

PREPARATION DU GROUPE CONSULTATIF

GOVERNANCE ECONOMIQUE ET FINANCIERE

I. INTRODUCTION

Le présent exposé vise :

- à rappeler la situation dans laquelle s'est retrouvé le Burundi à l'issue de la longue période de conflit qu'il a subie, et les dégâts causés à ses capacités institutionnelles et opérationnelles.
- à expliquer, dans ses grandes lignes, la politique menée depuis les années 2000 pour le rétablissement et la consolidation de la Paix, notamment à travers la restauration des institutions étatiques, le renforcement de la gouvernance démocratique, et le renforcement et la modernisation de ses capacités de maîtrise et de pilotage des processus de développement économique et sociale.
- à rappeler les acquis et les progrès réalisés dans ces domaines au cours des dernières années grâce aux efforts déployés par les autorités nationales, à la mobilisation des diverses composantes de la société civile, et aux nombreux et substantiels appuis de la communauté des partenaires techniques et financiers (PTF) du Burundi.
- à montrer la nécessité de poursuivre et d'accroître les efforts dans cette voie.

II. RAPPEL DE LA SITUATION DE 1990 A 2000

Le Burundi a subi, à partir des années 90, une décennie de conflit armé qui a engendré des conséquences désastreuses sur l'économie et le niveau de vie des populations. Les lourdes pertes humaines, la dégradation des infrastructures économiques, la fuite des capitaux et la quasi-absence d'investissements productifs ont appauvri le Pays. Le PIB par tête a chuté d'environ 30% : de 152 \$USD en 1994 à 106 \$USD en 2005. En 2000, 45% des enfants de moins de 5 ans étaient sous-alimentés. L'Indicateur de Développement Humain du PNUD classait le Burundi parmi les neuf pays les moins développés du monde.

A ces dégâts humains et matériels importants et coûteux se sont ajoutés ceux, non moins importants, de la perte des compétences techniques et de l'affaiblissement des capacités institutionnelles et organisationnelles. Les administrations burundaises ont en effet souffert de l'affaiblissement de leurs effectifs en cadres et agents compétents. Elles ont souffert aussi des retards induits dans leur organisation et pour la modernisation des systèmes de gestion.

Dans de nombreux secteurs, et en particulier celui de gestion économique et financière, les cadres juridiques et réglementaires trop anciens et obsolètes ne permettaient plus à l'Etat d'assurer convenablement ses missions de gestion et de contrôle des processus de développement.

Cette brève description de la situation au lendemain de 13 années de conflits montre l'ampleur des défis qu'ont endurés les autorités burundaises sur le chemin de la paix et du développement.

III. LES OBJECTIFS STRATEGIQUES ET LES RESULTATS ACQUIS

Pour les atteindre/relever, le Gouvernement a entrepris depuis les accords d'Arusha un processus de reconstruction et de relance du développement basé sur des évaluations et diagnostics approfondis et sans complaisance des situations. Les documents CSLP, élaborés selon des processus participatifs, décrivent dans le détail, l'ensemble des résultats de ces études et analyses. Ils décrivent aussi la stratégie adoptée par le pays pour relancer la croissance et le développement. Cette stratégie, consensuelle et mobilisatrice, vise pour le long terme :

- Un Burundi en paix avec lui-même ;
- Un contexte sous-régional pacifié et favorable à l'intégration économique ;
- Une pauvreté en voie d'éradication ;
- Une population ayant accès aux services essentiels (éducation, santé, hygiène) ;
- Une jeunesse bénéficiant d'un niveau d'éducation élevé ;
- Un secteur agricole diversifié et modernisé ;
- Une économie industrialisée, compétitive et pleinement intégrée dans les dynamiques d'échanges régionales et mondiales ;
- Une croissance démographique maîtrisée ;
- Des institutions fondées sur une gestion transparente et décentralisée des pouvoirs et des ressources.

