ, A. (2007). Subnational debt Swapt in Mexico: How big is Risq exposure? **In**: *Public Budgeting et Finance Fall*, pp. 110-129.

MERCKAERT, J. et CALIARI, A. (2007). Réendettement des pays du sud. **In :** *Afrique contemporaine*, Vol. 223 (3-4), pp. 61-86.

METZGER, L.; NONNENKAMP, P. et MAHMOUD, T.O. (2009). Is corporate Aid Targeted to poor and Deserving Countries! A case study of Nestle's Aid allocation. **In:** *World Development* (2009), doi:10.1016/j.worlddev.2009.09.005.

MINOIU, C. et REDDY, S.G. (2010). Development aid and Economic growth: A positive long–run relation. **In:** *The Quarterly Review of Economics and Finance*, Vol. 50, pp. 27-39.

MITCHELL, D. J. (2005). Popeye economics. **In**: *Public choice*, nº122, pp. 501-512.

MOATTI, J.P. (2008). Economie de la Santé dans les Pays en développement : ce que la lutte contre le SIDA a changé. **In:** *C.R. Biologies*, nº331, pp. 964-972.

MOLD, A. (2004). Una propuesta de gravar con Impuestos unitarios las ganancias de las empresas transnacionales. **In:** *Revista de la CEPAL*, Vol. 82, pp. 37-54.

MOLYNEUX, D.H. (2008). Combating the ″Other diseases" of MDG6: Changing the paradigm to achieve equity and poverty reduction? **In:** *Transaction of the royal society of tropical Medecine and Higiène*, Vol. 102, pp. 509-519.

MOUSSA, Y. (2004). Public expenditure management in Francophone Africa : A Cross-country Analysis. *IMF Working Paper* WP / 04/ 42.

MUNGER, M. C. (2008). Economic choice, political decision, and the problem of limits. **In**: *Public choice*, nº137, pp. 507-522.

MUSGRAVE, R. A. et MUSGRAVE PEGGS B. (1991). *Hacienda pública : Teória Aplicada, 5e Ed., Mc Graw-hill /Interamerica de España, Madrid.*

MWABU, G. (2009). The production of child health in Kenya: A structural Model of Birth Weight. **In:** *Journal of African Economic,* Vol. 18 (2), pp. 212-260.

MYRDAL, G. (1955). *The political element in the development economic theory*, Routldge et Kegan Paul LTD, Londres.

MYRDAL, G. (1959). *Teoría económica y regiones subdesarrolladas*, 1e ed. Traducción de Ernesto sucesión y Oscar Goberón, Buenosaires, Fondo de cultura económica.

MYRDAL, G. (1979). *Teoría Económica y regiones subdesarrolladas*, 2ère Edición, Fondo de Cultura Económica, México.

N'GUESSAN, T. (2004). Poverty, Bureaucratie Behaviour and Health policy**. In:** Journal of Africa Economics, Vol. 13 (AERC.supplement 1), pp. i193-198.

N'KODIA, C. et SARR, F. (2007). Place et rôle des pactes de convergence face aux nouveaux dispositifs budgétaires de financement du développement en zone Franc. **In :** *Afrique contemporaine*, Vol. 223 (3-4), pp. 113-131.

NDULU, B.J (2006). Infrastructure, Regional Integration and Growth in Sub-Saharan Africa: Dealing with the disadvantages of Geography and sovereign fragmentation. **In:** *Journal of Africa Economics*, Vol. 15 (AERC supplement 2), pp. 212-244.

NÉEL, G., SADOUDI, A. y ZOUNON, M.T. (2007). *Mise à jour du réglement général sur la comptabilité publique*. Rapport définitif, PAGE (Burundi). URL: http://www.page.bi/IMG/pdf/rapmisjr_tom1.pdf [24/04/2010].

NEU, P. Et al. (2009). The sign value of accounting: IMF structural Adjustment Programs and African banking reform. **In:** *Critical perspectives on accounting (2008)*, doi:10.1016/j.cpa.2008.06.002.

NGARUKO, F. et NKURUNZIZA, J.D. (2000). An Economic Interpretation of conflict in Burundi. **In:** *Journal of Africa Economics*, Vol. 9 (3), pp. 370-409.

NGENDAKUMANA, D. (2008). La privatisation au Burundi: Dépasser l'émotionnel. **In**: *Revue de l'Institut de Développement Economique* (RIDEC-Burundi), Vol. 3 (2), pp. 94-119.

NKUSU, M. (2004). Aid and the dutch disease in Low-income countries /Informed Diagnoses for Prudent. Prognosis. *IMF Working paper*, WP /04/49.

NKUSU, M. (2004). Financing Uganda Poverty reduction strategy: is Aid causing more pain than cain. *IMF Working paper*, WP/04/170.

OBWONA, M. et GULOBA, M. (2009). Poverty reduction strategies during post-conflict recovery in Africa. **In***: Journal of Africa Economies*, Vol. 18 (AEA supplement 1), pp. i77-i98.

ODURO, K.N. (2003). Results Oriented expenditure management case study of Ghana. *Working paper* 208. Overseas Development Institute; London

OMALEHINWA, E. et ROE, E.M. (1989). Boom and Bust Budgeting: repetitive Budgetary Processes in Nigeria, Kenya and Ghana. **In**: *Public Budgeting and Finance*, Vol. 9, pp. 43-65.

OMWAMI, E.M. et OMWAMI, R.K. (2009). Public Investment and the goal of providing universal access to primary education by 2015 in Kenya. **In:** *International Journal of Educational Development (2009)*, doi:10.1016/j.ijedudev.2009.09.002.

ONU, Et al. (1993). *System of National Accounts 1993 (1993 SNA)*. URL: http://unstats.un.org/unsd/sna1993/toctop.asp.

OSORO, N.E. Et al. (2006). Performance and revenue potential of excise in Tanzania. **In**: *Journal of Africa. Economics,* Vol. 15 (1), pp. 1-25.

OVER-BOSCH, G.B Et al. (2004). Determinant of antinatal care use in Ghana. **In:** *Journal of Africa Economics*, Vol. 13 (2), pp. 277-301.

PAGE (2007). *Etude approfondie de l'Assiette fiscale pré définitif*. République du Burundi. URL : http://www.page.bi/IMG/doc/ass_fiscale-2.doc [16/05/2010].

PALLOT, J. (2002). Government Accounting and Budgeting Reform in New Zealand. **In**: *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 2 (Supplement 1), pp.163-186.

PASCUAL GARCÍA, J. (2005). *Régimen Jurídico del Gasto público: Présupuesto, ejecution y controle*, 4e Ed, Boletín oficial del Estado, Madrid.

PEGG, S. (2010). Is there a Dutch Disease in Botswana. **In:** *Resources polic*y, Vol. 35, pp. 14-19.

PENNY, A. Et al. (2008). Education sector reform. The Uganda experience. **In:** *International Journal of Educational*, Vol. 286, pp. 268-285.

PEREZ MESA, J.C et VALENCIANO, J. de P. (2005). Una descripción general del crecimiento económico en África Subsahariana. **In:** *Boletín Económico de ICE*, Vol. 2836, pp. 63-73.

PEREZ SERRANO, G. (1994). *Investigación cualitativa: Retos e interrogantes*, La Muralla, Madrid.

PESTIEU, P.; VAILLANCOURT, F. (2000). *Economie Publique*, Editions Economica, Paris, 536 p.

PETER, N.D. (1986). Performance Budgeting in Sri Lanka. **In**: *Public Budgeting and finance*, Vol. 6, pp. 63-75.

PHILIP, L. (1999). *Finances Publiques*, Tome I, Editions Cujas, Paris, 277 p.

PILEGGE, J.C. (1992). Budget Reforms. Chapitre inclu dans: Rabin. J.(1992) *Handbook of Public Budgeting*, Marcel Dekker, New York, pp. 66-94.

PINDYCK, R.S. et RUBINFELD, D. L. (2001). *Microeconomía* , 5e Ed., Prencicehall, Madrid.

POISTER, T.H. et MCGROWN, R. P. (1984). The use of management tools in Municipal Government: A National Survey. **In**: *Public Administration review*, Vol. 44 (3), pp. 215- 223.

PONTZEELE, S. (2004). Burundi 1972/Rwanda 1994 : *L' « efficacité » dramatique d'une reconstruction idéologique du passé par la presse.* Thèse doctorale, Université des Sciences et Technologies de Lille. 528 p.

