UNIVERSITÉ DU BURUNDI
GRENIER DU SAVOIR DU BURUNDI
Dépôt institutionnel officiel
https://repository.ub.edu.bi

Les problèmes posés par la règle de l'unité budgétaire en droit positif Burundais

Havyarimana, Cyrille; sous la direction de : Dr Michel Masabo

1998-04
UB, Faculté de Droit
https://repository.ub.edu.bi/handle/123456789/2230

Document téléchargé depuis le **Grenier du Savoir du Burundi** — https://repository.ub.edu.bi

UNIVERSITE DU BURUNDI

FACULTE DE DROIT

LES PROBLEMES POSES PAR LA REGLE DE L'UNITE BUDGETAIRE EN DROIT POSITIF BURUNDAIS.

Par

HAVYARIMANA Cyrille

Sous la direction de :
Docteur Michel MASABO,
Doyen de la Faculté de Droit.

Mémoire présenté et défendu publiquement en vue de l'obtention du grade de Licencié en Droit.

Bujumbura, avril 1998

D E D I C A C E

A nos chers parents,
A nos frères et soeurs,
A notre chère tante, NITUNGA Frédérique,
A notre cousine, TWAGIRIMANA Potamie,
A nos amis,

Nous dédions ce mémoire.

AVANT-PROPOS

Au seuil de ce travail, nous éprouvons un agréable devoir d'exprimer nos sentiments de reconnaissance envers toutes les personnes qui, de près ou de loin, et à des titres divers, ont contribué à sa réalisation.

Nous pensons aux professeurs de la Faculté de Droit de l'U.B qui ont beaucoup contribué à notre formation intellectuelle et humaine. Qu'ils trouvent ici l'expression de notre sentiment de reconnaissance.

Une mention particulière doit être réservée au professeur Michel MASABO, Docteur en Droit et Doyen de la Faculté de Droit. En dépit de ses multiples obligations, il a accepté spontanément la direction de ce travail. Ses critiques pertinentes, ses suggestions et sa rigueur scientifique nous ont été d'une grande utilité. Nous lui exprimons notre sentiment de profonde gratitude.

Aux différents services qui nous ont fourni des renseignements et documents utiles à l'élaboration du présent travail, nous disons sincèrement merci.

A nos parents qui nous ont toujours soutenu et encouragé durant nos études, nous exprimons notre sentiment de profonde gratitude.

Enfin, que notre profonde expression de reconnaissance parvienne à toutes les personnes qui n'ont pas besoin d'être citées pour se reconnaître, pour leur affection et leur soutien tant moral que matériel.

HAVYARIMANA Cyrille.-

Liste des sigles et abréviations.

Al	: Alinéa.
Art.	: Article.
B.O.B	:Bulletin Officiel du Burundi.
B.R.B	: Banque de la République du Burundi.
C.S.T	: Comptes Spéciaux du Trésor.
D	: Décret.
D.L	:Décret-Loi.
D.A.F	:Direction Administrative et financière
Ed	: Edition.
E.N.A	:Ecole National d'Administration.
E.P.A	: Etablissement Public à caractère Administratif.
Fac	: Faculté.
F.S.D.	: Fonds Spécial Défense
FBU	: Francs Burundi
Ibidem	: Même auteur, même ouvrage, même page
L.G.D.J	: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence.
Litec	: Librairies techniques.
N°	: Numéro.
O.M	: Ordonnance Ministérielle.
Op.cit.	: Opere citato (Ouvrage déjà cité).
O.T.B.	: Ordonnateur-Trésorier du Burundi.
P	: Page.
S	: Suivant
Supra	: Plus haut.
t	: Tome
U.B	: Université du Burundi.
§	: Paragraphe

INTRODUCTION GENERALE.

Depuis longtemps, nombre de pays en voie de développement et même ceux qui sont développés ont constaté que le budget de l'Etat est un instrument stratégique dans le cadre d'une politique de développement.

D'une part le budget est un maillon essentiel dans le processus de planification, en particulier quand il s'agit de répartir les ressources, le personnel, le matériel, l'équipement, les connaissances techniques, etc. en vue d'atteindre les buts à court terme inscrits dans les plans de développement à long et à moyen terme.

D'autre part, on estime que le budget est un rouage vital de la politique économique, car son niveau et sa structure non seulement mettent en exergue les objectifs du plan, mais aussi influent sur l'évolution à court terme de la monnaie, des devises étrangères et des finances en général.

Le budget joue également un rôle dans les décisions relatives à la répartition des ressources substantielles ainsi que dans la structure et les pratiques de l'administration. Il fournit aussi des critères valables en matière de gestion du personnel et fait dépendre la promotion professionnelle du mérite.

Notre étude n'a pas pour objet de développer tous ces aspects. Nous nous limiterons simplement à l'aspect formel, la présentation du budget; étant donné que certains de ces aspects ne rentrent pas dans cette étude.

C'est dans cette logique que nous nous sommes placé en abordant notre étude sous l'intitulé: "Les problèmes posés par la règle de l'unité budgétaire en droit positif burundais".

Dès lors, l'intérêt de notre travail est visible. En effet, l'on doit souligner que d'une part, nul n'ignore l'importance pour un pays, surtout un pays en voie de développement comme le Burundi, d'avoir un budget unifié. Celui-ci permet d'avoir notamment une gestion transparente et saine des ressources de l'Etat.

D'autre part, un contrôle efficace du Parlement est assuré. C'est donc une raison de plus qui nous a poussé à faire une étude sur la règle de l'unité budgétaire. Celle-ci constitue, dans les pays où elle est mieux enracinée, un moyen d'action efficace du contrôle qu'exerce le Parlement sur le gouvernement.

En outre, même si la règle de l'unité budgétaire est clairement affirmée, nous constatons que dans la pratique elle est souvent contournée. Elle contient en effet quelques lacunes. Nous avons voulu alors relever ces lacunes et émettre quelques propositions pour améliorer cette règle dans le souci de la rendre plus efficace.

Mais avant d'en dessiner tous les contours, il semble important de faire une précision dès le départ.

En abordant l'étude sous l'angle des problèmes posés par la règle de l'unité budgétaire en droit positif burundais, d'aucuns pourraient croire que cette règle poserait des problèmes dans la gestion des finances publiques et qu'il faudrait peut-être l'abandonner. Nous devons alors préciser que ce n'est pas dans cet esprit qu'il faut comprendre l'objet de notre étude. Notre but est de dégager les difficultés d'application stricte de la règle de l'unité budgétaire. Il s'agit en définitive d'une certaine problématique d'application stricte de la règle de l'unité budgétaire.

Mais comment se pose le problème? La règle de l'unité budgétaire voudrait que toutes les recettes et toutes les dépenses de l'Etat figurent dans un seul document à soumettre au

vote du Parlement.

L'on peut se permettre de douter sur la faisabilité d'une telle entreprise. Le problème qui se pose d'emblée est celui de la négation de la décentralisation si l'on doit respecter scrupuleusement cette règle.

Or la décentralisation de certains services est une règle d'or qui est observée dans beaucoup d'Etats. C'est ce que nous constatons avec P. KUZMANIC[1] quand il précise qu' "il n'y a pas un pays au monde où n'existent certaines formes d'autogestion locale, formes qui représentent partout une partie composante du système politique d'un Etat. Autrement dit, il n'existe pas un pays au monde où les organes centraux soient les seuls et uniques à régler tous les rapports sociaux sur le territoire de l'Etat, et certaines parties de la gestion des affaires publiques ne soient pas entre les mains d'organismes décentralisés."

En outre, des lois de finances rectificatives peuvent intervenir en cours d'année pour modifier sensiblement les autorisations budgétaires initiales et font échec à la règle de l'unité budgétaire.

Par ailleurs, l'on doit noter qu'il y a des services de l'Etat qui ne jouissent pas de la personnalité juridique mais qui sont dotés de l'autonomie financière et qui nécessitent une gestion souple. Leurs recettes et leurs dépenses sont comptabilisées alors à part, c'est-à-dire en dehors de la loi de finances annuelle même si elles sont autorisées par celle-ci. Il faut ajouter également que les mouvements de fonds temporaires qui s'effectuent dans le Trésor public sont décrits en dehors des opérations ordinaires du Trésor bien que ces comptes soient autorisés par la loi de finances annuelle.

---

[1] P. KUZMANIC, La collectivité locale in revue administrative et juridique au Burundi, n°10, 1er Trimestre, p.34

Toutes ces questions soulèvent des problèmes que nous retrouverons tout au long de ce travail. Et pour mener à bon escient notre étude, nous nous proposons la démarche suivante:

Le premier chapitre est consacré à la substance même de la règle de l'unité budgétaire. Dans ce chapitre, nous livrons quelques considérations sur la notion de budget avant de parler de la règle de l'unité budgétaire proprement dite.

Le second chapitre a trait aux atteintes à la règle de l'unité budgétaire. Il s'agit des budgets autonomes des collectivités locales, des budgets autonomes des E.P.A. et les lois de finances rectificatives.

Le troisième et dernier chapitre concerne les aménagements apportés à la règle de l'unité budgétaire constitués par les budgets annexes et les comptes spéciaux du Trésor.

Une conclusion générale clôturera notre travail.

CHAPITRE I. LA REGLE DE L'UNITE BUDGETAIRE.

L'unité se trouve parmi les grandes règles du droit budgétaire. C'est l'un des principes qui dominent la présentation du budget à côté du principe de l'universalité.

La règle de l'unité budgétaire est une règle classique qui s'est peu à peu imposée presque dans tous les Etats modernes. Elle présente en effet de multiples avantages bien qu'elle renferme quelques difficultés d'application comme nous le verrons au cours des développements qui vont suivre.

Mais avant d'en dessiner les contours, il sied de préciser la notion même de budget et de la loi de finances. En effet, tout au long de notre travail, les termes de budget et de loi de finances reviendront souvent à telle enseigne que s'ils n'étaient pas bien compris dès le début, nous risquerions de faire un mauvais départ.

C'est pourquoi dans un premier temps, nous donnerons la notion de budget. C'est ici que nous indiquerons la distinction qu'il y a lieu de faire entre le budget et la loi de finances.

En deuxième lieu, nous aborderons l'étude de la règle de l'unité budgétaire proprement dite. A ce propos, nous préciserons la signification de la règle de l'unité budgétaire. C'est à ce niveau que nous passerons en revue les différentes conceptions de cette dernière en mettant en exergue les différents points de vue et financiers classiques et modernes. Nous scruterons également les justifications, les raisons qui soutendent cette règle après quoi nous explorerons l'évolution de cette dernière au Burundi.

Enfin, nous montrerons que cette règle présente un certain nombre d'avantages bien qu'elle renferme également quelques inconvénients.

Section 1. Notion de budget.

Dans son acception la plus large, l'expression "budget" désigne tout document comptable traduisant un plan d'action dans le domaine financier. On parle aussi bien du budget de l'Etat que du budget de tel ou tel ministère, du budget d'une entreprise privée et même, parfois du budget d'un simple particulier[2].

L'on doit remarquer cependant comme le précise bien L.PHILIP que la notion de budget prête finalement à confusion. En réalité précise-t-il, ce terme a un sens beaucoup plus précis, il est propre aux finances publiques. On ne peut parler de budget que pour les dépenses et les recettes des personnes publiques. C'est ce qui apparaît d'ailleurs à travers les définitions que nous dégageons ci-après.

§1. Définition.

Il importe d'abord de signaler que notre législation ne définit pas le mot budget. Elle n'en indique que la réglementation, la préparation, l'exécution et le contrôle seulement. En effet, l'article 96 du D-L n°1/001/96 du 13 septembre 1996 portant organisation du système institutionnel de transition précise que sont du domaine de la loi notamment le budget de l'Etat[3].

Si notre droit budgétaire ne donne pas de définition du budget, les législations étrangères suppléent à cette lacune du législateur burundais. C'est ainsi que plusieurs définitions ont été dégagées à propos du mot budget. Nous ne releverons que quelques unes étant donné qu'elles sont nombreuses et variées.

---

[2] L. PHILIP, Les problèmes généraux des finances publiques, et le budget, t1, Ed. Cujas, Paris, 1971, p.237

[3] D-L n°1/001/96 du 13 septembre 1996 portant organisation du système institutionnel de transition art.96.
Source: Département législatif de l'Assemblée Nationale, Palais des Congrès de KIGOBE.

Notons également que la pratique budgétaire burundaise a aménagé une définition qui couvre plusieurs règles et principes qui sont même le fondement du budget en droit burundais.

I. Sens étymologique.

Etymologiquement, le mot budget est un mot anglais emprunté lui même du vieux français "bougette" signifiant une petite bourse dans laquelle le chancelier de l'Echiquier (chez nous Ministre des finances) mettait les documents financiers[4].

II. Quelques définitions.

F. DERUEL définit le budget en mettant en évidence deux éléments essentiels à savoir l'élément formel et l'élément matériel.
Du point de vue formel, "le budget est l'acte par lequel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses des organismes publics".

Du point de vue matériel, "le budget est l'ensemble des dépenses et des recettes réalisées en une année"[5].

Pour A. CHAUVAUX, "le budget est un acte administratif général émanant de l'autorité budgétaire et par lequel sont prévues, arrêtées et autorisées à l'avance et pour une période déterminée les dépenses et les recettes de l'Etat"[6].

---

[4] T. SUAVET, cité par N.NTAKIYICA in l'exécution et le contrôle de la loi de finances au Burundi, mémoire, Faculté de Droit, Bujumbura, 1988, p.6

[5] F. DERUEL, Finances publiques: budget et pouvoir financier, 7e éd., Dalloz, Paris, 1971, p.7 et 8

[6] A. CHAUVAUX, Comptabilité publique, éléments de droit budgétaire, Bujumbura, 1977, p.11.

Quant à F. BAUDHUIN, le budget est un acte législatif contenant le tableau des recettes et des dépenses prévues pour une période déterminée et constituant de ce chef la règle à suivre par le pouvoir et par l'administration qui dépend de celui-ci[7].

Enfin, la pratique budgétaire burundaise définit le budget comme étant l'acte par lequel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses annuelles de l'Etat[8].

Cette définition de la pratique budgétaire burundaise couvre plusieurs règles et principes qui régissent non seulement la préparation du budget mais également son exécution, c'est-à-dire en somme la réalisation matérielle et la gestion des recettes et dépenses publiques. Si ces règles et principes sont consignés dans la loi du 19 mars 1964 portant règlement général sur la comptabilité publique (telle que modifiée à ce jour), les lignes qui suivent en développent cinq principaux qui forment les fondements du budget de l'Etat[9]:

1) L'acte juridique que se trouve être le budget relève du gouvernement qui initie, prépare ce budget et le présente au vote de l'Assemblée Nationale sous forme de loi.

---

[7] F. BAUDHUIN, Précis de finances publiques: Budget, organisations financières, 4e éd, Etablissement, E. Bruylant, Bruxelles, 1968, p.11.

[8] Introduction générale aux procédures budgétaires, Formation professionnelle sur le nouveau plan comptable de l'Etat, 4e contingent (20 janvier 1997-04 Mars 1997, p.1)
Source: Ministère des Finances, Direction Générale des Dépenses.

[9] Règles et principes de gestion du budget de l'Etat in Introduction générale aux procédures budgétaires: Formation professionnelle sur le nouveau plan comptable de l'Etat, 4e contingent (20 janvier 1997-04 mars 1997)
source: Ministère des Finances-Direction Générale des Dépenses

2) Le principe de prévision et d'autorisation

- Les recettes sont autorisées pour être recouvrées par l'administration selon les lois et règlements en la matière;
- Les dépenses sont prévues et autorisées dans la limite des crédits ouverts. Elles doivent être exécutées selon les règles de la comptabilité publique avec toute la rigueur et l'orthodoxie que cette dernière implique.

Les prévisions de recettes et les autorisations de dépenses sont établies pour un an: un exercice budgétaire ou un exercice fiscal.

3) La règle de l'unité et de l'universalité

Cette règle stipule que les recettes et les dépenses de l'Etat, dans leur totalité, doivent être inscrites dans la loi de finances de l'exercice.

Les dépenses ou charges de l'Etat sont présentées dans le détail de la loi de finances suivant les différentes fonctions de l'Etat (présentation fonctionnelle ou administrative).
C'est dans cette logique qu'un budget spécifique est alloué à chaque département ministériel, à chaque structure de l'Etat.

En vertu de cette règle les dépenses publiques extraordinaires (ou hors budget) sont formellement prohibées. Les comptes gouvernementaux sont réduits au strict minimum.

L'exécution du budget se fait selon les dispositions et procédures fixées par le règlement général sur la comptabilité publique en l'occurrence la procédure d'engagement, d'ordonnancement, de liquidation et de paiement.

