

ANALYSE DES CREANCES EN SOUFFRANCE DU SECTEUR PRIVE ET DU SECTEUR PUBLIC DETENUES PAR L'ETAT AU BURUNDI : STRUCTURE ET PORTEE SUR LA PERIODE 2005-2012

Université du Burundi, FSEG-CURDES, B.P 1049, Bujumbura-
Burundi

Dr. Dieudonné Gahungu

Dr. Salomon Nsabimana

Résumé

L'objectif de ce papier était d'analyser la structure et la portée de créances des entreprises sur l'Etat et ses démembrements au Burundi. Le papier met en évidence les proportions des créances des entreprises du secteur public et de celles du secteur privé d'une part, ainsi que les parts des ministères et autres institutions dans le total des créances et dans les créances par secteur d'activités des entreprises d'autre part. L'étude présente également la situation des cas litigieux pour les créances des entreprises sur l'Etat. A partir du rapport d'audit de la situation des arriérés sur la période 2005-2012, l'étude révèle que l'Etat du Burundi a accumulé des arriérés sur une longue période aussi bien pour les entreprises du secteur public que du secteur privé, mais la grande part des arriérées sont des créances du secteur public. Comme les paiements tardifs causent du tort au secteur productif et étouffe par voie de conséquence l'économie du pays, il est important pour les décideurs d'entreprendre des réflexions sur le mécanisme d'apurement de ces arriérés de la période et de gestion prudente de la dette intérieure.

Mots clés : créances en souffrance, dette publique intérieure, secteur public, secteur privé.

Introduction

Les paiements tardifs des créances du secteur privé sur les administrations publiques entraînent à la fois des conséquences économiques et sociales. Ces conséquences ne sont pas reconnues comme découlant seulement des délais de paiements, elles sont parfois imputées à la non maîtrise des procédures par le secteur privé ou même à sa mauvaise foi (PODA S. A., 2009). Au niveau pratique, les délais de paiement sont généralement longs du fait de la procédure normale d'exécution des dépenses publiques qui nécessite plusieurs étapes : engagement, liquidation, ordonnancement et paiement. Certes, les retards de paiement peuvent avoir plusieurs causes, mais elles relèvent le plus souvent des ressources humaines du secteur public et /ou des raisons relevant du circuit de la dépense, et même du niveau de maîtrise du respect des procédures pour les acteurs du secteur privé.

La gestion des arriérées de paiement des créances sur l'Etat constitue un point crucial de gestion de la dette intérieure en ce sens ; *les retards de paiement entraînent des conséquences tant au niveau microéconomique que macroéconomique*. Au Burundi, les arriérés des créances du secteur privé sur l'Etat ont fait objet, en 2014, d'un audit de la Cour des comptes pour la période 2006-2012 et le rapport a été validé par le Ministère des Finances et de la planification du développement économique en 2015. Ce rapport fait ressortir la situation globale des arriérés de l'Etat et la situation selon les différentes institutions de l'Etat et certains de ses démembrements.

Il est donc important d'analyser la structure et la portée de ces arriérées en distinguant les arriérées des créances relevant du secteur public et celle du secteur privé. C'est dans ce cadre que s'inscrit cette étude dont l'objet est de présenter la situation globale et la composition créances des entreprises sur l'Etat du Burundi et sur ses démembrements. En d'autres termes, cette étude montre les proportions des créances des entreprises du secteur public et de celles du secteur privé d'une part, ainsi que les parts des ministères et autres institutions dans le total des créances et dans les créances par secteur d'activités des entreprises d'autre part. En outre, l'étude présente la situation des cas litigieux pour les créances des entreprises sur l'Etat.

La suite de cette étude est organisée comme suit: la première section donne quelques éléments de la littérature théorique sur les causes et conséquences

des créances du secteur privé sur l'Etat, la deuxième section présente la situation des arriérées à partir des informations fournies par le rapport de la cour des comptes de la République du Burundi, la troisième est consacrée aux cas litigieux identifiés.

1. Revue de la littérature sur la dette publique intérieure

1.1. Causes structurelles et conjoncturelles de la dette intérieure

Dans le domaine des finances publiques, la dette publique est l'ensemble des engagements financiers pris sous formes d'emprunts par l'État, les collectivités publiques et les organismes qui en dépendent directement (certaines entreprises publiques, les organismes de sécurité sociale, etc.). La typologie de la dette publique permet de distinguer la dette publique intérieure et la dette publique extérieure. La première est celle détenue par les agents économiques résidents de l'État émetteur et la seconde est celle détenue par des prêteurs étrangers. La dette publique peut également être analysée selon les échéances convenues entre le prêteur et l'emprunteur. On peut distinguer la dette de court terme (un an ou moins), à moyen terme (jusqu'à dix ans) et à long terme (au-delà de dix ans). La dette publique se distingue donc, en macroéconomie, de la dette des ménages ou de la dette des entreprises.

Il faut rappeler que c'est le trésor public qui est au centre de l'organisation des finances publiques. Le trésor manipule les fonds publics et exécute les budgets publics. Il gère aussi la dette publique et intervient sur les marchés financiers et monétaires. Ce dernier doit s'assurer de la détermination de la masse et détermination des dépenses qui doivent être prises en charge par l'Etat et le secteur privé. Cette détermination dépend de l'idéologie du gouvernement qui décide du budget. Les dépenses peuvent être affectées à de nombreux objectifs. Les autorités doivent choisir. On peut donner la priorité aux dépenses sociales, ou à l'investissement public ou aux dépenses de fonctionnement [Medeiros, C., Papaioannou, M. et Souto, M. (02-2008), Banque mondiale (12-2009)].

Les causes structurelles de la dette publique peuvent provenir d'une mauvaise affectation qui risquerait de créer une situation déficitaire. Le déficit public apparaît lorsque les produits (les recettes fiscales

essentiellement) sont inférieurs aux charges (dépenses budgétaires essentiellement) des administrations publiques. Cette différence entre les charges et les produits s'apprécie sur une période légale, généralement l'année civile. La dette publique augmente à chaque fois qu'un déficit public est financé par l'emprunt. La dette publique représente donc l'accumulation des besoins de financement des périodes successives de ces administrations. La dette prend donc le plus souvent la forme d'emprunts d'État. Les emprunts d'État peuvent être intérieurs comme ils peuvent être externes. Les emprunts d'État accordés par les agents économiques résidents de l'État sont donc qualifiés de dette publique intérieure.

Les causes structurelles de la dette publique se font sentir également lorsque, tant au niveau international que national, le financement du Trésor se fait dans des conditions difficiles. Au niveau international, il peut s'agir du ralentissement de la croissance économique mondiale. Ce qui freine les financements provenant de l'extérieur d'où alors l'État se rabat sur le financement intérieur. La persistance de la crise de la dette des pays qualifiés d'emprunteurs nets qui se voit avec des dettes associées aux intérêts évoluant en spirale peut engendrer un resserrement de financement depuis les institutions de Bretton Woods que d'autres investisseurs étrangers qui perdent leur confiance quant à la relance et au remboursement de l'emprunt en question. Le contexte géopolitique régional perturbé se doit une place aussi parmi les facteurs qui ont un impact négatif sur le financement extérieur et contribue à la contraction des conditions de financement des pays et des investisseurs de la sous région.

Sur le plan national, la dégradation des déficits jumeaux et le vote tardif de la loi budgétaire serait à l'origine de la croissance sans cesse de la dette intérieure violant, des fois, les principes de l'exécution budgétaire. A ceci s'ajoute une augmentation des besoins de financement du Trésor d'où le recours dupliqué tant au financement intérieur qu'au financement extérieur.

La théorie fait entendre que si l'État n'arrive pas à assainir son économie, des risques sont énormes de se plonger dans une situation d'endettement profond donnant naissance à ce qu'on appelle effet boule de neige. L'effet boule de neige des intérêts sur la dette traduit le risque d'assister à la dette publique nourrissant des déficits gonflés des charges d'intérêts qui croissent

au-delà de tout contrôle et mettant l'Etat devant l'impossibilité de se trouver de nouveaux prêteurs.

