

Objet: Projet du Budget de Développement pour 1973.

I. Commentaires généraux.

1°. Le Budget de Développement a connu l'évolution suivante au cours des dernières années.

| Années | Crédits votés | Réalisations            | Réalisation |
|--------|---------------|-------------------------|-------------|
| 1970   | : 240.000.000 | : 156.020.343           | : 65 %      |
| 1971   | : 483.556.100 | : 122.037.600           | : 25 %      |
| 1972   | : 523.141.600 | : Fin Sept. 146.000.000 | : 28 %      |
|        |               | : Max. 210.000.000      | : 40 %      |

Les pourcentages de réalisation sont restés bien en dessous des prévisions, trop en dessous pour être acceptables. Car un budget constitue une prévision qui n'a de sens et d'utilité que dans la mesure qu'elle s'approche de la réalité.

a) Un budget irréaliste perd ipso facto son caractère démocratique parce que si dans un ensemble bien équilibré de projets, on n'en exécute que la moitié l'équilibre désiré risque de se perdre, ou s'il se maintient, c'est par la bonne grâce de la personne qui manipule le robinet. Le bon système est celui qui fonctionne sans avoir à faire appel aux bonnes grâces des personnes. La même chose est vrai pour le caractère stratégie-de-développement du budget.

b) Un autre danger d'un budget irréaliste, c'est qu'il permet à certains membres de l'Exécutif de décider seuls de ce qui se fera, ou ce qui ne se fera pas, et leur procure par conséquent un pouvoir discrétionnel inattendu et malsain parce que anti-démocratique.

c) On ne peut non plus exiger d'un budget de développement qu'il soit réalisé à 100 %, à cause de la nature de son financement. Puisque certaines ressources pour le financement des B.D. sont aléatoires on doit admettre une certaine marge dans le pourcentage d'exécution. Toutefois celui-ci ne devrait jamais rester en dessous de 85 % des prévisions si l'on veut éviter les maux signalés sub a et b ci-dessus.

2° La répartition des tâches de l'exécutif prévoit que la réalisation des recettes nécessaires au financement du B.D., ainsi que la comptabilité (recettes et dépenses) des opérations B.D. sont de la compétence du Ministre des Finances. L'Ordonnateur-général en est le Secrétaire d'Etat au Plan National de Développement; et son département a également la responsabilité de la préparation des projets de B.D. Il découle de cette répartition des attributions - qui est nécessaire - que le Ministre des Finances et le Secrétaire d'Etat au Plan National de Développement doivent se concerter pour déterminer le volume raisonnable des dépenses B.D. que l'on peut programmer pour l'exercice

à venir. Cette coordination a jusqu'à présent été faible ou inexistante. Encore pour le B.D. 73 le chiffre adopté par le Secrétaire d'Etat au Plan National de Développement (351.000.000 F.) n'est pas le résultat d'une prospection sérieuse des ressources financières mobilisables en 1973. Ni le Ministre des Finances ni le Secrétaire d'Etat au Plan National de Développement se sont penchés sur le problème.

Parfois on entend dire que puisque le projet de B.D. fait l'objet d'une discussion au sein du Conseil du Gouvernement le Ministre des Finances peut se faire entendre pour ce qui concerne le volume des dépenses prévues. C'est une vue un peu simpliste du problème, car si l'ordre de grandeur des dépenses doit être modifié - les taux de réalisation des années précédentes le font craindre - tout le projet de B.D. risque de devoir être refait, et on aurait travaillé pour rien. Il est plus rationnel d'entendre le Ministre des Finances avant de commencer. Si le Ministre des Finances n'a pas été associé à la fixation du volume global des dépenses, et donc à la prévision des recettes adéquates, il ne prendra pas non plus la responsabilité pour la réalisation effective des recettes. Il est d'ailleurs couvert contre tout danger de déficit budgétaire au Budget de Développement par la clause traditionnellement reprise dans les lois du Budget de Développement, qui spécifie que les dépenses effectives sont limitées à la réalisation préalable des recettes. Cette clause est en même temps une des raisons fondamentales du faible pourcentage d'exécution des Budgets de Développement.

