

ANALYSE DIAGNOSTIQUE DES LOYERS DE L'ETAT ET PROPOSITION D'UNE STRATEGIE DE POLITIQUE PUBLIQUE IMMOBILIERE COMPATIBLE AVEC LE CONTEXTE BUDGETAIRE

RESUME EXECUTIF

L'objectif principal de l'étude est de mener une analyse diagnostique des loyers de l'Etat afin de proposer une politique immobilière publique compatible avec le contexte budgétaire. Pour atteindre cet objectif, une méthodologie structurée en quatre phases a été adoptée : (i) l'analyse diagnostique des loyers et des biens immobiliers de l'Etat ; (ii) l'évaluation des besoins de l'Etat en bureaux et logements ; (iii) l'analyse comparative des politiques de location et de construction d'immeubles ; et (iv) la proposition d'une stratégie compatible avec le contexte budgétaire.

L'analyse diagnostique des loyers et des biens immobiliers loués ou propres à l'Etat a permis de réaliser un inventaire des immeubles d'habitation et des bureaux loués par l'Etat, de mener une analyse diagnostique des loyers de l'Etat et enfin de faire un inventaire des immeubles d'habitation ou de bureau propres à l'Etat

Concernant les immeubles d'habitation loués par l'Etat, l'inventaire réalisé montre que 96 immeubles d'habitation sont loués pour les ayants droits de l'Etat dont 65 à l'étranger et 31 sur le territoire national. Au niveau national, les immeubles d'habitation des particuliers loués par l'Etat sont, répartis en sept provinces du pays avec une très grande concentration des locations (54,8%) dans la capitale du pays tandis que ceux loués et mis à disposition des diplomates se répartissent sur quatre continents dont 24 en Afrique, 18 en Asie, 16 en Europe et 7 sur le continent Américain.

Quant aux immeubles administratifs loués par l'Etat, on constate que plus de 56,8% des immeubles administratifs loués se trouvent dans la capitale du pays où sont concentrés les services publics contre 43,2% à l'intérieur du pays, avec un total de 176 immeubles dans l'hypothèse d'un contrat par immeuble. Au niveau des ambassades, l'Etat est locataire de 27 chancelleries sur les 31 que possède le Burundi, dont 11 immeubles sont loués pour les situées en Afrique, 7 en Asie, 5 en Europe et 4 en Amérique.

L'analyse diagnostique des loyers a en outre permis d'examiner à l'aide des données disponibles, l'origine et la répartition des coûts des immeubles loués par l'Etat, et leur évolution durant la période 2012-2017. Elle montre que le montant des loyers des immeubles administratifs et d'habitation de l'Etat a atteint plus de 118 milliards de FBu sur la période 2012-2017, soit une dépense moyenne annuelle de plus de 19 milliards de FBu. Durant la même période, les loyers pour les maisons d'habitation ont toujours été relativement supérieurs (57,1%) à ceux des immeubles administratifs (42,9%) relativement plus nombreux.

Le diagnostic des biens immobiliers propres à l'Etat, réalisé dans le cadre de cette étude repose sur l'enquête nationale réalisée par le Ministère des Transports, Travaux Publics et Equipement (MTTPE) : la

« Fiche-santé » du patrimoine immobilier de l'Etat. Le parc immobilier de l'Etat est relativement étroit et comprend des bureaux administratifs (22,4%), des maisons d'habitation qui représentent (9,9%) et des infrastructures de santé, d'éducation, de sécurité et de justice (67,7%). En 2015, il comptait environ 25 186 bâtiments de type pavillon, 343 blocs et 28 étages. La taille moyenne des immeubles administratifs propres à l'Etat est de 25 pièces par immeuble. 9

Bien que la majorité des bâtiments (84%) soient au moins en bon état, les maisons d'habitation détenues par l'Etat sont en général mal entretenues.

Concernant l'évaluation des besoins prioritaires de l'Etat en immeubles, l'Etat doit urgemment construire cinq (5) immeubles administratifs et douze (12) maisons d'habitation dans la capitale où les besoins sont énormes et le coût des loyers exorbitant. Le coût total de constructions de ces immeubles prioritaire est estimé à 101,218 milliards FBu, soit l'équivalent de 60,03 millions de dollars américains.

A propos de l'analyse comparée des politiques de construction et de location des immeubles de l'Etat, les avantages et les inconvénients des deux politiques ont été mis en exergue. La politique de construction des propres à l'Etat permettra de réaliser des économies de l'ordre de 195,2 milliards FBu durant les 50 prochaines années, un montant largement supérieur à 101,218 milliards de FBu représentant le coût estimatif de construction des immeubles prioritaires. Par conséquent, la stratégie de politique immobilière proposée à l'Etat est celle de construire de nouveaux bâtiments publics tout en entretenant le parc existant.

L'analyse du contexte budgétaire et la mobilisation des ressources publiques a permis d'apprécier la capacité de mobilisation des ressources domestiques et extérieures et l'état de la viabilité de la dette et d'identifier les déterminants de l'expansion de l'espace budgétaire.

