



Observatoire de l'Action Gouvernementale, asbl

Siège social: Bujumbura - Burundi

*B.P. 3113 Bujumbura * Tél: 22 21 88 20*

*E-mail : oag@cbinet.net * Site Web: www.oag.bi*

Analyse du Budget Général de l'Etat, Exercice 2021-2022

Focus sur les dividendes générées par les entreprises publiques

Bujumbura, juillet 2021

Remerciements.

Au terme de la présente analyse, l'Observatoire de l'Action Gouvernementale tient à remercier Monsieur Léonce SINZINKAYO, consultant, pour avoir accepté de collaborer avec l'OAG dans l'élaboration de cette analyse.

Ses remerciements vont également à l'endroit des membres du Comité de lecture du rapport d'observation dont les noms suivent :

Monsieur Jérôme NIYONZIMA, Vice-Président de l'Observatoire de l'Action Gouvernementale ;

Monsieur Sylvère NGENDAKURIYO, Cadre de l'Office burundais des Recettes (OBR),

Monsieur Jean Bosco NZOSABA, Secrétaire Exécutif de l'Observatoire de l'Action Gouvernementale.

Table des matières

N°	Matière	Page
	Remerciement.....	3
	Table des matières.....	5
	Liste des tableaux.....	7
	Liste des figures.....	7
	Liste des abréviations.....	9
	Résume executif.....	11
	 INTRODUCTION GENERALE.....	 21
0.1	Contexte et justification de l'étude.....	21
0.2	Objectifs de l'étude.....	23
0.3	Méthodologie.....	24
0.4	Structure du rapport.....	26
	Limites de l'étude.....	27
	 CHAPITRE 1 : ANALYSE DU BUDGET GÉNÉRAL DE L'ETAT, EXERCICE 2021/2022.....	 29
1.1	Contexte de l'élaboration du BGE, exercice 2021-2022.....	29
1.2	Le contenu du Budget Général de l'Etat.....	33
1.3	Les dépenses du BGE par nature économique.....	36
1.4	Le financement du déficit, exercice 2021/-2022.....	40
1.5	Structure des produits fiscaux.....	41
1.6	Des exonérations pour un montant qui ne varie pas.....	43
1.7	Les dons bilatéraux et multilatéraux.....	45
1.8	Les produits ou recettes exceptionnelles.....	48
1.9	Les produits non fiscaux.....	50
	 CHAPITRE 2 : LES PERFORMENCES DES ENTREPRISES PUBLIQUES AU BURUNDI.....	 53
2.1	Le compte de résultat d'une entreprise industrielle et ou commerciale.....	53

2.2	Poids économique des entreprises publiques.....	58
2.3	La rentabilité financière du portefeuille public.....	59
2.4.	Poids économique des entreprises publiques.....	62
2.5.	La rentabilité financière du portefeuille public	64
2.6	Normes de gestion et de transparence des EP.....	66
2.7	Dividendes à l'Etat- actionnaire.....	71

CHAPITRE 3. CAUSES MAJEURES DE LA MAUVAISE PERFORMANCE DES ENTREPRISES PUBLIQUES.....

74

3.1	Cadre institutionnel d'actionariat et de contrôle des entreprises publiques.....	74
3.2	Les causes majeures de la mauvaise performance des EP.....	76

CONCLUSION	85
RECOMMANDATIONS.....	87
BIBLIOGRAPHIE.....	97

Liste des tableaux

- Tableau n°1** : Hypothèses macroéconomiques du Budget Général de l'Etat
- Tableau n°2** : Synthèse simplifiée des charges de l'Etat
- Tableau n°3** : Synthèse simplifiée des prévisions de recettes d' l'Etat
- Tableau n°4** : Prévisions des charges de l'Etat en BIF, exercice 2021-2022.
- Tableau n°5** : Financement du déficit en BIF, exercice 2021-2022
- Tableau n°6** : Les produits fiscaux ou recettes fiscales
- Tableau n°7** : Provenance des dons pour projets
- Tableau n°8** : Produits exceptionnels en BIF, exercice 2021-2022
- Tableau n°9** : Produits non fiscaux en BIF, exercice 2020-2022
- Tableau n°10** : Sociétés Publiques à 100% Etat
- Tableau n°11** : Sociétés Mixtes/ part de l'Etat supérieure 50%
- Tableau n°12** : Sociétés Mixtes/ parts de l'Etat inférieures à 50%
- Tableau n°13** : Structure simplifiée du compte de résultat d'une entreprise
- Tableau n°14** : Poids économique des EP/Année de référence 2017 en MFBU
- Tableau n°15** : Le compte du bilan des EP pour l'année 2017
- Tableau n°16** : Normes de gestion de suivi et d'évaluation des SPP.
- Tableau n°17** : Dividendes prévus pour l'exercice 2020/2021 et 2021/2022
- Tableau n°18** : Le compte de gestion des EP pour l'exercice 2017

LISTE DES FIGURES

Figure 1 : Taux de croissance global et sectoriel selon le PND 2018-2027

Figure 2 : Cadre institutionnel et de contrôle des entreprises publiques

Liste des abréviations

APE	: Administration Personnalisée de l'Etat
BAD	: Banque Africaine de Développement
BGE	: Budget Général de l'Etat
CA	: Chiffre d'Affaires
EP	: Entreprise Publique
EPA	: Etablissement Public Administratif
IDA	: International Development Agency de la Banque Mondiale
LOFP	: Loi Organique relative aux Finances Publiques
MS	: Masse Salariale
OAG	: Observatoire de l'Action Gouvernementale
OBR	: Office Burundais des Recettes
OCDE	: Organisation de Coopération et de Développement Economiques
PIB	: Produit Intérieur Brut
PND	: Plan National de Développement
RN	: Résultat Net
SM	: Société Mixte
SP	: Société Publique
SPP	: Société à Participations Publiques
VA	: Valeur Ajoutée

Résumé exécutif

(i) Rappel

- Depuis plus de 10 ans, l'Observatoire de l'Action Gouvernementale (OAG) commandite à travers un Consultant et publie annuellement une analyse portant sur le Budget Général de l'Etat (BGE) qui constitue l'instrument principal d'opérationnalisation des politiques publiques adoptées par le Gouvernement et votées en principe par le Parlement.
- L'analyse du BGE, exercice 2021-2022, sous l'angle des dividendes générées par les entreprises publiques permet d'éclairer le citoyen sur le poids réel des entreprises publiques dans l'alimentation des recettes/ressources du BGE.
- Jusqu'aujourd'hui les dépenses du BGE sont présentées par ministères et institutions de l'Etat et décomposées par type de dépenses par nature économique, ce qui ne permet pas d'avoir une lecture immédiate des moyens consacrés aux différentes politiques publiques, ni des finalités poursuivies sous forme de programmes.
- Pour couvrir les dépenses multiples de l'Etat (salaires, achat de biens et services, investissements,..), les ressources du BGE proviennent :
 - Des recettes fiscales constituées principalement des impôts sur le revenu, sur le commerce intérieur et sur le commerce extérieur ;
 - Des recettes non fiscales constituées de revenus de l'État-actionnaire (dividendes) ; de l'État-proprétaire (revenus du domaine de l'Etat); de l'État-prestataire (ventes de biens ou de services), de l'Etat-Gendarme (amendes et sanctions) et de produits divers non identifiés ;
 - Des produits financiers et des dons : ce sont les revenus de l'État-banquier (intérêts des prêts, avances) et les revenus constitués de dons externes pour appuyer le budget de l'Etat ou pour financer les projets de développement ;

- Des produits ou recettes considérées comme exceptionnelles comme la vente des actifs de l'Etat, la vente des entreprises publiques, la récupération de biens ou fonds détournés, etc.

(ii) Le Budget Général de l'Etat ,exercice 2021-2022

- Les charges vont passer de 1.576,03 milliards de BIF en 2020-2021 à 1.715,11 milliards en 2021-2022 soit un accroissement de 8,8%. Elles sont synthétisées en deux catégories à savoir les dépenses courantes et les dépenses en capital (investissements) (voir tableau A ci-dessous).