La régularité, la transparence et l'imputation de chaque dépense sont contrôlées à chaque étape du processus d'exécution budgétaire.

4) Règle de l'unité de trésorerie

La règle de l'unité de trésorerie consacre une caisse commune ouverte à la banque centrale (B.R.B) tenue par un caissier unique de l'Etat. La caisse est en principe gérée par l'ordonnateur du budget (Ministre des Finances) et contrôlée par l'Ordonnateur-trésorier du Burundi

5) Règle de spécialisation des crédits et de non compensation des crédits aux dépenses.

Selon cette règle, les crédits sont spécialisés et ne peuvent être utilisés à des fins autres que les affectations fixées et codées par la loi de finances.

La non compensation, quant à elle, autorise la perception intégrale et brute des recettes. Elle interdit qu'une partie des recettes soit affectée pour couvrir les charges de prélèvement ou les créances sur le Trésor. La couverture de chaque charge et la liquidation de toute créance doivent être prévues et autorisées au titre des dépenses de l'exercice.

La définition du budget étant dégagée, en quoi maintenant le budget diffère-t-il de la loi de finances?

§2. Budget et loi de finances.

Le budget de l'Etat et la loi de finances de l'année sont deux notions voisines que l'on confond assez souvent. En réalité ils ne signifient pas exactement la même chose.

Pour bien cerner cette différence, nous donnerons la définition des lois de finances et la classification de ces dernières.

I. Définition.

Les lois de finances sont des lois qui décrivent l'ensemble des charges de l'Etat au cours d'une année ainsi que les différentes ressources permettant d'y faire face compte tenu d'un équilibre économique et financier qu'elles déterminent[10].

II. Classification.

Ont le caractère de loi de finances, la loi de finances de l'année, les lois de finances rectificatives et la loi de règlement.

1. La loi de finances de l'année.

La loi de finances de l'année ou loi de finances initiale prévoit et autorise, pour chaque année civile, toutes les ressources et toutes les charges de l'Etat. Elle doit être adoptée avant le début de l'année[11].

Précisons également que l'examen, la discussion et le vote de la loi de finances initiale interviennent au cours de la deuxième session du Parlement. (octobre-décembre).

2. Les lois de finances rectificatives.

La loi de finances initiale est présentée sur base des prévisions. Or, il arrive rarement que la réalité d'exécution de la loi de finances corresponde à cet état de prévisions. Celles-ci sont souvent faussées dans l'avenir et les écarts entre les prévisions de recettes et de dépenses d'une part, et l'exécution d'autre part sont fréquents. Il s'avère donc nécessaire de revoir les prévisions, les modifier s'il y a lieu, afin de les adapter

---

[10] F. DERUEL, Finances publiques, Ed. Dalloz, Paris, 1973, p.21

[11] L. PHILIP, op.cit, p.243.

à la réalité. On y recourt par le procédé des lois de finances rectificatives[12].

Dans la conception classique des finances publiques, les lois de finances rectificatives garantissaient les droits du Parlement. En effet, la loi de finances rectificative était votée dans les mêmes conditions que la loi de finances initiale. Elle était comme cette dernière un acte de prévision et d'autorisation, la seule différence étant qu'elle intervient en cours d'année.[13]

Aujourd'hui, le budget et son exécution deviennent affaire du gouvernement et le Ministre des finances peut apporter des modifications nécessaires sans devoir recourir au Parlement. Ce dernier se trouve parfois devant un fait accompli et ne fait qu'entériner les décisions prises par le gouvernement en matière financière.

3. La loi de règlement.

La loi de règlement est une détermination a posteriori. Elle constate les résultats financiers de chaque année civile et approuve les différences entre les résultats et les prévisions de la loi de finances de l'année, complétée le cas échéant par les lois de finances rectificatives[14].

Précisons que la législation burundaise ne connaît pas la loi de règlement et les choses se passent autrement pour ce qui est de l'exécution du budget.

---

[12] C. PEREIRA, Cours de législation financière, Bujumbura, E.N.A., p.15

[13] N. NTAKIYICA, L'exécution et le contrôle de la loi de finances au Burundi, Mémoire Faculté de Droit, Bujumbura, 1988, p.4

[14] C. PEREIRA, op.cit., p.10

Au cours de son exécution, le budget est contrôlé à l'intérieur de l'administration des finances par l'inspection générale des finances et un contrôle des dépenses engagées relevant directement du Ministre des finances. C'est le Ministre des Finances qui arrête les comptes de l'Etat. Les représentants du peuple n'analysent jamais les comptes de l'Etat. Ils ne font que discuter et voter le budget de l'Etat présenté par le Ministre des finances.

Pour clore cette classification des lois de finances, il importe de signaler que c'est la loi de finances de l'année qui évoque de plus près la notion de budget dont elle ne diffère que par son caractère global.

Mais, quelle est la portée de la distinction entre ces deux notions?

La loi de finances de l'année et le budget se situent sur deux plans différents. La loi de finances est un acte législatif alors que le budget se situe sur un plan financier. Le budget est une représentation chiffrée des recettes et des dépenses alors que la loi de finances est un acte d'autorisation contenant un ensemble des recettes et des dépenses de l'Etat.

Mais dans la pratique nous remarquons que l'on confond souvent budget et loi de finances. Cette confusion est cependant à éviter parce que la richesse du contenu de l'autorisation législative (loi de finances) déborde largement le simple plan financier. Par ailleurs, il y a lieu de distinguer entre l'acte juridique d'autorisation et son objet (budget)[15]. La loi de finances est le contenant tandis que le budget constitue le contenu.

Après avoir effleuré la notion de budget, analysons maintenant la substance même de la règle de l'unité budgétaire.

---

[15] N. NTAKIYICA, Op.cit., p10.

Section 2. L'affirmation de la règle de l'unité budgétaire.

La règle suivant laquelle l'autorisation des dépenses doit être donnée dans un document unique est une des règles fondamentales du droit budgétaire. C'est une règle qui s'affirme dans les finances publiques modernes de tous les Etats.

Après avoir saisi sa signification et après en avoir dégagé les raisons qui la soutendent, nous verrons que cette règle a connu une évolution lente dans notre pays comme partout ailleurs.

§1. Enoncé.

La règle de l'unité budgétaire implique dans sa conception traditionnelle que les recettes et les dépenses de tous les services dépendant d'une même collectivité publique et en particulier de l'Etat soient groupées dans un seul et même document, soumis simultanément au vote de l'autorité budgétaire[16].

H. BROCHIER ajoute que la règle de l'unité budgétaire exige qu'un seul document, un seul budget retrace l'ensemble des opérations financières de l'Etat ou plus exactement de la puissance publique[17]. C'est du moins le point de vue des financiers classiques. C'est l'idée d'un regard unique que ces derniers mettent en avant sur les finances publiques.

Cette règle classique du droit budgétaire peut être bien saisie en examinant successivement sa signification et ses justifications.

---

[16] J-C. MARTINEZ et P. di MALTA, Droit budgétaire, 2e éd, Litec, Paris, 1988, p.407

[17] H. BROCHIER, Finances publiques (Institutions financières), Ed, Cujas, Paris, p.88.

§2. Signification de la règle de l'unité budgétaire.

Deux conceptions s'opposent à ce propos. La conception classique veut comme le souligne bien C. PEREIRA que toutes les recettes et toutes les dépenses quelle que soit leur nature, soient réunies dans un document unique: l'autorisation budgétaire est alors unique et générale, elle vise des dépenses et recettes de toutes catégories. Ainsi, obtient-on plus de simplicité dans la présentation des documents budgétaires, et une vue d'ensemble immédiate sur la situation financière de l'Etat grâce à la règle de l'unité budgétaire[18].

Pour la conception moderne, la règle de l'unité budgétaire n'implique pas qu'il n'y ait qu'un seul budget. La loi veut seulement qu'il soit établi un document synthétique reprenant en compte unique les additions partielles de recettes et des dépenses déterminées dans les divers documents.

Ainsi, selon L. PHILIP, cette règle étant prise à la lettre, elle devrait se traduire par l'existence d'un seul et unique budget public qui se présenterait comme une synthèse de l'ensemble des finances publiques[19].

Au Burundi, la pratique budgétaire nous enseigne que cette règle stipule que les recettes et les dépenses de l'Etat, dans leur totalité, doivent être inscrites dans la loi de finances de l'exercice[20].

Après avoir saisi la signification de la règle de l'unité budgétaire, quelles peuvent être ses justifications, sa raison d'être? Cherchons la réponse dans le paragraphe suivant.

---

[18] C. PEREIRA, Cours de législation financière, Bujumbura, E.N.A., multigraphié, p.11

[19] L. PHILIP, Finances publiques, op.cit., p.274

[20] Formation professionnelle sur le nouveau plan comptable de l'Etat, Introduction générale aux procédures budgétaires.

§3. Les justifications de la règle de l'unité budgétaire.

La règle de l'unité budgétaire peut se justifier à travers quatre traits fondamentaux qui mettent bien en évidence les raisons d'être de la règle. Elles sont d'ordre politique, technique, juridique et pratique.

Politiquement, l'existence d'un seul document budgétaire facilite le contrôle parlementaire. Rapidement et commodément, les parlementaires peuvent avoir une vue d'ensemble du budget, ce qui ne serait pas le cas avec un budget en plusieurs comptes[21].

Du point de vue technique, la règle de l'unité budgétaire va de pair avec l'équilibre budgétaire qu'elle permet de vérifier plus facilement. En effet, avant que la République du Burundi n'adopte la règle de l'unité budgétaire, c'est-à-dire avant 1993, la dispersion des documents budgétaires dissimulait souvent des déficits budgétaires énormes.

La règle de l'unité budgétaire se justifie juridiquement aussi. En effet, le D-L n°1/001/96 du 13 septembre 1996 portant organisation du système institutionnel de transition prévoit un délai global d'adoption de la loi de finances. L'Assemblée Nationale est saisie du projet de loi de finances dès l'ouverture de sa session d'octobre et vote le budget au plus tard au 31 Décembre[22]. Ce délai global de plus ou moins deux mois implique la règle de l'unité budgétaire.

Du point de vue pratique, l'unité budgétaire facilite le rapprochement entre l'exécution et les prévisions de la loi de finances.

---

[21] R. MUZELLEC, Notions essentielles: Finances publiques: Concours administratif, 5e Ed, Sirey, Paris, 1986, p.249

[22] D-L n°1/001/96 du 13 septembre 1996 déjà cité

De ces différentes justifications de la règle de l'unité budgétaire, il découle que celle-ci renferme quelques avantages indéniables bien que quelques inconvénients ne manquent pas non plus. Mais avant tout cela, voyons d'abord l'évolution des conceptions de la règle de l'unité budgétaire au Burundi.

§4. L'évolution des conceptions de la règle de l'unité budgétaire au Burundi.

Au Burundi, la règle de l'unité budgétaire a connu une évolution lente. Elle s'est opérée à travers deux étapes: une étape de la confusion entre la règle de l'unité budgétaire et celle de l'universalité budgétaire qui s'est réalisée par l'Arrêté-Royal du 18 Décembre 1851 portant règlement sur la comptabilité publique et poursuivie par la loi du 19 mars 1964 portant sur la même matière (telle que modifiée à ce jour).

Une seconde étape est celle du D-L n°1/039 du 30 décembre 1989 portant modification de la loi du 19 mars relative à la comptabilité publique de l'Etat et instituant la nomenclature et la codification des ressources et du budget général de l'Etat.

I. La confusion entre la règle de l'unité et celle de l'universalité budgétaires.

Cette étape est celle qui s'est réalisée d'abord sous l'empire de l'Arrêté-Royal du 18 Décembre 1851 portant règlement sur la comptabilité publique et poursuivie par la loi du 19 mars 1964 portant sur la même matière (telle que modifiée à ce jour) et qui a abrogé l'Arrêté Royal précité.

Rappelons que la règle de l'unité budgétaire stipule que les recettes et les dépenses de l'Etat, dans leur totalité, doivent être inscrites dans la loi de finances de l'exercice[23].

[23] Voir supra, p.14

Quant à la règle de l'universalité budgétaire, elle renferme le principe selon lequel toutes les recettes et toutes les dépenses doivent figurer dans les budgets et comptes publics, de manière détaillée et sans la moindre contraction entre elles. On l'appelle aussi règle du produit brut qui veut que le montant intégral des recettes et celui des dépenses soient indiqué sans qu'il y ait préalablement contraction entre elles afin de faire apparaître leurs totalités au détriment de leurs soldes[24].

S'agissant de la confusion entre ces deux règles, elle apparaît à travers l'art.3 de la loi organique du 19 mars 1964 qui semble se référer à l'unité budgétaire mais consacre celle de l'universalité budgétaire; une règle qui lui est proche et dont il est difficile de la distinguer. L'art.3 de la loi du 19 mars 1964 portant règlement sur la comptabilité publique de l'Etat[25] dispose en effet que "toutes les recettes et toutes les dépenses de l'Etat doivent être portées dans les comptes". L'al.3 de cette même loi poursuit en disant que "toute compensation entre elles est interdite".

A CHAUVAUX souligne également la confusion entre les deux règles susmentionnées lorsque pour dégager la notion de la règle de l'universalité budgétaire, il se réfère à la loi du 19 mars 1964 art.3 qui stipule que :"... Toutes les recettes et toutes les dépenses doivent être portées dans les comptes. Toute compensation entre elles est interdite"[26].

Il a fallu attendre le D-L n°1/039 du 30 Décembre 1989 portant modification de la loi du 19 mars 1964 relative au règlement sur la comptabilité publique de l'Etat et instituant

---

[24] L. TROTABAS et J-M. COTTERET, Droit budgétaire et comptabilité publique, Ed Dalloz, Paris, 1972 p.146 et s.

[25] R. BELLON et P. DELFOSSE, Codes et lois du Burundi, Maison Ferd. Larcier, Bruxelles, 1970, p.305

[26] A. CHAUVAUX, op.cit., p.17

la nomenclature et la codification des ressources et charges du budget général de l'Etat pour affirmer clairement la règle de l'unité budgétaire et partant lever cette confusion.

II. L'apport du D-L n°1/039 du 30 décembre 1989.

Avec le D-L n°1/039 du 30 décembre 1989, les opérations pour ordre, les opérations hors budgets, les budgets annexes et les comptes spéciaux du Trésor sont rattachées au budget général de l'Etat. Leurs opérations de recettes et de dépenses et de financement sont prévues et autorisées par les lois de finances annuelles et leur comptabilisation est décrite dans les comptes du Trésor du plan comptable de l'Etat[27].

A la lecture de cette disposition, nous remarquons que ce D-L a ouvert une nouvelle période caractérisée par deux traits: d'une part il a affirmée clairement la règle de l'unité budgétaire en rattachant au budget général toutes les ressources et les dépenses de l'Etat. D'autre part le D-L n°1/039 du 30 décembre précité a mis fin à la confusion entre la règle de l'unité et celle de l'universalité budgétaire.

Mais avant d'analyser ces deux aspects de l'innovation du D-L n°1/039 du 30 décembre 1989, voyons d'abord les raisons profondes qui ont dicté au gouvernement du Burundi d'entreprendre les réformes du système budgétaire et à adopter la règle de l'unité budgétaire.

---

[27] D-L n°1/039 du 30 décembre 1989 portant modification de la loi du 19 mars 1964 relative à la comptabilité publique et instituant la nomenclature et la codification des ressources et charges du budget général de l'Etat art.2. source: BOB n°2/90, p.37

1. Fondement des réformes du système budgétaire de 1989.

Dans le cadre du programme financé par les institutions de Bretton Woods, le gouvernement du Burundi a entamé une réforme du système budgétaire et comptable à partir de 1989. Cette réforme a été dictée d'une part, par la volonté du gouvernement d'introduire plus de rigueur dans la gestion des deniers publics par le souci constant d'améliorer l'allocation et la gestion de ressources publiques rares et, d'autre part, pour rendre cette gestion plus transparente et faire du budget général de l'Etat un outil de développement[28].

En outre, l'état de complexité que la gestion des finances publiques avait atteint, faisait ressortir des insuffisances du système budgétaire et comptable existant à l'époque. Ces insuffisances avaient trait pour l'essentiel à l'ancienneté, à l'inadaptation des textes et à l'agencement défectueux des systèmes budgétaires et comptables. De fait, un système budgétaire conçu il y a une trentaine d'années ne pouvait plus répondre aux exigences modernes de gestion financière.

Aussi, la réforme s'inscrivait-elle dans le cadre du P.A.S. A cet effet, le gouvernement a demandé au F.M.I. une assistance technique pour identifier les insuffisances du système existant et proposer les orientations générales de la réforme[29].