Pour pallier à cette situation, les auteurs comme DOMAR ont appliqué la thèse de la croissance économique à la dynamique de la croissance de la dette publique. Il a mis l'accent sur la comparaison qui doit être faite entre le taux d'intérêt de la dette et le taux de croissance du P.I.B. Selon les valeurs des 2 taux, DOMAR parlera « *d'une dynamique explosive de l'ensemble de la dette de l'Etat* » soit « *d'une dynamique stabilisatrice* » : c'est quand le taux d'intérêt est supérieur au taux de croissance qu'il existe une dynamique explosive non soutenable. La situation des déficits et de la dette publique qui va conduire à un prolongement de la théorie de DOMAR. J.C CHOURAQUI et O. BLANCHARD ont une idée commune : il faut maintenir à terme la solvabilité de l'Etat et donc envisager les croissances pour y parvenir. « *La soutenabilité exprime l'effort qui devra être consenti dans le futur pour éponger l'endettement contracté dans le passé. Cela sous 2 hypothèses : l'Etat honore effectivement ses dettes l'Etat ne fait pas appel à l'inflation pour provoquer l'érosion de cette dette* ».

1.2. Composantes de la dette publique intérieure et les intervenants dans l'exécution budgétaire des dépenses

Pour comprendre l'importance des implications de la dette publique intérieure et des arriérés, il s'avère nécessaire de décrire la portée des responsabilités de ceux qui sont censés contracter la dette d'une part, et de présenter la procédure poursuivie pour exécuter le budget des dépenses.

Composantes de la dette publique

Cette typologie aide à comprendre pourquoi certains arriérés peuvent s'accumuler suite aux délais de paiement exagérés et non respectés. Les catégories de la dette publique sont :

- ⇒ **Dette directe de l'Etat** : contractée par l'Etat et dont il assure le service financier ;
- ⇒ **Dette indirecte** : contractée par une autre instance mais dont l'Etat (le trésor) assure le service financier ;
- ⇒ **Dette garantie** : contractée par une autre instance qui doit en assurer le service financier mais à la garantie que l'Etat prendra le relai en cas de défaillance ;

- ⇒ **Dettes consolidées** : fait objet d'une inscription au budget des voies et moyens (budget de recettes) et donc d'une autorité parlementaire. Elle est généralement à moyen ou long terme (> à 1 an) ;
- ⇒ **Dettes flottantes** : certificat de trésorerie répondant à des besoins techniques temporels : fluctuations saisonnières des recettes ou des dépenses, aléas. Elle est normalement à court terme (< à 1 an) et est échappée aux procédures budgétaires ;
- ⇒ **Amortissement** : Remboursement ou rachat d'emprunt, graduel à l'échéance ;
- ⇒ **Solde brut à financer** : déficit budgétaire y compris les amortissements des dettes ;
- ⇒ **Solde net à financer** : déficit budgétaire sans les amortissements ;
- ⇒ **Consolidation** : conversion d'un emprunt en un emprunt nouveau à terme plus long, généralement pour que l'opération soit avantageuse à un taux d'intérêt plus faible.

Intervenants dans la procédure d'exécution budgétaire des dépenses

L'organisation de la comptabilité publique est dominée par le principe essentiel de la séparation des ordonnateurs et des comptables. En matière de recettes comme en celle de dépenses les opérations d'exécution du budget comportent deux phases:

- ⇒ une phase administrative qui comprend l'ensemble des opérations aboutissant à faire naître une créance au profit de l'Etat ou une dette à sa charge;
- ⇒ une phase matérielle qui consiste à encaisser les sommes dues à l'Etat ou à payer celles dues à ses créanciers.

Les deux sortes d'opérations sont confiées à des agents distincts: les opérations administratives se font sous la responsabilité des ordonnateurs, tandis que les opérations de maniement des deniers publics se font sous celle des comptables (appelés aussi receveurs). Suivant le principe de la séparation des ordonnateurs et des comptables, les ordonnateurs n'ont pas le droit d'exercer les fonctions des comptables, et inversement [D. North et B. Weingast, (1989), Domar, E.D. (1944), OECD (2007)]. Le principe a un fondement multiple:

- ⇒ L'intérêt d'une division du travail: décider des recettes et des dépenses ou les encaisser et les décaisser, constituent des tâches essentiellement différentes qui n'exigent pas les mêmes qualités.
- ⇒ L'élimination des risques d'abus par un contrôle réciproque: la séparation faite entre les ordonnateurs et les comptables permet d'organiser un contrôle des uns sur les autres, l'ordonnateur pouvant contrôler l'activité du comptable, et inversement.
- ⇒ La recherche d'une meilleure efficacité du contrôle: les ordonnateurs tiennent des écritures distinctes de celles des comptables. En rapprochant les comptes administratifs des ordonnateurs et les comptes de gestion des comptables, les organes du contrôle peuvent découvrir d'éventuelles irrégularités.

L'exécution du budget des dépenses reconnaît donc cette séparation des ordonnateurs et des comptables. Le régime de la comptabilité de l'Etat reconnaît aux membres du Gouvernement une autonomie très grande dans l'exécution de leur budget. Cette autonomie, qui correspond aux principes régissant l'organisation gouvernementale (action individuelle des membres du Gouvernement), est énoncée comme suit : « *l'ordonnateur engage, liquide et ordonnance sous sa responsabilité les dépenses à charge des crédits budgétaires mis à sa disposition* ».

L'autonomie des Membres du Gouvernement n'est cependant pas absolue. Dans l'exécution de leur budget, les Membres du Gouvernement doivent évidemment respecter les lois et les règlements, notamment les règles de la comptabilité de l'Etat ou la législation sur les marchés publics. Ils doivent en outre s'assurer de la bonne gestion financière des deniers publics. L'ordonnateur doit s'assurer de la légalité et de la régularité de ses actes et respecter les plafonds des crédits budgétaires. Par ailleurs l'ordonnateur doit utiliser les crédits budgétaires conformément aux principes de bonne gestion financière. Des délégations ou des subdélégations de signature peuvent être conférées par les Ministres à des fonctionnaires pour des dépenses de moindre importance.

La compétence quasi-exclusive en la matière revient à la Trésorerie de l'Etat. La trésorerie de l'Etat est chargée du paiement de toutes les dépenses de l'Etat autres que celles payées directement par les comptables

extraordinaires et les comptables des services de l'Etat à gestion séparée [D. North et B. Weingast, (1989)].

Il y a lieu de distinguer entre les contrôles des ordonnateurs et ceux des comptables. Le contrôle de l'ordonnateur poursuit plusieurs buts: il convient de vérifier que la dépense a été autorisée par le législateur c.-à-d. qu'il existe un crédit budgétaire approprié et disponible. Il faut ensuite s'assurer du bien fondé de la dette de l'Etat. Trois organes interviennent dans le contrôle des ordonnateurs:

- Les contrôleurs financiers (contrôle interne systématique) ;
- La Cour des comptes (contrôle externe) ;
- Les comptables publics (généralement la Trésorerie de l'Etat) : avant de régler une ordonnance de paiement, le comptable public doit s'assurer que cette ordonnance est munie du visa du contrôleur financier. Par ailleurs le comptable vérifie le caractère libératoire pour l'Etat du paiement projeté. « Le comptable public chargé du paiement doit suspendre tout paiement en cas de contestation relative à la validité de l'acquit libératoire et en cas d'erreur matérielle. Avant paiement, il exécute les cessions, les sommations à tiers détenteur et les saisies qui lui sont notifiées conformément aux procédures légales prescrites. » En revanche, les comptables publics ne peuvent invoquer aucun autre argument pour s'opposer au paiement d'une ordonnance.