Tableau A: Charges de l'Etat (en BIF) pour l'exercice 2021-2022

Intitulés	Prévues 2020-2021	Part en %	Prévues 2021-2022	Part en %	Variation
a) Dépenses courantes	964 609 786 023	61,2%	1 038 425 862 183	60,5%	7,7%
b) Dépenses en capital	611 414 219 131	38,8%	676 690 378 127	39,5%	10,7%
Total dépenses	1 576 034 805 156	100 %	1 715 116 240 310	100,0%	8,8%

- Bien que les ministères et les institutions fonctionnant avec le budget ou les subsides de l'Etat soient invités pour des discussions budgétaires au Ministère en charge des finances, il est à faire remarquer que le Budget Général de l'Etat au Burundi est encore caractérisé par une faiblesse de critères explicites d'allocation des ressources (surtout pour les dons, les subsides ou les subventions), se traduisant par une reconduction automatique des budgets des années précédentes, une augmentation par un taux fixe, une diminution ou une augmentation importante pour tenir compte de nouvelles orientations politiques, de nouvelles restructurations/suppressions ou regroupements institutionnels sans relation avec les résultats atteints ou à atteindre.
- Les ressources globales du Budget Général de l'Etat, exercice 2021-2022 sont évaluées à 1.563,3 milliards de BIF contre 1.422,81 milliards en 2020-2021, soit une augmentation de 9,9%. Elles sont regroupées en cinq catégories de nature économique de recettes comme le montre le tableau B ci-dessous.

Tableau B: Recettes de l'Etat (BIF) pour l'exercice 2021-2022

	Nature des ressources	Prévu 2020-2021	Part en %	Prévu 2021-2022	Part en %	Variation
1	Produits fiscaux	979.867.448.695	67,6%	1.081.184.986.299	69,2%	12,4%
2	Exonérations	18 000 000 000	1,3%	18 000 000 000	1,2%	0,0%
2	Produits non fiscaux	92.923.921.627	6,5%	114.309.851.925	7,3%	23,0%
3	Dons	328.150.000.000	23,1%	333.948.552.374	21,4%	1,8%
4	Produits financiers	10.000.000	0,0%	11.084.800	0,0%	10,8%
5	Produits exceptionnels	21.859.605.194	1,5%	15.859.827.057	1,0%	-27,4%
	Total Ressources	1.422.810.975.516	100,0%	1.563.314.302.455	100,0%	9,9%

- Le déficit global s'élèvera à 151,8 milliards de BIF en 2021-2022 contre 153,2 milliards en 2020-2021, soit une diminution de 1,5%.
- Le déficit sera financé principalement par des emprunts intérieurs et par des emprunts extérieurs comme le montre le tableau ci-dessus

Tableau C: Financement du déficit (BIF), exercice 2021-2022

Emprunts extérieurs	Appellations	2020-2021	2021-2022
	Tirages/Emprunts	49.262.463.898	50.262.463.898
	Remboursements	-34.956.652.262	-36.756.652.261
	Financement extérieur net	14.305.811.637	13.505.811.637
Emprunts intérieurs			
	Emprunts bancaires	108.637.649.831	108.015.758.046
	Emprunts non bancaires	47.000.000.000	47.000.000.000
	Remboursements	16.719.631.829	-16.719.631.828
	Financement intérieur net	138.918.018.003	138.296.126.218
	Total Financement net	153.223.829.640	151.801.937.855

(ii) Les produits ou recettes non fiscales

- Les dividendes générées par les entreprises publiques font partie des recettes non fiscales ou produits non fiscaux de l'Etat qui sont constitués (voir tableau D ci-dessous) :
 - Des dividendes versées à l'Etat-actionnaire par les Sociétés Publiques à 100% Etat et les Sociétés Mixtes à participations publiques ;
 - Des amendes et pénalités (hors amendes fiscales et douanières) ;
 - Des recettes des actes administratifs (droits administratifs);
 - Des recettes de l'exploitation des domaines publics

Tableau D : Les produits non fiscaux en BIF, exercice 2020-2022

Intitulé	Prévus 2020-2021	Part en %	Prévus 2021-2022	Part en %	Variation
Dividendes	30 041 334 017	2,1%	33 303 218 992	2,1%	10,9%
Loyer	11 303 522 949	0,8%	12 529 729 518	0,8%	10,8%
Ventes biens& services	2 078 060 320	0,1%	2 778 688 376	0,2%	33,7%
Droits administratifs	35 609 152 292	2,5%	44 999 374 388	2,9%	26,4%
Amendes, pénalités et confiscations	5 192 388 909	0,4%	6 055 659 442	0,4%	16,6%
Produits divers et non identifiés	8 699 463 140	0,6%	14 643 181 209	0,9%	68,3%
Total des produits non fiscaux	92 923 921 627	6,5%	114 309 851 925	7,3%	23,0%
Total Recettes	1 422 810 975 516	100,0%	1 563 314 302 455	100,0%	9,9%

- Malgré une augmentation de 23,0% par rapport à l'année précédente (92,9 milliards de BIF en 2020-2021 par rapport à 114,3 milliards en 2021-2022), les produits non fiscaux) pour l'année 2021-2022 ne représentent que 7,3% des ressources totales. L'augmentation est due principalement aux dividendes, aux droits administratifs et aux produits divers non identifiés qui augmentent respectivement de 10,9% ; 26,4% et 68,3%.
- Il est à faire remarquer que les ressources prévues concernant les dividendes des entreprises publiques ne représentent que 2,1% des recettes totales mais ils atteignent 29,1% par rapport aux recettes non fiscales.

(iii) La situation des entreprises publiques pour l'année 2017

- Sur base de données disponibles sur le compte du bilan pour l'année 2017, seize (16) sociétés à participations directes et majoritaires de l'Etat dégagent des pertes ou des niveaux de bénéfices souvent insignifiants (voir tableau E ci-dessous);

Tableau n° E : Le compte du bilan des EP pour l'année 2017

Entreprise	Cap Soc	Fonds Prop	Créances	Dettes	Tot Bilan	Res Net	Rent FP
1. Air BURUNDI	670	4 575	1 107	333	30 340	- 83	-12,4%
2. COGERCO	300	119	859	138	2 181	- 318	-106,0%
3. ECOSAT	80	688	10 149	15 584	16 879	69	86,3%
4. ONATEL	2 000	- 17 784	6 174	114 517	96 727	- 6 053	-302,7%
5. ONATOUR	54	3 540	8 880	6 466	11 254	733	1357,4%
6. OTB	20 000	32 188	2 421	7 516	52 231	7 762	38,8%
7. OTRACO	1 363	2 142	356	1 586	4 187	10	0,7%
8. REGIDESO	55 451	168 852	62 362	28 982	270 521	- 7 921	-14,3%
9. RPP	3 947	3 952	1 601	391	4 457	181	4,6%
10.SHTB	7 825	6 574	76	818	7 393	- 223	-2,8%
11.SIP	400	4 579	201	5 245	12 757	94	23,5%
12.SOBUGEA	46	4 813	7 950	134	7 950	1 695	3684,8%
13.SODECO	276	- 4 349	413	7 327	2 391	- 388	-140,7%
14. SOGE MUMI	30	- 170	2 171	4 947	4 778	- 359	-1188,7%
15.SOSUMO	2 145	26 218	2 361	19 657	5 376	12 969	604,6%
16 SRDI	35	- 3 421	2 769	10 676	7 443	22	62,9%
TOTAL	94 622	232 516	109 850	224 317	536 865	8 190	8,7%

- Toutefois, le poids économiques des 16 entreprises SPP à participations publiques majoritaires ou à 100% Etat a été appréhendé à travers les indicateurs suivants pour l'année 2017 :
 - Les charges de personnel: 44,5 milliards de FBU (0,88% du PIB 2017¹)
 - La valeur ajoutée: 45,5 milliards de FBU(0,90% du PIB 2017
 - Le chiffre d'affaires: 205,7 milliards de FBU(4,08% du PIB 2017
 - Le total du bilan: 536,8 milliards de FBU(10,65% du PIB 2017
- Les 16 entreprises SPP enregistrent une augmentation constante de leurs dettes et à la fin de l'année 2017, l'encours des dettes des 16 SPP a atteint 224,3 milliards de FBU, représentant environ 4,4% du PIB.
- Près de la moitié des SP (Sept sur seize) ont réalisé un résultat net négatif et elles n'ont pas par conséquent payé de dividendes à l'Etat.
- L'audit et la certification des comptes qui conduisent au paiement des dividendes ne sont pas respectés par la majorité des sociétés publiques
- Les causes majeures de la mauvaise performance du secteur des EP sont les suivantes :
 - Une visibilité insuffisante du rôle de l'Etat-actionnaire ;
 - Un pilotage stratégique non techniquement encadré ;
 - Un cadre juridique et institutionnel contraignant ;
 - Un suivi insuffisant et non uniforme par les ministères de tutelle ;
 - Des instruments de pilotage stratégique non uniformes ;
 - Un non renforcement des outils de Gouvernance des entreprises publiques ;
 - Des organes de gouvernance non érigés en espace de délibération stratégique adéquate ;

¹ Le PIB 2017 aux prix des facteurs selon le rapport annuel de La BRB pour l'exercice 2018 s'élevait à 5.036,9 milliards de BIF(voir page 25 du rapport

- Un non renforcement du système de Contractualisation (contrats de programme) ;
- Une irrégularité de la reddition des comptes ;
- Absence de règles dans le choix des membres des organes d'administration et de direction.