1° La classification des dépenses de l'Etat en plusieurs grandes catégories trouve sa raison d'être dans le différent mode de financement que l'on peut adopter pour y faire face; et étant donné que la dépense publique est un facteur déterminant pour la sauvegarde de la stabilité du pouvoir d'achat de la monnaie, il est important de structurer les budgets de l'Etat efficacement.

L'orthodoxie financière veut que le développement n'ait accès aux ressources financières qu'après que le fonctionnement et l'entretien de la machine publique sont assurés. A cette première urgence sont affectées les ressources les plus certaines. Leur solde, plus toutes les ressources moins certaines, et les emprunts (certains, probables) restent disponibles pour le développement.

De ceci découle que les dépenses qui revêtent un caractère strictement inévitable sous peine de voir s'arrêter un service public, ou de voir détériorer outre mesure un bien public, ne peuvent logiquement figurer au Budget de Développement mais devraient trouver leur place au Budget ordinaire.

A ce point de vue le projet de Budget de Développement 1973 est en amélioration par rapport à ceux des dernières années (par exemple les 5 millions de frais de fonctionnement pour l'hôpital de Kigali ne sont plus repris pour 1973; je suppose que cette dépense a été prévue au Budget ordinaire.)

4° Maintenant se pose la question de la prévision adéquate des dépenses découlant de projets dont l'exécution s'étend sur plusieurs années. Le caractère annuel des Budgets de Développement ne permet pas de prévoir budgétairement le coût global d'un tel projet.

Et comme les recettes du Budget de Développement pour les exercices futurs sont aléatoires en risque de se lover dans un projet et d'avoir l'arrêter en cours d'exécution. Pourtant une fois un projet entamé son coût global devient une dépense "inévitabile" pour le futur, sous peine de gaspillage. Personnellement je ne vois contre ce danger qu'un seul remède : rendre les Budgets de Développement exécutoires pendant un période de quatre années. Sur quatre années en effet tout projet d'investissement doit normalement pouvoir s'exécuter, tout au moins si au moment de l'inscription on veille à ce que votre Instruction n° DI/37/7012 du 15/12/1970 soit appliquée (étude complète, désignation d'un Responsable de projet).

La prévision de tranches annuelles de financement pour des projets qui s'exécutent durant plusieurs exercices pose de gros problèmes pratiques, qui rendent cette prévision en grande partie caduque.

Si l'on examine par exemple le projet de Budget de Développement 1973 on constate qu'il a été établi au mois de juillet 1972 et qu'à cette époque l'on avait dépensé sur l'exercice 1972 environ 75 millions sur les 523 millions prévus. La loi du Budget de Développement 1972 venait à peine d'être promulguée (7.7.72) qu'on se lançait déjà dans les prévisions 1973.

Le désir du Secrétaire d'Etat au Plan National de Développement est certainement d'éviter pour le futur les promulgations budgétaires tardives, mais ceci l'a poussé à faire les prévisions pour l'exercice futur 5 mois avant que celui-ci ne commence, et il est impossible d'évaluer en juillet la situation de l'exécution des projets qui prévaudra en décembre.

5° Etant donné ce qui précède il est très difficile d'émettre une opinion au sujet du caractère réaliste du projet de Budget de Développement 1973, mais au départ il faut en douter, malgré tous les efforts d'évaluation faite par la Direction des Investissements du Secrétariat d'Etat au Plan National de Développement.

## II. Remarques spécifiques.

1° La répartition sectorielle des projets diffère de celle adoptée dans l'avant-projet du II Plan Quinquennal, ce qui rend très difficile la vérification entre les deux documents.

Il faudrait uniformiser.

### 2° Mise en valeur des marais Sebeya et Kagera (art. 23.21.19.07).

Voilà un exemple typique du caractère fantaisiste de pas mal de projets:

|                            |                            |
|----------------------------|----------------------------|
| coût global initial (1968) | 3.615.622 F.               |
| coût révisé (1970)         | 5.542.211 F. soit + 54 %   |
| coût révisé (1972)         | 20.000.000 F. soit +450 %. |

Le chiffre total rond de 20.000.000 F indique déjà que ~~pas~~ l'étude n'est pas faite dans le détail, c'est un ordre de grandeur seulement, et le Secrétaire d'Etat au Plan National de Développement a bien fait de n'inscrire pour 1973 que le reliquat probable du projet conception 1970.