Les comptables étant les mêmes qu'en matière de recettes, les organes de contrôle sont également les mêmes. Ce sont:

- Les agents de surveillance des administrations financières ;
- Le Ministre du Budget, par l'intermédiaire de la Trésorerie de l'Etat, en ce qui concerne le contrôle de la comptabilité des comptables extraordinaires et des comptables des services de l'Etat à gestion séparée ;
- La Cour des comptes.

La question qui revient est de savoir si réellement cette procédure d'exécution budgétaire des dépenses est-elle respectée ? Si ce n'est pas le cas, les paiements tardifs des créances détenues sur le secteur privé ne seraient-ils pas liés à la violation de ladite procédure ou seraient-ils liés aux autres paramètres?

1.3. Arriérées des créances du secteur privé sur l'Etat : Causes et Conséquences

I.3.1. Facteurs à l'origine du paiement tardif des créances

La littérature distingue les créances détenues par le secteur privé sur l'Etat soit par la nature des démembrements de l'Etat soit par la nature des créances même. De façon générale, les créances détenues par le secteur privé sur l'Etat concernent l'ensemble des arriérés ou impayés que l'Etat a accumulé au cours d'un ou plusieurs exercices. Autrement dit, elles concernent aussi bien les créances sur le gouvernement que les créances sur les démembrements de l'Etat; ces derniers pouvant être des structures déconcentrées (provinces, directions provinciales) ou des structures décentralisées de l'Etat (communes) ou des structures publiques à autonomie de gestion tels que les hôpitaux publics. En considérant leur nature, l'ensemble des créances détenues par le secteur privé englobe les créances commerciales (achat des matières, commandes de travaux ou prestation) et les créances fiscales (crédits de TVA,...). De par le circuit des dépenses publiques, les facteurs qui entraînent le paiement tardif des créances sur l'Etat sont soit liés aux méthodes de gestion soit liés aux hommes. Pour la première catégorie, elle concerne à la fois les délais de paiement et la procédure elle-même.

Les arriérés peuvent s'accumuler suite aux délais de paiement exagérés et non respectés. Ainsi, le respect des délais constitue un sujet de polémique entre le secteur privé et l'Etat car ces délais sont souvent exagérés et surtout ne sont pas respectés. En effet, les délais de paiement sont généralement longs du fait la procédure normale d'exécution des dépenses publiques qui nécessite plusieurs étapes. En effet, l'exécution d'une dépense prend au moins quatre étapes:

1. **L'engagement** qui est l'acte par lequel l'Etat contracte une dette avec une tierce personne contre paiement d'une rémunération, en vue d'exécuter des prestations (travaux, services,...) ou des fournitures. Il s'agit de l'acte de signature de contrat.
2. **La liquidation** qui correspond à l'acte par lequel l'Etat détermine la valeur exacte de sa dette. L'Administration reçoit la facture définitive après exécution du contrat et vérifie sa concordance avec la facture pro forma et les prestations effectivement exécutées. Ces vérifications contribuent à arrêter le montant exact de la dette.

3. **L'ordonnancement** qui est l'acte par lequel l'Etat (ordonnateur) donne l'ordre au comptable de payer sa dette. Cette phase correspond au fait que le mandat quitte le service de l'ordonnancement après visa du contrôle financier et signature de l'ordonnateur pour le paiement au Trésor.
4. **Le paiement** qui est le fait que l'Etat se libère effectivement de sa dette auprès de son créancier. Le paiement effectif de la créance peut se faire en espèces ou par virement bancaire.

En matière d'exécution des contrats entre l'administration publique et le secteur privé, ces étapes sont indépendantes et respectées successivement. Or, la complexité et la lourdeur de cette procédure favorise l'existence de nombreux facteurs¹ qui ralentissent et freinent son exécution (Poda S. A., 2009). Outre ce processus fastidieux, l'administration publique peut évoquer le manque de ressources comme causes de paiement tardif de la dette de l'Etat. Comme les recettes ne sont pas concomitantes avec la passation des marchés et leur déroulement, le dossier le mieux élaboré peut buter à certaines phases au manque de ressources. Dans ce cas, il s'agit d'un retard « involontaire ». Malheureusement, cette phase de manque de ressources est rarement expliquée de façon claire; ce qui conduit le secteur privé à penser que tout motif de rejet ou de retard de paiement relève de subterfuges ou pire de méthodes appelant la corruption, le soudolement, le népotisme.

Concernant les facteurs humains, les faiblesses peuvent se situer à trois niveaux: (i) le nombre réduits d'agents qui traitent les dossiers, (ii) le manque de maîtrise des procédures en vigueur et de responsabilité des agents et (iii) le manque de maîtrise du respect des procédures pour les acteurs du secteur privé. Pour le nombre d'agents, généralement le manque d'effectif au niveau de l'administration peut être à l'origine des retards de paiement des créances du secteur privé sur les administrations publiques. Quant au niveau de maîtrise des procédures en vigueur et le manque de responsabilité des agents, les créances cumulées peuvent découler des vices de forme ou d'une incompétence dans la chaîne de traitement du dossier de la dépense au niveau des services de l'Etat. Cela arrive souvent pour les

¹Ces facteurs peuvent provenir de l'administration et/ou des fournisseurs.

règlements des créances des fournisseurs. Dans le cas du retard de paiement, la maîtrise du respect de la procédure des différentes étapes par les acteurs du secteur privé constitue une part de responsabilité importante. En effet, la faible maîtrise des étapes que doivent suivre les procédures de paiement peut contribuer à la création des arriérés de la dette intérieure de l'Etat envers les acteurs du secteur privé. En somme, les retards de paiement peuvent avoir plusieurs causes mais elles relèvent le plus souvent des acteurs publics et /ou des raisons relevant du circuit de la dépense.

I.3.2. Effets du paiement tardif créances sur les performances des entreprises

Au niveau pratique, les délais longs améliorent la trésorerie du débiteur mais pénalisent les créanciers. En effet, la masse de créances en attente de règlement a de graves conséquences sur la vie des entreprises² surtout avec les difficultés d'obtention des crédits et son coût auprès du système bancaire (Poda S. A., 2009).

Les conséquences des retards de paiements de créances sur l'Etat sont d'ordre microéconomique et d'ordre macroéconomique. Au niveau microéconomique, le paiement tardif entraîne un impact financier et social, un impact de capacité d'exécution, et de confiance des partenaires. Concernant l'impact financier, le paiement tardif des créances pousse les entreprises à des endettements successifs ; ce qui entraîne des frais financiers énormes étant donné que la plupart des entreprises exécutent leurs marchés grâce aux crédits bancaires dont le non remboursement à l'échéance induit des pénalités financières. Par ailleurs, lorsque les retards de règlements atteignent des durées longues, ils entraînent un renchérissement de l'argent devant l'amenuisement des dépôts à terme des banques et des établissements financiers. Outre l'absorption de la marge bénéficiaire attendue, un retard considérable peut conduire des sociétés à la faillite. Or, la faiblesse de leur trésorerie affecte la situation sociale, les paiements avec retard des salaires ou même leur non-paiement, et au bout du compte, cela peut créer des tensions sociales dans l'entreprise.

² Les conséquences toujours dommageables des paiements hors délais contractuels normaux naissent et croissent en fonction de la taille de l'entreprise.