(v) Recommandations

Pour la transparence de la gestion du Budget Général de l'Etat

Depuis plusieurs années, un même montant de 18 milliards de BIF sans base de calcul réaliste est toujours prévu en recettes fiscales et dépenses exonérées.

Il faut à travers une étude approfondie, faire une analyse détaillée de l'efficacité des exonérations et leur contribution à la promotion des investissements durables au Burundi.

Pour la transparence de la gestion des entreprises publique :

1. Une forte visibilité du rôle de l'Etat actionnaire.
2. Politique officielle claire au sujet de l'actionnariat de l'Etat
3. Suivi de près la performance des sociétés à participation publique minoritaire
4. Uniformité du suivi régulier des EP par les ministères de tutelle
5. Renforcement du pouvoir des Conseils d'Administration des entreprises publiques
6. Une mise à niveau au niveau de la représentation au sein des conseils d'administration
7. Contractualisation des rapports entre l'Etat et les Entreprises Publiques
8. Reddition régulière des comptes des entreprises publiques

0. INTRODUCTION GÉNÉRALE

0.1. Contexte et justification de l'étude.

Selon l'article 15 de la loi n°1/35 du 04 décembre 2008 relative aux finances publiques, la loi de finances portant sur le Budget Général de l'Etat-BGE comprend deux parties :

La première partie du BGE porte sur les points suivants :

- Certaines dispositions fiscales, nouvelles ou anciennes, affectant l'exercice budgétaire, mais non encore incluses dans la législation fiscale²;
- L'estimation des ressources budgétaires attendues ;
- L'estimation des grandes catégories de charges budgétaires autorisées ;
- L'évolution du solde des budgets annexes, des budgets d'affectation et les budgets des prêts (cette section n'est pas encore élaborée et incluse dans le BGE);
- L'équilibre global du budget de l'Etat qui en résulte ;
- Le plafond des emprunts qui devront, le cas échéant être contractés.

La deuxième partie du BGE partie arrête les montants relatifs :

- aux dépenses de chaque ministère ou institution de l'Etat (titres budgétaires) ;
- aux dépenses des administrations/directions et services de l'Etat (chapitres et articles budgétaires) ;
- aux prévisions de recettes et dépenses *des budgets annexes, des comptes d'affectation spéciale et des comptes des prêts et garanties de l'Etat* ;

² Il s'agit de certaines dispositions législatives diverses du titre deuxième de la loi de finances où l'on reconduit ou surtout le Ministère en charge des finances insère de nouvelles taxes de consommation sur les biens et services.

- au plafond global d'emplois publics autorisés pour l'ensemble des administrations de l'Etat³.

Bien que le BGE est présenté en grandes masses correspondant aux grandes catégories de recettes (recettes fiscales et non fiscales, recettes exceptionnelles et dons externes) ou de dépenses par nature économique (salaires, achats de biens et services, transferts et subventions, intérêts à payer, ...), il n'est pas encore mis en relation claire avec les missions ou politiques publiques déclinées en programmes et en actions, assorties d'objectifs et d'indicateurs.

Jusqu'aujourd'hui le BGE est présenté par ministères et institutions de l'Etat et décomposé par type de dépenses par nature économique, ce qui ne permet pas d'avoir une lecture immédiate des moyens consacrés aux différentes politiques publiques ou secteurs publics, ni des finalités poursuivies sous forme de programmes.

Depuis plus de 10 ans, l'Observatoire de l'Action Gouvernementale (OAG) commandite à travers un Consultant et publie annuellement une analyse portant sur le BGE qui constitue l'instrument principal d'opérationnalisation des politiques publiques adoptées par le Gouvernement et votées en principe par le Parlement.

Chaque analyse a un angle particulier sur lequel le Consultant est appelé à insister afin de contribuer à éclairer à la fois les citoyens et les décideurs sur le niveau de respect des engagements et autres priorités déjà exprimés en fonction des besoins réels de la population.

Ainsi, par le passé récent, l'OAG a déjà analysé la part du budget de l'Etat allouée au secteur de la justice, au secteur agricole, aux secteurs sociaux,

³ Le plafond d'emplois publics autorisés pour quelques administrations de l'Etat (éducation, santé, défense nationale et sécurité publique) est indiqué dans l'exposé des motifs, mais le plafond global des emplois comme l'exige la loi n'est pas spécifié dans le BGE.

aux secteurs économiques, aux dépenses pro-pauvres, aux budgets annexes, etc.

Pour l'exercice budgétaire 2021-2022, l'OAG a voulu aborder l'analyse du Budget avec un focus sur les dividendes générées par les entreprises publiques.

En effet, l'Etat devrait bénéficier des dividendes de la part des sociétés publiques et des sociétés à participations publiques et leur part doit apparaître dans le Budget Général de l'Etat.

Selon un récent rapport élaboré conjointement par l'Office Burundais des Recettes (OBR) et le Ministère ayant les finances publiques dans ses attributions, il y aurait des manquements dans les sociétés publiques (100% Etat) et sociétés avec participations publiques (sociétés mixtes) en ce qui concerne la distribution des dividendes à l'Etat, propriétaire ou actionnaire dans ces sociétés.

L'analyse du Budget Général de l'Etat sous l'angle des dividendes permettra d'éclairer le citoyen sur le poids réel des entreprises publiques dans l'alimentation du Budget Général de l'Etat.

0.2. Objectifs de l'étude

a) Objectif global

L'analyse du BGE, exercice 2021-2022 a pour ambition de présenter de manière synthétique et compréhensible, les données budgétaires pour une meilleure compréhension du budget de l'Etat et contribuer à promouvoir la transparence du budget public.

b) Objectifs spécifiques

Les objectifs spécifiques sont:

- Eclairer l'opinion sur la structure de la loi de finances, exercice 2021-2022 ;
- Mettre en exergue le niveau de performance des entreprises publiques ;
- Eclairer l'opinion sur la part des dividendes générés par les entreprises publiques dans le Budget Général de l'Etat ;
- Faire des propositions d'amélioration pour que le budget public soit davantage transparent ;
- Faire des propositions pour une bonne participation des entreprises publiques dans l'alimentation du Budget Général de l'Etat.

0.3. Méthodologie

Pour développer notre analyse, nous sommes parti du constat mentionné ci-dessus à savoir *« qu'il y aurait des manquements dans les sociétés publiques et sociétés à participations publiques en ce qui concerne la distribution des dividendes à l'Etat, propriétaire ou actionnaire dans ces sociétés »* pour nous focaliser sur la performance des entreprises publiques et les dividendes prévues et versés ou non versés à l'Etat-actionnaire.

Compte tenu des principes de base de la gestion de chaque entreprise, il s'est avéré que certaines sociétés font une gestion normale, obtiennent des bénéfices, mais ne donnent pas la totalité des dividendes, d'autres ont des performances positives mais ne versent rien à l'Etat comme dividendes, tandis que dans d'autres sociétés, les résultats restent négatifs, donc elles ne gagnent rien et ne versent rien.

Délimitation temporelle

Concernant la délimitation temporelle, l'étude porte sur une période de six ans (soit la période allant de 2016 à 2022) en utilisant en grande partie les prévisions de recettes non fiscales car depuis 2016 jusqu'aujourd'hui, il n'y

a pas de lois de règlement relatives aux lois de finances (pas de données officielles et publiées sur les recettes réelles collectées).