3° Contreparties gouvernementales dans le projet Usine Pyrèthre (art. 23.11.20.09)

Le remboursement du prêt accordé par l'OCIR à Usinex n'est pas de 24 mil.  
liors <sup>mill.</sup> seulement de 20 millions. Il n'est d'ailleurs pas nécessaire de budgétiser  
le remboursement de ce prêt car l'usine pourra à partir de mai 1973 y faire  
face de toute vraisemblance.

4° Dotation Rebar (art. 23.21.20.21) le danger existe que la dotation très  
importante accordée à Rebar, et qui est un multiple du capital d'une entre-  
prise de construction de la qualification technique de Rebar, permette à la  
Régie une "concurrence déloyale" préjudiciable aux entreprises privées rwan-  
daises, ce qui endommagerait le marché de la construction.

5° Pont Rusumo (art. 23.11.31.16) : le solde à payer s'éleve fin septembre  
1972 à 15 millions dont 11 millions seront encore à payer cette année. On peut  
donc prévoir 4 millions au lieu de 15 millions pour 1973.

6° Voies d'accès au pont Mwoyo y compris deux ponts sur Ruhondo et Gihimbi.  
(art. 23.21.31.21). Encore un exemple d'un projet inscrit sans étude  
préalable où nous nous trouvons devant une majoration du coût global estimé  
de 73 %.

7° Ponts sur Rukarara et Manwali (art. 23.21.31.22) : ici nous nous trouvons  
devant une inscription budgétaire pour raisons psychologiques (!); les travaux  
ne pouvant pas s'exécuter en 1973.

8° Pont Kilinda (art. 23.21.31.25) : ce projet a été inscrit d'abord en 1971,  
puis en 1972 et maintenant on nous signale que le dossier est en cours d'éla-  
boration. Remarque plus importante encore : comme il s'agit d'une réparation,  
cette dépense pour les motifs expliqués dans la première partie des commentaires  
devrait être automatiquement pris en charge par le Budget ordinaire des Ponts  
et Chaussées: la liaison Nyabisindu - Kibuye risque d'être coupée.

9° Aménagement de parcelles pour la construction de logements pour les fonc-  
tionnaires (art. 23.21.35.26) : Il s'agit ici d'une prévision de frais  
d'expropriation pour des constructions dont le financement est prévu au  
Budget ordinaire. Cette pratique est à proscrire pour éviter que le coût d'un  
projet soit camouflé en le divisant. Le principe instauré dans le temps voulait  
que les expropriations nécessaires soient incluses dans le crédit à prévoir pour  
réaliser le projet lui-même. C'est la seule façon raisonnable de tempérer les  
promoteurs de projets dans leurs exigences au point de vue terrain (empla-  
cement et superficie).

10° Approvisionnement en eau de la ville de Kigali (art. 23.21.35.27) :

Cette inscription succède à celle de l'année dernière (art. 22.21.31)  
sauf que la ville de Gitarama en a été écartée, sans qu'il soit expliqué  
pourquoi. Le Ministre des Travaux Publics et de l'Energie a introduit pour  
Gitarama un dossier technique pour 6 millions de francs en date du 27.9.72.  
Pour Kigali il existe des engagements <sup>de</sup> 4 millions, dont 2.800.000 encore  
payables en 1972. Il est également nécessaire de prévoir pour Kigali l'extension  
dite Kizanya évaluée à 4.200.000 F.

La prévision 73 de 8.000.000 n'est donc valable qu'à condition que l'on puisse encore liquider 6.200.000 cette année, ce qui est peu probable pour 2 motifs; cette somme représente un volume de travaux et de fournitures que l'on ne sait plus exécuter en 1972, et ensuite il est peu probable que le Secrétaire d'Etat au Plan National de Développement dispose encore des fonds nécessaires pour faire la subdélégation adéquate en 1972.

11° Alimentation électrique de BYUMBA (art. 23.21.36.26): Il semble qu'il s'agisse d'un crédit destiné à payer à la Régideso du matériel qu'elle a commandé pour ce projet, mais qui ne sera pas placé. Dans ce cas il ne semble qu'il ne faut pas indemniser la Régideso qui certainement placera le matériel ailleurs et facturera à son nouveau client.