Pour l'impact sur la capacité d'exécution, le paiement tardif des créances conduit souvent les entreprises à faire des propositions d'offre sous évaluées et à des prestations de basse qualité. Dans ce cas, les déblocages hors délais poussent à l'achat de fournitures et matières de qualité douteuse voire dangereuse pour pouvoir rester dans l'enveloppe. Ainsi, les risques de mal façon, de mauvaises qualités des ouvrages conduisent à une non réception, ou à une réception tardive des tranches de travaux exécutés ou de matières fournies aggravant le manque de trésorerie. De tels cas sont de plus en plus fréquents dans le Bâtiment avec le matériel "sans normes", et dans les fournitures de bureau et matériels informatiques (cartouches recyclées, ou contrefaites...). Concernant la confiance des partenaires, la conséquence la plus importante est le manque de confiance réciproque. Or, cette conséquence rend sceptique chacune des parties quant à l'appréciation du volume des créances et leurs conséquences, vraies ou supposées, et surtout quant à la bonne foi mise en œuvre pour résoudre le problème. Au niveau macroéconomique, les effets d'ordre du paiement tardif concernent l'accès au crédit, les recettes du Trésor public, et l'impact sur l'emploi. L'opérateur économique victime des retards de paiement attributaire d'une défaillance auprès du système bancaire ou financier dont il n'est pas l'auteur et ce prix ne sera pas remboursé au dénouement de son engagement avec l'Etat. Le système bancaire intègre nécessairement cette réalité dans ses rapports avec le Secteur Privé en considérant le délai moyen de règlement par l'Etat, et il exigera donc des garanties supplémentaires qui grèveront la situation financière des emprunteurs.

Au niveau macroéconomique, les paiements tardifs des créances du secteur privé entraîne des pertes de recettes pour le Trésor Public. De plus, les travaux à mal façon exécutés pour l'Etat et les services rattachés impliquent également des hémorragies financières pour le budget national du fait des réfections rapprochées dues à la mauvaise qualité des matériaux ou des prestations fournies. Or, le risque le plus probable est que cela crée les conditions propices à la corruption d'abord auprès des agents subalternes chargés de la réception des travaux et fournitures. Dans ce sens, on assiste à nombre de sociétés éphémères nées juste pour un marché promis par un agent qui en assure la supervision. Au bout du compte, le tout se termine par des surfacturations, parfois exorbitantes ou encore des livraisons partielles. Cependant, ces pratiques ne sont pas pour de vrais opérateurs

économiques, connus du fisc, mais des avatars nés ou engendrés par les conséquences de la longueur du circuit de paiement.

Concernant les conséquences sur l'emploi, la masse de créances détenues et surtout les termes de règlement altèrent beaucoup leur capacité de création d'emplois. La faiblesse de la trésorerie les pousse parfois dans l'illégalité envers les administrations fiscales et sociales. De toute évidence, la conjonction de tous ces facteurs qui exposent par ailleurs aux poursuites des services du fisc peut même conduire à la fermeture temporaire ou définitive de nombre des petites et moyennes entreprises. **Cette situation alimente, d'une certaine manière, l'incivisme fiscal dans la mesure où l'on retient la responsabilité de l'Etat dans les difficultés de trésorerie.**

II. Détermination du champ d'application des arriérés et méthodologie adoptée

Les créances détenues par le secteur privé sur l'Etat et ses démembrements (il faut entendre province) se définissent comme l'ensemble des arriérés que l'Etat accumule au cours d'un ou plusieurs exercices budgétaires. Cette étude s'est limitée sur la période allant de 2005 à 2012. A ces créances, il faut ajouter les avoirs que le secteur privé détient sur l'Etat et ses démembrements grâce à divers mécanismes de collecte ou de subventions générant des engagements conjoncturels. Tout en rappelant que cette étude consiste à évaluer les créances détenues par le secteur privé sur l'Etat et ses démembrements, elle concerne donc l'ensemble des créances détenues par le secteur privé sur l'Etat et ses structures déconcentrées. Il faut donc entendre qu'il s'agit des créances commerciales et fiscales. Cette étude s'est heurtée sur le problème de classification des créances d'où il s'observe la non séparation de ces types de créances dans les analyses.

La méthodologie poursuivie a permis d'abord de rassembler les arriérés que l'Etat a accumulés tant sur le secteur privé que sur le secteur public. Ensuite, elle distingue les créances du secteur privé et du secteur public. Cette étude se veut donc comme une panoplie qui, tout en procédant à l'évaluation du montant des créances détenues par l'Etat sur le secteur privé et en

identifiant les causes et les conséquences des arriérés de paiement, ressort des enseignements et propositions pour éviter la constitution de nouveaux arriérés et permettre un règlement diligent des créances.

Le développement précédent introduit et décrit l'approche documentaire suivie par cette étude pour cadrer l'importance des créances du secteur privé sur l'Etat et ses démembrements. La dynamique de ces facteurs qui s'inscrit elle-même dans le contexte global d'après restructuration de la dette intérieure, induit dans le fond non seulement une nouvelle perception de l'activité de l'Etat et des autorités publiques. Mais davantage, elle fait ressortir les limites d'un processus de restructuration et éclaire sur les préalables ou conditionnalités pour apurer effectivement les arriérés. Les analyses faites nous ressortent les résultats développés dans les développements qui suivent.

III. Analyse des arriérées la République du Burundi: Structure et portée

3.1. Situation globale des arriérées par institutions de l'Etat

Les arriérées de la République du Burundi concernent des entreprises du secteur privé et du secteur public, et les montants diffèrent selon les ministères et les institutions. Selon le rapport d'audit de la situation des arriérés sur la période 2005-2012, les chiffres³ donnent un montant total de 42 151 794 292 BIF réparti entre les ministères, les services de la Présidence, des deux vices présidences et du Secrétariat Général du gouvernement, ainsi que des autres administrations comme le montre le tableau ci-après.

³ Les chiffres utilisés dans ce travail sont ceux relevés par la Cour des compte et validés par le Ministère des Finances et de la Planification du Développement Economique.

Tableau 1: Situation globale des arriérées pour la période de 2005-2012.

Ministères	Montant	Services de la Présidence et Secrétariat général du Gouvernement	Montants	Autres institutions	Montant
MPCBGPEP	204 563 042	Présidence de la République	2 519 624 984	CIEP	22 923 758
MPCCEA	5 596 485	1^{ère} Vice Présidence	109 142 202	Régie des œuvres universitaires	1 462 464 561
MINAGRI	3 633 521	2^{ème} Vice Présidence	16 037 264	Province Ruyigi	600 000
MCIPT	113 453 214	Secretariat Général du Gouvernement	150 121 188	ABP	52 893 294
MDC	28 923 732			RTNB	787 589 634
MTE	9 511 855 472			Direction Gén. affaires pénitentiaires	10 019 001
MEEU	1 332 917 266				
MESRS	14 568 660				
MDNAC	1.2835E+10				

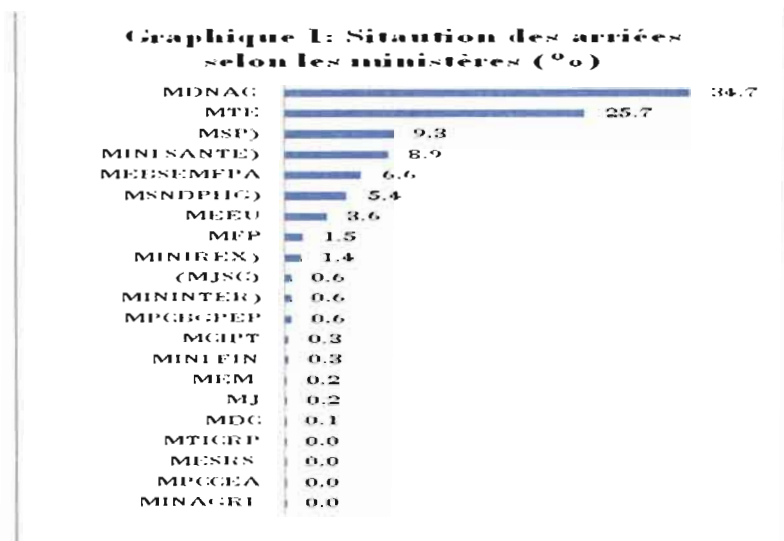
Tableau 1: Situation globale des arriérées pour la période de 2005-2012 (suite)

MINI FIN	95 235 580				
MFP	558 181 660				
MININTER)	222 883 299				
(MJSC)	227 050 198				
MJ	77 581 915				
MINIREX)	504 371 439				
MEM	80 578 270				
MINI SANTE	3 294 253 876				
MSP)	3 453 710 112				
MSNDPHG	1 988 143 046				
MTICRP	18 102 222				
MEBSEMFP	2 449 472 085				
Total (1)	37 020 378 406	Total (2)	2 794 925 638	Total (3)	2 336 490 248
TOTAL GENERAL=(1)+ (2)+ (3)= 42 151 794 292					

Source: Rapport de la Cour des Comptes(2014) : Vérification de la situation des arriérés de la République du Burundi de 2005-2012.