Pour concrétiser ces objectifs généraux, le Gouvernement fonde son action sur les quatre axes stratégiques suivants :

- Bonne Gouvernance,
- Relance économique,
- Développement social,
- Lutte contre le VIH/SIDA.

Dès la mise en œuvre du premier CSLP ou CSLP intérimaire de 2004, le Burundi a commencé à enregistrer des résultats de plus en plus probants, dans les domaines politique, économique et social.

Sur le plan politique, la Constitution de 2005 fonde les règles de répartition des pouvoirs dans le respect des et conformément aux principes universels et assure la protection des droits fondamentaux de tous les citoyens burundais. Les élections libres et pluralistes sont organisées. Le processus de paix et la sécurisation du territoire ont été progressivement consolidés et achevés avec la signature en 2008 des accords avec le dernier groupe rebelle subsistant. Ainsi, grâce aux efforts menés depuis les années 2000 (efforts soutenus par la communauté internationale), le pays recouvre indéniablement sa stabilité politique.

Sur le plan économique, le Burundi retrouve aussi le chemin de la croissance durable. Depuis plusieurs années, sa croissance en termes réels est supérieure à 3,5%, dépassant même 5,0% certaines années (voir tableau 1). Cela malgré la forte sensibilité de l'économie

aux fluctuations climatiques, aux cours mondiaux des matières premières (café et thé), et aux effets négatifs des crises économiques internationales. Il est prévu un taux de croissance de 3.2% en 2009 en raison des impacts négatifs de la crise mondiale. Ce tableau montre que, si le Burundi a réussi dans une large mesure à redresser la situation économique, les taux de croissance sont encore beaucoup trop bas pour un pays où le taux de croissance démographique est de l'ordre de 2.35%. L'accélération de la croissance économique doit donc devenir le principal défi.

Tableau 1 : Taux de croissance du PIB depuis 1993

Moyenne annuelle 1993-2000	Moyenne annuelle 2000-2005	2005	2006	2007	2008	2009
-3,3	2,2	0,9	5,1	3,6	4,5	3,2

Source : Ministère du Plan et de la Reconstruction & Mission FMI.

Les politiques budgétaires traduisent de plus en plus les priorités en faveur (tableau 2) :

- de la croissance (développement des infrastructures économiques et encouragement des initiatives privées) ;
- du renforcement du capital humain (santé, éducation, formation professionnelle) ;
- de la protection des personnes (droits de l'homme,) et des populations fragilisées (réfugiées, populations pauvres, etc.).

Les équilibres financiers sont rétablis de façon durable, en témoignent les différentes revues réussies du programme FRPC et l'atteinte du point d'achèvement de l'Initiative PPTE.

Dans le domaine de la production, la filière café, la plus importante pour l'économie (5% du PIB) est entrain d'achever sa restructuration pendant que d'autres initient ce processus avec l'appui des partenaires au développement conformément aux objectifs visant l'amélioration de leur rentabilité et de leur efficacité pour l'économie nationale. Dans le même ordre d'idée, les entreprises du secteur public ont été restructurées dans le cadre de la Réforme des sociétés à participation publique.

La révision et la modernisation du Code du Commerce et du Code des sociétés publiques et privées – déjà approuvés par le Conseil des Ministres et transmis pour adoption au Parlement – visent le développement du secteur privé et une meilleure intégration du Burundi dans l'économie mondiale.

Le développement du monde rural fait l'objet d'efforts soutenus du Gouvernement car il constitue un de ses principaux leviers pour lutter contre la pauvreté et le sous-emploi et pour assurer l'autosuffisance alimentaire.

Tous ces résultats et efforts ont permis au Burundi de bénéficier de la poursuite des programmes pour la FRPC, et surtout d'atteindre les points d'achèvement des initiatives PPTE et MDRI.

Sur le plan social, les autorités burundaises, conscientes de l'importance du dialogue et de la concertation non seulement en faveur de la paix, mais aussi pour l'efficacité des choix et pour la mobilisation en faveur du développement, développent une politique d'ouverture et de renforcement des cadres de partenariat avec les différentes composantes de la société

civile. C'est ainsi que les stratégies CSLP ont été définies selon des processus participatifs impliquant une majorité d'associations et de représentants de groupes sociaux.