POWER, M. (2009). The commonwealth, development and post-colonial responsibility. **In:** *Geoforum*, Vol. 40, pp. 14-24.

PRAKASH, T. et CABEZON, E. (2008). Public financial Management and Fiscal Outcomes in Subsaharan African Heavily-Indebted Poor Countries. *IMF Working Pape*r, WP/ 08/ 217.

PRATI, A. et TRESSEL, T. (2006). Aid volatility and Dutch Disease: Is there a role of macroeconomic policies? *IMF Working Paper*, WP 106/145.

PRATI, A.; SAHAY, A. et TRESSEL, T. (2003). Is there a case of sterilizing Foreign Aid inflows? **In:** *IMF, Research workshop, macroeconomic challenges in low income countries*; October 23-24.

RAEYMEEKEKS, T. (2008). ¿Colapso u orden? Cuestionando el colapso del Estado de África. **In:** *Revista Académica de relaciones Internacionales.*, vol. 8, pp. 1-23.

RAFFINOT, M et SAMUEL, B. (2006). Les cadres de dépenses à moyen terme : Un instrument utile pour les pays a faible revenu ? **In** : *STATECO*, vol. 100, pp.105-120.

RAJAN, R.G. et SUBRAMANIAN, A. (2005). What undermine Aid's impact on Growth? *IMF Working Paper,* WP/05126.

REINHART, M. et ROGOFF, K. S. (2008). This time is different: A panoramic view of Eight centuries of financial crisis. *NBER Working Paper Series*, Working paper 13882.

RICH, B. (2006). Postmodern development: William Easterly, the White Man's Burden: Why the West's efforts to aid the rest have done so much ill and so little good. **In**: *Rev. Int. Org.,* nº1, pp. 197–201.

RICHARD, M.B. (1982). "Budgeting and expenditure control in Colombia. **In**: *Public budgeting et Finance*, Vol. 2, pp. 87-99.

ROBERT, D.L. (1992). Linkages Among Poverty, Development, and Budget Systems. **In**: *Public budgeting Finance.* Vol. 12 (1), pp. 48-60.

ROBERT, D.L. (1991). Developments in state Budgeting: trends of two Decades. **In**: *Public administration review*, 51 (3), pp. 254-262.

ROBINSON, J.A. et PARASONS, Q.N. (2006). State formation and gouvernance in Botswana. **In:** *Journal of Africa Economies*, Vol. 15 (AERC supplement1), pp. 100-140.

ROGERS, D.L. et ROGERS, J.H. (2000). Political competition and state government sixe: Do tighter elections produce looser budgets? **In**: *Public choice*, nº 105, pp. 1-121.

ROSA di SANTO, M. (2000). Cambios Globales y tradicionales locales. **In**: *Revista Latina de Comunicación Social*, nº 30, pp. 1-12.

ROSEN, H.S. (1994). *Manual de Hacienda pública: Edición Española a Cargo de Ignacio Zubiri y Antonio de Laca*, Editorial Ariel, Barcelona.

ROSEN, H.S. (2007). *Hacienda Pública*. McGraw-Hill, Madrid.

ROSTOW, W.W. (1959). The stage of Economic Growth. **In**: *The economic history review*, Vol. XII (1), pp. 1-16.

RUBIN, I. S. (1990). Budget Theory and Budget Practice: How Good the fit? **In**: *Public Administration Review*, Vol. 50 (2), pp. 179-189.

RUBIN, I.S. (1992). Budgeting: Theory, concept, Methods, and ISSVES. Chapitre inclu dans: Rabin, J. (1992), *handbook of public budgeting*, Marcel Dekker, New York, pp. 3-22.

RUIZ ÁLVAREZ, J.L. et CAAMAÑO, A. (2008). Tendencias en la gestión presupuestaria a nivel Internacional. **In**: *Presupuestos y Gasto Público*, Vol. 51/2008, pp. 17-57.

SACHEY, H.A. (2001). External Aid inflows and the real exchange rate. **In:** *GHANA.AERC Research Paper 110*.

SAHN, D. et BERNIER, R. (1994). Have adjustments led to health sector reform in Africa. **In:** *Health policy*, Vol. 32, pp. 193-214.

SAMUELSON, (1955)**.** Diagrammatic Exposition of a Theory of Public Expenditure. **In**: *Review of Economics and Statistics*, nº37, pp. 350-356.

SAMUELSON, P.A. (1954). The pure theory of public Expenditure. **In**: *The review of Economics and statistics*, Vol. 36 (4), **PP.** 387-389.

SAMUELSON, P.A. et NORDHAUS, W.D. (2006). *Microeconomía*, 18^{e}Ed, McGraw-hill / Interamericana de España, Madrid.

SÁNCHEZ REVENGA, J. (1994). *Presupuestos Generales del Estado y Aspectos básicos del presupuesto general de la CEE*, Editorial Ariel, Barcélone.

SARR DIOP, A. (2007). *Pluralité et Logiques des paradigmes dans le champ des théories Africaines du développement. Etude des questions épistémologiques et Idéologiques.* Thèse doctorale pour l'université GASTON BERGER de Saint –Louis.

SCHICK, A. (1973). A Death in the Bureaucracy: The Denise of federal PPB. **In**: P*ublic Administration Review*, Vol. 33 (2), pp. 146-156.

SCHOLL, A. (2009). Aid effectiveness and enforceable conditionality. **In:** *Review of Economics*, Vol. 12, pp. 377-391.

SCHUPPAN, T. (2009). E-Government Information: EXPERIENCES FORM Subsaharan Africa. **In:** *Governement information Quarterly,* Vol. 26, pp. 118-127.

SCHWARTZ, K. (2008). The new public management: The future for reforms in the African water supply and sanitation sector? **In:** *Utilities policy*, Vol. 16, pp. 49-58.

SCHWARTZ-SHEA, P. (2002). Theorizing Gender for Experimental Game Theory: experiments With "Sex status" and "Merit Status" in an Asymetric Game. **In**: *Sex Rotes*, Vol. 47 (418), pp. 301-319.

SHAMBAS, G. et LAPORTE, B. (2007). *Introduction de la TVA au Burundi , Etude préalable de l'impact budgétaire, économique et sosial*, PAGE. URL : http://www.page.bi/IMG/pdf/intro_tva.pdf [16/05/2010].

SIMWAKA, C. (2006). Malawi: Lessons Learnt from First Reforms Lead to New Approach. **In**: *OECD Journal on Budgeting, Vol.* 6 (2), pp. 1A-22.

SKINNER, Q. (2010). Ensayo: Una genealogía del estado moderno. **In:** *Estudios Públicos, nº* 118, pp. 5-56.

SOLE-OLLE, A. et SORRIBAS-NAVARRO, P. (2008). The effects of partisan alignment on the allocation of Intergovernmental transfers. Differences-in-differences estimates for Spain. **In**: *Journal of public economic*, nº92, pp. 2302-2319.

SSEWANYANA, S. et YOUNGER, S.D. (2008). Infant mortality in Uganda: Determinants, trends and the Millennium Development Goals. **In:** *Journal of African Economics*, Vol. 17 (1), pp. 34-61.

STIGLITZ, J.E. (2000). *La economía del sector público*, 3ºEd, Antoni Bosch Editor, Barcélone.

STIGLITZ, J.E. (2002). La información y el cambio en el paradigma de la ciencia económica. **En**: *Revista Asturiana de Economía RAE*, nº 25.

SULEMANE, J. (2006). Mozambique: Better Budget Machinery – First Focus of Reforms. **In**: *OECD Journal on Budgeting,* 6 (2).

TANZI, V. (1998). Corruption Around the World Causes, Consequences, Scope, and Cures. **In**: IMF *Staff Papers,* Vol. 45 (4).

THORNTON, J. (2008). Explaining procyclical Fiscal Policy in Africa countries. **In:** *Journal of African Economics*, Vol. 17 (3), pp. 451-464.

TINGLEY, D. (2010). Donors and domestics politics: Political influences on foreign aid effort. **In:** *The Quality of Economics and finance*, Vol. 50, pp. 40-49.

TORRES MARTINEZ, A.J. (2001). Road Maintenance Policies in Sub-Saharan Africa: Unsolved problems and acting strategies. **In:** *Transport policy*, Vol. 8, pp. 257-265.