De par ce tableau, il apparait que la plus grande part des arriérées concerne les ministères. En effet, le montant global est de 42 151 794 292 Fbu et les ministères totalisent 37 020 378 406BIF (soit 88%) contre un montant de 2 794 925 638 Fbu pour la Présidence, les deux Vices Présidences et le Secrétariat général du Gouvernement (soit 7%) et 2 336 490 248 Fbu pour les autres démembrements du gouvernements (soit 5%). Pour les deux autres catégories d'institutions, des différences sont également considérables en ce qui concerne les arriérées de la dette envers le secteur privé. Pour la première catégorie, la Présidence de la République détient 90% des arriérés contre 5% pour le SGG, 3,9% la première VP et moins de 1% pour la deuxième VP. En ce qui concerne les démembrements du Gouvernement, la Régie des Œuvres universitaires (ROU) et la Radio Télévision Nationale du Burundi (RTNB) détiennent plus de 65% des arriérées avec 62,5% et 33,7% respectivement. Ces deux institutions sont suivies par l'ABP avec 2,3%, chacune des autres ne détenant que moins de 1%.

Pour les arriérés des ministères, c'est le Ministère de la défense nationale et des anciens combattants qui représente une plus grande part et il y a des différences considérables entre les ministères comme le montre le graphique ci-après.



Source : Rapport de la Cour des Comptes(2014), calculs des auteurs.

Sur 21 ministères identifiés par le rapport d'audit, deux ministères détiennent plus de 60% des arriérés sur les entreprises. Il s'agit du Ministère de la Défense Nationale et des Anciens combattants (MDNAC) avec 34,7% et le Ministère des transports, des travaux publics et de l'équipement (MTE) avec 25,7%.

Pour le reste, il y a lieu de distinguer deux groupes en fonction de leur part dans le total des arriérés. Le premier concerne 7 ministères ayant des parts compris entre 1% et 10% et le second regroupe les ministères dont les parts sont inférieures à 1%.

3.2. Situation globale des arriérés par secteur d'activité des entreprises

Les entreprises qui ont des créances sur l'Etat et les démembrements du gouvernement, relèvent aussi bien du secteur public que du secteur privé. Pour les services de la présidence et les vices présidences, et le secrétariat général du gouvernement, la grande part revient au secteur privé.

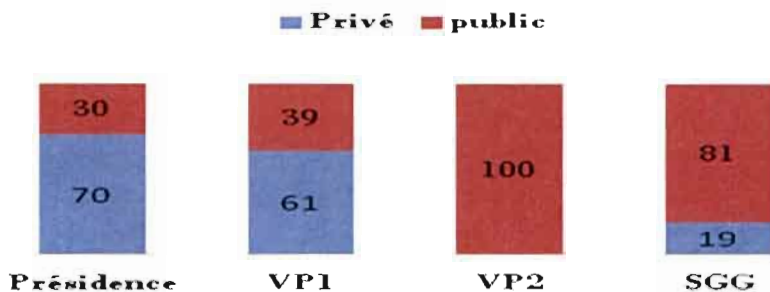
Tableau 2: Situation des arriérés des services de la Présidence, Vices Présidence et SGG

	Secteur Privé	Secteur Public
Présidence	1 805 986 684	766 708 315
VP1	66 258 671	42 883 531
VP2		16 037 264
SGG	28 760 244	121 360 944
Total	1 901 005 599	946 990 054

Source : Rapport de la Cour des Comptes(2014), calculs des auteurs

Sur un montant total de 2 847 995 653FBu, le secteur privé détient des créances d'une valeur de 1 901 005 99 Fbu (soit 76%) contre 946 990 054 FBU (soit 33%) pour le secteur public. Pour ces créances du secteur privé, 95% sont sur la Présidence de la République contre 3,5 M pour la première Vice Présidence et 5% sur le Secrétariat Général du gouvernement comme l'illustre le graphique ci-après.

Graphique 2: Proportion des arriérées par secteur des entreprises (%)



Source : Rapport de la Cour des Comptes(2014), calculs des auteurs.

En considérant chaque institution, les proportions du secteur privé et du secteur public diffèrent. De ce graphique, il apparaît que pour la Présidence et la Première Vice-présidence, les créances du secteur privé représentent des proportions plus élevées que celles du secteur public (avec 70% et 61% respectivement). Par contre, les créances de la deuxième Vice Présidence de la République concernent uniquement le secteur public (REGIDESO, SETEMU et ONATEL) tandis que pour le Secrétariat général du gouvernement, les créances du secteur privé représentent 13% du total; le reste étant pour les entreprises du secteur public.

L'analyse des créances sur les différents ministères révèle qu'une grande part revient aux entreprises du secteur public comme le montre le tableau ci-après.

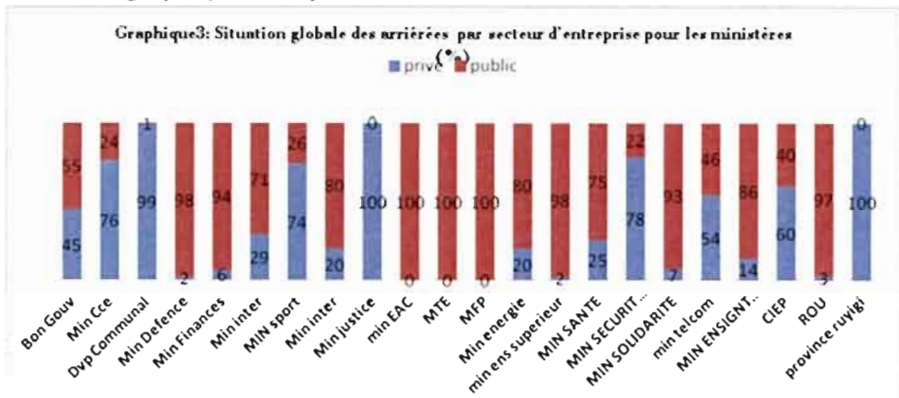
Tableau 3 : Situation des arriérées par secteur d'activité des entreprises

Institution	Secteur Privé	Secteur Public
Bon Gouv	72 864 918	88 755 812
Min Cce	86 244 991	27 208 223
Dvp Communal	9 441 739 701	99 039 503
Min Defence	257 773 215	12 577 530 097
Min Finances	16 466 080	237 403 349
Min inter	64 249 450	158 633 849
MIN sport	168 549 168	58 501 030
Min inter	16 148 300	64 429 970
Min justice	77 581 915	
Min EAC		5 596 485
MTE		9 511 855 472
MFP		558 181 660
Min energie	16 148 300	64 429 970
Min ens superieur	310 930	14 257 730
MIN SANTE	836 521 677	2 457 732 199
MIN SECURIT PUBQUE	2 687 111 695	758 592 369
MIN SOLIDARITE	131 325 021	1 627 939 765
Min telecom	9 817 367	8 284 855
MIN ENSIGNT BASE	348 045 363	2 201 426 722
CIEP	13 758 907	9 164 851
ROU	44 331 608	1 418 132 953
TOTAL	14 289 588 606	31 947 096 864

Source : Rapport de la Cour des Comptes(2014), calculs des auteurs.

Au regard de ce tableau, les créances du secteur privé sont moins importantes que celles du secteur public. En effet, le total des créances des entreprises du secteur privé (sur les ministères et les démembrements de l'Etat) s'élève à 14 289 588 606 BIF contre un montant de 31 947 096 864 BIF pour les créances des entreprises du secteur public. Cependant, certains ministères ont des dettes envers des entreprises publiques uniquement, envers des entreprises

privées uniquement et d'autres qui combinent les deux catégories comme le montre le graphique, ci-après.