Le Gouvernement œuvre aussi au renforcement des capacités de ses partenaires économiques notamment en appuyant la restructuration des associations professionnelles et patronales.

Directement liés aux questions de gouvernance économique et financière, les secteurs de la justice et de la protection des droits humains sont aussi érigés au rang de priorités nationales. Ainsi, pour ce qui concerne la justice, les autorités burundaises visent la réhabilitation d'une justice qui transcende les différences et tendances, sécurise les citoyens dans leurs initiatives et consolide l'Etat de droit. La réhabilitation du pouvoir judiciaire, la réorganisation des institutions judiciaires, la modernisation et l'adaptation du droit, l'amélioration de l'accès aux services de la justice constituent les axes de travail du Gouvernement pour ces secteurs.

Le processus de décentralisation, enfin, constitue un autre axe important de l'action gouvernementale. La déconcentration des services de l'Etat et la décentralisation de certaines prérogatives jusque là dévolues à l'Etat favoriseront la mobilisation des populations (pour la détermination des priorités) et des ressources (pour la réalisation des objectifs de développement).

Ainsi, le Gouvernement n'a ménagé aucun effort pour lutter contre la pauvreté et créer des conditions de vie acceptables, particulièrement pour les catégories les plus vulnérables (femmes, enfants, réfugiés et rapatriés).

Tableau 2 : Structure fonctionnelle des dépenses de 2005 à 2009.

	2005	2006	2007	2008	2009
Secteur Administratif	Réal.	Réal.	Réal.	Réal.	Crédit
Santé	3,5%	5,0%	7,0%	9,6%	9,1%
Education, Enseig., Formation Prof. Recherche scient.	29,6%	31,7%	31,6%	30,1%	28,7%
Justice	3,4%	3,1%	3,9%	4,1%	3,2%
Agriculture et Elevage	1,5%	1,5%	2,4%	4,1%	4,3%
Eau, Energie, Mines	0,4%	1,0%	1,0%	1,0%	3,0%
Transports. Postes et Télécom.	0,5%	0,3%	0,4%	0,6%	0,7%
Envir., Amén. Territoire et des T. P.	2,0%	2,6%	2,5%	4,2%	5,4%
Intérieur, Sécurité Publique	12,1%	13,1%	13,1%	10,8%	10,5%
Défense	29,0%	22,8%	20,8%	15,4%	14,4%
Autres (hors charges communes)	18,0%	18,8%	17,3%	20,0%	20,7%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Source : Ministère des Finances.

Le tableau 3 ci-dessous montre l'évolution depuis 2006 de la part des dépenses pro-pauvres sur ressources intérieures (hors dette). Il est à noter que les dépenses de projets sur

financements extérieurs, qui s'ajoutent à celles données dans le tableau 3, constituent aussi des dépenses pro-pauvres.

Tableau 3 : Evolution des dépenses pro-pauvres sur ressources intérieures (hors dette)

	2006	2007	2008	2009
	Réal.	Réal.	Réal.	Crédit
	(milliard de Fbu)			
Non Pauvres	111,0	129,8	167,8	211,4
Pauvres	99,1	122,8	204,2	256,9
Total	210,1	252,7	372,0	468,3
	(pourcentage)			
Non Pauvres	52,8	51,4	45,1	45,1
Pauvres	47,2	48,6	54,9	54,9
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Source : Ministère des Finances.

IV. LES OBJECTIFS ET ACQUIS SPECIFIQUES AU SECTEUR DE LA GOUVERNANCE ECONOMIQUE ET FINANCIERE.

Dès les premières années de la période post conflit, les autorités burundaises, conscientes de l'importance stratégique du secteur de l'administration économique et financière, à la fois pour la consolidation de la paix et la relance du processus de développement, avaient très tôt entrepris sa réhabilitation et sa reconstruction avec l'appui des PTF. En effet, une série d'études de diagnostic et d'évaluation du système de gestion des finances publiques ont été réalisées dès le début des années 2000, notamment avec l'aide des services des institutions de Bretton Woods et de l'Union Européenne.