TORVICK, R. (2001). Leaning by doing and the Dutch disease. **In:** *European economic Review*, Vol. 45, pp. 285-306.

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO (2008). La ayuda comunitaria al desarrollo destinada a los services sanitarios del África Sub-sahariana. *Informe especial n°10/2008*.

TSCHIRLEY, D.L. et JAYNE, T.S. (2010). Exploring the logic Behind Southern Africa's food crises. **In:** *World development*, vol. 38 (1), pp. 76-87.

TURNOVSKY, S.J. et BASHER, M.A. (2009). Fiscal policy and structure of production in tow-sector developing economy. **In:** *Journal of Development economics*, vol. 88, pp. 205-216.

VAN de VEN, J. y WOLFSON, D. J. (1969). Problemas de análisis presupuestario y de administración de las operaciones de la Tesorería en el África de habla francesa. **In**: *Staff Papers - International Monetary Fund*, Vol. 16 (1), pp. 140-158.

VERÓN, J-B. (2007). Editorial. **In:** *Afrique contemporaine*, Vol. 223 (3-4), pp. 5-7.

WALSH, J. et SIMONET, M. (1995). Data analysis needs for health sector reform. **In:** *Health policy*, Vol. 32, pp. 295-306.

WAN-SOON, K. et GRAHAM, A. (1983). Budget Procedures and politics in the ASEAN countries. **In**: *Public Budgeting and Finance*, Vol. 3, pp. 71-84.

WEHNER, J. (2006). Assessing the Power of the purse: An Index of Legislative budget Institutions. **In:** *Polical studies*, Vol. 54, pp. 767-785.

WERLIN, H.H. (2005). Corruption and Foreign Aid in Africa. **In:** *SUMMER 2005*, pp. 517-527.

WERLIN, H.H. (2005). Corruption and foreign aid in Africa. *Summer 2005* 1517. Elsevier Limited on the behalf of Foreign policy Research Institute.

WHO (2009). An Assessment of Interactions between global health initiatives and country health systems. **In:** *The lancet.com*, Vol. 373.

WOOD, A. (2008). Looking ahead optimally in allocating Aid. **In:** World Development, Vol. 36 (7), pp. 1135-1151.

WORF, H-G. (2008). British and French languages and educational policies in the mandate and Trusteeship territories. **In:** *Language sciences*, Vol. 30, pp. 553-574.

WYNNE, A. (2008). Accrual Accounting for The public Sector: A fad that has had its day? **In**: *International Journal on Government financial Management*, Vol. 3 (2), pp. 1-16.

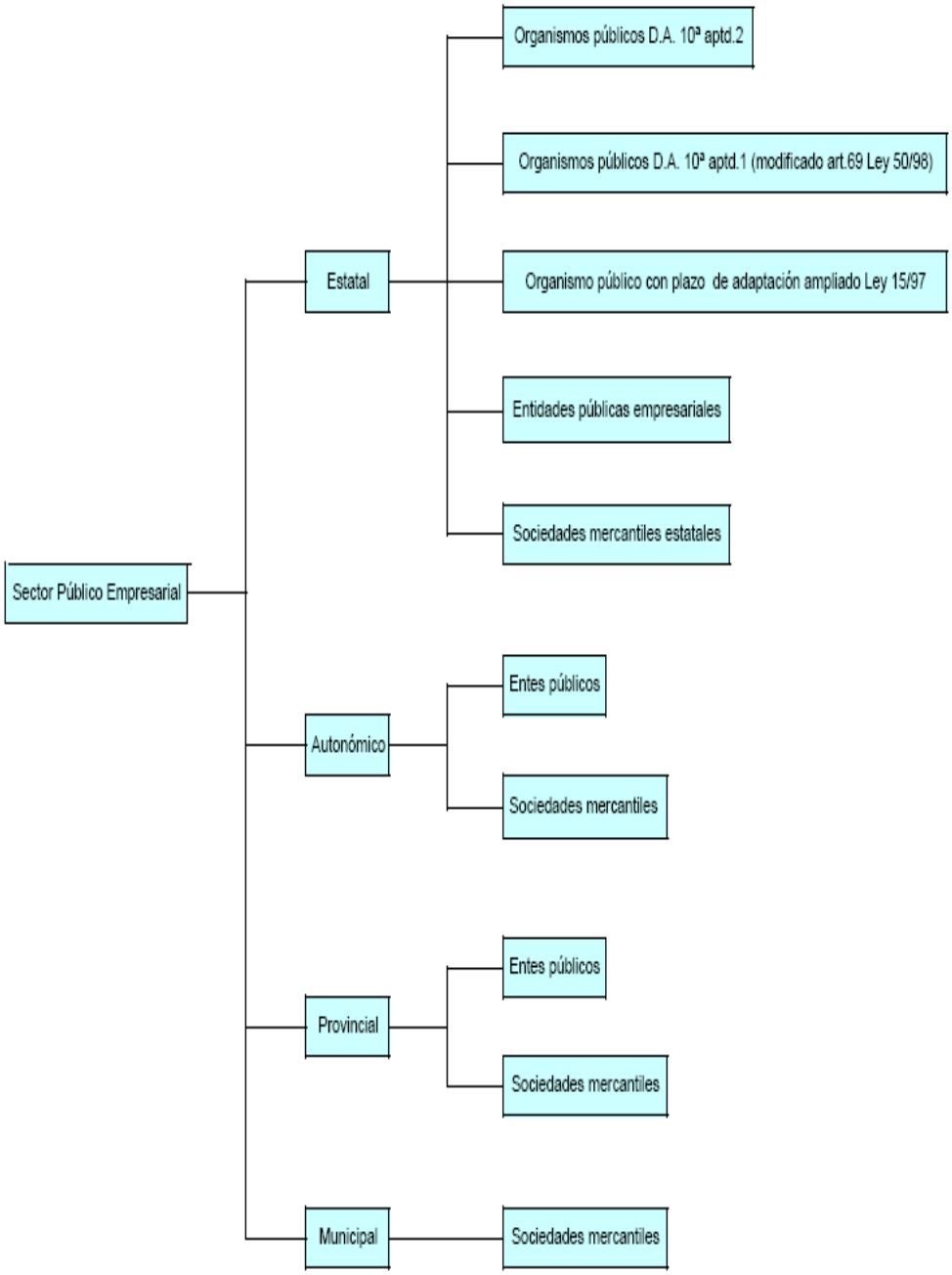
YANO, M. et NUGENT, J.B. (1999). Aid? Nontraded Goods and the transfer paradox in small countries. **In:** The *American Economic review*, vol. 89 (3), pp. 431-449.

YONABA, S. (2008). L'expérience Africaine du modèle français du contrôle Juridictionnel des finances publiques : Traits communs et diversité. **In** : *Revue française de Finances publiques*, nº 101, pp. 61-77.

SIXIÈME PARTIE

ANNEXES.

ANNEXE I. Le Secteur Public de l'entreprise Espagnol.



No se contemplan los Organismos autónomos territoriales por no tener suficiente información para saber si son comerciales o administrativos

Source: IGAE MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA, Espagne, Document consulté le 16-mars-2009, à partir de : http://www.igae.pap.meh.es/NR/rdonlyres/E15B22C2-7DD0-4B84-AA7F-59F819953858/10032/2003SPEF.pdf.

II

ANNEXE II. Classification des Recettes dans les Finances Publiques françaises.