Collecte de données

Pour collecter les données, la technique documentaire et la technique d'entretien ont été utilisées avant de procéder à l'analyse des données et informations collectées.

a) La technique documentaire

1. La revue de la littérature

L'approche par la performance de certaines entreprises publiques a donné lieu à l'utilisation d'indicateurs censés évaluer leur efficacité à savoir :

- Le chiffre d'affaires pour chaque exercice budgétaire ;
- La situation des dettes de l'entreprise publique ;
- La situation des créances clients ;
- La masse salariale par rapport à la valeur ajoutée ;
- Le résultat net de l'entreprise ;
- Les fonds propres de l'entreprise publique.

La technique documentaire a consisté à faire la revue de la littérature en rapport avec la gestion des entreprises publiques. Les ouvrages classiques sur la gouvernance des entreprises publiques, les textes législatifs régissant la gestion des entreprises publiques au Burundi, les rapports du Service Chargé des Entreprises Publiques (SCEP), les documents de la Banque Mondiale (BM) et autres ont été exploités. Des consultations de certains sites internet ont été réalisées.

2. La technique d'entretien

La technique d'entretien a permis de recueillir directement les opinions des acteurs intéressés par la performance des entreprises publiques, en l'occurrence les experts du SCEP, les responsables des entreprises

publiques ainsi que les cadres de l'OBR et du Ministère ayant les finances dans ses attributions.

b) Analyse des données et informations collectées

Pour analyser les données recueillies, la méthode analytique et la méthode synthétique ont été utilisées.

- La méthode analytique a été utile dans l'analyse des documents et diverses données brutes collectées en rapport avec le sujet.
- La méthode synthétique a permis de globaliser les éléments recueillis en un ensemble cohérent sous forme de rapport provisoire.

0.4. Structure du rapport

Le résultat de la démarche méthodologique est contenu dans quatre chapitres.

- Après une introduction générale, le premier chapitre est consacré à l'analyse du Budget Général de l'Etat exercice 2021-2022 avec un focus sur les recettes non fiscales dont les dividendes ;
- Dans le deuxième chapitre, l'analyse concerne les entreprises publiques au Burundi et les performances de ces entreprises publiques.
- Les causes de la mauvaise performance des entreprises publiques font l'objet du troisième chapitre.
- L'étude se termine par une conclusion, des propositions et des recommandations pour l'amélioration de la gestion des entreprises publiques.

0.5. Limites de l'étude

Les limites de cette analyse ont été relatives :

- à l'inexistence des lois de règlements des différents BGE depuis 2016 ;
- à l'inexistence de modalités et politiques de versements de dividendes à l'Etat ;
- aux sensibilités en ce qui concerne la fourniture des informations sur les critères de nomination des Administrateurs et Dirigeants des entreprises publiques.

Chapitre 1. Analyse du Budget Général de l'Etat, exercice 2021/2022.

1.1. Contexte de l'élaboration du BGE, exercice 2021-2022

1.1.1. Contexte.

Selon l'exposé des motifs, l'élaboration de la loi de finances portant Budget Général de l'Etat, exercice 2021-2022 :

- a été faite dans un contexte de poursuite de la politique budgétaire prudente et de priorisation dans la gestion du budget de l'Etat, l'objectif étant d'atteindre un taux de croissance de 3,6% en 2021-2022.
- est intervenu dans un environnement international caractérisé par une récession de l'économie dans tous les coins du monde en raison notamment des effets la pandémie du Covid -19.
- a été fait en corrélation avec le Plan National de Développement, en axant son intervention sur les grandes priorités du Gouvernement, notamment :
 - L'appui aux projets de développement des coopératives collinaires ;
 - La mise en œuvre de la politique salariale équitable dans le secteur public ;
 - La création d'une Agence Routière dotée d'un fonds d'entretien des routes ;
 - La poursuite du programme national de la subvention des engrais organo-minéraux ;
 - La poursuite de la construction des bâtiments administratifs ;
 - La subvention et la production des semences sélectionnées ;
 - Le recrutement du personnel enseignant, de la santé, de la défense nationale et de la sécurité publique.

Bien que les ministères et les institutions fonctionnant avec le budget ou les subsides de l'Etat soient invités pour des discussions budgétaires au Ministère en charge des finances, il est à faire remarquer que la préparation

du Budget Général de l'Etat au Burundi est encore caractérisée par une faiblesse de critères explicites d'allocation des ressources (surtout pour les dons, les subsides ou les subventions), se traduisant par une reconduction automatique des budgets des années précédentes ou une augmentation (ou une diminution) importante pour tenir compte de nouvelles orientations sans relation avec les résultats atteints ou à atteindre.

Selon l'exposé des motifs de la loi de finances 2021-2022, le Gouvernement s'appuiera comme l'année précédente, sur l'augmentation des recettes à travers :

- l'élargissement de l'assiette fiscale ;
- la lutte contre la fraude et l'évasion fiscale par :
 - le suivi électronique des marchandises et recettes douanières ;
 - la mise en place de scanners pour la sécurisation des marchandises
- Le renforcement du recouvrement des arriérés ;
- La maîtrise des exonérations

1.1.2. Hypothèses macroéconomiques sur l'élaboration du budget de l'Etat.

Par rapport l'exercice 2020-2021, le BGE au titre de l'année 2021-2022, a été construit sur la base des hypothèses macroéconomiques indiquées dans le tableau n°1 ci-dessous :

Tableau n°1: Hypothèses macroéconomiques du Budget Général de l'Etat⁴

Indicateurs	Année 2020-21	Année 2021-2022
Taux de croissance du PIB	3,9%	3,6%
Taux d'inflation	10%	6,0%
Taux de pression fiscale	13 ,6%	15,7%
Réserves de change	4 mois	Pas indiqué

Source : Exposé des motifs du BGE, exercice 2019-2020

Selon le Plan National de Développement du Burundi-PND 2018-2027, le taux de croissance global du Produit Intérieur Brut-PIB aux prix du marché devrait être de **8%** au lieu de **3,6%** prévu dans le BGE pour l'année budgétaire 2021-2022 (voir figure N° 1)

Figure n°1 : Taux de croissance global et sectoriel selon le PND 2018-2027



Source : PND 2018-2027 ; graphique n°4 page 56

⁴ Les réserves de change n'ont pas été indiquées pour l'exercice 2019/2020

Selon l'exposé des motifs, l'allocation des budgets aux administrations et services de l'Etat s'est basée sur les secteurs ou priorités retenues dans le Plan National de Développement pour la période 2018-2027. Ces priorités n'ont pas été indiquées dans l'exposé des motifs, mais l'on peut rappeler ici qu'il s'agit des onze piliers suivants :

- i. La modernisation de l'agriculture et de l'élevage et la sécurité alimentaire ;
- ii. L'accroissement de la production énergétique ;
- iii. L'amélioration de la connaissance, de la technologie et du savoir-faire ;
- iv. Le développement des ressources naturelles ;
- v. La promotion d'une économie compétitive et saine ;
- vi. La création d'un environnement favorable à l'industrialisation ;
- vii. Le renforcement du capital humain ;
- viii. Le renforcement des infrastructures de transport, du commerce et des TIC ;
- ix. La promotion du tourisme ;
- x. Le développement des Partenariats Public Privé ;
- xi. Le renforcement de l'intégration régionale et de la coopération internationale.

Commentaires

- Le taux de croissance du PIB de 3,6% prévu dans le budget 2021-2022 sera largement inférieur au 8% prévu dans le PND pour la même période (taux qui serait tiré en hausse par une croissance du secteur secondaire de 14%).
- La multiplicité des contraintes extérieures caractérisées par une baisse des financements des Partenaires Techniques et Financiers d'une part, et les hautes ambitions affichées du Gouvernement dans la mise en œuvre du Plan National de Développement économique (PND) d'autre part, interpellent le Gouvernement à redoubler d'effort quant à la mobilisation des ressources internes pour la collecte des ressources prévues et la satisfaction des besoins de la population.