Ces études avaient mis en relief les nombreuses insuffisances qui limitent les capacités des autorités à élaborer des budgets réalistes et en rapport avec les priorités des politiques nationales, à maîtriser les équilibres budgétaires et de trésorerie, à assurer dans de bonnes conditions les contrôles et vérifications nécessaires pour la Gestion des Finances Publiques. Elles avaient notamment souligné des insuffisances aux niveaux :

- du cadre législatif et réglementaire ;
- de la préparation et de la présentation du budget ;
- de la maîtrise de l'assiette fiscale et du recouvrement des recettes ;
- des procédures d'exécution de suivi et de contrôle des dépenses publiques ;
- du système de passation des marchés publics ;
- des systèmes d'enregistrement comptables (ordonnateur(s) et comptables) ;
- du suivi et de la gestion de la trésorerie ;
- des systèmes de vérification et d'audit internes (inspections des finances) et externes (Cour des comptes, Parlement).

A partir de ces constats, le Gouvernement a engagé, notamment à partir de 2004, de profondes réformes qui ont abouti, à l'heure actuelle, à des progrès très significatifs bien qu'encore insuffisants.

Ces progrès concernent les fondamentaux de la Gestion des Finances Publique comme ceux du cadre organique sur les lois de finances, les systèmes de passation des marchés publics, les contrôles et audits internes, les contrôles externes et parlementaires. Ainsi :

- a) La Loi Organique relative aux Finances Publiques a été adoptée par le Parlement et promulguée par le Président de la République en Décembre 2008. L'objectif principal de la mise en place d'une Loi Organique relative aux Finances Publiques est de consolider les bases du système existant de gestion des Finances Publiques au Burundi en corrigeant ses défauts, en clarifiant ses ambiguïtés et en comblant ses insuffisances. Dans cette Loi Organique, la priorité est donnée à la consolidation d'un système de gestion des finances publiques rigoureux, efficace et sûr qui ouvre la perspective d'une évolution ultérieure vers des dispositifs inspirés des concepts nouveaux de la budgétisation par programme et de la gestion par performance.
- b) La Loi n°1/002 du 31 mars 2004 confère à la Cour des Comptes toutes les prérogatives permettant au Pouvoir législatif d'assurer pleinement son contrôle sur l'exécutif en matière d'exécution des lois de finances et d'utilisation des ressources publiques.
- c) Le Décret de septembre 2006 réhabilite la fonction de contrôle interne en instituant l'Inspection Générale de l'Etat qui dispose de prérogatives étendues en matière d'inspection, d'audit et de contrôle de toutes les institutions publiques.
- d) Le code des marchés publics, adopté en 2008, institue des procédures de passation des marchés publics en parfaite conformité avec les recommandations internationales en la matière, notamment pour ce qui concerne l'ouverture à la concurrence, l'information sur les marchés publics et l'indépendance de l'autorité de régulation.
- e) Le Code des impôts et le Code des douanes, revus en 2005, et qui clarifient et actualisent les textes sur les obligations fiscales et douanière des contribuables ;
- f) La Loi sur la Taxe sur la Valeur Ajoutée modernise le système fiscal et corrige les dysfonctionnements de l'ancienne taxe de transaction qui pesaient sur les opérateurs économiques.
- g) La mise en place du Tarif Extérieur Commun (TEC) qui permet de concrétiser l'intégration du Burundi à l'espace économique EAC.
- h) La Loi bancaire qui vise à clarifier la relation Etat-Banque centrale, à améliorer l'encadrement du crédit, et à maîtriser la masse monétaire et contrôler les marchés financiers.
- i) Le Code des investissements qui vise à promouvoir les investissements directs au Burundi.
- j) La loi régissant les procédures de vente des biens du domaine privé de l'Etat.
- k) La Loi sur les Statistiques.