La réforme du système budgétaire entamée depuis 1989 devait alors aboutir à la promulgation d'un budget unifié en 1993.

---

[28] Exposé des motifs sur le projet de décret portant approbation du plan comptable de l'Etat, Plan Comptable d'Etat p.1 Source: Ministère des Finances, Direction du budget.

[29] Plan Comptable d'Etat, op.cit., p.1

2. La portée des innovations du D-L n°1/039 du 30 décembre 1989.

Le D-L n°1/039 du 30 décembre 1989 a d'une part comme nous l'avons déjà souligné, affirmé clairement la règle de l'unité budgétaire.

En effet, le budget unifié promulgué en 1993 a mis fin à la dispersion des budgets existant avant cette date. On se rappelle qu'avant cette date, il existait un budget ordinaire et un budget extraordinaire et d'investissements sur ressources nationales et un ensemble de comptes gérés extra-budgétairement, le tout ayant été préparé et géré par des entités différentes en marge des règles et des procédures formelles et orthodoxes.

L'art 4 du D-L n°1/48 du 21 décembre 1992 portant budget général de la République du Burundi pour l'exercice 1993 illustre bien notre propos. En effet, cette disposition indique que: "conformément au concept du budget unifié, aux règles et principes de l'unité budgétaire...., le budget général de l'Etat en recettes et en dons, en dépenses courantes, en dépenses en capital et prêts nets, en financement, est préparé et exécuté par le Ministre des Finances, ordonnateur unique de l'ensemble des dépenses de l'Etat..."[30].

Cela signifie donc qu'en vertu de la règle de l'unité budgétaire, les recettes et les dépenses de l'Etat doivent être prévues dans la loi de finances annuelle. Les dépenses dites extrabudgétaires (ou hors budget) sont formellement prohibées afin de permettre une gestion transparente et un contrôle efficace du Parlement.

---

[30] D-L n°1/48 du 31 décembre 1992, portant fixation du budget général de la République du Burundi pour l'exercice 1993.
Source: Ministère des Finances, Direction du budget-contrôle.

D'autre part, le D-L n°1/039 du 30 décembre 1989 précité a mis fin à la confusion entre la règle de l'unité budgétaire et celle de l'universalité budgétaire. En effet cette confusion qui s'était réalisée entre ces deux règles devait disparaître avec la promulgation d'un budget unifié en 1993. La dispersion des documents budgétaires devait disparaître pour laisser la place à un document unique retraçant l'ensemble de recettes et des dépenses de l'Etat.

Après avoir posé la règle de l'unité budgétaire et après avoir décrit son évolution au Burundi, il sied de relever ses avantages bien que des inconvénients ne manquent pas non plus.

Section 3 Les avantages et inconvénients de la règle de l'unité budgétaire.

La règle de l'unité budgétaire présente des avantages importants bien qu'elle renferme également quelques inconvénients.

§1. Les avantages.

Les avantages de la règle de l'unité budgétaire sont de deux ordres.
Tout d'abord, la règle de l'unité budgétaire permet une vue exacte de la situation financière. Toutes les ressources et toutes les charges de l'Etat sont regroupées dans un seul et même document. Il est alors facile d'en mesurer le volume et d'en tirer les appréciations. Nous disons cela en nous appuyant sur la thèse de P.M. GAUDEMET qui affirme que la règle de l'unité budgétaire met en vedette le volume des dépenses publiques, ce qui est important si l'on cherche à les comparer au montant du revenu national ou aux dépenses publiques d'un pays étranger[31].

Il est dès lors aisé de remarquer et de comprendre la situation d'équilibre du budget ou le montant du déficit. Renoncer au contraire à l'unité, c'est se condamner à ne plus connaître avec exactitude le nombre de documents entre lesquels se répartissent les opérations financières, ni la façon dont ces documents doivent être combinés[32].

Il ne suffit pas en effet pour cerner la réalité, d'additionner d'une part les recettes, d'autre part les dépenses des différents budgets. Certaines sommes peuvent être incluses en même temps dans plusieurs documents, de même que le solde de

---

[31] P.M. GAUDEMET, Précis de finances publiques: les opérations sur les deniers publics, budget et Trésor, t1, éd Montchrestien, Paris, 1970, p.285

[32] J-C. MARTINEZ et P. di MALTA, op.cit., p.408

l'un d'entre eux peut être reporté dans un autre.

La règle de l'unité budgétaire évite également des économies apparentes par simple jeu d'écritures et transfert de dépenses d'un budget à l'autre. Elle donne ainsi plus de clarté et plus de sincérité aux documents budgétaires et tend à combattre les équilibres artificiels réalisés par la technique de la débudgétisation[33].

Le second avantage inhérent à l'unité budgétaire réside dans la possibilité pour le Parlement d'exercer un contrôle efficace sur les ressources et les dépenses de l'Etat. Ces dernières étant inscrites dans la loi de finances de l'exercice, dans leur totalité, il va de soi que le Parlement en mesure aisément l'ampleur.

Cet avantage se révèle surtout indéniable pour ce qui est des dépenses de l'Etat. En effet, comme le souligne bien J.C. MARTINEZ, le Parlement a la possibilité de se prononcer sur les dépenses proposées par le gouvernement selon un ordre préférentiel en fonction notamment de l'importance et de l'urgence relatives des mesures envisagées. Le Parlement se trouve au contraire privé d'une telle faculté si les dépenses proposées sont dispersées dans divers budgets qui lui sont soumis successivement[34].

Dès lors, il est aisé de remarquer que dans une présentation fractionnée, une manoeuvre pourrait consistait à faire voter d'abord les dépenses non indispensables au moment où l'ampleur globale des dépenses publiques ne serait pas connue et de faire voter à la fin des dépenses absolument nécessaires, que le Parlement serait obligé d'accepter.

---

[33] P.M., GAUDEMET, op.cit., p.285

[34] J-C. MARTINEZ et P. di MALTA, op.cit., p.408

La règle de l'unité budgétaire, bien qu'elle présente des avantages indéniables, renferme également quelques inconvénients formulés sous forme d'objections à la règle de l'unité budgétaire.

§2. Les inconvénients de la règle de l'unité budgétaire.

Malgré ces avantages, la règle de l'unité budgétaire soulève quelques objections ou inconvénients. Il s'agit de sévères entorses auxquelles cette règle se heurte. L'Etat peut en effet connaître de sérieuses difficultés occasionnées par exemple par les guerres comme celle que nous vivons actuellement. Des calamités naturelles peuvent également surgir et demandent que des fonds exceptionnels soient débloqués.

Le budget ordinaire n'ayant pas prévu toutes ces dépenses, l'Etat peut recourir à la technique des budgets extraordinaires, pour trouver des solutions à ce problème. C'est alors qu'un compte spécial doit être ouvert à cet effet. C'est aussi l'exemple de la pratique des émissions des certificats du Trésor. Dans ce cas, ces derniers constituent des rentrées de fonds qui ne constituent pas des recettes définitives parce qu'elles devront être remboursées.

L'unité budgétaire présente aussi l'inconvénient de se concilier difficilement avec la nécessité de gérer en dehors de la loi de finances de l'année les budgets autonomes des collectivités et organismes décentralisés. En effet, il est tout à fait logique, précise L. PHILIP que la reconnaissance d'une certaine autonomie aux collectivités et aux établissements publics se traduit par l'octroi à leur profit, d'un budget propre[35]; ce qui ne permet pas l'application rigoureuse de la règle de l'unité budgétaire. Nous y reviendrons.

---

[35] L. PHILIP, op.cit., p.275

Aux termes des développements qui précèdent, nous avons pu nous rendre compte de la portée de la règle de l'unité budgétaire après avoir établi une ligne de démarcation entre le budget et la loi de finances. Nous avons également pu constater que la règle de l'unité budgétaire ne se confond en aucune façon avec la règle de l'universalité budgétaire bien qu'elles soient un peu voisines.

La règle de l'unité budgétaire implique comme nous l'avons déjà évoqué, l'existence d'un seul et unique budget public retraçant la synthèse de l'ensemble des finances publiques. Cela signifie que ce document comprendrait toutes les dépenses et recettes de l'Etat à soumettre au vote du Parlement.

Notons que cette règle comporte l'avantage d'avoir une vue exacte des finances de l'Etat d'une part et de permettre un contrôle efficace du Parlement d'autre part.

Néanmoins, si l'unité budgétaire est clairement affirmée, et bien qu'elle renferme des avantages indéniables, elle n'est pas réalisée dans le cadre budgétaire.

Au point de vue juridique, la règle comporte de nombreuses exceptions en raison de l'existence d'une multitude de budgets autonomes. Par ailleurs la règle comporte certains aménagements avec les budgets annexes et les comptes spéciaux du Trésor. C'est ce que nous examinons dans les chapitres qui suivent en commençant par les exceptions ou les atteintes à la règle de l'unité budgétaire.

CHAPITRE II. LES ATTEINTES A LA REGLE DE L'UNITE BUDGETAIRE.

L'unité budgétaire n'est pas scrupuleusement respectée. Elle est violée dans certains cas. C'est l'exemple des collectivités locales et des établissements publics à caractère administratif (E.P.A). L'unité budgétaire est également violée lorsque des lois de finances rectificatives viennent en cours d'année modifier sensiblement les autorisations budgétaires initiales.

Pour bien appréhender ces atteintes à la règle de l'unité budgétaire, nous allons dans un premier temps analyser le problème des budgets autonomes des collectivités locales, en second lieu nous analyserons les problèmes des budgets des E.P.A.

Enfin, nous verrons en quoi consiste le problème des lois de finances rectificatives comme autre difficulté d'application stricte de la règle de l'unité budgétaire.

Section 1. Les budgets autonomes des collectivités locales.

La reconnaissance d'une certaine autonomie aux collectivités locales se traduit par l'octroi à leur profit d'un budget propre. Le budget autonome apparaît comme la conséquence normale de la décentralisation dans ce cas.

Ainsi, une collectivité locale étant une personne publique distincte de l'Etat, de par sa structure, sa nature économique et son activité, dispose d'une autonomie juridique et financière et de ce fait, ses dépenses et ses recettes sont comptabilisées à part, c'est-à-dire en marge de la loi de finances de l'année.

Cette observation est sous-tendue par l'art. 1er al 1er du D-L n°1/011 du 8 avril 1989 portant réorganisation de l'administration communale. Cette disposition indique en effet que "La commune est une entité administrative décentralisée dotée

de la personnalité juridique et de l'autonomie financière[36].

C'est aussi l'avis de L. PHILIP qui précise que "l'autonomie financière suppose d'abord l'autonomie juridique". Seules les collectivités et les organismes dotés de la personnalité juridique c'est-à-dire qui ont une existence distincte de l'Etat peuvent gérer eux mêmes leurs finances"[37].

Avant de mettre en exergue l'atteinte à la règle de l'unité budgétaire par les budgets autonomes des collectivités locales, analysons quelques points de différence entre le budget général de l'Etat ou la loi de finances de l'année et les budgets des collectivités locales.

Deux niveaux de différence peuvent se dessiner entre le budget général de l'Etat et celui des collectivités locales. Le premier concerne l'examen et l'adoption des budgets locaux. Quant au deuxième point de différence, il analyse la distinction entre le budget ordinaire ou de fonctionnement d'une part, le budget extraordinaire et d'investissement d'autre part.

§1. L'examen et l'adoption des budgets locaux.

Les budgets locaux sont préparés sous la responsabilité des autorités de la collectivité (Administrateur communal pour la commune et le Maire pour la mairie). Quant au budget général de l'Etat, il est préparé par le Ministre des Finances.

L'examen et l'adoption des budgets locaux connaissent des différences importantes par rapport à la loi de finances. Elles concernent le respect de l'équilibre entre les dépenses et les recettes d'une part et la distinction entre le budget ordinaire

---

[36] D-L n°1/011 du 8 avril 1989 portant réorganisation de l'Administration communale art 1er al 1er, p.2
Source: Ministère de l'Intérieur et de la Sécurité Publique.

[37] L. PHILIP, Finances publiques, Ed. Cujas, Paris, 1992, p.266

ou de fonctionnement et le budget extraordinaire et d'investissement d'autre part.

I. Le respect de l'équilibre budgétaire.

Contrairement à ce qui se produit au niveau de l'Etat, où la loi de finances est rarement équilibrée, les budgets des collectivités locales doivent être équilibrés. Cela signifie que le montant des recettes doit couvrir celui des dépenses.

Au niveau des collectivités locales, l'on rencontre l'équilibre prévisionnel et l'équilibre d'exécution.

A. L'équilibre prévisionnel.

Il n'est pas possible aux collectivités locales de voter un budget en déficit comme c'est le cas pour l'Etat. Non seulement le budget doit être voté en équilibre mais cet équilibre doit être réel et le résultat d'une sous-évaluation des dépenses ou d'une surévaluation des recettes[38].

Si le budget d'une collectivité n'est pas voté en équilibre, l'autorité de tutelle prend des mesures nécessaires pour rétablir l'équilibre.

Il faut également signaler que si le budget est voté en déséquilibre et si la collectivité ne prend pas des mesures nécessaires de redressement, le budget est rendu exécutoire par le représentant de l'Etat comme le souligne bien L. PHILIP[39].

---

[38] L. PHILIP, Finances publiques, op.cit., p.271

[39] Ibidem.

B. l'équilibre d'exécution.

Lorsque le budget n'a pas été exécuté en équilibre, la collectivité devra résorber le déficit au cours de l'exercice suivant. Et en tout état de cause, en raison de la règle de l'équilibre budgétaire impérative au niveau local, les différentes collectivités devront contenir leurs dépenses afin de les couvrir par leurs ressources.

Dans la pratique budgétaire en usage au Burundi, cette différence est une réalité vivante et s'observe presque dans tous les exercices budgétaires. Deux exemples, l'un relatif à l'exécution du budget ordinaire et son équilibre, l'autre concernant le budget de la municipalité de Bujumbura pour l'exercice 1997 nous aident à dégager la différence qu'il y a entre le budget général de l'Etat et les budgets des collectivités locales du point de vue de leur équilibre.

1. Exécution du budget ordinaire et son équilibre (en millions de FBU)

Exercices	Prévisions	Résultats
1993	Recettes: 67.509.845.000 Dépenses: 69.646.702.134 Ecart: - 2.136.857.134	38.164.665.435 42.802.071.604 - 4.637.406.169
1994	Recettes: 64.101.224.204 Dépenses: 70.398.441.289 Ecart : - 6.297.217.085	40.346.284.529 47.973.233.620 -7.626.947.091
1995	Recettes: 69.585.450.000 Dépenses: 77.544.652.829 Ecart : - 7.959.202.829	44.106.978.211 48.888.997.690 -4.782.019.479
1996	Recettes: 54.002.100.000 Dépenses: 72.209.591.828 Ecart : - 17.307.491.828	36.782.865.468 52.641.760.288 - 1.585.894.820
1997	Recettes: 44.054.400.000 Dépenses: 64.156.343.893 Ecart: - 20.101.943.893	39.749.076.788 53.419.304.226 -13.670.227.438

Source: Rapport annuel sur la reddition des comptes, Ministère des Finances, Département de la comptabilité, reddition des comptes.

Comme on le constate bien, le budget général de l'Etat est rarement voté en équilibre. Les résultats ne correspondent pas non plus aux prévisions budgétaires que l'on se place au niveau des recettes ou à celui des dépenses.

Pour le cas d'espèce, durant cinq exercices budgétaires (1993-1997) non seulement le budget n'est pas voté en équilibre, mais encore, les réalisations ne correspondent pas aux prévisions initiales. Cela dépend de plusieurs facteurs. Au cours d'un exercice donné, il peut y avoir introduction de nouvelles

recettes sur le budget ou alors on peut dépenser plus qu'on ne l'avait prévu au cours d'un exercice budgétaire.

Cela s'explique aisément à l'heure actuelle où la crise socio-politique du Burundi a un impact très négatif sur l'économie du pays. On se rend compte qu'à dater de la crise d'octobre 1993, le budget de l'Etat accuse un déficit énorme allant même jusqu'à dix sept milliards pour l'année 1996 et à vingt milliards en 1997.

2. Budget de la Municipalité de Bujumbura, exercice 1997

Recettes 848.521.288 FBU	Dépenses 848.521.288

Pour ce qui est des collectivités locales, il n'est pas nécessaire de faire des statistiques parce qu'elles sont obligées de voter et d'exécuter leurs budgets en équilibre. C'est dans cet esprit par exemple que l'O.M. n°530/130 du 25/03/1997 portant approbation du budget de la Municipalité de Bujumbura[40], exercice 1997 précise que le total des recettes équivaut à 848.521.288 FBU. Le montant des dépenses équivaut également à 848.521.288 FBU.