12° Achèvement Hôtel KIYOVU (art. 23.21.37.30): Un crédit était inscrit déjà en 1972 (5.000.000 F.) et n'a pas été employé. Maintenant on propose 7.500.000 F tout en indiquant que l'on ne dispose pas de dossier: contradiction flagrante de votre Instruction du 15/12/70.

13° Aménagement de l'Hôtel des Diplomates et remboursement de son mobilier (art. 23.21.37.31). Il était convenu ~~au~~ départ que l'hôtel rembourserait lui-même la Banque Nationale du Rwanda. Il semble qu'il n'en soit pas capable. Le Budget de Développement prévoit ce remboursement depuis 1971 (art. 21.21.61) et bien que le crédit soit suffisant le remboursement n'a pas été effectué. La nouvelle inscription serait - elle également de caractère psychologique ?

14° Enlèvement de la butte à l'aérodrome de Kigali et asphaltage de l'aire de stationnement (23.21.26.34): La butte est déjà enlevée, et pour l'aire de stationnement je trouvais dommage d'y consacrer nos rares fonds, alors que la Belgique continuera son effort d'investissement à la plaine. D'un côté nous demandons à la Belgique de subvenir aux frais de fonctionnement de la plaine, et de l'autre côté nous prévoyons des dépenses d'investissements non prioritaires. Cela fait mauvaise figure. Mais il semble qu'il soit difficile de refuser quelque chose au Ministère des Postes, Télécommunications et Transports.

15° Hôpital Kibuye (art. 23.21.52.39): Les crédits engagés en 1972 s'élèvent au 31.9.72 déjà à 3.683.000 F. si l'on y ajoute la prévision 1973, on arrive à 7.683.000 F. ce qui dépasse le montant du coût global renseigné (6.000.000). Le dossier connaît également des suppléments inattendus, ce qui se réfère à une étude incomplète, ou à une mauvaise conduite du chantier.

16° Infrastructure administrative (art. 23.21.61.43) : Il n'existe à présent pour ce crédit qu'un seul dossier, celui des ascenseurs pour les bâtiments publics à étages. Ce dossier est prêt depuis un an déjà pour lancer l'adjudication publique. Le Secrétaire d'Etat au Plan National de Développement n'a pas voulu suivre cette procédure en ce moment et a confié le dossier à Monsieur MOENS. Cet entrepreneur n'a pas pu fournir d'offre parce que les fabricants européens ne désirent pas placer du matériel de ce genre sans être certain du mérite technique de la firme installatrice.

Il me paraît prudent d'éviter des inscriptions budgétaires vagues comme "Infrastructures administratives". Le moment semble également venu pour faire le point de la situation en matière de bâtiments publics, pour éviter un investissement trop royal dans ce secteur alors que le secteur productif (qui intéresse directement la population) ne trouve pas de financement.

17° Transformation de l'immeuble de l'Assemblée Nationale (23.21.62.45).

Pour compléter les travaux entrepris depuis 1970 (art.20.22.78) on propose l'inscription d'un crédit en 1973, alors que le crédit 1972 n'a même pas été entamé.

x  
x x

III. Conclusions pratiques.

1) Comme vous l'indiquez dans votre instruction n° 01/38/7.102 du 28 février 1971, relative aux urgences 1971, le Ministre des Finances doit réaliser dans le plus bref immédiat la remise à "jour des lois et règlements de la comptabilité publique". Les textes existants entravent la bonne structuration du Budget de Développement, et ouvrent ainsi la porte aux manœuvres.

2) Malgré les efforts déployés par les services du Secrétariat d'Etat au Plan National de Développement, la qualité des prévisions du Budget de Développement ne peut être satisfaisante, car ces prévisions sont faites en juillet sur base de la situation escomptée pour décembre suivant.

3) Le Budget de Développement doit s'approcher beaucoup plus du Plan Quinquenal; il doit réellement devenir un instrument important pour l'exécution des buts consignés dans le Plan.

4) Avant toute chose le Ministère des Finances devrait procéder à l'étude du volume financier probable pour l'année à venir. Dans le cadre de ces prévisions il y aurait moyen de refaire le projet du Budget de Développement sous revue, en tenant compte des remarques spécifiques reprises sous le chapitre II ci-dessus.

Kigali, le 18 octobre 1972

MONBAERTS. G.

  
Conseiller Technique.