1.2. Le contenu du Budget Général de l'Etat

Conformément aux articles 1, 6 et 7 de la loi n°1/35 du 04 décembre 2008 relative aux finances publiques (loi organique relative aux finances publiques-LOFP), le budget de l'Etat du Burundi est déterminé dans un document unique qui fixe pour une année, l'ensemble des ressources et des charges budgétaires et financières incombant à l'Etat.

Le Budget de l'Etat arrêté/voté sous forme d'une Loi de finances comporte les budgets suivants :

- Le Budget Général de l'Etat (BGE) ;
- Les budgets annexes ;
- Les budgets d'affectation spéciale ;
- Les budgets des prêts et garanties de l'Etat.

Le Budget Général de l'Etat (BGE) détermine l'ensemble des recettes et des dépenses des administrations et institutions de l'Etat à l'exception des recettes et des dépenses figurant dans les budgets annexes, budgets d'affectation spéciale et budgets des prêts et garanties de l'Etat (article 7/Loi Organique relative aux Finances Publiques-LOFP).

La Loi de finances annuelle portant fixation du Budget Général de la République du Burundi ne détermine donc pas l'ensemble :

- des recettes et des dépenses des « *budgets annexes* » relatifs aux entreprises publiques qui ont des activités de production de biens et services donnant lieu au paiement d'un prix ou d'une redevance ;
- des recettes et des dépenses des « *budgets d'affectation spéciale* » qui retracent les opérations financées au moyen de recettes particulières en relation directe avec les dépenses qu'elles financent (cas des dons projets finançant directement des projets spécifiques) ;
- des recettes et des dépenses des « *budgets des prêts et garanties de l'Etat* » qui retracent les prêts, avances et garanties consentis par ou à l'Etat par d'autres Collectivités Publiques ainsi que les

Entreprises Publiques pour le financement des investissements qui concourent au développement économique, à l'équipement et l'aménagement du territoire.

Les charges ou dépenses du BGE sont synthétisées en deux catégories à savoir les dépenses courantes et les dépenses en capital (investissements) (voir le tableau 2 ci-dessous).

Tableau n°2 : Synthèse simplifiée des charges de l'Etat (en BIF)

Intitulés	Budget 2020-2021	Part en %	Prévisions 2021-2022	Part en %	Variation
a) Dépenses courantes	964 609 786 023	61,2%	1 038 425 862 183	60,5%	7,7%
b) Dépenses en capital	611 414 219 131	38,8%	676 690 378 127	39,5%	10,7%
Total dépenses	1 576 034 805 156	100 %	1 715 116 240 310	100,0%	8,8%

Source : BGE exercices 2020/2021 et 2021/2022

Les charges vont passer de 1.576,03 milliards de BIF en 2020-2021 à 1.715,11 milliards en 2021-2022 soit un accroissement de 8,8%.

Pour couvrir les dépenses multiples (salaires, achat de biens et services, investissements,...), les ressources de l'État proviennent :

- Des recettes fiscales constituées principalement des impôts sur le revenu, sur le commerce intérieur et sur le commerce extérieur ;
- Des recettes non fiscales constituées de revenus de l'État-actionnaire (dividendes) ; de l'État-proprétaire (revenus du domaine de l'Etat); de l'État- prestataire (ventes de biens ou de services), de l'Etat-Gendarme (amendes et sanctions) et de produits divers non identifiés ;
- Des produits financiers et des dons : ce sont les revenus de l'État-banquier (intérêts des prêts, avances) et les revenus constitués de dons externes pour appuyer le budget de l'Etat ou pour financer les projets de développement ;

- Des recettes considérées comme exceptionnelles comme la vente des actifs de l'Etat ou la vente des entreprises publiques, la récupération de biens ou fonds détournés, etc. (voir tableau n° 3 ci-dessous):

Tableau n°3: Synthèse simplifiée des prévisions de recettes d' l'Etat (BIF)

	Nature des ressources	Prévu 2019-2020	Prévu 2020-2021	Prévu 2021-2022
1	Les produits fiscaux	854.949.655.518	979.867.448.695	1.081.184.986.299
2	Les produits non fiscaux	53.896.986.304	92.923.921.627	114.309.851.925
3	les Dons	373.579.110.724	328.150.000.000	333.948.552.374
4	Les produits financiers	10.000.000	10.000.000	11.084.800
5	Les produits exceptionnels	44.651.095.000	21.859.605.194	15.859.827.057
	Total Ressources	1.327.086.847.546	1.422.810.975.516	1.563.314.302.455

Source : BGE exercices 2020/2021 et 2021/2022

Commentaires

- Pour l'exercice 2021-/2022, les ressources globales du Budget Général de l'Etat sont évaluées à 1.563,3 milliards de BIF contre 1.422,81 milliards en 2020-2021, soit une augmentation de 9,9%.
- Cette augmentation des ressources totales proviendra principalement des produits fiscaux qui passeront de 979,9 milliards de BIF pour 2020-2021 à 1.081,2 milliards en 2021-2022, soit un accroissement 12,4%. En effet, les produits fiscaux représenteront près de 70% des ressources totales
- Le déficit global s'élèvera à 151,8 milliards de BIF en 2021-2022 contre 153,2 milliards en 2020-2021, soit une diminution de 1,5%.
- Les recettes non fiscales ou produits non fiscaux de l'Etat sont constituées :
 - Des dividendes versés à l'Etat-actionnaire par les sociétés publiques et les sociétés à participations publiques ;

- Des amendes et pénalités (hors amendes fiscales et douanières) ;
 - Des recettes des actes administratifs ;
 - Des recettes de l'exploitation des domaines publics.
- Un dividende est généralement un versement financier d'une entreprise à ses actionnaires. Normalement, ce sont les actionnaires qui décident du versement de dividendes si l'entreprise fait des bénéfices et détient une trésorerie suffisante.

Au niveau du BGE, les dividendes provenant des entreprises publiques à 100% Etat et/ou d'autres entreprises où l'Etat est actionnaire, sont donc considérés comme des recettes non fiscales.

1.3. Les dépenses du BGE par nature économique

Le Budget Général de l'Etat ne regroupe pas de façon transparente, les dépenses selon les 9 chapitres budgétaires conformément à loi relative aux finances publiques et au décret relatif au Règlement Général de Gestion des Budgets Publics.

En effet, au vu de l'article 2 de chaque loi de finances, ce sont les dépenses dites « courantes » et les dépenses en capital et prêts (investissements) qui sont indiquées.

Les dépenses courantes sont les suivantes :

- Les salaires ;
- Les achats de biens et services ;
- Les contributions aux organisations internationales ;
- Les transferts aux ménages ;
- Les subsides et subventions ;
- Le versement d'intérêts extérieurs ;
- Le versement d'intérêts intérieurs ;
- Les dépenses des fonds ou budgets annexes ;
- Les exonérations ;
- Les imprévus.

Les dépenses en capital (investissements) et prêts nets sont :

- Les dépenses en capital sur budget national ;
- Les dépenses en capital sur dons projets ;
- Les dépenses en capital sur emprunts (tirages).

Depuis quelques années, un document annexe à chaque loi des finances présente les dépenses du BGE sous forme d'un tableau donnant une répartition des dépenses par ministère ou institution de « pouvoirs publics » avec indications des chapitres budgétaires.

Les dépenses du Ministère des Finances, du Budget et de la Planification Economique sont celles qui comprennent presque tous les chapitres budgétaires à savoir :

- Chapitre 1 : Rémunérations des salariés ;
- Chapitre 2 : Achats de biens et services ;
- Chapitre 3 : Charges financières ;
- Chapitre 4 : Investissements ;
- Chapitre 5 : Subventions (presque abandonné au profit du chapitre 7) ;
- Chapitre 6 : Prestations sociales ;
- Chapitre 7 : Dons /Allocations/Contributions/Exonérations
- Chapitre 8 : Autres Charges diverses ;
- Chapitre 9 : Remboursement du principal de la dette ;
- Chapitre 0 : Charges imprévues.

Le tableau n°4 ci-dessous montre les montants globaux et la part de chaque dépense par nature économique.

Tableau n°4: Prévisions des charges de l'Etat en BIF, exercice 2021-2022.