Une seconde différence entre le budget général de l'Etat et celui des collectivités locales se situe également au niveau de la distinction entre le budget ordinaire ou de fonctionnement et le budget extraordinaire et d'investissement qui est opérée au niveau des collectivités locales alors qu'il n'en est pas le cas pour l'Etat.

---

[40] O.M. n°530/130 du 25/03/1997 portant approbation du budget de la Municipalité de Bujumbura.
Source: Municipalité de Bujumbura, Département de la gestion financière.

§2. Distinction entre le budget ordinaire ou de fonctionnement et le budget extraordinaire et d'investissement.

Tandis que la loi de finances annuelle n'opère de distinction entre les opérations à caractère définitif et les opérations à caractère temporaire, les budgets locaux quant à eux opèrent une distinction entre le budget ordinaire ou de fonctionnement et le budget extraordinaire et d'investissement. C'est ce que nous rencontrons à l'art. 44 du D-L n°1/011 du 8 avril 1989 portant réorganisation de l'administration communale qui précise que " le budget communal ou municipal comprend deux chapitres: le budget ordinaire ou de fonctionnement et le budget extraordinaire et d'investissement.
A chaque chapitre du budget, le montant des recettes doit couvrir celui des dépenses[41].

L. PHILIP abonde également dans le même sens en indiquant que le budget de chaque collectivité est divisé en deux sections qui retracent les opérations ordinaires ou de fonctionnement et les opérations d'investissement. L'équilibre doit être réalisé au niveau de chaque section"[42].

I. Le budget ordinaire ou de fonctionnement.

Le budget ordinaire ou de fonctionnement comprend les dépenses qui se renouvellent chaque année. Ce sont surtout les dépenses qui présentent un caractère obligatoire. Elles sont les plus importantes si bien que les collectivités locales disposent d'une marge d'initiative très faible. Aux termes de l'article 121 de la loi du 28 juillet 1962 portant sur l'organisation communale, les dépenses obligatoires sont entre autres:
1° Le traitement et les autres avantages accordés au bourgemestre ou à son remplaçant;
2° Les indemnités des membres du Conseil

---

[41] D-L n°1/011 du 8 avril 1989, BOB n°2/90 déjà cité, art.44

[42] L. PHILIP, Finances publiques, op.cit., p.272

3° Les rémunérations du personnel régulièrement engagé ainsi que toutes les charges légales ou contractuelles se rapportant à ce personnel;
4° Les frais de bureau de l'administration communale;
5° L'entretien des bâtiments appartenant à la commune et de ceux loués ou mis à la disposition de l'administration communale,...
15° Les frais d'organisation du bureau de l'enregistrement et du cadastre communal et en général toutes les dépenses que la loi met à la charge de la commune[43].

L. PHILIP partage cette ligne de pensée en précisant que les dépenses obligatoires sont les dépenses nécessaires à l'acquittement des dettes exigibles et les dépenses pour lesquelles la loi l'a expressément décidé[44].

Remarquons que c'est précisément ce qui apparaît à travers le dernier aspect de l'énumération des dépenses obligatoires faite par la loi du 28 juillet 1962 susmentionnée.

Pour ce qui est des recettes, le budget ordinaire ou de fonctionnement comprend celles qui ont un caractère également renouvelable. Elles sont énumérées par l'article 45 du D-L n°1/011 du 8 avril 1989[45] et comprennent notamment les taxes communales et les revenus fiscaux, les emprunts, les dons et les legs, les revenus et produits d'aliénation du patrimoine et du porte feuille, les subventions de l'Etat ou d'organisme visant le développement économique et social.

Le chapitre concernant le budget ordinaire doit être équilibré et en général il est présenté en sur équilibre; le surplus de recettes étant transféré sur le budget

---

[43] Loi du 28 juillet 1962 portant sur l'organisation communale art 121, BOB n°13 du 15.12.1962

[44] L. PHILIP, Finances publiques, op.cit., p.272

[45] D-L n°1/011 du 8 avril 1989, p.6

d'investissement[46].

II. Le budget extraordinaire et d'investissement.

Une deuxième composante du budget communal ou municipal est le budget extraordinaire et d'investissement.

Ce budget retrace les dépenses et les recettes qui présentent un caractère temporaire, exceptionnel ou accidentel. Il s'agit surtout des dépenses d'investissement. La liberté de choix est ici beaucoup plus grande, car il y a toujours en principe, la possibilité de choisir entre la réalisation de tel ou tel investissement. En fait, il y a des impératifs liés par exemple à l'éducation, au sport, à la culture, etc. qui doivent être respectés et qui constituent de ce fait des dépenses extraordinaires.

Comme le souligne L. PHILIP, ces dépenses extraordinaires comprennent également le remboursement des dettes qui doivent être inscrites en priorité[47].

S'agissant des ressources du budget extraordinaire et d'investissement, elles sont constituées comme nous l'avons déjà souligné, par le surplus du chapitre du budget de fonctionnement auquel s'ajoutent les subventions de l'Etat et les emprunts. Signalons enfin que le budget extraordinaire et d'investissement doit être présenté en équilibre.

Nous venons de montrer en quoi les budgets autonomes des collectivités locales diffèrent du budget général de l'Etat. Maintenant, il nous reste à dégager l'atteinte à la règle de l'unité budgétaire faite par les budgets autonomes des collectivités locales.

---

[46] O.M. n° 530/130 du 25 mars 1997, déjà cité.
Source : Mairie de Bujumbura, Département de la gestion financière.

[47] L. PHILIP, Finances publiques, op.cit., p.273

§3. L'exception à la règle de l'unité budgétaire.

L'autonomie locale, pour qu'elle soit totale, doit être à la fois juridique et financière.

L'autonomie financière suppose d'abord l'autonomie juridique. Seules les collectivités et les organismes dotés de la personnalité juridique peuvent eux-mêmes gérer leurs finances.

Cependant, l'autonomie juridique n'est pas suffisante. Il peut y avoir autonomie juridique sans autonomie financière. Celle-ci implique un pouvoir de décision suffisamment étendu et un contrôle du pouvoir central qui ne soit pas trop strict[48].

Dès lors, en réunissant ces deux conditions, c'est-à-dire l'autonomie juridique et financière, les collectivités locales constituent une atteinte à la règle de l'unité budgétaire. En effet, les recettes et les dépenses des collectivités locales ne sont pas soumises au vote du Parlement dans la mesure où elles ne figurent pas dans la loi de finances de l'année.

Néanmoins, même si l'autonomie des collectivités locales est clairement affirmée et qu'elles constituent de ce fait une entorse à la règle de l'unité budgétaire, elle n'est pas totale. Cela se remarque à bien des égards notamment à travers la tutelle de l'Etat sur les collectivités locales et à travers l'ingérence de l'Etat dans la gestion financière des collectivités locales.

Pour ce qui est de la tutelle, R. DELAGENIERE nous enseigne que cette dernière s'exerce notamment sur les dépenses. Les unes sont obligatoires et doivent être inscrites au budget communal ou municipal. Dans le cas contraire, les Préfets (Gouverneur de Province chez-nous) ont le droit de les inscrire d'office.
R. DELAGENIERE poursuit en disant que d'autres dépenses ne sont

---

[48] L. PHILIP, Finances publiques, op.cit., p.266

pas obligatoires mais sont réglementées[49].

Dès lors, l'on peut légitimement se poser la question de savoir si les communes ont une certaine marge d'action. Nous pensons que cette dernière leur est reconnue.

En effet, les communes sont libres de dépenser sous réserve de certaines conditions. Nous pensons par exemple que les communes peuvent avoir autant de personnel qu'elles le désirent pourvu qu'elles trouvent de moyens suffisants pour les rémunérer et pour autant qu'elles respectent les conditions d'engagement des travailleurs exigées par la loi.

S'agissant de l'ingérence des autorités centrales dans la gestion financière des collectivités locales, elle est lourde sous certains aspects.
Par exemple, au stade de l'exécution du budget local, les barèmes des taux d'imposition et de taxation sont fixés par ordonnance conjointe du Ministre de l'Intérieur et du Ministre ayant les finances dans ses attributions[50].

De la sorte, l'on pourrait alors se demander si les collectivités locales sont réellement autonomes et constituent par voie de conséquence une difficulté d'application ou une atteinte à la règle de l'unité budgétaire.

Nous répondons par l'affirmative en soulignant que les collectivités locales sont autonomes pour des raisons que nous avons déjà évoquées notamment l'existence d'une personnalité juridique distincte de celle de l'Etat, budget propre, patrimoine propre, etc.

---

[49] R. DELAGENIERE: Le budget, Presse de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, Paris, 1976, p.243

[50] D-L n°1/011 du 8 avril 1989, déjà cité, p.6

Seulement, il faut savoir que l'autonomie n'est pas synonyme d'indépendance, ce qui placerait la commune ou la mairie au même titre que l'Etat. Il doit subsister un contrôle de l'Etat sur les collectivités locales par le biais de la tutelle. Celle-ci est précisément un tempérament à l'autonomie du service décentralisé en vue de sauvegarder la légalité et l'intérêt général[51].

En définitive, l'autonomie des collectivités existe et constitue une atteinte véritable à la règle de l'unité budgétaire. Seulement, cette autonomie est encadrée comme le souligne bien L. PHILIP lorsqu'il parle des degrés d'autonomie[52].

A côté des budgets autonomes des collectivités locales comme exception à la règle de l'unité budgétaire, il existe une autre forme d'atteinte à cette dernière: ce sont les budgets autonomes des établissements publics administratifs.

Section 2. Les budgets autonomes des établissements publics administratifs (E.P.A.)

De simples services d'intérêt national peuvent recevoir de la loi la personnalité morale. Ils ont alors le statut d'établissements publics administratifs. Ces personnes morales de droit public possèdent leurs propres budgets en marge de la loi de finances de l'Etat[53]. Ceci constitue alors une autre forme d'atteinte à la règle de l'unité budgétaire.

Mais avant de montrer en quoi ces budgets des établissements publics administratifs violent la règle de l'unité budgétaire, il sied de préciser d'abord la notion d'E.P.A.

---

[51] A. BUTTGENBACH, Manuel de droit administratif, Bruxelles, Maison Ferdinand Larcier, 1959, p.141

[52] L. PHILIP, Finances publiques, op.cit., p.267

[53] J-C. MARTINEZ et P. di MALTA, op.cit., p.419

§1. Notion d'E.P.A.

Certains auteurs dont A.S. MESCHERIAKOFF définissent les E.P.A comme étant des établissements publics dont l'action principale n'est ni industrielle ni commerciale[54].

Cette définition paraît un peu floue parce qu'il n'est pas aisé de distinguer les activités industrielles et commerciales de celles qui ne le sont pas. C'est pour cela que nous nous orienterons vers la définition du législateur burundais qui est un peu claire

En effet, le D-L n°1/23 du 26 juillet 1988 donne de l'E.P.A. la définition suivante: "sont des établissements publics à caractère administratif, les établissements publics dont l'objet principal a un caractère pédagogique, scientifique, culturel, social ou toute mission de service public, spécialisé[55].

La notion d'E.P.A. ayant été dégagée, la question que l'on peut se poser et qui vient à l'esprit par la suite est celle de savoir comment les budgets des E.P.A. constituent une entorse à la règle de l'unité budgétaire.

§2. L'entorse à la règle de l'unité budgétaire.

L'atteinte à la règle de l'unité budgétaire se dégage notamment à travers l'autonomie des E.P.A qui se traduit par l'existence d'une autonomie organique et d'une autonomie financière.

---

[54] A.S. MESCHERIAKOFF, le droit administratif ivoirien, Ed Economica, Paris, 1982, p140

[55] D-L n°1/23 du 26 juillet 1988 portant cadre organique des établissements publics, BOB n°10, 1988, p.221 art.4 al.1

I. L'autonomie organique.

La conséquence logique découlant de la personnalité juridique qui caractérise tout E.P.A est l'autonomie organique.

En effet, chaque établissement public administratif est dirigé par des autorités administratives ayant des compétences propres. Ces dernières ont un pouvoir de décision distinct de celui de l'Etat.

L'autonomie organique des E.P.A. signifie justement l'exigence d'organes propres qui préparent, votent et exécutent leurs budgets. Ce qui est un handicap important aux prérogatives de l'Assemblée Nationale qui devrait normalement voter le budget de toutes les personnes publiques conformément au prescrit de la règle de l'unité budgétaire.

A titre d'illustration, l'on peut citer le D-L n°1/30 du 10 octobre 1978 portant cadre organique des établissements publics burundais qui précise que "tout établissement doit être administré par un conseil d'administration d'au moins cinq membres, dont la composition est fixée par le décret de création[56].

Le conseil d'administration est une assemblée délibérante qui délibère sur toutes les questions intéressant l'établissement public notamment en matière de budget parce que c'est elle qui vote ce dernier[57].

[56] D-L n°1/30 du 10 octobre 1978 portant cadre organique des établissements publics burundais art.6, BOB, 1978, p.489

[57] D-L n°1/30 du 10 octobre 1978, déjà cité, art.9 al.2, p.489

II. L'autonomie financière.

Tout établissement public dispose d'une autonomie financière. Celle-ci consiste pour un service public décentralisé à disposer d'un budget propre et une organisation financière et budgétaire distincte de la personne territoriale à laquelle il est rattaché[58].

Autrement dit, chaque établissement public a ses prévisions de recettes et dépenses arrêtées par ses organes et non par l'autorité budgétaire de l'Etat.

L'autonomie financière implique également que le budget des E.P.A. soit alimenté par des ressources propres (libéralités, emprunts, taxes particulières, redevances perçues sur les usagers, etc.) affectées à leurs dépenses[59].

Il faut signaler que l'essentiel des ressources des E.P.A. est constitué surtout par des subventions octroyées par l'Etat. Dans ce sens, S. PASSERON précise que "bien que détaché du budget général, le budget des E.P.A continue à dépendre de lui par le biais des subventions"[60].

A titre illustratif, l'on peut citer le cas de l'U.B. qui est un E.P.A. dont l'essentiel de ses ressources provient des subventions de l'Etat. En effet, à la lecture de la loi de finances pour l'exercice 1996, l'on remarque que les subventions octroyées à l'U.B. par l'Etat s'élèvent à 978.506.687

---

[58] F-P, BENOIT, Le droit administratif français, Librairie Dalloz, Paris, 1968, p.205

[59] L. PHILIP, Finances publiques, op.cit., p.276

[60] S. PASSERON, L'autonomie de gestion des établissements publics nationaux, L.G.D.J., Paris, 1968, p 53

FBU[61]. Et en consultant la Direction Administrative et Financière de l'Université du Burundi, nous avons remarqué que le budget de l'U.B. pour l'exercice 1996 était de 978.506.687[62].

Dès lors, il apparaît clairement que l'autonomie des E.P.A. ne reflète aucune réalité. Elle est purement formelle. elle ne se justifie que sur le plan juridique.

Notons également que l'autonomie des E.P.A. est limitée par la tutelle de l'Etat qui s'exerce sur ces derniers. La tutelle permet en effet à l'Etat de garder un oeil vigilant sur l'organisme décentralisé afin de le maintenir dans la légalité et de sauvegarder l'intérêt général.

Nous soulevons cette question de la tutelle comme limite à l'autonomie des E.P.A. en emboîtant le pas à A. BUTTGENBACH quand il dit que l'Etat doit veiller à ce que les services publics soient gérés dans le sens de l'intérêt général et à ce que cette gestion reste conforme aux règles d'organisation et de fonctionnement arrêtées par lui et qui ont pour but de permettre au service d'atteindre l'objectif en vue duquel il a été créé et non un autre[63].

En définitive, les E.P.A. jouissent de l'autonomie morale, organique et financière.
L'autonomie juridique est l'essence même de l'établissement public parce qu'il n'y a pas d'établissement public qui ne soit pas doté de la personnalité morale. Quant à l'autonomie organique, elle se traduit par l'existence d'organes propres qui

---

[61] D-L n°1/002 du 23 septembre 1996 portant fixation du budget général révisé de la République du Burundi pour l'exercice 1996, p.39. Source: Ministère des Finances, département du budget-contrôle.

[62] Propos recueillis auprès des autorités de la D.A.F. de l'U.B.

[63] A. BUTTGENBACH, op.cit., p.141

prennent des décisions en toute liberté[64]. L'autonomie financière quant à elle signifie l'existence d'un budget propre distinct de celui de l'Etat et alimenté des ressources propres. C'est à ce niveau alors que se réalise l'atteinte à la règle de l'unité budgétaire. En effet, ce budget est préparé par le chef de l'Etablissement et approuvé par le conseil d'Administration de ce dernier.