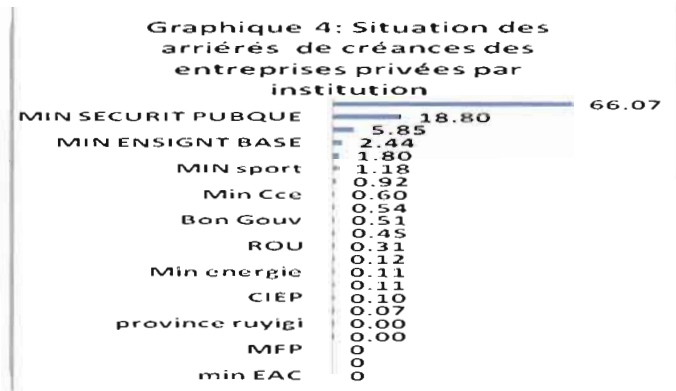
Source : Rapport de la Cour des Comptes(2014), calculs des auteurs.

De par ce graphique, il apparait que le Ministère à la Présidence chargées des affaires de la Communauté de Est Africaine (EAC), le Ministère des Transports, Travaux publics et Equipement (MTE), le Ministère de la Fonction Publique (MFP) ont des créances envers des entreprises publiques seulement (ONATEL, REGIDESO,...) tandis que, le Ministère de la justice, et la province de Ruyigi ont des dettes envers des entreprises privées. Parmi les ministères dont les dettes sont des deus types d'entreprises, deux groupes sont à distinguer. Le premier concerne les ministères dont les créances du secteur privé domine: le Ministère du développement communal (99%), le Ministère de la santé publique et de la lutte contre le Sida (78%), le Ministère du commerce, de l'Industrie, des Postes et du Tourisme (76%), le Ministère des sports et cultures (74%), le Ministère de l'Information, des télécommunications et des relations avec le parlement (54%) ainsi que la Commission Information et Education de la population (CIEP) dont les dettes du secteur privé représentent 60%.

Quant au second groupe, ce sont les créances des entreprises du secteur public qui dominant: le ministère de la défense nationale et le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique avec 98%, le Ministère des finances (94%), le Ministère de la solidarité (93%), Ministère de l'énergie et des mines (80%), le Ministère de l'intérieur(80%) et le

Ministère de la santé publique et de la lutte contre le Sida (75%). Parmi, les démembrements de l'Etat, les dettes des entreprises publiques représentent 97% pour la ROU et 60% pour la CIEP.

En considérant les créances du secteur privé uniquement, plus de 80% portent sont détenues par trois ministères et c'est le Ministère du développement communal qui détient une grande part comme le montre le graphique ci-après.



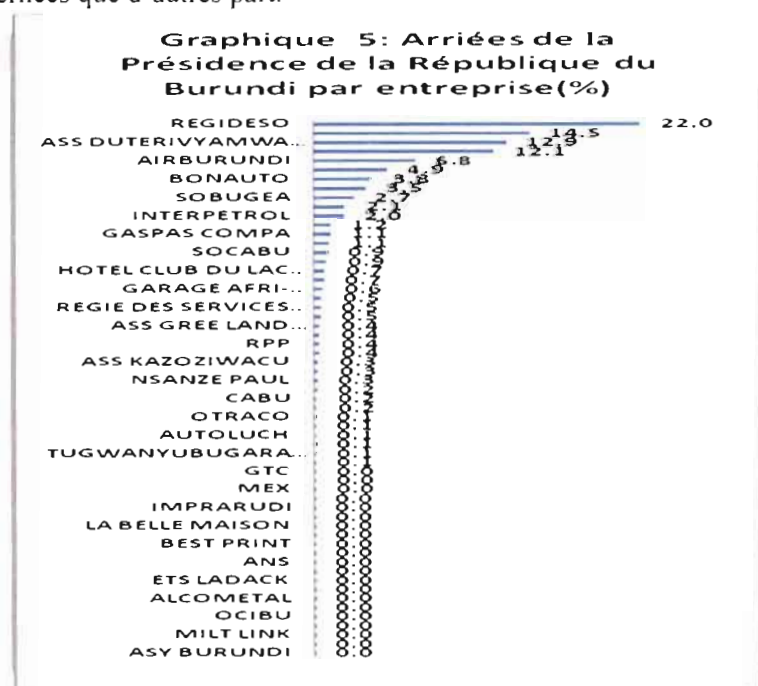
Source : Rapport de la Cour des Comptes(2014), calculs des auteurs.

Pour les créances du secteur privé, plus de 80% portent sur le Ministère du développement communal (66%), le ministère de la sécurité publique (18,8%) et le ministère de la santé publique et de la lutte contre le Sida (5,85%). Pour les autres ministères, leur part est très minime car elle reste inférieure à 1% sauf le ministère de l'enseignement de base (2,44%), le Ministère de la défense nationale (1,8%) et le Ministère du sport (1,18%).

En considérant les ministères et autres institutions, le constat est qu'il y a des différences considérables en ce qui concerne les proportions de créances des entreprises du secteur privé et celles des entreprises du secteur public. Le graphique 5 donne les proportions des différents ministères et autres démembrements de l'Etat.

3.3. Situation globale des arriérées par catégories des institutions

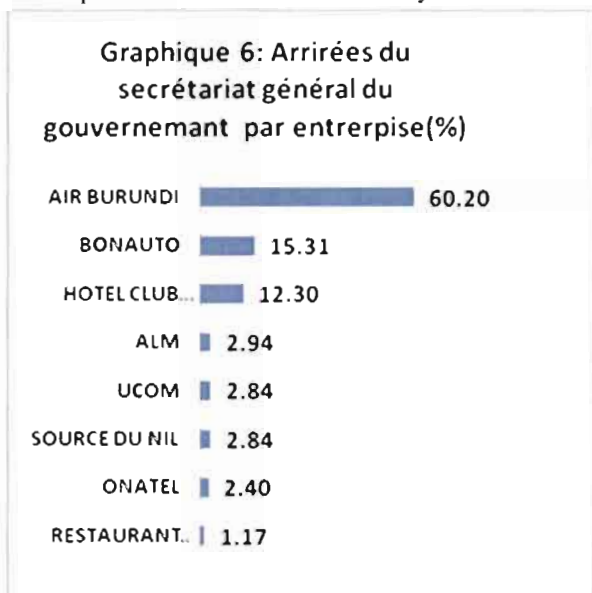
Dans le cadre de cette étude, les institutions sont groupées en trois catégories. La première concerne la Présidence, les deux vices présidences de la République et du Secrétariat Général du Gouvernement, la deuxième concerne les ministères et la troisième regroupe les démembrements de l'Etat. Le but d'une telle analyse est de mettre en évidence les plus importants créanciers par institution d'une part, et de voir les entreprises les plus concernées que d'autres part.



Source : Rapport de la Cour des Comptes(2014). calculs des auteurs.

Comme le montre ce graphique, plus de 60% des arriérés de la Présidence de la République concernent 4 entreprises : la REGIDESO (22%), ONATEL (14,5%), Association DUTERIVYAMWA (12,9%) et UCOM (12,1%). Les autres entreprises ont des parts inférieures à 10%, dont 10 entreprises ont des parts supérieures à 1%, le reste ayant des parts relatives de moins de 1%.