Cpte	Intitulés	Budget 2020-2021	Part en %	Prévisions 2021-2022	Part en %	Variation
a) Dépenses courantes						
61	Rémunérations des salariés	465 488 774 432	29,5%	499 722 573 204	29,1%	7,4%
62	Achats de services extérieurs	55 534 535 771	3,5%	45 241 648 160	2,6%	-18,5%
63	Achats de biens et fournitures	83 252 129 150	5,3%	84 507 883 711	4,9%	1,5%
64	Charges financières	59 325 264 755	3,8%	62 645 438 164	3,7%	5,6%
65	Subventions aux sociétés	80 798 639	0,0%	80 798 639	0,0%	0,0%
66	Allocations et contributions	228 744 069 240	14,5%	273 837 321 092	16,0%	19,7%
66	Exonérations	18 000 000 000	1,1%	18 000 000 000	1,0%	0,0%
67	Prestations/Assistance sociale	51 822 378 582	3,3%	53 028 363 759	3,1%	2,3%
88	Imprévus	2 361 835 454	0,1%	1 361 835 454	0,1%	-42,3%
	Total Dépenses courantes	964 609 786 023	61,2%	1 038 425 862 183	60,5%	7,7%
b) Dépenses en capital & prêts nets						
20 à 26	Sur ressources nationales	234 001 755 233	14,8%	292 479 361 855	17,1%	25,0%
27	Sur financements extérieurs	377 412 463 898	23,9%	384 211 016 272	22,4%	1,8%
	Total Dépenses en capital	611 414 219 131	38,8%	676 690 378 127	39,5%	10,7%
	Total dépenses	1 576 034 805 156	100 %	1 715 116 240 310	100,0%	8,8%

Source : BGE exercices 2020/2021 et 2021/2022

Commentaires

- Les dépenses totales vont passer de 1.576,0 milliards de BIF pour l'exercice 2020/21 à 1.715.1 milliards de BIF pour l'exercice 2021-2022, soit une augmentation de 8,8 %
- Les dépenses courantes (1.038,4 milliards de BIF) représentent 60,5% des dépenses totales au moment où les dépenses en capital occupent 39, 5% des dépenses totales de loi de finances 2021-2022 ;
- Les dépenses salariales (499,7 milliards de BIF) vont augmenter de 7,4 % par rapport à 2020-2021 et elles représentent 48,3% des dépenses courantes (près de 50%);
- Le BGE exercice 2021-2022 est, comme les budgets des exercices précédents, un budget déficitaire car la différence entre les recettes totales (1.563,3 milliards de BIF) et les dépenses totales (1.715,1 milliards de BIF) est un montant négatif qui s'élève à 151,8 milliards de BIF.
- L'augmentation des allocations et contributions est significative (+19,7%) à cause de la poursuite et le renforcement du financement des grandes priorités inscrites dans le BGE 2021-2022 à savoir :
 - L'appui aux projets de développement des coopératives collinaires pour un montant de 87,8 milliards de BIF ;
 - La continuation de la mise en œuvre de la politique salariale dans le secteur public pour un montant de 34 milliards de BIF ;
 - La dotation à l'Agence routière ,d'un fonds d'entretien des routes pour le financement de la campagne « zéro nids de poule » pour un montant de 28 milliards de BIF ;
 - La poursuite du programme de subventions des engrais organo-minéraux pour un montant de 15 milliards de BIF ;
 - La poursuite des provisions aux élections pour un montant de 13,2 milliards de BIF ;
 - La poursuite de la construction de bâtiments administratifs pour un montant de 11 milliards de BIF ;
 - la poursuite de la subvention à la production de semences sélectionnées pour un moment de 3 milliards de BIF ;

- La poursuite du recrutement du personnel enseignant pour un montant de 2,7 milliards de BIF ;
- La poursuite du recrutement du personnel de santé pour un montant de 0,857 milliards de BIF ;

1.4. Le financement du déficit, exercice 2021/-2022

Le solde prévisionnel du BGE, exercice 2021-2022, est déficitaire et s'élève à -151, 8 milliards de BIF. Selon la loi de finances, ce déficit sera financé par un financement intérieur net à hauteur de 138, 3 milliards de BIF) et un financement extérieur net à hauteur de 13,5 milliards de BIF.

Le tableau n°5 ci-dessous montre la provenance du financement du déficit budgétaire.

Tableau n°5: Financement du déficit en BIF, exercice 2021-2022

Type d'emprunts	Appellations	2020-2021	2021-2022
Emprunts extérieurs			
	Tirages/Emprunts	49.262.463.898	50.262.463.898
	Remboursement	-34.956.652.262	-36.756.652.261
	Financement extérieur net	14.305.811.637	13.505.811.637
Emprunts intérieurs			
	Emprunts bancaires	108.637.649.831	108.015.758.046
	Emprunts non bancaires	47.000.000.000	47.000.000.000
	Remboursements	16.719.631.829	-16.719.631.828
	Financement intérieur net	138.918.018.003	138.296.126.218
	Total Financement net	153.223.829.640	151.801.937.855

Source : BGE, exercices 2020-2021 et 2021-2022

Comparé au déficit de la loi de finances 2020-2021 qui était de **153,2milliards de BIF**, le déficit prévisionnel du budget 2021-2022 va diminuer de 1,4 milliards de BIF, soit un taux de diminution de **0,9 %**.

1.5. Structure des produits fiscaux

Les produits fiscaux proviennent des impôts sur le revenu, sur le commerce intérieur et sur le commerce extérieur. On y ajoute les impôts ou taxes dites non ventilables ainsi que les exonérations. Le tableau n° 6 ci-dessous indique leur répartition.

Tableau n°6 : Les produits fiscaux ou recettes fiscales en BIF

N° cpte	Intitulé	Prévus 2020-2021	Part en %	Prévus 2021-2022	Part en %	Variation
711	Impôt sur le revenu, bénéfiques et gains en capital	228 965 179 487	16,1%	256 303 330 244	16,4%	11,9%
714	Impôt intérieur sur les biens et services	632 295 510 551	44,4%	713 361 072 666	45,6%	12,8%
715	Impôt sur le commerce extérieur et les transactions internationales	100 606 758 657	7,1%	111 520 583 389	7,1%	10,8%
76	Impôts et taxes exonérés	18 000 000 000	1,3%	18 000 000 000	1,2%	0,0%
	Total Recettes fiscales	961 867 448 695	67,6%	1 081 184 986 299	69,2%	12,4%
	Total Ressources du BGE	1 422 810 975 516	100,0%	1 563 314 302 455	100,0%	9,9%

Source : BGE exercices 2020-2021 et 2021-2022

Commentaire

- Par rapport à l'exercice 2020-2021, les produits fiscaux (1.081,2 milliards de BIF) vont augmenter de 12,4% et ils représenteront 69,2% des recettes totales (1.563,3 milliards de BIF)
- Les impôts intérieurs sur les biens et services (713,4 milliards de BIF) représentent 66% des produits fiscaux et 45,6% des ressources totales
- La part des ressources sur le commerce extérieur ne changera pas (7,1%) bien que les ressources y relatives augmenteront de 10,8%
- Etant donné les produits exceptionnels vont diminuer (-27,4%) et que les ressources en dons resteront presque inchangée (+1,8%)(voir tableau n°2), on peut conclure que l'augmentation des ressources pour l'exercice budgétaire 2021-2022 proviendra principalement de l'augmentation de la consommation de biens et services(impôts intérieurs sur les biens et services pour + 12,8%).

1.6. Des exonérations pour un montant qui ne varie pas

Les exonérations considérées comme des incitations fiscales sont justifiées par le postulat qu'elles stimulent le développement du secteur privé et allègent le coût de vie des ménages vulnérables. Pourtant, l'efficacité de ce régime d'exonérations reste à être évaluée. En effet, aucune évaluation n'a été faite sur la performance des entreprises bénéficiaires en termes de leur qualité, de nombre d'emplois créés ou de leur capacité à contribuer à la croissance économique du pays.

Les exonérations sont considérées en même temps comme des recettes fiscales et des dépenses fiscales alors qu'elles représentent un manque à gagner au détriment du trésor public

Les exonérations fiscales sont divisées en trois catégories principales:

- I. les exonérations accordées par la loi suite à l'adhésion à un accord international ratifié par le Parlement et mis en vigueur et ayant un statut juridique dans le droit national ;
- II. les exonérations accordées pour encourager des investissements particuliers dans le cadre du code des investissements ;

- III. les exonérations ad-hoc ou exonérations «discrétionnaires» écrites dans les contrats d'accord entre le gouvernement et un agent sous contrat. Ces exonérations sont accordées par des ordonnances ministérielles.