Ici aussi, comme pour les collectivités locales, le Parlement se voit privé de ses prérogatives traditionnelles qui sont notamment l'autorisation de toutes les recettes et les dépenses des personnes publiques. C'est donc une autre difficulté d'application stricte de la règle de l'unité budgétaire.

Néanmoins, force est de constater que l'infraction à la règle de l'unité budgétaire n'est pas tellement prononcée pour les E.P.A.

En effet, l'autonomie financière est souvent limitée. D'une part, le budget des E.P.A. provient des subventions de l'Etat, ce qui place les E.P.A. dans une situation de dépendance financière.

D'autre part, l'autonomie ne s'exerce que sur une faible part des dépenses des E.P.A. L'Etat assure directement le financement des dépenses les plus importantes (investissements, rémunération du personnel statutaire) si bien que le budget des E.P.A. n'est qu'un simple budget de fonctionnement. Leur autonomie est purement formelle comme le précise L. PHILIP lorsqu'il parle des degrés d'autonomie des collectivités locales et des organismes décentralisés[65].

---

[64] voir supra, p40.

[65] L. PHILIP, finances publiques, op.cit., p.268

Tous comptes faits, les E.P.A. disposent d'une large autonomie sur le plan juridique mais leur autonomie financière reste très limitée. Une telle situation ne saurait surprendre, ces E.P.A. n'étant généralement constitués qu'à partir des démembrements de services publics administratifs et dans une simple perspective de grande souplesse gestionnaire.

Dès lors, il nous semble que même si les budgets des E.P.A. ne figurent pas dans la loi de finances et que par conséquent leurs dépenses et leurs recettes échappent en principe au vote du Parlement, l'essentiel de ces dernières reste cependant soumises à son autorisation.

A côté des budgets des collectivités locales et ceux des E.P.A. qui portent atteinte à la règle de l'unité budgétaire comme nous venons de le démontrer, il y a une dernière catégorie d'atteinte. C'est celle des lois de finances rectificatives.

Section 3: Les lois de finances rectificatives.

La dernière forme d'atteinte à la règle de l'unité budgétaire est enfin constituée par les lois de finances rectificatives. A un certain endroit nous avons précisé le sens de ces dernières[66]. Pour le moment, il nous faut montrer en quoi les lois de finances rectificatives constituent une violation de la règle de l'unité budgétaire.

§1. L'objet des lois de finances rectificatives.

Il peut être nécessaire en cours d'année, d'adapter ou de modifier l'autorisation budgétaire pour tenir compte des changements de majorité parlementaire, des infléchissements de la politique économique du gouvernement, d'ajustements rendus

[66] Voir supra p11 et 12

nécessaires par l'évolution de la conjoncture[67]. C'est l'objet des lois de finances rectificatives.

R. DELAGENIERE poursuit en faisant remarquer que les lois de finances rectificatives ont pour objet d'opérer des ajustements nécessaires mais mineurs, soit de modifier la politique budgétaire pour obtenir un effet de relance ou un effet restrictif sur la conjoncture, soit de faire face à des mesures nouvelles, que pour des raisons politiques ou pour des raisons imprévues, le gouvernement ne veut pas différer jusqu'au budget suivant. Ces lois peuvent également comporter des réformes fiscales plus ou moins importantes et parfois purement temporaires[68].

Précisons également que les lois de finances rectificatives corrigent au cours de l'année la détermination des ressources établies par la loi de finances de l'année; qui peuvent seules en modifier les dispositions.

En outre, les lois de finances rectificatives qui sont par essence des documents budgétaires extérieurs au budget initial, peuvent précisément remettre en cause l'équilibre auquel celui-ci avait pu parvenir[69].

L'objet des lois de finances rectificatives étant précisé, quelle peut être maintenant la portée de ces dernières?

---

[67] R. BARRE et consorts, Finances publiques et politiques publiques, Ed. Economica, Paris, p.41

[68] R. DELAGENIERE, op.cit., p.294

[69] G. ORSONI, Finances publiques, ed Publissud, Paris, 1989 p.101

§2. La portée de la dérogation à la règle de l'unité budgétaire par les lois de finances rectificatives.

Les lois de finances rectificatives interviennent dans le cadre des modifications en cours d'année des autorisations budgétaires initiales. La forme juridique normale des modifications aux autorisations budgétaires initiales est celle-là même dans laquelle ces dernières ont été données: la forme législative[70].

Toutefois, la procédure serait trop longue pour les modifications urgentes. En effet, le Parlement peut ne pas être en session. La possibilité s'offre au gouvernement d'ouvrir des crédits par voie réglementaire, quitte à faire ratifier cette ouverture a posteriori par le Parlement.

Cette réalité est observée dans notre droit quand le gouvernement du Burundi recourt souvent à des révisions budgétaires sans autorisation préalable du Parlement. Il semble en effet, qu'au Burundi, l'exécution de la loi de finances est l'affaire du gouvernement et le ministre des finances qui peut apporter souvent des modifications nécessaires sans devoir recourir au Parlement. Ce dernier se trouve parfois devant un fait accompli et ne fait qu'entériner les décisions prises par le gouvernement.

En définitive, il est aisé de remarquer que si les lois de finances rectificatives interviennent fréquemment, elles constituent également une entorse non négligeable à la règle de l'unité budgétaire. Ce qui constitue ainsi une autre difficulté, un handicap à l'application stricte de la règle de l'unité budgétaire.

A côté de ces véritables atteintes à la règle de l'unité budgétaire que nous venons de développer, il y a d'autres

---

[70] R. DELAGENIERE, op.cit., p.294

exceptions qui ne sont que des atteintes insidieuses à la règle susmentionnée. Ce sont des aménagements de la règle de l'unité comme nous allons le remarquer à travers les développements qui vont suivre.

CHAPITRE III LES AMENAGEMENTS DE LA REGLE DE L'UNITE BUDGETAIRE.

Il existe des services de plus en plus nombreux de caractère industriel et commercial; ces services ont besoin de voir leur comptabilité figurer sur un budget spécial qui permettra mieux d'apprécier leur rendement, qui leur donnera la possibilité de pratiquer leur autofinancement et d'appliquer certaines règles de la comptabilité industrielle et commerciale. Ce sont les services dotés de budgets annexes.

De même, certaines dépenses n'ont qu'un caractère provisoire. Il n'est pas rationnel de mettre sur le même plan des recettes à caractère définitif avec des rentrées de fonds qui n'ont qu'un caractère temporaire.

C'est pour répondre à ces objections qu'il a fallu aménager la règle de l'unité budgétaire.

Section 1 Les budgets annexes.

§1. Définition.

L'ordonnance n°59-2 du 2 janvier 1959 définit les budgets annexes comme suit: "Des opérations financières des services d'Etat que la loi n'a pas doté de la personnalité morale dont l'activité tend essentiellement à produire des biens ou à rendre des services donnant lieu au payement de prix, peuvent faire l'objet de budgets annexes"[71].

Le budget annexe peut être compris également comme un élément caractéristique d'un régime donnant un certain degré d'individualisation financière à des services publics qui n'ont pas été dotés de personnalité morale[72].

---

[71] F. DERUEL, op.cit., p.182

[72] Y. BERNARD et J.C. COLLI, Dictionnaire économique et financier, 5e éd. Seuil, Paris, 1968, p.251

A travers ces définitions, nous remarquons que les services dotés de budgets annexes n'ont pas de personnalité juridique. S'il en était ainsi, ils seraient dotés de budgets autonomes et ne figureraient pas dans la loi de finances.

Il est aisé de remarquer également que les services dotés de budgets annexes sont des services d'Etat dont l'activité tend essentiellement à produire des biens ou à rendre des services; ce qui les rapproche alors de l'activité économique.

Enfin, ces services ou ces biens donnent lieu au paiement de prix. Cela les distingue alors des services financés par l'impôt et les place dans le cadre des échanges économiques et les oblige à comparer strictement leurs dépenses et leurs recettes: d'où la nécessité de les isoler du budget général.

La notion de budgets annexes étant comprise, déterminons maintenant leur régime juridique.

§2. Le régime juridique des budgets annexes.

Le régime juridique des budgets annexes se caractérise principalement par leur inspiration au budget général donc à la loi de finances d'une part, et par des éléments de particularisme d'autre part.

I. L'inspiration au budget général.

1. Création et suppression.

La création ou la suppression des budgets annexes est décidée par les lois de finances; ils sont discutés et votés dans les mêmes conditions que le budget général[73].

---

[73] R. MUZELLEC, op.cit., p.250

Le législateur burundais abonde dans ce sens même s'il n'est pas explicite à ce sujet.

En effet, l'art. 2 D-L n°1/039 du 30 décembre 1989 déjà mentionné précise que les opérations relatives aux budgets annexes sont rattachées au budget général de l'Etat. Leurs opérations de recettes et de dépenses et de financement sont prévues et autorisées par les lois de finances annuelles et leur comptabilisation est décrite dans des comptes du Trésor du plan comptable de l'Etat[74].

De ce qui précède, l'on peut remarquer et déduire que la préparation et l'adoption des budgets annexes sont de la compétence des responsables de l'élaboration du budget général. La phase administrative de la préparation relève de la direction du budget du Ministère des finances. Le vote des budgets annexes se fait dans les mêmes conditions que les dépenses et les ressources du budget général.

2. La gestion des budgets annexes.

Une autre chose que l'on peut soulever, c'est que l'exécution des budgets annexes est aussi alignée sur le régime du budget général.

En effet, les opérations des budgets annexes s'exécutent comme celles du budget général; le principe de l'équilibre s'applique: un simple arrêté (O.M. chez-nous) du Ministre des Finances peut en cas de recettes supplémentaires majorer leurs dépenses d'exploitation et affectation des recettes d'investissement (excédent de l'autre section, emprunts, aides du budget général) aux dépenses d'investissement[75].

---

[74] D-L n°1/039 du 30 décembre 1989, déjà cité, p.37

[75] R. MUZELLEC, op.cit., p.251

Le régime des budgets annexes n'est pas d'ailleurs simplement parallèle au régime du budget général. Il est aussi imbriqué avec lui, notamment sous l'angle de deux principes à savoir le principe de participation et le principe d'autonomie.

A. Le principe de participation.

R. MUZELLEC indique que le déficit des budgets annexes est comblé par le budget général et leur excédent est porté au budget, leurs fonds d'approvisionnement sont initialement dotés sur les crédits d'investissement du budget général (l'investissement initial est financé par le budget général)[76].

Cette ligne de pensée est également partagée par J.C. MARTINEZ et P. di MALTA quand ils indiquent que si les recettes sont insuffisantes, des subventions d'équilibre doivent leur être versées. Or, ces subventions provenant du budget général, le lien financier s'établit entre ces deux séries de compte.

Inversement, si les recettes des budgets annexes sont supérieures aux dépenses, l'excédent est versé au budget général[77].

En définitive, il faut signaler que l'Etat supporte les aléas de la gestion des budgets annexes. En cas d'excédent de gestion, l'équilibre sera assuré par le versement de l'excédent au budget général. En cas de déficit, leur équilibre se résoudra par une avance du Trésor prise en charge par le budget général.

B. Principe d'autonomie.

Sont dotés de budgets annexes les services qui n'ont pas de personnalité morale. Il s'agit de permettre aux services d'Etat non personnalisés, comme nous l'avons déjà vu, de fonctionner

---

[76] R. MUZELLEC, op.cit., p.250

[77] J-C. MARTINEZ et P. di MALTA, op.cit., p.439-440

comme des entreprises privées, puisqu'ils disposent de ressources propres.

C'est ce caractère alors d'autonomie de gestion, ce fait d'avoir des ressources propres qui explique le principe d'autonomie des budgets annexes. L'institution des budgets annexes permet en effet aux services qui en sont dotés de subvenir à leurs dépenses par leurs propres recettes[78].

Néanmoins, l'autonomie n'est pas totale, comme nous l'avons déjà constaté. En effet, cette autonomie est atténuée par le principe de participation que nous venons d'analyser au point précédent. L'on a notamment remarqué que l'Etat peut supporter les aléas financiers des services dotés de budget annexes. D'où il faut relativiser l'autonomie de ces derniers.

Nous venons de voir qu'il existe certaines relations entre le budget général et les budgets annexes. A présent, analysons quelques éléments de particularisme.

II. Les particularités du régime.

Dans leur présentation et certains éléments de leur exécution, les budgets annexes suivent des règles différentes de celles qui s'appliquent au budget général d' une part.

D'autre part, la présentation des budgets annexes est définie, dans ses structures générales, par l'art.21 de l'ordonnance de 1959 portant la loi organique relative aux lois de finances. L'al.1 précise que ces budgets "comprennent, d'une part, les recettes et les dépenses d'exploitation, d'autre part, les dépenses d'investissement et les ressources spéciales affectées à ces dépenses. Autrement dit, les budgets annexes sont présentés en deux sections, consacrées respectivement à

[78] L. PHILIP, Les problèmes généraux des finances publiques, op.cit., p.278

l'exploitation et aux opérations en capital[79].

De même, le législateur burundais, dans la note technique qu'il a rédigée sur les budgets annexes et que nous retrouverons en annexe de ce travail fait allusion, dans la structure qu'il en donne, à deux sections: la section d'exploitation et la section d'investissement[80].

En effet, dans la nomenclature qu'il donne des budgets annexes, le législateur burundais précise que cette dernière comprend d'une part au Titre I les recettes et dépenses d'exploitation, d'autre part au titre II les dépenses d'Investissement et les ressources spéciales y affectées[81].

Parlant toujours des particularités du régime des budgets annexes, il faut d'autre part signaler que l'exécution des budgets annexes est facilitée par des procédures souples prévues par la loi.

En effet, les crédits limitatifs, se rapportant aux dépenses d'exploitation ou d'investissements, peuvent être majorés en cours d'exercice dans des conditions plus souples que celles applicables aux mêmes crédits du budget général; ceux-ci pouvant être majorés par des transferts et des virements, entre chapitre d'un exercice, ou par des reports d'un exercice précédent[82].

---

[79] J-C. MARTINEZ et P. di MALTA, op.cit., p.442

[80] Note technique sur les budgets annexes. in D. n°100/159 du 19 novembre portant nomenclature générale et codification fonctionnelle, économique, administrative et comptable des charges du budget de fonctionnement de l'Etat et des opérations financières du budget rattachées au budget général de l'Etat, BOB n°3/91, p.49

[81] Décret n°100/159 novembre 1990 portant Nomenclature générale et codification fonctionnelle, économique, Administrative et Comptable des charges de budget de fonctionnement de l'Etat et des opérations financières rattachées au budget général de l'Etat. Source BOB n°3/91 p.49

[82] J-C. MARTINEZ et P. di MALTA, op.cit., p.443

Pour les budgets annexes, ces procédures prévues par la loi existent. Cependant, une autre possibilité s'offre à ces derniers pour marquer la différence avec le budget général.

C'est ainsi que les crédits des budgets annexes peuvent être majorés par simple arrêté du Ministre des Finances à deux conditions: l'équilibre du budget annexe ne doit pas être modifié et l'augmentation des crédits ne doit entraîner aucune charge supplémentaire pour l'avenir[83].

Une autre différence avec le budget général et qui conserve donc un trait particulier des budgets annexes concerne le principe de l'annualité budgétaire. En effet ce dernier est beaucoup assoupli. La loi autorise en fait les services dotés d'un budget annexe à gérer des fonds d'approvisionnement, d'amortissement, de réserve et de provision. Il leur est donc permis de ne pas annuler, comme cela se doit pour le budget général, les crédits non utilisés en fin d'exercice et de les reporter ainsi d'année en année.

Signalons enfin que le but poursuivi par le législateur en consacrant des éléments de particularisme des budgets annexes est la volonté d'isoler la gestion de certains services afin de mesurer leur degré d'adaptation aux activités à caractère industriel ou commercial.

[83] J-C. MARTINEZ et P. di MALTA, op.cit., p.443

§3. La législation en vigueur au sujet des budgets annexes.

Parler de la législation en vigueur au sujet des budgets annexes revient à déterminer la base légale de ces derniers au Burundi.

Jusqu'en 1988, c'est la loi du 19 mars 1964 sur le règlement de la comptabilité publique qui organisait le droit budgétaire burundais. Cette loi n'était pas claire à propos des budgets annexes parce qu'il s'était établi une confusion entre ces derniers et les budgets autonomes.

Il a fallu attendre le D-L n°1/039 du 30 décembre 1989 portant modification de la loi du 19 mars 1964 relative à la comptabilité publique et instituant la nomenclature et la codification des ressources et des charges du budget général de l'Etat pour opérer une distinction entre ces deux notions.