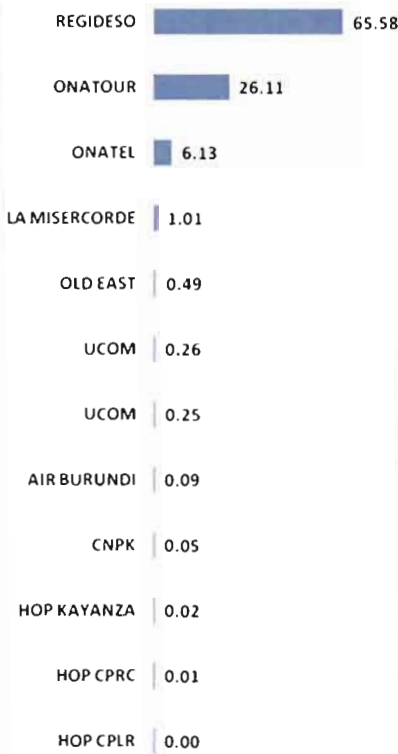
Concernant la première Vice présidence, toutes les dettes sont dues à 4 entreprises dont deux avec plus de 96% (ONATEL avec 60,7% et LEO avec 36,8%) et les deux autres ont des parts inférieures à 5%; le reste des créances étant pour l'AFRICEL (1,6%) et TOYOTA (1%). Quant à la deuxième Vice Présidence, toutes les créances concernent la REGIDESO avec 4 635 115 Fbu, la SETEMU avec 6 614 348 Fbu et l'ONATEL pour un montant de 4 787 801 Fbu. Plus de 85% des créances sur le Secrétariat Général du Gouvernement reviennent à 3 entreprises: AIR BURUNDI (60,2%), BAUNOTO (15,3%) et Hôtel club du Lac Tanganyika (12,3%). Le reste des entreprises ont des parts inférieures à 3% en moyenne.



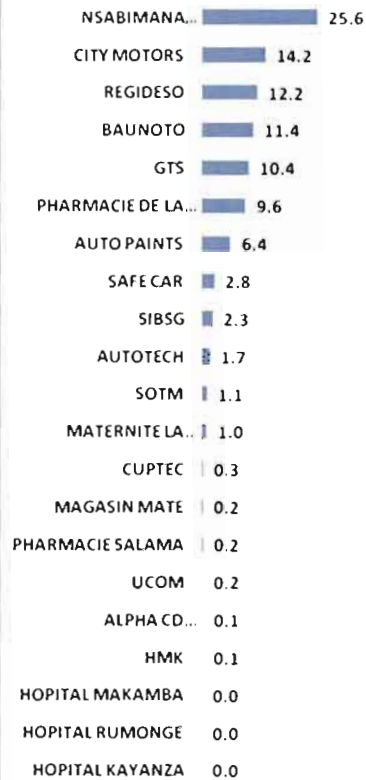
Source : Rapport de la Cour des Comptes(2014). calculs des auteurs.

Pour ce qui est des créances sur les différents ministères, les calculs montrent qu'il y a des différences aussi bien pour le nombre d'entreprises que pour l'importance des parts relatives des différentes entreprises. En ne considérant que les quatre ministères, leurs dettes couvrent plus de 77% du montant de toutes les créances sur l'Etat et plus de 60,4% des créances concernent le Ministère de la Défense Nationale et des anciens combattants (34,7%) et le Ministère des transports, travaux publics et de l'Equipeement avec 25,7%. Pour ce dernier ministère, sur un montant de 9 451 384 377 Fbu, 99% représentent des créances des propriétaires de maisons (9 328 030 489 Fbu), le reste étant pour la RTNB, l'ALM, la SOCABU et l'ONATEL. Après les deux ministères viennent, le ministère de la sécurité publique (9,3%), le Ministère de la santé publique et de la lutte contre le Sida (8%) le ministère de l'enseignement de base et de l'alphabetisation des adultes (6,6%). Dans l'ensemble, les chiffres montrent que les parts importantes des créances sur l'Etat concernent des entreprises du secteur public comme le montrent les graphiques ci-après.

Graphique 7: Situation des arriérés du Ministère de la défense nationale et des anciens combattants(%)



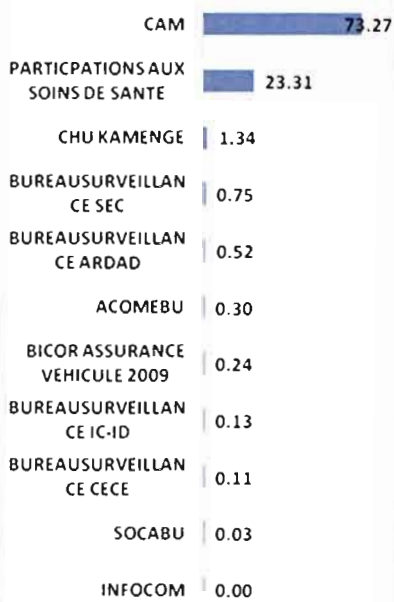
Graphique 8: Situation des arriérés du Ministère de la sécurité publique par entreprise(%)



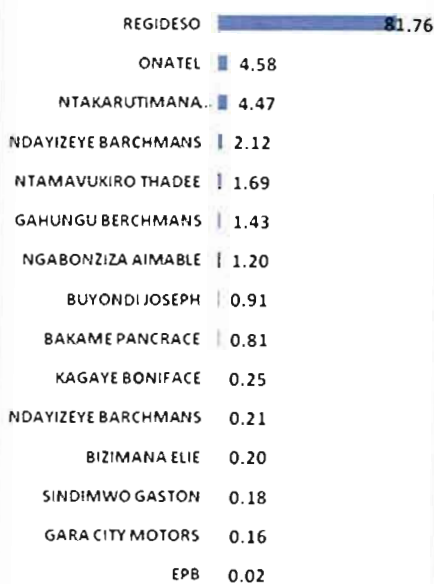
Source : Rapport de la Cour des Comptes(2014), calculs des auteurs

Pour le Ministère de la défense, plus de 98% des créances concernent les entreprises du secteur public (REGIDESO, ONATUR et ONATEL). Quant au Ministère de la sécurité publique, la situation s'inverse car plus de 87% des créances sont dues à 7 entreprises dont une seule du secteur public (REGIDESO avec 12,2%). En premier lieu vient un fournisseur dont les créances représentent 25,6%. Pour les ministères de la santé et de l'enseignement de base, le gros des créances concerne des entreprises du secteur public (respectivement la CAM et la REGIDESO).

Graphique 9: Arriérés du Minde la sante publique et lutte contre le sida par entreprise (%)



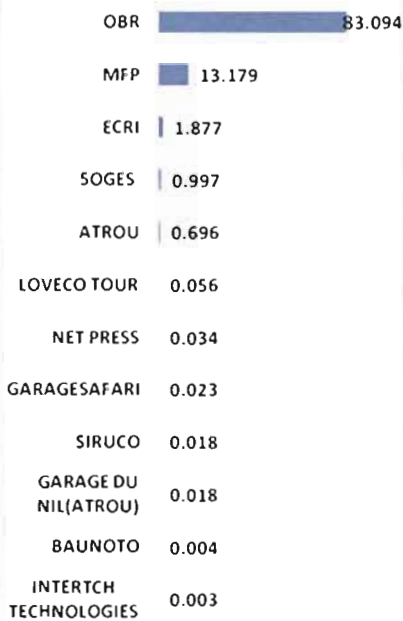
Graphique 10: Arriérés du Ministre enseignement de base, des métiers et alphabétisation des adultes (%)



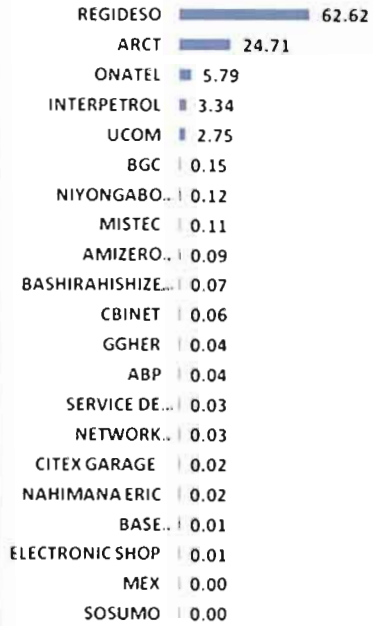
Source : Rapport de la Cour des Comptes(2014), calculs des auteurs.