Évaluation des recettes perçues par l'État en 2008	en millions €	% duTotal
RECETTES FISCALES (BUDGET GÉNÉRAL)		
Impôt sur le revenu	60455	15,8
Impôt sur les sociétés (produit net)	53825	14,0
Taxe intérieure sur les produits pétroliers	16514	4,3
Taxe sur la valeur ajoutée (produit net)	134981	35,2
Autres contributions fiscales	5847	1,5
Total des recettes fiscales nettes (A)	271622	70,9
RECETTES NON FISCALES (BUDGET GÉNÉRAL)		
Exploitations industrielles et commerciales et établissements à caractère financier	9265	2,4
Produits et revenus du domaine de l'État	1110	0,3
Taxes, redevances et recettes assimilées	9905	2,6
Intérêts des avances, prêts et dotations en capital	644	0,2
Retenues et cotisations sociales	553	0,1
Recettes provenant de l'extérieur	794	0,2
Opérations entre administrations et services publics	85	0,0
Divers	5695	1,5
Total des recettes non fiscales nettes (B)	28051	7,3
RECETTES NETTES AVANT PRÉLÈVEMENTS (A+B)	299673	78,2
PRÉLÈVEMENTS SUR LES RECETTES DE L'ÉTAT		
Prélèvements au profit des collectivités territoriales	51210	13,4
Prélèvements au profit des Communautés européennes	18400	4,8
Total des prélèvements sur recettes (C)	69610	18,2
FONDS DE CONCOURS (D)	3438	0,9
TOTAL DES RECETTES NETTES DU BUDGET GÉNÉRAL (A+B-C+D)	233501	60,9
BUDGETS ANNEXES (y compris fonds de concours)	1920	0,5
COMPTES SPÉCIAUX	147698	38,6
TOTAL GÉNÉRAL	383119	100,0

Pour mémoire : Outre les dépenses relatives aux missions inscrites au budget général de l'État, les recettes perçues par l'État (A+B) financent également les collectivités territoriales et l'Europe ; l'ensemble des dépenses financées au moyen des recettes dont l'État assure la perception s'élève donc à 453 105 M€ (383 495 M€ relatifs aux missions du budget général, des budgets annexes et des comptes spéciaux, auxquels s'ajoutent, à hauteur de 69 610 M€, une part des dépenses des collectivités territoriales et de l'Europe).

Source: Ministère de l'Economie des finances et de l'Emploi; Ministère du budget des comptes publics et de la fonction publiques (2008). Le budget de l'Etat 2008, en quelques chiffres, République Française, document consulté la dernière fois le 18 mars 2009, en ligne sur le lien: http://www.performance-publique.gouv.fr/fileadmin/medias/documents/ressources/chiffres_cles.pdf . Les pourcentages du total général proviennent des calculs de nous-mêmes.

ANNEXE III. Classification des recettes du Burundi.

III. 1. De l'évolution des recettes

Le tableau ci-après illustre la variation des prévisions des recettes pour l'exercice 2009 par rapport aux réalisations à fin septembre 2008 :

Libellé	Prévus 2008	Réalisé sept 2008	Taux de réalis	Prévus 2009	Ecart en FBU	Ecart en %
I. RECETTES FISCALES						
personnes physiques et Sociétés	60 300 935 943	47 373 740 950	78,56%	72 782 277 343	12 481 341 400	20,70%
Biens & services	125 519 461 892	90 002 760 367	71,70%	142 482 855 412	16 963 393 520	13,51%
Commerce extérieur	44 152 939 679	30 382 487 870	68,81%	72 501 026 791	28 348 087 112	64,20%
Autres recettes fiscales	4 210 173 183	3 111 497 595	73,90%	4 673 560 440	463 387 257	11,01%
Taxes exonérées	0	0		20 000 000 000	20 000 000 000	
S/Total des recettes fiscales	**234 183 510 697**	**170 870 486 782**	**72,96%**	**312 439 719 986**	**78 256 209 289**	**33,42%**
II. RECETTES NON FISCALES					0	
Revenus de la propriété	13 707 674 000	14 929 052 563	108,91%	18 023 316 080	4 315 642 080	31,48%
Droits&frais administratifs	3 760 000 000	2 394 647 374	63,69%	6 890 784 000	3 130 784 000	83,27%
Amendes,pénalités&confiscations	371 000 000	387 781 130	104,52%	448 168 000	77 168 000	20,80%
Produits divers&non identifiés	2 534 974 945	786 240 316	31,02%	7 513 074 141	4 978 099 196	196,38 %
S/Total	**20 373 648 945**	**18 497 721 383**	**90,79%**	**32 875 342 221**	**12 501 693 276**	**61,36%**
Total ressources nationales hors dons	**254 557 159 642**	**189 368 208 165**	**74,39%**	**345 315 062 207**	**90 757 902 565**	**35,65%**
III. DONS					0	
Dons courants	148 716 250 000	43 249 373 001	29,08%	128 127 708 000	-20 588 542 000	-13,84%
Dons en capital	153 987 388 306	14 668 687 029	9,53%	229 811 846 866	75 824 458 560	49,24%
S/Total	**302 703 638 306**	**57 918 060 030**	19,13%	**357 939 554 866**	55 235 916 560	18,25%
TOTAL DES RECETTES	**557 260 797 948**	**247 286 268 195**	**44,38%**	**703 254 617 073**	**145 993 819 125**	26,20%
% Recettes nation /Recettes totales	45,68%	76,58%		49,10%		
% Dons/Recettes totales	54,32%	23,42%		50,90%		

Le tableau ci-dessus montre les variations et l'évolution des ressources, c'est-à-dire l'analyse comparative des prévisions budgétaires de l'exercice 2009 par rapport aux recettes prévues en 2008 et par rapport aux réalisations jusqu'à fin septembre 2008.

Source: Cour des Comptes (2008). *Commentaires sur le projet de Budget Général de l'Etat, Exercice 2009: Approuvés en audience des Chambres Réunies du 17 décembre 2008*. République du Burundi, p. 11.

ANNEXE IV. Exemple de classification des recettes fiscales en Espagne.

PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO

EJERCICIO PRESUPUESTARIO
2009

ESTADO
Resumen general por capítulos del presupuesto de ingresos

(Miles de euros)

Económica	Explicación	Total	% del Total
1	IMPUESTOS DIRECTOS Y COTIZACIONES SOCIALES	77.041.050,30	53,7
2	IMPUESTOS INDIRECTOS	50.202.000,00	35,0
3	TASAS, PRECIOS PUBLICOS Y OTROS INGRESOS	3.731.792,19	2,6
4	TRANSFERENCIAS CORRIENTES	5.806.887,57	4,0
5	INGRESOS PATRIMONIALES	3.180.575,29	2,2
	TOTAL OPERACIONES CORRIENTES	139.962.305,35	97,6
6	ENAJENACION DE INVERSIONES REALES	119.500,00	0,1
7	TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	1.028.000,00	0,7
	TOTAL OPERACIONES DE CAPITAL	1.147.500,00	0,8
	TOTAL OPERACIONES NO FINANCIERAS	141.109.805,35	98,4
8	ACTIVOS FINANCIEROS	2.340.164,00	1,6
	TOTAL OPERACIONES FINANCIERAS	2.340.164,00	1,6
	TOTAL	143.449.969,35	100,0

Source: Ministère de l'Economie et du Trésor, Espagne : http://www.sgpg.pap.meh.es/Presup/PGE2009Proyecto/MaestroDocumentos/PGE-ROM/doc/1/3/1/N_09_A_R_2_101_1_7_1.PDF. Les pourcentages du total proviennent des calculs de nous mêmes.

ANNEXE V. Agrégats et indices relatifs aux recettes.

ANNEEXE V.a. **Les agrégats relatifs aux recettes budgétaires et le PIB au Burundi en BIF.**

	PIB (En millions).	Recettes exécutées (En millions).	Recettes prévues.	Recettes fiscales et non fiscales prévues.	Dons total prévus.
1992	225.857	74.438	7.679.547.000	40.723.643.700	6.955.903.300
1993	236.676	75.501	67.509.845.000	43.509.845.000	24.000.000.000
1994	270.051	81.799	64.101.224.204	41.929.203.213	22.172.020.991
1995	249.865	65.382	69.585.450.000	53.299.450.000	16.286.000.000
1996	263.075	68.241	64.058.300.000	50.918.300.000	13.140.000.000
1997	342.786	69.541	44.054.200.000	38.054.200.000	6.000.000.000
1998	400.166	89.148	56.618.018.733	53.118.018.733	3.500.000.000
1999	455.443	94.306	70.980.355.509	67.480.355.509	3.500.000.000
2000	511.039	137.740	84.144.795.866	79.444.795.866	4.700.000.000
2001	549.981	161.385	123.550.751.089	111.850.751.089	11.700.000.000
2002	584.605	192.229	144.126.039.392	123.024.039.392	21.102.000.000
2003	644.680	233.190	142.819.545.121	125.319.545.121	17.500.000.000
2004	748.486	269.243	167.071.561.329	143.705.147.329	23.366.414.000
2005	862.400	365.894	238.101.329.797	155.733.970.059	82.367.359.738
2006	934.700	313.685	346.253.563.404	184.914.131.816	161.339.431.588
2007	1.059.200	374.158	428.828.670.422	209.009.018.602	219.819.651.820
2008	1.378.100	439.328	484.848.195.948	236.033.159.642	248.815.036.306
2009	2.205.000	539.659	710.179.057.073	345.315.062.207	364.863.994.866
2010	2.565.465		726.469.934.836	369.838.097.256	356.631.837.580
2011	2.895.187		927.359.503.774	458.254.088.510	469.105.415.264
2012			1.096.442.405.043	597.000.837.262	499.441.567.781
2013			1.321.652.770.620	676.365.983.370	645.286.787.250

Source : Nous-mêmes.