Cette distinction se remarque à travers les dispositions de l'art. 2 du D-L de 1989 précité qui souligne que les opérations pour ordre, les opérations hors budget, les budgets annexes, les budgets autonomes et les comptes spéciaux du Trésor sont rattachées au budget général de l'Etat...[84]

Notons que la structure et le fonctionnement des budgets annexes sont décrits dans la note technique sur les budgets annexes que le législateur a rédigée à ce propos[85].

---

[84] D-L n°1/039 du 30 décembre 1989, déjà cité.

[85] D n°100/159 du 19 novembre 1990 portant Nomenclature générale et codification fonctionnelle, Economique, Administrative et Comptable du budget de fonctionnement de l'Etat et des opérations financières rattachées au budget général de l'Etat. Annexe 06: BOB n°3/91 p.49. Source: Ministère des Finances

Après avoir précisé la notion de budgets annexes et leur régime juridique et après en avoir indiqué la législation en vigueur, la grande question revient à savoir comment l'institution des budgets annexes apporte un aménagement à la règle de l'unité budgétaire.

§4. L'aménagement de la règle de l'unité budgétaire.

Les budgets annexes servent, en effet, à retracer les opérations financières des services non dotés de la personnalité morale, dont l'activité tend essentiellement à produire des biens ou à rendre des services donnant lieu à un paiement de prix. Le but qui est recherché ici est d'isoler dans une comptabilité à part l'activité de certains services de l'Etat qui peuvent subvenir à leurs dépenses par leurs propres recettes.

L'institution des budgets annexes permet à ces services de dégager alors des résultats de leur activité en rapprochant les dépenses et les recettes. Leur gestion est également assouplie.

Mais comme ces services n'ont aucune existence propre distincte de celle de l'Etat, leurs budgets sont annexés au budget général. Ils sont établis, discutés et adoptés par le Parlement en même temps que celui-ci.

Dès lors, les budgets annexes ne constituent pas une atteinte à la règle de l'unité budgétaire parce qu'ils figurent dans la loi de finances annuelles. Seulement, leurs opérations sont comptabilisées à part, c'est-à-dire en marge de la loi de finances pour les raisons que nous avons déjà évoquées. De la sorte, une autre difficulté d'application stricte de la règle de l'unité budgétaire se dessine.

Nous devons regretter que le législateur burundais n'a pas bien finalisé la matière et quelques lacunes subsistent au sujet des budgets annexes.

En effet, aux termes du D-L n°1/039 du 30 décembre 1989 en son article 2, les budgets annexes devraient apparaître dans la loi de finances mais il n'en est pas le cas.

A. CHAUVAUX justifie l'absence de budgets annexes tout comme d'ailleurs les comptes spéciaux du Trésor, dans la loi de finances parce que l'on ne veut pas divulguer les secrets financiers[86].

Nous ne partageons pas l'avis de A. CHAUVAUX et estimons que la gestion des finances publiques ne devrait pas être occulte. Il devrait y avoir une gestion transparente de la chose publique. Les finances publiques viennent notamment du contribuable. C'est pourquoi ce dernier devrait connaître leur destination par l'intermédiaire de son représentant (Parlementaire).

La deuxième technique qui apporte un aménagement à la règle de l'unité budgétaire est l'existence des comptes spéciaux du Trésor.

Section 2. Les comptes spéciaux du Trésor.

Comme tout organisme financier, le Trésor ouvre dans ses écritures un certain nombre de comptes qui sont soit liés à ses opérations internes pour décrire l'exécution de la loi de finances, soit les comptes pour les correspondants du Trésor.

De plus, le Trésor ouvre également dans ses écritures des comptes retraçant les mouvements de fonds temporaires ou exceptionnels. Ce sont les comptes spéciaux que nous examinons dans les lignes qui suivent, car ce sont ces derniers qui apportent un aménagement de la règle de l'unité budgétaire.

---

[86] A. CHAUVAUX, Comptabilité publique. Mécanismes et procédures en usage au Burundi. Guide pratique et descriptif, p. 53.

§1. Définition.

Quelques définitions ont été dégagées à propos du compte spécial et convergent sur son caractère temporaire ou exceptionnel.

D'après L. PHILIP, "les comptes particuliers du Trésor, appelés autrefois comptes spéciaux du Trésor, sont des comptes destinés à retracer des dépenses à caractère temporaire, génératrices de créances recouvrables[87].

Pour L. TROTABAS et J.M. COTTERET, les comptes spéciaux du Trésor sont des comptes ayant pour objet des opérations à caractère exceptionnel ou provisoire destinées à se solder en équilibre et qui sont éliminées du budget à cause de l'existence d'une personnalité comptable du Trésor public distincte de celle de l'Etat même si celui-ci et le Trésor public découlent d'une même personnalité juridique[88].

Le législateur burundais quant à lui, ne définit pas expressément les comptes spéciaux du Trésor même s'il prévoit leur existence.

En effet, l'art 2 du D-L n°1/039 du 30 Décembre déjà mentionné précise que les comptes spéciaux du Trésor sont rattachés au budget général de l'Etat et que leurs opérations de recettes et de dépenses et de financement sont prévues et autorisées par des lois de finances annuelles et leur comptabilisation est décrite dans des comptes du trésor du Plan Comptable de l'Etat[89].

---

[87] L. PHILIP, Les problèmes généraux des finances publiques, op.cit., p. 279

[88] L. TROTABAS et J.M. COTTERET, op.cit., p.174

[89] D-L n°1/039 du 30 décembre 1989, déjà cité, p.5

Dès lors, il ressort des définitions qui viennent d'être dégagées que toute entrée de fonds dans le Trésor n'est pas nécessairement une recette et que toute sortie n'est pas nécessairement une dépense. C'est pourquoi les mouvements de fonds temporaires paraissent devoir être comptabilisées séparément afin de donner plus de clarté à la loi de finances.

Après avoir cerné la notion du compte spécial, analysons maintenant son régime juridique.

§2. Le régime juridique des comptes spéciaux du Trésor.

Le régime juridique des C.S.T. juxtapose des règles d'ouverture et de suppression qui permettent un contrôle parlementaire efficace et d'importantes règles de fonctionnement.

I. Les règles d'ouverture et de suppression des C.S.T..

Ce sont des règles de base qui sont au nombre de trois[90]. L'on note d'abord qu'un compte spécial du Trésor ne peut être ouvert que par une loi de finances.
Ensuite, un compte spécial ne peut être institué que dans l'une des catégories prévues par le D n°100/159 du 19 novembre 1990.
Enfin, les opérations des C.S.T. sont prévues, autorisées et exécutées dans les mêmes conditions que les opérations du budget général.

---

[90] Règles dégagées à partir des dispositions de l'art.2 du D-L n°1/039 du 30 décembre 1989 portant modification de la loi du 19 mars 1964 relative à la comptabilité publique de l'Etat et instituant la nomenclature et la codification des ressources et des charges du budget général de l'Etat d'une part et des informations recueillies auprès des autorités du Ministère des Finances, service de la reddition des comptes.

II. Les règles de fonctionnement des C.S.T..

Nous avons d'une part les règles de droit commun et d'autre part les règles dérogatoires au droit commun.

1. Les règles de droit commun.

Les règles de droit commun relatives au fonctionnement des C.S.T. sont décrites par le D n°100/159 du 19 novembre 1990 qui se résument en des obligations auxquelles les gestionnaires des comptes gouvernementaux et en général de tous les comptes spéciaux ouverts à la B.R.B. sont soumis.

L'art.5 de ce texte précise d'abord que la tenue des livres de caisse, cotés, paraphés et conformes aux modèles prescrits et délivrés par la comptabilité publique de l'Etat est exigée.

Ce texte prévoit ensuite, toujours à travers les dispositions de l'art.5 la vérification a posteriori des opérations financières des comptes spéciaux du Trésor par la transmission mensuelle à la Direction de la comptabilité de l'Etat des extraits des livres de caisse accompagnés des pièces justificatives d'encaissements et de décaissements aux fins de vérifications réglementaires et de rapprochement avec les relevés de banque.

Enfin, ce texte indique que les soldes créditeurs des comptes gouvernementaux ouverts à la B.R.B. sont destinés uniquement à couvrir les dépenses initialement prévues et ne peuvent être, en aucun cas être virés à d'autres comptes ou prélevés à d'autres fins non autorisées. Ils participent, au même titre que les autres comptes de l'Etat à l'évaluation des créances nettes du système bancaire envers l'Etat, ou vice-versa, et à partir desquelles sont calculés les intérêts du découvert de la Banque de la République du Burundi consenti à l'Etat[91].

---

[91] D. n°100/159 du 19 novembre 1990, déjà cité, art.5, a), b), c) et art 6 p.50, B.O.B. n°3/91

2. Les règles dérogatoires au droit commun.

Elles s'appliquent essentiellement à l'exception faite à la règle de la non affectation des recettes que les comptes spéciaux consacrent.

En effet, contrairement à ce qui se passe pour les comptes ordinaires, les comptes spéciaux du Trésor sont alimentés par des ressources qui leur sont spécialement affectées au mépris de la règle de la non affectation des recettes. Celle-ci interdit en principe d'affecter certaines recettes à certaines dépenses déterminées. La totalité des recettes budgétaires doit servir sans distinction à la couverture de l'ensemble des dépenses budgétaires. Elle impose également aux comptables publics l'obligation de confondre, dans leur caisse, tous les deniers sans possibilité d'en réserver certaines à la couverture des dépenses déterminées: c'est la règle dite de l'unité de caisse[92].

Dès lors, l'on peut remarquer aisément qu'une catégorie de recettes déterminées ne sont pas prévues pour couvrir telle autre catégorie de dépenses déterminées.
C'est ce qui apparaît également à travers les dispositions de l'art.2 de la loi du 19 mars 1964 relative à la comptabilité publique.

Cet art. dispose en effet que: "Sauf dispositions légales contraires, toutes les recettes sont perçues pour le compte du Trésor comme moyen de couvrir l'ensemble des dépenses"[93].

Notons néanmoins que cette règle connaît des exceptions notamment celle relative aux comptes spéciaux du Trésor comme nous l'avons déjà mentionné.

---

[92] L. PHILIP, les problèmes généraux des finances publiques et le budget op.cit., p.285

[93] Loi du 19 mars 1964: déjà cité, Codes et lois du Burundi, p.305

En effet, pour les comptes spéciaux du Trésor, la règle c'est l'affectation des recettes aux dépenses. Cela signifie que les entrées et les sorties de caisses doivent se correspondre dans un compte spécial. Du coup, la dérogation au droit commun est réalisée parce que le principe est violé en cas de comptes spéciaux du Trésor.

La notion du compte spécial étant précisée et après en avoir dégagé le régime juridique, analysons maintenant, d'une manière brève, l'évolution des comptes spéciaux du Trésor au Burundi.

§3. L'évolution des comptes spéciaux du Trésor.

L'idée qui est à la base de la création des comptes spéciaux du trésor comme le souligne bien P.M. GAUDEMET, est que toute entrée de fonds n'est pas nécessairement une recette, ni que toute sortie n'est pas nécessairement une dépense. Dès lors, ces mouvements de fonds temporaires paraissent devoir être comptabilisés séparément afin de donner plus de clarté au document budgétaire[94].

L'origine des comptes spéciaux du Trésor peut se justifier également en évoquant la situation du Trésor Public. Celui-ci n'a pas une personnalité juridique distincte de celle de l'Etat mais il possède du moins une personnalité comptable[95]. L'existence de cette comptabilité permet d'éliminer alors du budget des opérations ayant un caractère exceptionnel ou provisoire destinées à se solder en équilibre.

Concernant l'évolution des comptes spéciaux du Trésor, l'on peut distinguer deux étapes: celle de l'atteinte à la règle de l'unité budgétaire d'une part et celle de l'aménagement de cette dernière d'autre part.

---

[94] P.M. GAUDEMET, op.cit., p.288-289.

[95] L. TROTABAS, op.cit., p.174

I. L'atteinte à la règle de l'unité budgétaire.

Les atteintes à l'unité budgétaire étaient jusqu'en 1989 trop prononcées dans la pratique budgétaire burundaise.

En effet, l'autorisation législative était absente jusqu'à cette époque. Cette dernière n'était requise que pour approuver le principe des opérations qui s'exécutaient sans autorisation annuelle. De plus aucune réglementation générale ne régissait les modalités de fonctionnement des comptes spéciaux du Trésor[96].

Il est dès lors aisé de remarquer qu'à cette époque les comptes spéciaux du Trésor constituaient une véritable exception à la règle de l'unité budgétaire dans la mesure où ces comptes étaient ouverts et exécutés en dehors de toute autorisation législative. De surcroît, ces comptes ne figuraient pas dans la loi de finances; raison pour laquelle ils échappaient au contrôle du Parlement.

II. L'aménagement de la règle de l'unité budgétaire.

C'est le D-L n°1/039 du 30 décembre 1989 qui a prescrit pour la première fois la publication annuelle de la liste des comptes spéciaux du Trésor et les a intégrés dans la loi de finances.

En effet, les opérations de recettes et de dépenses des comptes spéciaux furent décrites à partir de cette date en conformité avec l'autorisation législative. Ce qui a permis le contrôle parlementaire sur ces comptes. De la sorte l'on est passé de l'atteinte à l'aménagement de l'unité budgétaire.

---

[96] Propos recueillis auprès du chef de service de le reddition des comptes au Ministère des Finances.

Ainsi, à partir de cette date, tous les comptes spéciaux du Trésor sont réglementés. Ils sont en effet ouverts par une loi de finances et leur régime est bien fixé par la loi[97]. La conséquence logique a été donc la réduction des comptes spéciaux du Trésor. Et, à l'instar d'autres législations, la législation burundaise a adopté la classification des comptes spéciaux du Trésor avec une légère différence avec les autres législations. En effet le Burundi a prévu cinq catégories de comptes spéciaux pendant que les autres législations en comptabilisent six.

§4. <u>Classification des comptes spéciaux du Trésor</u>.

Après les réformes budgétaires opérées par le D-L n°1/039 du 30 décembre 1989, le Burundi a adopté, à l'instar d'autres législations, surtout française, la classification des comptes spéciaux du Trésor en cinq catégories.

Il s'agit des comptes gouvernementaux d'affectation spéciale, les comptes de commerce, les comptes de règlement avec les gouvernements étrangers, les comptes d'avances et les comptes de prêts. Les trois premières catégories sont explicitement consacrées par le D n°100/159 du 19 novembre 1990 dans la quatrième annexe. Tandis que les comptes d'avance et les comptes de prêts se rencontrent à travers les dispositions de l'art.2 et 6 du D-L n°1/039 du 30 décembre 1989.

Nous tenons à préciser ici que nous n'allons pas nous perdre dans des considérations économiques pour décrire ces comptes; l'objectif du juriste n'étant que de montrer surtout en quoi ces derniers apportent un aménagement à la règle de l'unité budgétaire du moins pour ce qui concerne notre travail.

---

[97] D-L n°1/039 du 30 décembre 1989, déjà cité

I. Les comptes d'affectation spéciale.

D'après le lexique d'économie, le compte d'affectation spéciale retrace les opérations de dépenses financées au moyen de ressources particulières en application d'une loi de finances[98]. C'est l'exemple du Fonds Routier National alimenté par des ressources destinées à financer les infrastructures routières. C'est également le cas du compte spécial ouvert pour la contribution à la solidarité nationale. De même, le Fonds Spécial Défense constitue un compte d'affectation spéciale. Ce compte spécial est ouvert dans les livres de la B.R.B sous l'intitulé "Fonds Spécial Défense" et est destiné à recevoir le F.S.D.

Dès lors, l'on remarque que ces comptes retracent des opérations à caractère exceptionnel qu'il faut comptabiliser à part même s'ils sont autorisés par la loi de finances annuelle.

II. Les comptes de commerce.

Ces comptes retracent des opérations de caractère industriel ou commercial affectés à titre accessoire par certains services d'Etat. Contrairement au principe général, les autorisations concernant leurs dépenses n'ont qu'un caractère évaluatif, la loi de finances fixant le montant du découvert qui ne peut être dépassé[99]. Cela pose alors le problème de l'effectivité du contrôle parlementaire comme d'ailleurs sur tous les comptes. En effet, pour permettre un bon contrôle, il faudrait que l'autorisation des crédits de ces comptes soit faite par chapitre. Or, ce n'est pas le cas et l'autorisation des crédits est faite par découvert.