La loi de finances 2021-2022 comporte des informations sur les dépenses fiscales. Il s'agit :

- des exonérations qui seront accordées en vertu du Code des investissements et qui s'élèvent à 18 000 000 000 BIF (article 35);
- de l'exonération de l'importation, la production locale et la livraison intérieure des semences certifiées comme telles d'origine animale et végétale (article 25) ;
- des exonérations des associations sans but lucratif ayant des accords et /ou conventions antérieures avec le Gouvernement du Burundi et ceci pour des exonérations données dans le cadre des lois régionales ou internationale (article 30)
- de l'exonération des droits et taxes à l'importation sur les acquisitions de nouveaux engins et matériels destinés aux constructions et entretien des routes et les acquisitions des mélangeurs de bétons destinés à l'Agence routière du Burundi (article 34) ;
- des exonérations des droits et taxes à l'importation sur les véhicules de transports rémunérés de personnes, main droite, neufs ayant une capacité d'au moins trente places assises (article 67) ;
- des exonérations des droits et taxes sur l'importation des échafaudages métalliques, du bois brut, du gaz de cuisine et ses récipients ainsi que des appareils de cuisson à combustible gazeux (article 69) ;
- de l'exonération des droits et taxes de douane des véhicules de type affaires et promenades à usage personnel une fois par législature pour un parlementaire ou une fois au cours de l'exercice de la fonction d'un membre du gouvernement (article 117).

Commentaires

Au sujet des exonérations qui seront accordées par le code des investissements, les informations sur le niveau d'exécution est que ce niveau est toujours de loin supérieur aux prévisions.

Depuis plusieurs années, un même montant de 18 milliards de BIF sans base de calcul réaliste est toujours prévu en recettes fiscales et dépenses exonérées.

Des efforts supplémentaires sont nécessaires pour réviser certaines dispositions du Code des investissements qui sont très généreuses et intégrer les sommes et calculs des dépenses fiscales dans la discussion du budget annuel, afin d'inciter un débat public sur les coûts et les avantages des exonérations fiscales.

Recommandation

Il faut à travers une étude approfondie, faire une analyse détaillée de l'efficacité des exonérations et leur contribution à la promotion des investissements durables au Burundi.

1.7. Les dons bilatéraux et multilatéraux

Les dons courants proviennent des Gouvernements étrangers sous forme d'aides financières ou de l'appui au frais de fonctionnement du Burundi tandis que les dons en capital ou dons projets viennent principalement des organisations multilatérales ou internationales en appui aux dépenses d'investissement.

Comme les dons budgétaires ou dons courants provenant de l'aide bilatérale n'existent plus, les dons projets ou dons en capital pour un montant de 333,9 milliards de BIF proviendront principalement :

- des organismes bilatéraux pour un montant de 24,0 milliards de BIF (soit 1,5% des dons projets) et ;

- des organisations multilatérales ou internationales pour un montant de 333,9 milliards de BIF (soit 93,3 %des dons projets).

Le tableau n° 7 ci-après indique la provenance des dons projets

Tableau n°7: Provenance des dons pour projets (montants en BIF)

Cpte	Intitulé	Prévus 2020-2021	Parts en %	Prévus 2021-2022	Parts en %	Variation
7312	Dons courants (organisations internationales)	360 000 000	0,0%	0	0,0%	-100,0%
7321	Dons reçus des organisations publiques (bilatérales)	24 077 000 000	1,7%	24 017 000 000	1,5%	-0,2%
7322	Dons des organisations internationales	253 669 000 000	17,8%	278 281 552 374	17,8%	9,7%
7323	Fonds mondial	50 044 000 000	3,5%	31 650 000 000	2,0%	-36,8%
73	DONS	328 150 000 000	23,1%	333 948 552 374	21,4%	1,8%
	Total Recettes	1 422 810 975 516	100,0%	1 563 314 302 455	100,0%	9,9%

Source : BGE exercices 2020-2021 et 2021-2022

Commentaires

- Par rapport aux ressources totales du BGE, la part des ressources en dons continue à diminuer, mais ces dons représentent encore 21,4% des recettes totales pour l'exercice 2021-2022 ;
- Toutefois, le total des dons montre une augmentation de 5,8milliards de BIF par rapport à l'exercice 2020-2021 (soit 1,8%). Cette augmentation est due à principalement à l'augmentation des interventions de l'IDA/Banque Mondiale et de la Banque Africaine de Développement-BAD ;
- En ce qui concerne la prévision des dons, il a été remarqué que leurs réalisations ne sont jamais en adéquation avec les prévisions car celles-ci ne sont pas toutes basées sur des promesses ou sur des conventions et accords de financement dûment signés entre le Gouvernement du Burundi et les bailleurs.

1.8. Les produits ou recettes exceptionnelles

Les produits ou recettes exceptionnelles pour l'année budgétaire 2021/2022 proviendront :

- des produits des missions d'interventions militaires en Somalie et en République Centre- Africaine ;
- de la récupération de fonds détournés ;
- des recettes minières collectées par l'Office Burundais des Mines et Carrières
- des recettes des collectivités locales.

Le tableau n°8 ci après indique l'origine des produits ou recettes exceptionnelles

Tableau n°8: Produits exceptionnels en BIF, exercice 2021-2022

N° cpte	Intitulé	Prévus2020-2021	Part en%	Prévus 2021-2022	Part en%	Variation
782	Récupération des produits détournés et malversation	1 095 000	0,0%	1 213 786	0,0%	10,8%
783	Produit de la privatisation des entreprises publiques	950 194	0,0%	1 053 271	0,0%	10,8%
784	AMISOM et MINUSCA	3 000 000 000	0,2%	3 000 000 000	0,2%	0,0%
786	Recettes des minerais	7 557 560 000	0,5%	3 557 560 000	0,2%	-52,9%
788	Autres	11 300 000 000	0,8%	9 300 000 000	0,6%	-17,7%
78	Produits exceptionnels	21 859 605 194	1,5%	15 859 827 057	1,0%	-27,4%
	Total Recettes	1 422 810 975 516	100,0%	1 563 314 302 455	100,0%	9,9%

Source : BGE exercices 2020-2021 et 2021-2022

Commentaires

- La rubrique « Recettes des collectivités locales » a été abandonnée ;
- Par rapport à l'exercice 2020-2021, les produits exceptionnels vont diminuer, passant de 21,8 milliards de BIF à 15,8 milliards pour l'exercice 2021-2022, soit une diminution de 6,0 milliards ou une diminution de 27,4%
- Cette diminution par rapport à l'année budgétaire 2020-2021 sera dû à la diminution des produits des principales rubriques à savoir les recettes des minerais (-52,9%) et les « autres produits exceptionnels » (-17,7%)
- Le programme de privatisation des entreprises publiques semble être suspendu ou abandonné (presque 0% par rapport aux recettes totales).

1.9. Les produits non fiscaux

Les produits non fiscaux proviennent :

- des dividendes des entreprises dans lesquelles l'Etat possède des parts sociales ou actions ;
- des loyers de location de terrains, des revenus et redevances de carrière, des redevances domaniales et des locations d'immeubles de l'Etat ;
- des ventes de matériel et meubles réformés, des ventes d'imprimés et de documentation ; des prestations de services de santé et des prestations de services vétérinaires ;
- des droits administratifs pour visas, passeports et séjours ; des droits et permis sur exercice d'activités ;
- des amendes judiciaires et pénalités pour infractions à la réglementation routière, des à la réglementation commerciale ;etc

Le tableau n° 9 .ci-après indique les prévisions de produits ou recettes non fiscales pour l'exercice 2021-2022 comparées à celles de 2020-2021.