ANNEEXE V.b. **Indices Fiscaux pour les recettes exécutées (en % de PIB).**

	Taux d'exécution des recettes.	Recettes prévues/PIB	Recettes exécutées/PIB.	Recettes fiscales et non fiscales prévues/PIB.	Dons total/PIB.
1992	94,1543	25,5381	32,9580	18,0307	7,5074
1993	93,3559	28,5242	31,9006	18,3837	10,1404
1994	106,8526	23,7367	30,2902	15,5264	8,2103
1995	84,4191	27,8492	26,1669	21,3313	6,5179
1996	73,5063	24,3498	25,9399	19,3551	4,9948
1997	134,2671	12,8518	20,2869	11,1014	1,7504
1998	151,2582	14,1486	22,2777	13,2740	0,8746
1999	139,5824	15,5849	20,7063	14,8164	0,7685
2000	135,7363	16,4654	26,9529	15,5457	0,9197
2001	130,5917	22,4645	29,3437	20,3372	2,1273
2002	128,9927	24,6536	32,8819	21,0440	3,6096
2003	140,2602	22,1536	36,1714	19,4390	2,7145
2004	131,2653	22,3213	35,9717	19,1994	3,1218
2005	123,8901	27,6092	42,4274	18,0582	9,5509
2006	83,0726	37,0444	33,5600	19,7833	17,2611
2007	84,3353	40,4861	35,3246	19,7327	20,7534
2008	82,0246	35,1824	31,8793	17,1274	18,0549
2009	58,6700	32,2077	24,4743	15,6605	16,5471
2010		28,3173		14,4160	13,9013
2011		32,0311		15,8281	16,2029
2012					
2013					

Source : Nous-mêmes.

ANNEXE VI. Agrégats et indices relatifs aux dépenses.

ANNEXE VI.a. Les agrégats économiques relatifs aux dépenses publiques (en BIF).

	PIB (millions)	Dépenses totales éxécutées (millions)	Dépenses prévues	Dépenses prévues courantes	Dépenses prévues en capital
1992	225.857	44429	57.821.043.074	29.691.043.074	28130000000
1993	236.676	30280	69.646.702.134	34.694.554.127	34.952.148.007
1994	270.051	32459	70.398.441.289	38.419.647.246	31.978.794.043
1995	249.865	33600	77.544.652.829	46.547.638.698	30.997.014.131
1996	263.075	39911	72.387.441.309	43.050.966.927	29.336.474.382
1997	342.786	50299	64.156.373.893	51.058.492.359	18.297.763.068
1998	400.166	58630	73.796.660.453	59.078.088.457	21.617.613.992
1999	455.443	63547	91.165.584.780	69.807.880.953	21.357.703.827
2000	511.039	75577	110.550.475.571	79.977.576.574	28.064.898.997
2001	549.981	106079	171.617.219.555	96.870.806.446	69.834.466.785
2002	584.605	108750	161.678.144.076	110.426.288.018	41.033.856.058
2003	644.680	136151	177.473.969.658	129.074.827.372	38.830.052.473
2004	748.486	163470	227.483.161.035	146.926.791.552	70.213.892.130
2005	862.400	204900	326.195.409.243	205.812.125.958	120.383.283.285
2006	934.700	309300	417.804.791.249	249.066.300.661	168.738.490.588
2007	1.059.200	229800	445.345.226.204	276.813.080.377	168.532.145.827
2008	1.378.100	331800	520.412.233.257	300.251.922.591	220.160.310.666
2009	2.205.000	389500	826.141.240.165	419.858.585.515	406.282.654.650
2010	2.565.465		863.059.645.685	507.746.130.734	255.313.514.951
2011	2.895.187		1.026.173.387.752	573.022.881.151	453.160.506.600
2012			1.211.741.630.296	613.894.144.175	597.847.486.121
2013			1.389.901.957.864	666.314.797.628	723.587.160.236

Source : Nous-mêmes.

ANNEXE VI.a. **Indices des dépenses (en % du PIB)**.

	Dépenses totales exécutées/PIB	**Dépenses prévues/PIB**	**Dépenses prévues en capital/PIB**	**Dépenses prévues courantes/PIB**
1992	**19,6713**	**25,6007**	**12,45478334**	**13,14594769**
1993	12,7939	29,4270	14,76793085	14,65909265
1994	12,0196	26,0686	11,84176102	14,22681169
1995	13,4473	31,0346	12,40550462	18,6291152
1996	15,1710	27,5159	11,15137295	16,36452226
1997	14,6736	18,7162	5,337955187	14,89515102
1998	14,6514	18,4415	5,402161601	14,76339531
1999	13,9528	20,0169	4,689435083	15,32746819
2000	14,7889	21,6325	5,491733311	15,64999473
2001	19,2878	31,2042	12,69761442	17,61348237
2002	18,6023	27,6560	7,019073743	18,88904269
2003	21,1192	27,5290	6,023151404	20,02153431
2004	21,8401	30,3924	9,38078897	19,62986503
2005	23,7593	37,8241	13,95910057	23,86504243
2006	33,0908	44,6993	18,0526897	26,64665675
2007	21,6956	42,0454	15,91126754	26,13416544
2008	24,0766	37,7630	15,97564115	21,78738282
2009	17,6644	37,4667	18,42551722	19,04120569
2010		33,6415	9,95193912	19,79158284
2011		35,4441	15,65220162	19,79225802
2012				
2013				

Source : Nous-mêmes.

ANNEXE VII. Les chiffres clés du BGE initial au Burundi (en Francs Burundais : BIF) : RECETTES.

	a) RECETTES FISCALES I (produits fiscaux)	Impôts sur le revenu, les recettes et gains en capital	Impôts sur les personnes physiques	Impôt Sociétés	Autres impôts sur le revenu (non ventillables)
1.992	35.347.343.700	9.686.122.000	3.744.774.000	5.594.348.000	347.000.000
1.993	36.214.945.000	9.865.200.000	4.072.500.000	5.398.800.000	393.900.000
1.994	38.095.703.213	10.017.033.213	4.349.310.528	5.355.018.900	312.703.785
1.995	48.454.750.000	9.899.000.000	4.609.000.000	4.840.000.000	450.000.000
1.996	43.634.100.000	9.125.000.000	4.610.000.000	4.300.000.000	215.000.000
1.997	36.586.200.000	7.980.000.000	4.350.000.000	3.500.000.000	130.000.000
1.998	47.690.018.733	12.360.000.000	5.250.000.000	6.750.000.000	360.000.000
1.999	63.757.155.509	15.093.126.418	7.019.761.890	7.780.394.194	292.970.334
2.000	72.131.089.642	15.478.823.823	7.578.437.524	7.519.524.865	380.861.434
2.001	96.090.098.203	24.464.991.390	11.002.420.799	13.032.291.235	430.279.356
2.002	105.659.999.392	33.890.071.783	10.848.527.810	22.305.043.405	736.500.568
2.003	101.746.620.308	27.496.261.372	10.653.585.419	16.158.366.566	684.309.388
2.004	117.044.934.976	28.440.990.070	11.392.096.063	16.275.624.399	773.269.608
2.005	139.045.664.419	33.674.480.414	10.585.745.200	19.301.038.069	3.787.697.145
2.006	174.130.431.816	40.171.319.846	12.634.024.616	22.251.490.416	5.285.804.814
2.007	184.146.268.602	4.497.994.833	13.763.591.135	25.435.208.860	6.299.194.838
2.008	213.759.510.697	60.000.935.943	20.504.426.579	32.744.395.071	6.752.114.293
2.009	312.439.719.986	72.782.277.343	28.175.328.536	35.113.882.432	9.493.066.375
2.010	342.784.577.131	86.932.119.347	39.273.679.476	46.619.505.268	
2.011	432.617.968.510	117.112.968.510	53.112.968.103	62.374.396.510	1.224.903.897
2.012	525.190.528.470	167.515.596.600	67.150.321.874	98.901.163.172	1.464.111.554
2.013	577.898.684.833	183.363.828.053	74.998.498.951	106.617.765.551	1.747.563.551

ANNEXE VII. Les chiffres clés du BGE initial au Burundi (en Francs Burundais : BIF) : RECETTES (suite).