Pour ce qui des créances sur les démembrements de l'Etat, le constat est que les grandes parts sont pour des entreprises publiques comme le montrent les graphiques ci-après.

Graphique 11: Etat des arriérées de la ROU par entreprise(%)

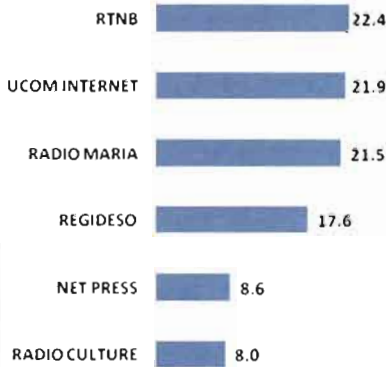


Graphique 12: Etat des arriérées de la RTNB par entreprise(%)

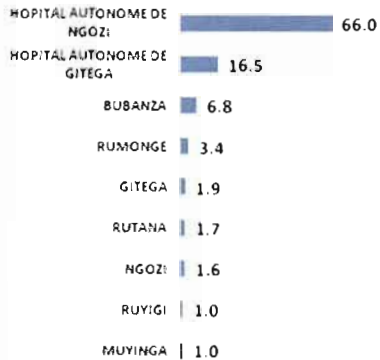


Source : Rapport de la Cour des Comptes(2014), calculs des auteurs.

Graphique 13: Etat des arriérées de la CIEP par entreprise (%)



Graphique 13: Etat des arriérées de la DGAP par district sanitaire et hopitaux autonomes (%)



Source : Rapport de la Cour des Comptes(2014), calculs des auteurs.

De par ces graphiques, le constat est que pour ces différents démembrements de l'Etat les parts les plus élevées concernent des entreprises publiques. Les entreprises privées ont des créances inférieures à 2% sauf UCOM avec 21,9% et les différentes radio pour la CIEP ; elles aussi n'atteignant pas 10%. Les autres démembrements de l'Etat ayant fait l'objet de l'audit sont la province de Ruyigi avec 52 893 294FBU au total dont 600 000FBU pour un privé, l'ABP avec un montant de 52 893 294 Fbu dont 48 400 696 Fbu de l'ONATEL et 2 897 284 Fbu pour la REGIDESO et 1 595 314 Fbu de la PPB.

Le rapport de l'audit indique que les cas litigieux sont d'un montant de 1 272 920 242 Fbu. Il s'agit des arriérés réclamés par des fournisseurs mais qui ne sont pas reconnus par les ministères ou les autres institutions. Il y a également des dossiers pendants et litigieux d'un montant de 4 248 817 041 Fbu : ce sont des cas dont les procédures de marchés n'ont pas été respectées.

Conclusion et recommandations

L'objectif de ce papier était d'analyser la structure et la portée de créances des entreprises sur l'Etat et ses démembrements. Elle met en évidence les proportions des créances des entreprises du secteur public et de celles du secteur privé d'une part, ainsi que les parts des ministères et autres institutions dans le total des créances et dans les créances par secteur d'activités des entreprises d'autre part. L'étude présente également la situation des cas litigieux pour les créances des entreprises sur l'Etat.

Le rapport d'audit des arriérés sur la période 2005-2012 les répartit entre trois catégories. La première concerne la Présidence de la République, les deux Vices-présidence et le Secrétariat général du gouvernement; la deuxième catégorie concerne les différents ministères audités, et la troisième regroupe les démembrements de l'Etat. A partir de ce rapport, l'étude révèle que l'Etat du Burundi a accumulé des arriérés sur une longue période aussi bien pour les entreprises du secteur public que du secteur privé, mais la grande part des arriérées sont des créances du secteur public. Mais la situation diffère selon les institutions. Pour les services de la présidence et les vices présidences, et le secrétariat général du gouvernement et les démembrements de l'Etat, la grande part revient au secteur privé. Par contre, pour les différents ministères, il y a des différences entre les ministères mais dans l'ensemble ce sont les créances des entreprises publiques qui dominent.

Du point de vue économique, ces paiements tardifs entraînent des conséquences sur la situation non seulement de ces entreprises publiques et privées mais aussi sur le contexte socioéconomique du pays. Comme ces créances irrécouvrées causent du tort au secteur productif et étouffe par voie de conséquence l'économie du pays, il est important pour les décideurs d'entreprendre des réflexions sur le mécanisme d'apurement de ces arriérés de la période et de gestion de la dette intérieure notamment:

- Inviter les représentants du secteur privé, en l'occurrence la CFCIB, pour définir ensemble une stratégie appropriée d'apurement de toutes ces créances ;
- Approcher les partenaires techniques et financier du gouvernement pour solliciter des appuis afin que l'apurement se fasse sur une période raisonnable ;
- Mettre en place des dispositions réglementaires orientées vers l'allègement des procédures de dépenses publiques;

- Identifier les facteurs autres que la disponibilité des ressources financières qui sont à l'origine des retards de paiement des créances de l'Etat.
- Renforcer les capacités des organes en charge de gestion de la dette intérieure et promouvoir la culture de responsabilisation adéquate dans la chaîne d'exécution des dépenses publiques

Références bibliographiques

1. AUVERNY-BENNETOT P. (1991), La dette du Tiers Monde, Les études de la documentation Française, Paris.
2. Cour des comptes(2015), Rapport définitif de vérification de la situation des arriérés de la République du Burundi de 2005-2012, approuvé en audience solennelle le 31/03/2015
3. Cours des comptes (2014), Rapport provisoire de vérification de la situation des arriérés de la République du Burundi, de 2005 a 2012.
4. GRANIER J.-Y. (2006), « Introduction. Dette d'État, dette publique. », *La dette publique dans l'histoire*.
5. GUENGANT A., JULLA E. (1994), "Gestion prévisionnelle des ressources locales : ressources fiscales et concours financiers de l'Etat", Juris-classeurs des collectivités territoriales, fascicule 2120, Editions techniques, Paris.
6. GÜRBÜZ BURAK, (2001). « Dette publique et investissements privés le cas de la Turquie », *Economie internationale 2/* (n° 86), p. 125-142.
7. LEVINE, R. (1996), Financial development and economic growth, Policy Research paper 1678, The World Bank.
8. MEDEIROS, C. ; PAPAIOANNOU, M. ET SOUTO, M. (02-2008), « Dette publique : le FMI conçoit de nouveaux outils de mesure des risques », FMI Bulletin, vol. 37, n° 2.
9. OCDE (1987), Financement et dette extérieure des pays en développement, Etude 1986, Paris.
10. OECD (2007). « Objectives, Strategy and Operations of the OECD Working Group on Public Debt Management » [archive], 14 pp (14 novembre).
11. PODA S. A. (2009), Importance des créances du secteur privé détenues par l'État et les pistes de solutions pour leur apurement, Conseil national du patronat burkinabe, Caisse Nationale de sécurité sociale sociale.
12. RENNE, J.-P. ET SAGNES, N. (03-2006), « Comparaison des stratégies d'endettement de l'État. Une méthodologie appliquée à la répartition entre obligations nominales et indexées », i + 47 pp.

13. Sagnes, N. (2006). « Une modélisation analytique des stratégies d'endettement de l'État » . *Diagnostics Prévisions et Analyses Économiques*, n° 99, 206.
14. URL : www.cairn.info/revue-economie-internationale-2001-2-page-125.html



Centre Universitaire de Recherche pour le Développement Economique et Social

Référence bibliographique des Cahiers du CURDES

Pour citer cet article / How to cite this article

GAHUNGU Dieudonné, NSABIMANA Salomon, Analyse des créances en souffrance du secteur privé et du secteur public détenues par l'Etat au Burundi : structure et portée sur la période 2005-2012, pp. 9-42, Cahiers du CURDES n° 16, Décembre 2016.

Contact CURDES : curdes.fsea@yahoo.fr