De nombreux autres textes à caractère réglementaire ont été mis en application et des nouvelles dispositions légales sont en cours de préparation, tels les classifications budgétaires et comptables et le règlement général de la comptabilité publique.

Tous ces instruments juridiques et réglementaires constituent des acquis substantiels et configurent déjà le système de gestion souhaité par le Burundi, à savoir : un système moderne, répondant à tous les critères de qualité exigés par les normes internationales.

Malgré ces résultats, la situation est encore caractérisée par des insuffisances notamment en ce qui concerne l'organisation des services et procédures, le renforcement de l'encadrement et la production ainsi que la diffusion de l'information économique et sociale.

Pour accélérer et accentuer les réformes du secteur, le Gouvernement a adopté en mai 2009 une Stratégie de réformes de la Gestion des Finances Publiques et son plan d'actions triennal. Cette stratégie a été élaborée sur la base des récentes évaluations du système de gestion des finances publiques, notamment le PEMFAR réalisé avec l'appui de la Banque Mondiale et le PEFA réalisé avec l'appui de l'UE. Elle permettra d'assurer une meilleure cohérence entre les multiples actions déployées dans les divers domaines de la gestion des finances publiques et d'obtenir ainsi plus d'efficacité pour les programmes du Gouvernement dans ces domaines.

V. LA VISION DU GOUVERNEMENT DANS LE DOMAINE DE LA GOUVERNANCE ECONOMIQUE ET FINANCIERE

Elle est de poursuivre et de renforcer les politiques en faveur du développement économique et social.

Sur le plan économique, le Gouvernement continue les réformes structurelles visant à encourager l'investissement privé et le développement des activités productives. Ces réformes seront menées en tenant compte des processus d'intégration régionale, dont le Gouvernement compte tirer partie de l'élargissement et de l'unification des marchés sous régionaux. Le monde rural bénéficiera dans ce cadre d'une attention toute particulière en raison de son importance stratégique tant pour ce qui concerne l'objectif d'autosuffisance alimentaire que pour celui de la protection des populations à faibles revenus, généralement installées dans les campagnes.

Sur le plan social, la politique en faveur de la valorisation des ressources humaines sera intensifiée. La protection des droits humains, l'amélioration des conditions de vie des populations, et l'instauration des différentes formes de sécurité (sécurité publique, justice, alimentaire, éducation, santé, etc.) continueront à faire l'objet d'efforts soutenus, car seuls garant de la stabilité politique et le bien-être durables.

Le renforcement des capacités pour la bonne gouvernance constituera aussi une priorité en relation avec la stabilité politique et l'efficacité des programmes de développement. Dans ce domaine, les réformes concernant les secteurs de la Justice, du développement communal et de la gestion économique seront poursuivies et intensifiées.

Concernant en particulier le secteur de l'administration économique, après la mise en place des instruments juridiques et réglementaires cités ci-dessus, les efforts seront axés sur le renforcement des capacités des services à travers l'amélioration et la modernisation des instruments et outils de gestion. Le Gouvernement entend mettre en œuvre la stratégie de réformes de la gestion des finances publiques qu'il vient d'approuver en 2009. L'objectif global de cette stratégie est de construire, entre 2009 et 2011, un système de finances publiques plus efficace, rigoureux et transparent.

Des objectifs spécifiques identifiés s'énoncent ainsi :

- Le cadre législatif et réglementaire est rénové ;
- La mobilisation des ressources pour financer les dépenses est efficace ;
- La gestion des dépenses publiques est efficace, rigoureuse et transparente ;
- Le système de contrôle est cohérent, efficace et conforme aux normes internationales ;
- Les données sur les finances publiques sont exhaustives, fiables et régulières ;
- Les capacités institutionnelles du Ministère en charge des finances et des structures partenaires sont progressivement renforcées.