	Impôts sur le patrimoine	Impôts intérieurs sur les biens et services	Taxes sur les transactions (impôts Généraux sur les biens et services)	Taxe de consommations sur le tabac (accises)	Taxe de consommation sur la bière et les boissons gazeuses (accises)
1992	195.540.000	15.249.766.000	8.656.984.000	102.821.000	6.220.000.000
1993	242.520.000	17.355.685.000	7.715.000.000	200.000.000	9.100.000.000
1994	240.290.000	18.515.880.000	8.397.750.000	180.000.000	9.775.000.000
1995	254.000.000	19.716.000.000	7.200.000.000	450.000.000	12.000.000.000
1996	227.000.000	22.037.000.000	9.100.000.000	500.000.000	12.000.000.000
1997	205.000.000	17.939.000.000	7.500.000.000	-	10.000.000.000
1998	245.000.000	21.439.000.000	7.500.000.000	700.000.000	13.200.000.000
1999	232.896.917	30.364.662.651	13.360.452.228	660.101.100	16.305.109.323
2000	262.004.454	41.984.766.483	17.704.696.483	800.000.000	22.300.000.000
2001		49.671.587.653	23.304.527.653	1.100.000.000	24.500.000.000
2002	330.727.672	48.587.133.603	24.864.790.791	1.018.814.453	21.800.659.291
2003	10.846.748	46.272.950.000	26.286.450.000	1.191.000.000	18.000.000.000
2004	12.256.825	55.540.383.859	34.783.549.859	1.705.334.000	18.000.000.000
2005	-	71.706.395.556	39.419.452.832	21.322.587.126	
2006		94.512.698.605	51.625.665.653	29.673.468.507	
2007		97.233.909.427	59.427.780.537	36.860.900.000	
2008		112.045.461.892	65.001.566.260	46.452.495.632	
2009		142.482.855.412	84.753.611.561	57.012.771.851	
2010					
2011					
2012					
2013					

ANNEXE VII. Les chiffres clés du BGE initial au Burundi (en Francs Burundais : BIF) : RECETTES (suite).

	Taxe de consommation sur le Sucre (Accise)	(Taxes sur la permission d'utiliser des biens ou d'exercer des activités)	Autres impôts sur les biens et services (directement affectés)	Impôts sur le commerce extérieur et les transactions internationales	Taxes à l'importation (droits de douanes et autres droits d'importation)
1992			71.100.000	10.165.915.700	6.861.504.700
1993			133.000.000	8.701.540.000	6.510.000.000
1994			157.730.000	9.199.500.000	6.531.000.000
1995			66.000.000	18.515.750.000	6.800.150.000
1996			437.000.000	12.155.100.000	6.900.100.000
1997			39.000.000	10.302.200.000	6.200.000.000
1998			39.000.000	13.569.018.733	5.241.272.644
1999			39.000.000	15.276.015.567	9.124.075.160
2000	1.100.000.000		80.070.000	11.894.184.048	8.439.988.668
2001	700.000.000		67.060.000	18.936.311.859	12.940.986.859
2002	829.369.068		73.500.000	20.776.786.021	14.392.460.319
2003	750.000.000		45.500.000	26.573.179.799	16.327.628.974
2004	1.050.000.000		1.500.000	31.465.647.264	19.592.633.760
2005		38.400.000	10.925.955.598	32.551.981.605	15.445.859.515
2006		40.650.000	13.172.914.445	36.679.364.633	33.537.862.530
2007		47.800.000	897.428.890	37.433.287.182	33.140.192.456
2008		47.800.000	543.600.000	37.502.939.679	30.409.596.419
2009		51.624.000	664.848.000	72.501.026.791	50.331.660.855
2010					
2011					
2012					
2013					

ANNEXE VII. Les chiffres clés du BGE initial au Burundi (en Francs Burundais : BIF) : RECETTES (suite).

	Taxes à l'Exportation	Autres impôts sur le commerce extérieur (et les transactions internationales)	(Impôts sur le commerce extérieur directement affecté)	Autres recettes fiscales	b) RECETTES NON FISCALES (produits non fiscaux)
1992	1.836.000.000	71.100.000		50.000.000	5.376.300.000
1993	922.140.000	1.269.400.000		50.000.000	7.294.900.000
1994	1.139.500.000	1.529.000.000		123.000.000	3.833.500.000
1995	10.130.100.000	1.585.500.000		70.000.000	4.844.700.000
1996	3.226.000.000	2.029.000.000		90.000.000	7.284.200.000
1997	2.222.600.000	2.080.000.000		666.000.000	1.568.000.000
1998	6.023.834.217	2.303.911.872		77.000.000	5.428.000.000
1999	2.545.461.161	3.606.479.246		2.790.453.956	3.723.200.000
2000	30.907.024	3.423.288.356		2.511.310.834	4.805.706.224
2001	515.598.000	5.479.727.000		3.017.207.301	10.848.706.562
2002	96.541.303	6.287.784.399		2.075.280.313	7.146.040.000
2003	29.187.715	10.216.363.110		1.393.382.389	14.003.835.000
2004	0	11.873.013.504		1.585.656.958	13.817.735.000
2005	0	12.844.122.852	4.261.999.238	1.112.806.844	16.688.305.640
2006		1.028.436.264	2.113.065.839	2.767.048.732	10.783.700.000
2007		834.912.046	3.458.182.680	3.981.077.160	24.862.750.000
2008		3.695.160.580	3.458.182.680	4.210.173.183	22.273.648.945
2009		11.570.409.623	10.598.956.313	4.673.560.440	32.875.342.221
2010					
2011					
2012					
2013					

ANNEXE VII. Les chiffres clés du BGE initial au Burundi (en Francs Burundais : BIF) : RECETTES (suite).

	Excédent d'exploitation des entreprises publiques (Revenu de la propriété ou Dividende)	Entreprises publiques non financières	Institutions publiques financières	Excédent d'exploitation des entreprises d'économie mixte- prélèvements sur les excédents des quasi-sociétés nca	Bénéfice de réajustement monétaire
1.992	3.335.500.000	414.500.800	2.921.000.000	1.500.000.000	195.200.000
1.993	4.580.000.000	350.000.000	4.230.000.000	2.200.000.000	182.500.000
1.994	1.700.000.000	200.000.000	1.500.000.000	1.500.000.000	197.100.000
1.995	1.970.000.000	270.000.000	1.700.000.000	200.000.000	2.674.700.000
1.996	6.400.000.000	100.000.000	800.000.000	200.000.000	3.000.000.000
1.997	800.000.000	100.000.000	500.000.000	100.000.000	0
1.998	1.998.000.000	498.000.000	1.500.000.000	316.000.000	1.700.000.000
1.999	1.325.000.000	725.000.000	600.000.000	296.000.000	1.000.000.000
2.000	1.820.000.000	820.000.000	1.000.000.000	300.000.000	350.000.000
2.001	3.116.900.000	1.416.900.000	1.700.000.000	1.372.106.562	
2.002	2.781.000.000	781.000.000	2.000.000.000	18O7000000	0
2.003	10.230.000.000	1.230.000.000	9.000.000.000	1.620.000.000	0
2.004	9.980.000.000	980.000.000	9.000.000.000	1.251.000.000	0
2.005	12.709.050.000				
2.006	4.872.000.000				
2.007	14.100.000.000				
2.008	13.307.674.000				
2.009	18.023.316.080	3.852.265.080	14.171.051.000	3.058.471.000	
2.010					
2.011					
2.012					
2.013					

ANNEXE VII. Les chiffres clés du BGE initial au Burundi (en Francs Burundais : BIF) : RECETTES (suite).