---

[98] A. SILEM, Lexique d'économie, 3e éd, Dalloz, Paris, p.566

[99] L. PHILIP, Les problèmes généraux des finances publiques, op.cit., p.280

Pour les comptes de commerce, nous déplorons que le législateur burundais n'ait pas été explicite. En effet, tout en prévoyant cette catégorie de comptes dans les textes, il n'en donne pas d'exemple concret. Il faut donc joindre la théorie et la pratique, sinon, il devrait envisager sa suppression.

III. **Les comptes d'avances**.

Les comptes d'avances décrivent les avances que le Ministre des Finances est autorisé à consentir dans les limites des crédits ouverts[100].

Il arrive que les comptes d'avance masquent en réalité des dépenses budgétaires. C'est pour cette raison que le législateur burundais les a couvert de certaines garanties. D'abord ces avances doivent être productives d'intérêts. Ensuite, la durée de l'avance ne peut excéder une année ou deux ans si l'avance est renouvelée. Enfin, à l'échéance, toute avance doit faire l'objet d'une décision de recouvrement[101].

Les avances peuvent être consenties à des collectivités ou organismes décentralisés, tout comme elles peuvent être consenties à des tiers. C'est l'exemple des avances faites sur commande d'immobilisations en cours. Dans ce cas, les avances sont celles consenties aux constructeurs ou entrepreneurs sur commandes d'immobilisations en cours. Ces avances sont constituées par des sommes versées avant tout commencement d'exécution de commande[102].

---

[100] P.M. GAUDEMET, op.cit., p.292

[101] Service de caissier de l'Etat, B.R.B.

[102] Plan comptable d'Etat, juin 1995, p.56

IV. Les comptes de prêts.

Ces comptes retracent les prêts d'une durée supérieure à quatre ans consentis par le Trésor soit à titre d'opération nouvelle, soit de consolidation d'une avance antérieure non remboursée[103].

Au Burundi, les prêts sont des sommes mises à la disposition du tiers (entreprises, collectivités, entreprises publiques et particuliers) pour une durée supérieure à deux ans d'après le contrat d'origine[104].

Signalons que dans cette rubrique, on range les créances, à long et moyen terme qui sont des créances constatées à l'encontre des tiers, sans versement de fonds par un contrat stipulant les modalités de paiement s'étendant sur une période de un à deux ans.

Les opérations de recettes ou de dépenses de ces comptes de prêts doivent être comptabilisées en marge de la loi de finances dans la mesure où elles sont appelées à s'équilibrer par le jeu du remboursement du prêt qui a été consenti ou par le recouvrement de la créance.

V. Les comptes de règlement avec les gouvernements étrangers.

Ce sont des comptes qui enregistrent des opérations faites en application d'accords internationaux[105].

---

[103] H. BROCHIER, Finances publiques (Institutions financières), Ed Cujas, Paris, 1970, p.95-96

[104] Plan comptable d'Etat, op.cit., p.57

[105] J. AUTIN, Initiation aux finances publiques, Dunod, Paris, 1971, p.101

Ces comptes retracent des opérations de recettes et de dépenses à caractère exceptionnel. En effet, de tels comptes ne sont ouverts que lorsqu'un accord de toute nature est conclu entre le gouvernement du Burundi et un pays étranger. Ceci n'est pas fréquent, il est normal et logique que les opérations de ces comptes soient décrites dans un compte spécial.

Comme exemple du compte de règlement avec les gouvernements étrangers on peut citer notamment le fonds belgo-burundais de réemploi.

En effet, dans le cadre du Programme d'Ajustement Structurel en cours dans notre pays, le Royaume de Belgique a octroyé un Don à notre pays sous forme d'aide à la balance des payements à charge du fonds de la coopération au développement domicilié au sein de l'administration générale de la coopération.

Le Don est utilisé pour le paiement d'achats en Belgique des matières premières, pièces de rechange, intrants intermédiaires, biens d'équipements, spécialités pharmaceutiques ainsi que les frais de transport et d'assurance y afférents. Les versements en francs belge à la Banque de la République du Burundi se font en remboursement des achats visés ci-dessus. La contre-valeur en francs burundi du montant provenant du remboursement des importations éligibles du Don est versée par la B.R.B comme fonds belgo-burundais de réemploi sur un compte spécial ouvert à cet effet[106].

Après avoir passé en revue les différentes catégories des comptes spéciaux du Trésor, l'on s'aperçoit que ces derniers sont regroupés et ordonnés à dater de 1993[107].

---

[106] Convention Générale de la coopération au Développement entre la Belgique et le Burundi, 1993
Source: Ministère des Finances, service de l'O.T.B.

[107] Avec les réformes budgétaires opérées par le D-L n°1/039 du 30 Décembre 1989, les comptes spéciaux du Trésor ont été regroupés en cinq catégories.

Néanmoins, des problèmes relatifs aux comptes spéciaux du Trésor subsistent, surtout ceux ayant trait au champ d'application de ces comptes et à l'effectivité du contrôle parlementaire sur ces derniers.

§5. Les problèmes posés par les comptes spéciaux du Trésor.

La masse budgétaire effective des comptes spéciaux du Trésor est très importante. Cependant elle est hétérogène. Ce qui n'en facilite ni la connaissance, ni le contrôle. Il en découle deux problèmes essentiels. Il s'agit du problème du champ d'application d'un ensemble hétérogène des comptes spéciaux du Trésor et de son contrôle.

I. Le problème du champ d'application.

"La formule du compte spécial est pour les gouvernements une permanente tentation. Commode par sa souplesse et discrète par sa relative complexité que lui donne l'opacité de la technique, elle est utilisée dans les domaines les plus divers et les plus hétéroclites"[108].

Cette ligne de pensée de J.C. MARTINEZ traduit une certaine réalité même dans la pratique budgétaire du gouvernement du Burundi. En effet, les comptes spéciaux du Trésor peuvent être ouverts dans divers domaines. Ce peut être le domaine de la solidarité nationale (c'est ainsi par exemple que le gouvernement de transition de la République du Burundi a ouvert un compte spécial pour venir en aide aux sinistrés de la crise d'octobre et pour reloger les rapatriés); ce peut être également un compte spécial intervenant dans le domaine de la coopération ou de l'investissement dans un domaine déterminé, d'une politique de défense nationale, etc.

---

[108] J.C. MARTINEZ et P. di MALTA, op.cit., p.476

Les comptes spéciaux posaient un problème très sérieux surtout avant le D-L n°1/039 du 30 décembre 1989. En effet, il n'y avait à cette époque aucune réglementation relative à leur ouverture et aux modalités de fonctionnement des comptes spéciaux qui soit cohérente. Le problème était d'autant plus sérieux qu'ils touchaient un domaine disparate qui accroissait sans cesse.

Avec la réforme de 1989, certains comptes ont été supprimés. Ils ont en effet été clôturés et il s'est opéré un regroupement des comptes retraçant des opérations de même nature; ce qui a débouché sur la classification faite en cinq grandes catégories que nous avons déjà mentionnée.

Cette simplification des comptes spéciaux du Trésor est même poursuivie par les pays développés qui, pour la plupart, retiennent six catégories de comptes spéciaux comme nous l'avons déjà souligné. Et, dans le souci justement de réduire toujours ces comptes spéciaux Jean Claude MARTINEZ souligne que "l'Assemblée Nationale demande régulièrement la révision des comptes spéciaux pour en réduire le nombre; notamment pour la suppression des comptes qui décrivent des opérations de même nature que celles du budget général[109]. Pour le Burundi, nous ne connaissons aucune requête allant dans ce sens à l'initiative du Parlement.

II. Le problème du contrôle.

Les comptes spéciaux du Trésor posent de très sérieux problèmes dans la pratique budgétaire de tous les Etats modernes.

En effet, par leur complexité ou par la volonté du gouvernement, il arrive que les comptes spéciaux du Trésor masquent des dépenses ou des recettes budgétaires. C'est ainsi par exemple que les avances consenties par l'Etat deviennent de

[109] J-C. MARTINEZ et P. di MALTA, op.cit., p.476

véritables dépenses si elles ne sont pas remboursées. Dès lors, le problème du contrôle se pose car le Parlement a du mal à distinguer des dépenses budgétaires de celles qui ne le sont pas, c'est-à-dire des dépenses extra-budgétaires.

Mais comment se pose concrètement le problème?
Il se présente sous deux aspects: celui des conditions d'examen des documents budgétaires concernant les comptes spéciaux du Trésor et celui de l'approbation parlementaire.

1. L'examen des comptes spéciaux du trésor.

En dépit de l'amélioration faite par le D-L n°1/039 du 30 décembre 1989 et du D n°100/159 du 19 novembre 1990 qui ont respectivement intégré les comptes spéciaux dans la loi de finances et en répertorié les grandes catégories des problèmes subsistent. En effet, la loi des finances devrait être transmise à l'Assemblée Nationale avec la liste de tous les comptes spéciaux du Trésor pour un examen munitieux mais cela n'est pas le cas[110].

2. L'approbation parlementaire des comptes spéciaux du Trésor.

La difficulté de l'approbation parlementaire relève d'abord du fait que les crédits des comptes spéciaux sont autorisés globalement et simplement par compte et non par chapitre. Ce qui porte atteinte à l'effectivité de l'autorisation parlementaire dans la mesure où les parlementaires n'ont pas une idée précise sur la masse budgétaire des comptes spéciaux du Trésor.

Mais le problème majeur est que, comme le souligne J.C. MARTINEZ, ces comptes comportant seulement la mention d'un découvert, la compétence parlementaire est très réduite. Il n'a pas à connaître obligatoirement les prévisions de recettes et de

---

[110] Informations recueillies auprès du département législatif à l'Assemblée Nationale, Palais des congrès de KIGOBE.

dépenses. Ce faisant, il autorise un découvert sans connaître forcément la destination des crédits qui sont utilisés[111].

De ce qui précède, nous remarquons que les comptes spéciaux du Trésor ont constitué une atteinte véritable à la règle de l'unité budgétaire avant d'être intégrés dans la loi de finances. En effet, avant le D-L n°1/039 du 30 décembre 1989, les opérations de recettes et de dépenses s'effectuaient en dehors de toute autorisation parlementaire. Ce qui fait que le recours abusif aux comptes spéciaux du Trésor pouvait contribuer à alourdir une masse importante d'opérations dont un certain nombre d'entre elles représentaient des décaissements débudgétisés par imprévoyance (= à défaut de crédits appropriés ouverts par les lois budgétaires), affirme A. Chauvaux[112].

C'est avec les réformes budgétaires opérées par le D-L n°1/039 du 30 décembre 1989 que les comptes spéciaux du Trésor sont passés de l'atteinte à l'aménagement de la règle de l'unité budgétaire. En effet, à partir de cette date, les comptes spéciaux du Trésor ont été intégrés dans la loi de finances; ce qui a permis l'effectivité du contrôle parlementaire sur les comptes spéciaux du Trésor du moins **théoriquement**[113].

Dès lors, étant ouverts conformément à la loi, les comptes spéciaux du Trésor constituent un aménagement de la règle de l'unité budgétaire. Leurs opérations de recettes et de dépenses qui sont comptabilisées à part ne le sont que pour question de clarté en vue de faciliter le contrôle parlementaire.

---

[111] J-C. MARTINEZ et P. di MALTA, op. cit., p478

[112] A. CHAUVAUX, Guide pratique et descriptif des mécanismes et procédures en usage au Burundi, relatif à la comptabilité publique, p.57. Source: Ministère des Finances, Direction du budget-contrôle.

[113] C'est nous qui soulignons car même aujourd'hui le contrôle parlementaire n'est pas effectif dans la mesure où la masse budgétaire importante des C.S.T. échappe aux Parlementaires car ces derniers sont autorisés par découvert et non par compte. De plus, les représentants du peuples n'analysent pas les comptes de l'Etat.

CONCLUSION GENERALE.

Nous arrivons enfin au terme de ce travail où nous devons tirer les dernières conclusions qui s'en dégagent.

Dans un premier temps, nous avons dégagé la substance même de la règle de l'unité budgétaire. Formellement, la règle de l'unité signifie qu'il ne doit y avoir qu'un seul document qui retrace les dépenses et les recettes de l'Etat.

Dans la conception traditionnelle c'est une règle qui était respectée. Puisque l'objectif est de pouvoir présenter une vue d'ensemble claire de la situation financière, la règle de l'unité devrait logiquement conduire à l'élaboration d'un seul et unique document permettant de réaliser une synthèse de l'ensemble des finances publiques. Ce document permettrait donc, sans nul doute de juger de l'importance respective des différentes catégories des dépenses publiques de toutes les personnes et organismes publics.

Dès lors, nous avons remarqué que la règle de l'unité comporte des avantages indéniables et de divers ordres. Il suffit seulement de rappeler à ce sujet que les recettes et les dépenses de l'Etat étant réunies dans un document unique permettent un contrôle efficace du Parlement.

Néanmoins, cette unité n'est pas réalisée dans le cadre budgétaire et c'est ce qui a fait notre observation dans un second temps. En effet, l'unité budgétaire n'est réalisée dans une certaine mesure que dans le cadre de la comptabilité nationale; le compte des administrations publiques regroupant ainsi les dépenses et les recettes de l'Etat, des autres collectivités publiques et des autres organismes para-étatiques comme le souligne bien P. LALUMIERE[114].

---

[114] P. LALUMIERE, Les finances publiques, 3e éd., Librairie Armand Colin, Paris, 1975, p.58

En fait, la règle de l'unité budgétaire aboutit finalement à la réunion de toutes les recettes et dépenses de l'Etat dans un seul document. Et nous avons constaté que s'il en était ainsi, elle poserait des difficultés énormes. D'où les différentes atteintes à la règle de l'unité budgétaire telles que les budgets autonomes et les lois de finances rectificatives.

En effet, les budgets autonomes constituent une dérogation immédiate à la règle de l'unité budgétaire dans la mesure où leurs dépenses et leurs recettes ne figurent pas dans la loi de finances et ne sont donc pas soumises au vote du Parlement.
Quant aux lois de finances rectificatives, elles portent atteintes à la règle de l'unité budgétaire du moment qu'elles peuvent intervenir d'une manière fréquente et modifier sensiblement les autorisations budgétaires initiales.

Enfin, nous avons constaté en dernier lieu que l'existence des budgets annexes et des comptes spéciaux du Trésor ne constitue pas une véritable atteinte à la règle de l'unité budgétaire dans la mesure où ces documents, bien que distincts du budget général, ils sont regroupés dans la loi de finances et restent ainsi soumis à la procédure budgétaire et au contrôle parlementaire du moins théoriquement.

En effet, pour ce qui est des budgets annexes, nous avons pu constater, qu'étant donné qu'ils relèvent des services non dotés de la personnalité morale, il était bon d'isoler leurs opérations de recettes et de dépenses dans une comptabilité à part. Seulement, l'on doit garder à l'esprit que ces services, n'ayant pas d'existence propre, distincte de celle de l'Etat, leurs opérations de recettes et de dépenses doivent figurer dans le corps même de la loi de finances. Malheureusement, la législation burundaise se révèle lacunaire à ce sujet. Les budgets annexes étant prévus dans les textes, ils n'ont aucune application dans la pratique budgétaire burundaise.

S'agissant des comptes spéciaux du Trésor, ils ont constitué une atteinte véritable à la règle de l'unité lorsqu'ils n'étaient pas encore intégrés dans la loi de finances. C'est-à-dire avant les réformes budgétaires opérées par le D-L n°1/039 du 30 décembre 1989. A partir de cette date l'on est passé de l'atteinte à l'aménagement de la règle de l'unité budgétaire par les comptes spéciaux du Trésor. En effet, ceux-ci ont été rattachés à la loi de finances même si leurs opérations de recettes et de dépenses restent comptabilisées à part.

En définitive, nous remarquons que la règle de l'unité budgétaire avait un sens à l'époque où les problèmes financiers de l'Etat étaient relativement simples. En effet, à cette époque, on pouvait réunir, dans un même document, l'ensemble détaillé des finances de l'Etat. Tout parlementaire pouvait alors se faire facilement une idée du projet de budget qui lui était présenté.

La complication des finances modernes ne permet plus de satisfaire cette exigence d'unité. C'est plutôt l'exigence de synthèse qui est à l'ordre du jour. A l'idée d'un regard unique sur les finances de l'Etat de la conception classique, l'époque moderne a substitué l'idée d'un regard synthétique.

Comme on l'aura remarqué, la législation burundaise accuse quelques lacunes surtout au niveau des budgets annexes et des comptes spéciaux du trésor dans une moindre mesure. Les budgets annexes sont prévus théoriquement mais n'apparaissent pas à la surface dans la pratique. C'est pour cette raison que le législateur devrait, ou bien supprimer les budgets annexes ou bien préciser les services pouvant être dotés de budgets annexes.