Ces objectifs spécifiques sont déclinés en programmes et actions dans un plan d'actions sur trois ans (2009-2011) dont la mise en œuvre a commencé à la faveur de la mise en place d'un cadre institutionnel regroupant tous les acteurs concernés, y compris les principaux ministères prioritaires. Ceci fait suite à la signature d'un (a) Décret portant création, organisation et fonctionnement du Comité de pilotage des réformes de gestion des finances publiques et de (b) deux ordonnances ministérielles : (1) l'une portant restructuration de la Cellule d'Appui en charge des réformes de gestion des finances publiques ; (2) l'autre portant création, missions et organisation des Groupes techniques chargés de la mise en œuvre des programmes de la Stratégie de gestion des finances publiques.

S'agissant de la mobilisation des recettes, des progrès récents ont été enregistrés avec l'introduction effective de la Taxe sur la valeur ajoutée et du tarif extérieur commun dans le cadre de l'intégration régionale à la Communauté Est Africaine. Pour améliorer le recouvrement des recettes et diminuer la fraude, avec l'appui de ses partenaires au développement, le Gouvernement a créé un nouvel Office chargé du recouvrement de toutes les recettes de l'État. L'impact positif attendu sur les recettes est escompté à partir de 2010.

Pour poursuivre son programme ambitieux de réformes dans le domaine des finances publiques, le Gouvernement compte sur les appuis techniques et financiers de ses partenaires au développement. En effet, le document de stratégie de gestion des finances publiques, en définissant les priorités du Gouvernement, constitue le cadre d'interventions des bailleurs de fonds. Il est destiné à faciliter une meilleure coordination de l'assistance technique et financière assurant une réduction des inefficacités et comme corollaire une optimisation des résultats. Les PTF sont invités à s'y référer pour leurs appuis futurs. Des évaluations régulières des progrès réalisés dans la mise en œuvre du plan d'actions de la stratégie de gestion des finances publiques seront menées et communiquées à la

population. Dans ce même contexte, les indicateurs de suivi de l'efficacité de l'aide publique au développement tels que définis dans le cadre de la Déclaration de Paris de 2005 et du Programme d'action d'Accra de 2008 seront régulièrement évalués.

Le Gouvernement entend aussi finaliser et adopter dans les plus brefs délais sa stratégie de lutte contre la corruption et les malversations économiques et financières en cours de préparation.

VI. LES CONDITIONS DE REUSSITE DE LA VISION DU GOUVERNEMENT EN MATIERE DE GOUVERNANCE

Les objectifs visés par les autorités burundaises, pour primordiaux qu'ils soient, dépassent les capacités financières et techniques nationales. Le pays souffre encore d'un des plus bas ratios revenus par habitant au monde, et la croissance, bien qu'en nette amélioration, reste relativement faible comparée aux besoins.

Les moyens de l'Etat, et donc sa capacité d'intervention, sont aussi extrêmement limités, avec peu de possibilités d'amélioration à court terme. En effet, compte tenu du niveau du PIB et malgré un taux de pression fiscale (entre 18 et 20% du PIB) relativement élevé pour des économies similaires, les ressources propres de l'Etat sont insuffisantes pour répondre à elles seules aux besoins induits par les programmes du Gouvernement. Et cela, d'autant plus qu'une bonne partie de ces ressources sont consacrées aux dépenses de fonctionnement alors même que celles-ci restent très en deçà des minimums requis pour assurer convenablement la continuité des services.

La solution durable à ces situations ne peut provenir que de l'amélioration de l'investissement et de la croissance économique. Le Gouvernement continuera à faire tout ce qui est en son pouvoir pour favoriser la croissance, rationaliser ses choix budgétaires, mobiliser ses ressources et accroître l'efficacité dans leur utilisation.

Mais pour l'heure, le Burundi continuera à dépendre du soutien de ses partenaires pour concrétiser ses objectifs de paix et de développement. Ce soutien se doit d'être à la hauteur des espoirs du peuple burundais, espoirs nés de la réconciliation nationale et ambitionnant le retour de la nation burundaise à la hauteur et la place qui lui revient au sein de la communauté internationale.