	Revenu de la liquidation ou de la privatisation	Autres recettes non fiscales	Amandes et confiscations non fiscales	Autres revenus du Domaine public	Droits et frais administratifs
1.992	1.406.000.000	210.000.000	2.040.800.000	85.000.000	715.000.000
1.993	2.000.000.000	743.900.000	2.532.400.000	74.000.000	735.500.000
1.994			1.936.400.000	140.800.000	1.270.000.000
1.995	131.000.000			2.130.000.000	413.700.000
1.996	2.500.000.000	684.200.000	96.000.000	240.000.000	348.200.000
1.997	200.000.000	668.000.000	42.000.000	240.000.000	386.000.000
1.998	150.000.000	1.264.000.000	47.500.000	245.000.000	471.000.000
1.999	100.000.000	1.002.200.000	47.000.000	297.000.000	658.200.000
2.000	2.335.706.224	136.000.000	785.000.000	785.000.000	1.414.706.224
2.001	4.300.000.000	2.059.700.000	188.000.000	605.000.000	1.266.700.000
2.002	502.000.000	2.056.040.000	103.000.000	750.000.000	1.203.040.000
2.003	212.000.000	1.941.835.000	93.500.000	340.000.000	1.508.335.000
2.004	230.000.000	2.356.735.000	95.000.000	1.020.000.000	1.241.735.000
2.005		3.979.255.640	96.000.000	2.530.000.000	1.353.255.640
2.006		5.911.700.000	2.094.700.000	117.000.000	3.700.000.000
2.007		10.762.750.000	250.000.000	5.600.000.000	4.912.750.000
2.008		8.965.974.945	371.000.000	4.864.974.945	3.760.000.000
2.009		14.852.026.141	448.168.000	7.513.074.141	6.890.784.000
2.010					
2.011					
2.012					
2.013					

ANNEXE VII. Les chiffres clés du BGE initial au Burundi (en Francs Burundais : BIF) : RECETTES (suite et fin).

	TOTAL RECETTES	D) DONS II	DONS COURANTS	DONS EN CAPITAL	TOTAL DES DONS	TOTAL DES RESSOURCES
1.992	40.723.643.700	16.955.903.300	6.670.180.000	10.285.723.300	16.955.903.300	57.679.547.000
1.993	43.509.845.000	24.000.000.000	11.277.155.000	12.722.845.000	24.000.000.000	67.509.845.000
1.994	41.929.203.213	22.172.020.991	12.172.020.991	10.000.000.000	22.172.020.991	64.101.224.204
1.995	53.299.450.000		10.286.000.000	6.000.000.000	16.286.000.000	69.585.450.000
1.996	50.918.300.000		7.140.000.000	6.000.000.000	13.140.000.000	64.058.300.000
1.997	38.054.200.000	6.000.000.000	0	6.000.000.000	6.000.000.000	44.054.200.000
1.998	53.118.018.733	3.500.000.000	0	3.500.000.000	3.500.000.000	56.618.018.733
1.999	67.480.355.509	3.500.000.000	0	3.500.000.000	3.500.000.000	70.980.355.509
2.000	79.444.795.866	4.700.000.000	0	4.700.000.000	4.700.000.000	84.144.795.866
2.001	111.850.751.089	11.700.000.000	0	11.700.000.000	11.700.000.000	123.550.751.089
2.002	123.024.039.392	21.102.000.000	9.102.000.000	12.000.000.000	21.102.000.000	144.126.039.392
2.003	125.319.545.121	17.500.000.000	17.500.000.000	0	17.500.000.000	142.819.545.121
2.004	143.705.147.329	23.366.414.000	6.180.000.000	17.166.414.000	23.366.414.000	167.071.561.329
2.005	155.733.970.059	82.367.359.738	43.179.000.000	39.188.359.738	82.367.359.738	238.101.329.797
2.006	184.914.131.816	161.339.431.588	72.791.140.160	88.548.291.428	161.339.431.588	346.253.563.404
2.007	209.009.018.602	219.819.651.820	109.071.490.000	110.748.161.820	219.819.651.820	428.828.670.422
2.008	236.033.159.642	248.815.036.306	153.987.388.306	94.827.648.000	248.815.036.306	484.848.195.948
2.009	345.315.062.207	364.863.994.866	128.127.708.000	236.736.286.866	364.863.994.866	710.179.057.073
2.010	369.838.097.256	356.631.837.580	167.505.200.000	189.126.637.580	356.631.837.580	726.469.934.836
2.011	458.254.088.510	469.105.415.264	185.900.000.000	282.205.415.264	469.105.415.264	927.359.503.774
2.012	597.000.837.262	499.441.567.781	87.506.003.908	411.935.563.873	499.441.567.781	1.096.442.405.043
2.013	676.365.983.370	645.286.787.250	92.174.794.522	553.111.992.728	645.286.787.250	1.321.652.770.620

Source : Nous-mêmes.

ANNEXE VIII. La structure des charges du Budget Général de l'Etat (2008 montant exprimés en BIF).

Libellé	Budget révisé 2008	Niveau d'exécution au 30/09/2008	Taux d'exéc	Prévisions Budget 2009	Ecart (1)-(2) en %
a) Dépenses courantes	**353 997 296 267**	**254 998 298 844**	**72,03%**	**419 858 585 515**	**18,61%**
Dépenses sur B&S et transferts	**319 763 023 459**	**228 539 736 304**	**71,47%**	**375 482 377 484**	**17,43%**
Salaires	140 713 639 100	115 660 499 116	82,20%	163 429 814 834	16,14%
Autres biens et services	98 045 387 203	71 476 086 909	72,90%	97 615 702 927	-0,44%
Arriérés secteur public /privé	4 676 539 544	2 907 801 706	62,18%		-100,00%
Contributions aux organismes internationaux	3 069 973 418	2 579 433 175	84,02%	3 603 574 613	17,38%
Transferts aux ménages	27 302 487 059	15 712 366 932	57,55%	43 515 875 043	59,38%
Subsides et subventions	45 954 997 135	27 531 294 244	59,91%	45 893 410 067	-0,13%
Imprévus				1 424 000 000	
Exonérations				20 000 000 000	
Versement des intérêts	**29 432 490 128**	**22 147 453 451**	**75,25%**	**33 708 558 894**	**14,53%**
Versements d'intérêts extérieurs	11 730 040 792	10 218 014 002	87,11%	12 608 558 873	7,49%
Versement d'intérêts intérieurs	17 702 449 336	11 929 439 449	67,39%	21 100 000 021	19,19%
Dépenses des fonds	**4 801 782 680**	**4 311 109 089**	**89,78%**	**10 667 649 137**	**122,16%**
Fonds routier National	8 788 209 754	4 577 453 083	52,09%	5 067 649 137	-42,34%
Fonds de stock stratégique carburant	950 000 000	0	0,00%	5 600 000 000	489,47%
b) Dépenses en capital et prêts nets				**399 358 214 650**	
Dépenses en capital	**240 640 548 386**	**43 854 040 510**	**18,22%**	**400 358 214 650**	**66,37%**
Dépenses en capital sur Budget national	50 692 027 787	25 564 107 480	50,43%	93 752 555 654	84,95%
Paiements arriérés sur budget national	-100 000 000	-65 325 261	65,33%		-100,00%
Tirages sur dette directe	38 061 132 293	3 686 571 262	9,69%	76 793 812 130	101,76%
Dons en capital	153 987 388 306	14 668 687 029	9,53%	229 811 846 866	49,24%
recouvrement des prêts rétrocédés	-2 000 000 000		0,00%	-1 000 000 000	-50,00%
Total des charges	**594 637 844 653**	**298 852 339 354**	**50,26%**	**819 216 800 165**	**37,77%**

Source : Tableau confectionné par la Cour

ANNEXE IX. Les chiffres clés du BGE initial au Burundi (en Francs Burundais : BIF) : DEPENSES.