Pour ce qui est des comptes spéciaux du Trésor, la catégorie de comptes de commerce est prévue par la loi mais ne rencontre pas d'application pratique. Nous proposons alors en ce qui nous concerne qu'elle soit supprimée.

En outre, en faisant la lecture de la loi de finances annuelle, on ne voit nulle part où l'on fait mention des budgets annexes et des comptes spéciaux du Trésor. C'est pour cette raison que, dans le but de mieux affiner la règle de l'unité budgétaire et pour permettre l'effectivité du contrôle parlementaire et dans le cas où les budgets annexes n'étaient pas supprimés, nous proposons à l'instar d'autres législations la structure de la loi de finances suivante:

	Ressources	Charges
	I. Opérations à caractère définitif	
1. Budget général	X montant	X montant
	II. Opérations à caractère temporaire	
2. C.S.T.	X montant	X montant
	III. Budgets annexes	
3. Tous les services dotés de budgets annexes	X montant	X montant
Total général		

De la sorte, toutes les opérations de recettes et de dépenses de l'Etat seraient facilement comptabilisées. Cela permettrait une vue d'ensemble des finances de l'Etat et un contrôle efficace du Parlement. En effet, la règle de l'unité trouverait en définitive son compte parce que comme l'affirme M. DUVERGER, l'ordre et la clarté qui caractérisent cette dernière permettraient de présenter un état véritable de la situation financière du pays sans artifice de dissimulation[115].

[115] M. DUVERGER, Finances publiques, 7e éd, P.U.F., Paris, 1971, p.271

Nous terminons notre étude en ne nous dissimulant pas les difficultés que nous avons rencontrées et partant les lacunes que ce travail peut comporter.

Nous nous sommes heurtés principalement à l'absence de la jurisprudence et à la pauvreté de la doctrine nationales qui pouvaient enrichir davantage ce travail.

Nous pensons néanmoins que nous avons relevé les lacunes essentielles de notre législation à propos de la règle de l'unité budgétaire. Nous pensons également que si nos propositions étaient tenues en considération, notre étude aura apporté une contribution à l'amélioration de la gestion des ressources publiques et d'un contrôle efficace du Parlement sur l'exécutif en matière financière.

Enfin, nous osons espérer que ce travail, si modeste soit-il, ne manquera pas d'intérêt pour les chercheurs éventuels qui s'intéresseront à la matière des finances publiques car celle-ci reste encore peu explorée.

ANNEXE

ANNEXE 06 : Note Technique sur les Budgets annexes.

(a) Nomenclature.

La nomenclature du Budget Annexe comprend d'une part au Titre I les recettes et Dépenses d'exploitation, d'autre part au Titre II les dépenses d'Investissements et les ressources spéciales y affectées.

Le Titre I se rapproche de la structure du tableau des soldes caractéristiques de gestion. Chaque compte de charges (60 à 68) ou de produits (70 à 78) correspondra à un chapitre budgétaire. Le solde de ce titre représentera l'équivalent du résultat d'exploitation d'une entreprise et permettra l'auto-financement. (Plan Comptable National Burundi).

Le Titre II se rapproche de bilans différentiels ou d'un tableau de financement. Les ressources et les emplois pourront provenir des comptes de classe 1 (comptes de capitaux à long et moyen terme) de classe 2 (comptes de valeurs immobilières) de classe 3 (comptes de stocks) voire de classe 5 (comptes financiers).
Là encore chaque compte du plan comptable national correspondra à un chapitre budgétaire.

A l'intérieur, d'un même chapitre budgétaire équivalent à un compte du Plan Comptable, une relative souplesse sera laissée pour adapter les articles aux contraintes propres à chaque service doté d'un budget annexe.

(b) LA CODIFICATION DES ARTICLES BUDGETAIRES.

En dernier ressort chaque article budgétaire décrira parfaitement :

- La nature et l'origine de la ressource,
- La nature et l'affection de la charge,
-

A l'instar de ce qui s'est fait pour le budget général de l'Etat, chaque article recevra :

- pour les recettes et les dépenses une codification économique,
- pour les recettes et les dépenses une codification fonctionnelle.

Les codes utilisés seront les mêmes que ceux du budget de l'Etat, ce qui permettra de consolider les éléments de ces structures comptables différentes avec les comptes de l'Etat.

(c) A titre d'illustration, il est donné ci-dessous la nomenclature-type est standardisé du Budget annexe :

Code du Plan Comptable National.		Références codiques au Plan Comptable National.	
	DEPENSES		RECETTES
60	Stocks vendus	70	Ventes de marchandises
61	Matières et fournitures consommées	71	Production vendue
61	Transports consommés	72	Production stockée
63	Autres services consommés	73	Travaux faits par l'entreprise
64	Charges et pertes diverses		Pour elle même
65	Frais du Personnel (différencier	74	Produits et profits divers
	1° Fonctionnaire	76	Subvention d'exploitation
	Temporaire contractuels	77	Intérêts et dividendes reçus
	2° Rémunération directe et sociale)	78	Reprises sur amortissements et provisions
66	Impôts et Taxes		
67	Intérêts versés		
68	Dotation au Fonds de réserve d'amortissement et provision		
82	Résultat d'exploitation de l'exercice		

TITRE II INVESTISSEMENT

	DEPENSES		RECETTES
1	Dotation au Fonds de réserve	82	Résultat d'exploitation de l'exercice
7	Emprunt et dette à plus d'un an	11	Prélèvement sur fonds de réserve
1	Terrain (Acquisitions)	14	Subvention d'équipement
2	Autres immobilisations corporelles	17	Emprunt et dettes à plus d'un an
	les (achat)	21	Cession de terrains

.../...

TITRE II — INVESTISSEMENT

DEPENSES		RECETTES	
:23	:Immobilisations corporelles en :Cours	:22	:Cession d'autres immobilisations :Corporelles
:24	:Avances et acomptes sur commandes :d'immobilisations en cours	:23	:Cession d'autres immobilisations :Corporelles en cours
:30	:Marchandises stockées	:29	:Prélèvement sur fonds d'amortissem :et prevision
:31	:Matières et fournitures stockées	:30	:Marchandises déstockées
:	:	:31	:Matières et fournitures stockées
:50	:Dette à moins d'un an rembourse- :ment	:	:
		:50	:Emprunt à moins d'un an

N.B. : Les articles budgétaires seront adptés à la nature de l'activité du service administratif doté d'un budget annexe.-

Vu pour être annexé au Décret n°100/159 du 19/11/90 portant [illegible] générale et codification fonctionnelle, économique, administrative et [illegible] charges du Budget de Fonctionnement de l'Etat et des opérations financières rattachées au Budget Général de l'Etat.

Fait à Bujumbura, le

Pierre BUYOYA

PAR LE PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE

LE PREMIER MINISTRE ET MINISTRE DU PLAN

Adrien SIBOMANA

MAJOR

LE MINISTRE DES FINANCES

Gérard NIYIBIGIRA

BIBLIOGRAPHIE

I. Codes, textes législatifs et réglementaires.

1. BELLON.R et DELFOSSE.P, Codes et lois du Burundi, 1ère éd, maison Ferdinand Larcier, Bruxelles, 1970, 1092 p.

2. D-L n°1/001/96 du 13 septembre 1996 portant organisation du système institutionnel de transition.

3. Loi du 28 juillet 1962 portant l'organisation communale, B.O.B. n°13, 1962

4. Loi du 19 mars 1964 portant sur le règlement sur la comptabilité publique de l'Etat, in Codes et lois du Burundi, p.305.

5. D-L n°1/30 du 10 octobre 1978 portant cadre organique des établissements publics burundais, B.O.B. n°12, 1978.

6. D-L n°1/011 du 08 avril 1989 portant réorganisation de l'administration communale, B.O.B. n°13, 1962

7. D-L n°1/039 du 30 décembre 1989 portant modification de la loi du 19 mars 1964 relative à la comptabilité publique et instituant la nomenclature et la codification de ressources et charges du budget général de l'Etat, B.O.B. n°2/90

8. D-L n°1/48 du 31 décembre 1992, portant fixation du budget général de la République du Burundi pour l'exercice 1993

9. D-L n°1/002 du 23 septembre 1996 portant fixation du budget général révisé de la République du Burundi pour l'exercice 1996.

10. D n°100/159 du 19 novembre 1990 portant nomenclature générale et codification fonctionnelle, économique, administrative et

comptable des charges de budget de fonctionnement de l'Etat et des opérations financières rattachées au budget général de l'Etat, B.O.B. n°3/91.

11. O.M. n°530/130 du 25 mars 1997 portant approbation du budget de la Municipalité de Bujumbura.

II. OUVRAGES CONSULTES

1. AUTIN. J, Initiation aux finances publiques, Dunod, Paris, 1971, 347 p.
2. BARRE. R et consorts, Finances publiques et politiques publiques, Ed. Economica, Paris, 1987, 650 p.
3. BAUDHUIN. F, Précis de finances publiques: budget , organisations financières, 4e éd, Etablissement Emile Bruylant, Bruxelles, 1968, 324 p.
4. BENOIT. F-P, Le droit administratif français, Librairie Dalloz, Paris, 1968, 895 p.
5. BERNARD.Y et J-C. COLLIN, Dictionnaire économique et financier, 5e éd Seuil, Paris, 1968, 1412 p.
6. BROCHIER.H, Finances publiques (institutions financières), Ed Cujas, Paris, 1970, 261 p.
7. BUTTEGENBACH. A, Manuel de droit administratif, maison Ferdinand Larcier, Bruxelles, 1959, 927 p.
8. DELAGENIERE. R, Le budget, Presse de Fondation Nationale des Sciences Politiques, Paris, 1976, 405p
9. DERUEL. F, - Finances publiques, 3e éd, Paris, Dalloz, 1971, 141 p
   - Finances publiques: budget et pouvoir financier, 7e éd, Dalloz, Paris, 1987, 235 p.
10. GAUDEMET. P-M, Précis de finances publiques: les opérations sur les deniers publics, budget et Trésor, t1, éd Montchrestien, Paris, 1970, 464 p.
11. DUVERGER. M, Finances publiques, 7e éd, P.U.F., Paris, 1971, 674 p.

12. LALUMIERE. P, Les finances publiques, 3e éd, Armand colin, Paris, 1975, 527 p.

13. MARTINEZ. J-C et di MALTA. P, Droit budgétaire, 2e éd Litec, Paris, 1988, 44 p.

14.MESCHERIAKOFF. A-S, Le droit administratif ivoirien, Ed. Economica, Paris, 1982, 247 p.

15. MUZELLEC. R, Notions essentielles: finances publiques: concours administratifs, 5e éd Sirey, Paris, 1966, 486 p.

16. ORSONI. G, Finances publiques, Ed, Publissud, Paris, 1989, 342 p.

17. PASSERON. S, L'autonomie de gestion des établissements publics nationaux, L.G.D.J., Paris, 1992, 325p.

18. PHILIP. L, - Finances publiques, Ed Cujas, Paris, 1992, 440p.
- Les problèmes généraux des finances publiques et le budget, t1, Ed Cujas, Paris, 1971, 555 p.

19. TROTABAS. L et COTTERET. J-M, Droit budgétaire et comptabilité publique, Ed Dalloz, Paris, 1985, 511 p.

20. SILEM. A, Lexique d'économie, 2e éd. Dalloz, Paris, 1987, 532p

21. SUAVET. T, Dictionnaire économique et social, 11e éd, Paris, 1979, 582 p.

III. **Mémoires et aide-mémoire**.

1. BUKURU. B, Les administrations personnalisées en droit burundais, Mémoire, Fac. de Droit, U.B., 1982, Bujumbura, 1982, 116 p.

2. CHAUVAUX. A, Comptabilité publique, éléments de droit budgétaire, Aide-mémoire, Bujumbura, 1977, 49 p.

3. NTAKIYICA. N, L'exécution et le contrôle de la loi de finances au Burundi, mémoire, U.B., Fac. de Droit, Bujumbura, 1988, 145 p.

IV COURS, AUTRES DOCUMENTS.

1. CHAUVAUX. A, Comptabilité publique: mécanismes et procédures en usage au Burundi, Guide pratique et descriptif, Bujumbura, 1980, 97 p.
2. PEREIRA. C, Cours de législation financière, Bujumbura, E.N.A.
3. Formation professionnelle sur le nouveau plan comptable de l'Etat, 4e contingent, 1997.
4. Plan comptable de l'Etat, Bujumbura, 1995, 87 p.
5. Convention générale de coopération au développement entre la Belgique et le Burundi, 1993.

V. REVUE

1. KUZMANIC. P, la collectivité locale in revue administrative et juridique du Burundi, n°10, 1er trimestre, 48p.

TABLE DES MATIERES

DEDICACE i
AVANT PROPOS ii
SIGLES ET ABREVIATIONS iii
INTRODUCTION GENERALE 1
CHAPITRE I. LA REGLE DE L'UNITE BUDGETAIRE 5
Section 1. Notion de budget 6
§1. Définition 6
I. Sens étymologique 7
II. Quelques définitions 7
§2. Budget et lois des finances 10
I. Définitions 11
II. Classification 11
1.La loi de finances de l'année 11
2. Les lois de finances rectificatives 11
3. La loi de règlement 12
Section 2. L'affirmation de la règle de l'unité budgétaire 14
§1. Enoncé 14
§2. Signification 15
§3. Les justifications de la règle de l'unité budgétaire 16
§4. L'évolution des conceptions de la règle de l'unité budgétaire au Burundi 17
I. La confusion entre la règle de l'unité et celle de l'universalité budgétaires 17
II. L'apport du D-L n° 1/039 du 30 décembre 1989 19
1. Fondement des réformes budgétaires de 1989 20
2. La portée des innovations du D-L n° 1/039 du 30 décembre 1989 21

Section 3. Les avantages et inconvénients de la règle de l'unité budgétaire 23
§1. Les avantages 23
§2. Inconvénients 25

CHAPITRE II. LES ATTEINTES A LA REGLE DE L'UNITE BUDGETAIRE 27

Section 1. Les budgets autonomes des collectivités locales 27
§1. L'examen et l'adoption des budgets locaux 28
I. Le respect de l'équilibre budgétaire 29
A. L'équilibre prévisionnel . . 29
B. L'équilibre d'exécution . . . 30
1. L'exécution du budget ordinaire et son équilibre (en million de FBU) 31
2. Budget de la Municipalité de Bujumbura, exercice 1997 32
§2. Distinction entre le budget ordinaire ou de fonctionnement et le budget extraordinaire et d'investissement . . . 33
I. Le budget ordinaire ou de fonctionnement 33
II. Le budget extraordinaire et d'investissement 35
§3. L'exception à la règle de l'unité budgétaire 36

Section 2. Les budgets autonomes des établissements publics à caractère administratif (E.P.A) 38
§1. La notion d'E.P.A 39
§2. L'entorse à la règle de l'unité budgétaire 39

I. L'autonomie organique 40
II. L'autonomie financière 41
Section 3. Les lois de finances rectificatives 44
§1. L'objet des lois de finances rectificatives 44

§2. La portée de la dérogation à la règle de l'unité budgétaire par les lois de finances rectificatives 45
CHAPITRE III. LES AMENAGEMENTS DE LA REGLE DE L'UNITE BUDGETAIRE 47
Section 1. Les budgets annexes 47
§1. Définition 47
§2. Le régime juridique des budgets annexes 48
I. L'inspiration au budget général . . . 48
1. La création et la suppression . . 48
2. La gestion des budgets annexes . 49
A. Le principe de participation. 50
B. Le principe d'autonomie . . . 50
II. Les particularités du régime 51
§3. La législation en vigueur au sujet des budgets annexes 53
Section 2. Les comptes spéciaux du Trésor 57
§1. Définition 57
§2. Le régime juridique des C.S.T 59
I. Les règles d'ouverture et de suppression des C.S.T 59
II. Les règles de fonctionnement des C.S.T 59
1. Les règles de droit commun . . . 59
2. Les règles dérogatoires au droit commun 60
§3. L'évolution des C.S.T 62
I. L'atteinte à la règle de l'unité budgétaire 62
II. L'aménagement de la règle de l'unité

budgétaire 63
§4. Classification des C.S.T 64
I. Les comptes d'affectation spéciale . 64
II. Les comptes de commerce 65
III. Les comptes d'avances 66
IV. Les comptes de prêt 66
V. Les comptes de règlement avec les gouvernements étrangers 67
§5. Les problèmes posés par les C.S.T . . . 68
I. Le problème du champ d'application . 69
II. Le problème du contrôle 70
1. L'examen des C.S.T 71
2. L'approbation parlementaire . . . 71

CONCLUSION GENERALE 73
ANNEXE.....78
BIBLIOGRAPHIE 79
TABLE DES MATIERES.....83