Du point de vue de la mobilisation des ressources domestiques, le constat est que la pression fiscale reste toujours inférieure à 16,5% depuis 2010 avec une moyenne de 14,4% sur la période, et que les recettes internes ne cessent d'augmenter d'une année à l'autre même en période crise (2015). Ceci témoigne de l'existence d'un potentiel fiscal à exploiter. Toutefois, consécutivement à l'importance des dépenses incompressibles, l'augmentation des recettes internes ont eu un impact limité sur le niveau du déficit budgétaire (dons inclus) qui n'a cessé de se creuser sur la période passant de - 5,7% du PIB en 2006 à -7% en 2016, avec une moyenne de la période qui s'élève à 5,4% du PIB.

Au niveau de la mobilisation des ressources extérieures, le constat est que, dans un passé récent, la mobilisation des dons et des prêts a atteint des niveaux satisfaisants allant jusqu' à 130,6 milliards de FBu en 2008 pour les dons budgétaires et à plus 550 milliards de FBu en 2014 pour les dons projets. Cependant, l'étude note une réduction des dons budgétaires et des dons projets, à partir 2015 consécutive aux sanctions économiques prises par certains partenaires contre le Burundi.

Au niveau de l'endettement, plus de 363,5 milliards de FBu de prêts extérieurs ont été décaissés de 2005 à 2016, avec un décaissement moyen annuel de 30,3 milliards de FBu. Concernant la viabilité de la dette, tous les indicateurs montrent que la dette publique extérieure est viable, sauf pour le ratio Valeur actuelle de la dette publique extérieure en pourcentage des exportations.

En rapport avec la stratégie d'expansion de l'espace budgétaire, l'étude propose la création d'un espace budgétaire par un meilleur contrôle des dépenses publiques, une rationalisation des 10

exonérations, une mobilisation de l'aide extérieure dans un contexte budgétaire difficile, une poursuite d'une politique d'endettement prudente, un recours à l'instrument monétaire et à l'efficacité des dépenses publiques.

En somme, même si le constat est que l'Etat du Burundi dispose encore des marges de manoeuvre pour accroître la mobilisation des ressources budgétaires intérieures et extérieures sans compromettre la viabilité de la dette, il importe d'engager des discussions avec les partenaires techniques et financiers pour la mise en place d'un cadre d'action budgétaire en faveur des charges immobilières l'Etat.

Enfin, il importe de noter que l'étude a permis également de proposer un programme d'acquisition des immeubles administratifs et d'habitation et une stratégie de financement. Ce programme prévoit compte tenu du contexte budgétaire, une construction progressive de nouveaux immeubles publics, mais limitée dans le temps, pour économiser pleinement le coût des loyers de l'Etat. Dans cette démarche, le Gouvernement devrait se concentrer sur la construction de 5 immeubles administratifs et 12 maisons d'habitation en priorisant les constructions des immeubles en cours et ensuite la construction des immeubles dont les études ont été réalisées. Toutefois, l'étude souligne que le programme d'acquisition peut dépendre de la stratégie de financement choisie par l'Etat.

S'agissant de la stratégie de financement, plusieurs scénarii ont été proposés à l'Etat pour la construction de nouveaux immeubles publics à savoir le financement par les recettes publiques et par les emprunts intérieurs ou extérieurs. Dans le cas du financement par les recettes publiques, le Gouvernement dispose de deux options, la première est la constitution d'un fonds où l'Etat versera annuellement et pendant quatre exercices budgétaires un montant équivalant à 41 332 228140 de FBu pour la construction de tous les immeubles publics nécessaires tandis que la deuxième est la construction d'un immeuble administratif tous les trois ans et le coût de l'immeuble sera réparti sur trois exercices budgétaires.

De plus, l'Etat peut recourir au financement extérieur pour la construction des nouveaux bâtiments publics à travers des dons ou des prêts. Dans ce cas, la priorité devrait être portée sur les dons ou à des prêts hautement concessionnaires pour éviter le surendettement. Enfin, il peut aussi apparaître intéressant de développer des partenariats public-privé.

Des différentes analyses réalisées, sont tirées les recommandations suivantes :

(i) les parties prenantes doivent s'approprier les résultats et les recommandations de cette étude afin de converger rapidement vers la mise en oeuvre du programme d'acquisition des immeubles administratifs et des maisons d'habitation propres à l'Etat ;

(ii) les autorités doivent faire de la politique de construction d'immeubles une priorité nationale tant dans les arbitrages budgétaires que dans la recherche de financements extérieurs ;

- (iii) il importe de mettre en place un cadre règlementaire et institutionnel favorable à la gestion et la valorisation du patrimoine immobilier de l'Etat ;
- (iv) Comparativement à la politique de location des immeubles, la politique de construction présente des avantages certains en termes d'économies de coûts, de maîtrise de la stratégie de déploiement de l'administration publique, de satisfaction des normes et standards internationaux ;
- (v) la production des données statistiques fiables et exhaustives portant sur l'état, l'occupation et l'usage des biens immobiliers loués ou propres à l'Etat est indispensable à la mise place d'une politique gestion efficace. C'est un préalable à l'amélioration de la gouvernance du secteur ;
- (vi) l'Etat ne pourra dégager des marges de manoeuvre dans le financement de la politique immobilière qu'à travers l'expansion de l'espace budgétaire à moyen et long termes. Pour ce faire, il doit renforcer la mobilisation des recettes fiscales, consolider les finances publiques et assurer l'efficacité des dépenses publiques ;
- (vii) le recours à l'aide publique au développement et aux ressources extérieures en général constitue un instrument précieux conditionné par le retour de la stabilité politique et économique ainsi la conquête de la confiance des bailleurs de fonds.