	a) DEPENSES COURANTES	1. Dépenses sur les biens et services et autres transferts courants	Salaires	Autres biens et services	Contributions aux organismes internationaux	Transferts aux ménages	Subsides et subventions	2. Versement d'intérêts	Dette publique intérieure	Dette publique extérieure
1992	29.691.043.074	21.435.362.877	14.028.339.363	7.407.023.514	317.040.000	1.147.459.425	3.010.491.041	3.756.689.731	1.087.787.154	2.668.902.577
1993	34.694.554.127	305.594.730.235						4.099.823.892	1.204.399.613	2.895.424.279
1994	38.419.647.246	34.205.934.859	19.208.281.338	9.095.455.499	263.733.387	1.358.957.915	4.279.506.720	4.213.712.387	763.601.551	3.450.110.836
1995	46.547.638.698	41.902.462.214	19.212.930.628	14.449.201.923	360.992.237	2.855.619.494	5.023.717.932	4.645.176.484	828.075.852	3.817.100.632
1996	43.050.966.927	38.245.782.258	19.611.107.536	12.350.599.241	187.750.000	1.539.419.494	4.556.905.987	4.805.184.669	815.727.128	3.989.457.541
1997	51.058.492.359	47.256.442.217	24.623.040.620	17.067.551.976	226.750.000	855.334.054	4.483.765.567	3.802.050.142	1.030.700.227	2.771.349.915
1998	59.078.088.457	52.430.426.310	26.307.981.231	19.201.988.118	187.912.700	1.260.843.723	5.471.695.538	6.647.662.147	2.196.330.602	4.431.331.545
1999	69.807.880.953	61.642.868.239	29.614.367.112	23.872.136.238	236.631.820	1.586.532.088	6.315.200.981	8.183.012.714	2.987.183.903	5.195.828.811
2000	79.977.576.574	68.024.405.782	32.872.706.290	2.565.723.785	314.951.979	185.101.963	7.323.405.765	11.953.170.792	5.262.909.866	6.690.260.926
2001	96.870.806.446	79.300.698.382	36.407.718.557	30.706.641.193	1.132.534.632	2.107.414.445	8.946.389.555	17.570.108.064	6.325.060.041	11.245.048.023
2002	110.426.288.018	93.152.936.374	47.374.518.031	32.404.318.129	527.143.184	2.664.342.340	10.182.614.690	17.273.351.644	8.285.940.511	8.987.411.133
2003	129.074.827.372	106.020.655.768	55.335.110.003	34.883.781.948	820.605.555	3.069.262.092	11.911.896.170	23.054.171.604	11.620.402.678	11.433.768.926
2004	146.926.791.552	117.529.328.269	58.948.734.362	39.995.864.255	953.641.965	3.782.929.379	13.848.168.308	29.397.463.283	14.251.235.682	15.146.227.601
2005	205.812.125.958	153.551.347.463	75.562.625.327	42.597.017.540	1.058.447.943	10.470.691.647	19.555.210.462	37.072.823.659	17.884.759.481	19.188.064.178
2006	249.066.300.661	211.657.071.191	90.095.436.817	66.423.830.236	1.082.647.943	14.485.380.888	19.569.775.307	26.423.249.186	11.327.360.397	15.095.888.789
2007	276.813.080.377	244.178.497.822	123.337.422.907	69.328.719.181	1.862.157.906	17.298.007.151	28.044.836.133	28.782.799.875	10.727.385.110	18.055.414.765
2008	300.251.922.591	266.993.899.793	132.249.707.985	71.732.388.551	1.875.916.618	21.146.325.804	35.682.206.281	29.406.240.128	11.730.040.792	17.676.199.336
2009	419.858.585.515	375.482.377.484	163.429.814.834	97.615.702.927	3.603.574.613	43.515.875.043	45.893.410.067	33.708.558.894	21.100.000.000	12.608.558.873
2010	507.746.130.734	466.563.465.398	212.411.696.196	98.000.239.534	6.245.497.257	33.144.424.935	38.637.607.479	30.229.721.573	17.758.464.484	12.471.257.089
2011	573.022.881.151	526.560.558.107	272.437.682.048	98.083.433.917	10.144.793.988	32.919.167.620	87.975.490.498	35.581.165.483	24.212.295.884	11.368.859.589
2012	613.894.144.175	562.286.562.016	279.669.095.259	97.901.994.600	3.361.839.000	33.921.489.430	124.102.960.019	43.207.582.159	29.411.035.279	13.796.546.880
2013	666.314.797.628	621.985.739.463	303.355.605.408	108.039.914.785	14.150.750.513	39.320.528.150	135.289.284.990	35.174.649.763	29.796.615.188	5.378.034.575

ANNEXE IX. Les chiffres clés du BGE initial au Burundi (en Francs Burundais : BIF) : DEPENSES (suite et fin).

	b) DEPENSES EN CAPITAL ET PRETS NETS VI	1. Dépenses en capital	Sur ressources nationales	Sur tirages extérieures et prêts directs	Sur les dons en capital	2. Prêts nets du trésor	Tirages sur prêts rétrocédés	Recouvrement des prêts rétrocédés	TOTAL GÉNÉRAL DES DÉPENSES
1992	28.130.000.000	28.396.000.000			10.285.723.300	266.000.000	3.084.000.000	3.100.000.000	57.821.043.074
1993	34.952.148.007		1.260.711.227	10.489.122.943	12.722.845.000	866.931.163	1.578.000.000	1.701.031.163	69.646.702.134
1994	31.978.794.043	33.662.228.567	13.962.228.567	9.700.000.000	10.000.000.000	1.683.434.524	816.565.476	2.500.000.000	70.398.441.289
1995	30.997.014.131	33.497.014.131	16.497.014.131	11.000.000.000	6.000.000.000	2.500.000.000	1.500.000.000	3.500.000.000	77.544.652.829
1996	29.336.474.382	31.136.474.382	14.351.536.000	8.100.000.000	6.000.000.000	1.800.000.000	1.500.000.000	3.300.000.000	72.387.441.309
1997	18.297.763.068	14.360.881.534	3.936.881.534	4.424.000.000	6.000.000.000	1.263.000.000	0	1.263.000.000	64.156.373.893
1998	21.617.613.992	16.768.571.996	4.849.041.996	8.419.530.000	3.500.000.000	2.050.000.000	450.000.000	2.500.000.000	73.796.660.453
1999	21.357.703.827	22.304.309.627	7.212.389.501	11.589.920.126	3.500.000.000	946.605.800	553.394.200	1.500.000.000	91.165.584.780
2000	28.064.898.997	30.464.898.997	7.398.197.675	18.366.701.322	4.700.000.000	2.400.000.000	0	2.400.000.000	110.550.475.571
2001	69.834.466.785	72.234.466.785	7.863.898.744	52.670.568.041	11.700.000.000	2.400.000.000	0	2.400.000.000	171.617.219.555
2002	41.033.856.058	43.433.856.058	6.633.856.058	24.800.000.000	12.000.000.000	2.400.000.000	0	2.400.000.000	161.678.144.076
2003	38.830.052.473	41.230.052.473	4.854.260.835	16.905.791.638	0	2.400.000.000	0	2.400.000.000	177.473.969.658
2004	70.213.892.130	72.213.892.130	7.191.452.912	25.249.025.218	17.186.414.000	2.000.000.000	0	2.000.000.000	227.483.161.035
2005	120.383.283.285	122.383.283.285	8.002.950.870	54.186.372.677	39.188.359.738	2.000.000.000		2.000.000.000	326.195.409.243
2006	168.738.490.588	170.738.490.588	44.771.154.832	38.966.944.328	88.548.291.428	2.000.000.000		2.000.000.000	417.804.791.249
2007	168.532.145.827	170.532.145.827	36.984.887.463	23.199.096.544	110.748.161.820	2.000.000.000		2.000.000.000	445.345.226.204
2008	220.160.310.666	222.160.310.666	37.899.540.067	30.373.382.293	153.987.388.306	2.000.000.000		2.000.000.000	520.412.233.257
2009	406.282.654.650	406.282.654.650	93.752.555.654	76.793.812.130	236.736.286.866	-1.000.000.000		-1.000.000.000	826.141.240.165
2010	255.313.514.951	356.314.951	107.193.174.393	59.973.702.978	189.126.637.580	1.000.000.000		1.000.000.000	863.059.645.685
2011	453.160.506.600	454.150.508.690	127.052.098.158	44.892.993.178	282.205.415.264	1.000.000.000		1.000.000.000	1.026.173.387.752
2012	597.847.486.121	598.847.486.121		61.436.266.793	411.935.563.873	1.000.000.000		1.000.000.000	1.211.741.630.296
2013	723.587.160.236	724.587.160.236	129.684.098.669	41.791.068.839	553.111.992.728	1.000.000.000		1.000.000.000	1.389.901.957.864

Source : Nous-mêmes**.-**