Tableau n°9: Les produits non fiscaux en BIF, exercice 2020-2022

N° cpte	Intitulé	Prévus 2020-2021	Part en %	Prévus 2021-2022	Part en %	Variation
7211	Dividendes	30 041 334 017	2,1%	33 303 218 992	2,1%	10,9%
7213	Loyer	11 303 522 949	0,8%	12 529 729 518	0,8%	10,8%
722	Ventes biens& services	2 078 060 320	0,1%	2 778 688 376	0,2%	33,7%
723	Droits administratifs	35 609 152 292	2,5%	44 999 374 388	2,9%	26,4%
724	Amendes, pénalités et confiscations	5 192 388 909	0,4%	6 055 659 442	0,4%	16,6%
728	Produits divers et non identifiés	8 699 463 140	0,6%	14 643 181 209	0,9%	68,3%
72	Total des produits non fiscaux	92 923 921 627	6,5%	114 309 851 925	7,3%	23,0%
	Total Recettes	1 422 810 975 516	100,0%	1 563 314 302 455	100,0%	9,9%

Source : BGE exercices 2020-/2021 et 2021-2022

Commentaires

- Malgré une augmentation de 23,0% par rapport à l'année précédente (92,9 milliards de BIF), les produits non fiscaux (114,3 milliards de BIF) pour l'année 2021-2022 ne représentent que 7,3% des ressources totales,
- L'augmentation est due principalement aux dividendes, aux droits administratifs et aux produits divers non identifiés qui augmentent respectivement de 26,4% , 10,9% et 68,3%.
- Il est à faire remarquer que les ressources prévues concernant les dividendes des entreprises publiques ne représentent que 2,1% des recettes totales et mais 29,1% par rapport aux recettes non fiscales.

Chapitre 2 : Les performances des entreprises publiques au Burundi.

2.1. Les Sociétés/entreprises à participation publique (SPP).

La loi n°01/09 du 30 mai 2011 portant Code des Sociétés Privées et à Participation Publique dispose en son article premier que : « *La société est créée par un contrat réunissant deux ou plusieurs personnes qui conviennent de mettre en commun une partie de leurs biens et de leur industrie pour exercer une ou plusieurs activités déterminées, en vue de partager les bénéfices ou profiter de l'économie qui pourra en résulter. Les associés s'engagent également à contribuer aux pertes* ».

L'engagement de l'État dans l'activité économique est très étendu et il couvre plusieurs types d'activité, notamment l'agro-industrie, l'énergie, les télécommunications, les mines et carrières, le bâtiment, le transport, l'hôtellerie, les finances et assurances et les services sociaux.

Le secteur des SPP se caractérise par une grande diversité des entreprises qui le composent. Cette diversité se manifeste à différents niveaux :

- Le statut juridique (sociétés publiques à 100% Etat, sociétés à participation directe ou indirecte de l'Etat, sociétés de développement local) ;
- Le niveau de la participation publique au capital (totale, majoritaire, minoritaire) ;
- le secteur d'activité ;
- le degré de dépendance du budget de l'Etat ;
- la taille de l'entreprise ;
- le fonctionnement en milieu concurrentiel ou en situation de monopole ;
- le système de gestion et style de management, etc.

a) Entreprise publique ou société publique

Une entreprise dans laquelle l'État détient une participation minoritaire dans le capital social peut être considérée comme une entreprise publique sous le

contrôle de l'Etat si l'actionnariat de cette entreprise est structuré de façon qu'elle soit effectivement sous le contrôle de l'État

Selon l'OCDE, est considérée comme une entreprise publique⁵, toute entité juridique reconnue comme entreprise industrielle et/ou commerciale en vertu de la législation nationale et dans laquelle l'État exerce des droits d'actionnaire majoritaire.

Au Burundi, le Code des sociétés privées et à participations publiques ne différencie pas les appellations « société publique » et « entreprise publique ». La notation « entreprise publique » est même couramment utilisée à la place du terme légale de « société à participation publique ».

La loi ci-haut citée stipule en son article 500/chapitre III, que : « la société publique est une personne morale créée exclusivement par l'Etat, la commune, une ou plusieurs personnes morales de droit public, seuls ou en association. Elle est dotée d'un patrimoine propre et d'une autonomie financière et organique ».

L'entreprise publique peut donc être définie comme étant une organisation dotée de la personnalité juridique et d'une autonomie financière dont la gestion est placée sous l'autorité et la tutelle de l'Etat ou d'une collectivité publique, et exerçant une activité industrielle ou commerciale.

En analysant ce texte de loi, les terminologies « société à participation publique »; « entreprise publique » et « société publique » sont pratiquement équivalentes d'où l'une est utilisée à la place de l'autre. Dès qu'une entreprise ou société privée est associée à une entité publique on parle de société mixte.

À ces sociétés publiques, il faut aussi ajouter des Administrations Personnalisées de l'État (APE) et des Etablissements Publics à caractère Administratif (EPA) qui peuvent être considérés comme des entreprises publiques bien qu'ils soient régis par des lois spécifiques.

⁵ Lignes directrices de l'OCDE sur la gouvernance des entreprises publiques , page 15

La liste actuelle des sociétés publiques à 100% Etat dont le capital total est estimé à 84 milliards de BIF est la suivante (voir tableau n°10 ci-dessous):

Tableau n°10 : Sociétés Publiques à 100% Etat

N°	Société Publique	Appellation en toute lettre	Capital Social en MBIF
1	AIR BURUNDI	AIR BURUNDI	670
2	COGERCO	Compagnie de Gérance du Coton	300
3	ECOSAT	Encadrement des Constructions Sociales et Aménagement des Terrains	80
4	ONATEL	Office National des Télécommunications	2.000
5	ONATOUR	Office National de la Tourbe	54
6	OTB	Office du thé du Burundi	20.000
7	OTRACO	Office des Transports en Commun	1.363
8	REGIDESO	Régie de distribution d'eau et d'électricité	55.451
9	SRDI	Société Régionale de Développement de l'Imbo	35
10	RPP	Régie de Productions Pédagogiques	3.947
	Total		83.899

Source : Etabli par l'auteur sur base des rapports annuels du SCEP

b) *Entreprise mixte ou société mixte*

La même loi précitée stipule en son article 501 que : « la société mixte est une personne morale créée par l'Etat, la commune, une ou plusieurs personnes morales de droit public en association avec une ou plusieurs autres personnes physiques ou morales de droit privé. Elle est dotée d'un patrimoine propre, d'une autonomie financière et organique ».

Dans ce groupe, on retrouve des sociétés mixtes où l'État est actionnaire majoritaire (parts supérieures à 50% du capital social) et des sociétés mixtes

où l'État est un actionnaire minoritaire car il détient moins de 50 % du capital social.

La liste actuelle des sociétés mixtes dans lesquelles les parts de l'Etat sont supérieures à 50% du capital social) est la suivante (voir tableau n°11)

Tableau n°11 : Sociétés Mixtes/ part de l'Etat supérieure 50%

N°	Société mixte	Appellation en toute lettre	Parts de l'Etat en %
1	SIP	Société Immobilière Publique	87,5
2	SOBUGEA	Société Burundaise de Gestion Aéroportuaire	90
3	SODECO	Société de Déparchage et de Commercialisation du café	81,6
4	SOSUMO	Société Sucrière du Moso	99
5	SHTB/SOURCE DU NIL	Hôtel Source du Nil	95,6

Source : Etabli par l'auteur sur base des rapports annuels du SCEP

La liste actuelle des sociétés mixtes dans lesquelles les parts de l'Etat sont inférieures à 50% du capital social) est la suivante (y comprises les banques et institutions financières suivies par la banque centrale BRB) (voir tableau n°12):

Tableau n°12: Sociétés Mixtes/ parts de l'Etat inférieures à 50%

N°	Société mixte		Part directe de l'Etat en %
1	BANCOBU	Banque Commerciale du Burundi	3,4
2	BBCI	Banque burundaise pour le commerce et l'investissement	1,5
3	BCB	Banque de Crédit de Bujumbura	10,6
4	BNDE	Banque Nationale de Développement économique	26
5	BRARUDI	Brasseries et limonaderies du Burundi	40
6	FPHU	Fonds/Banque de Promotion de l'Habitat Urbain	83
7	SOGESTAL.KI RUNDO	Société de Gestion des Stations de lavage du café de Kirundo	48
8	SOCA BU		25
9	SOGESTAL .KAYANZA	Société de Gestion des Stations de Lavage du café de Kayanza	14
10	SOGESTAL .NGOZI	Société de Gestion des Stations de Lavage du café de Ngozi	27

Source : Etabli par l'auteur sur base des rapports annuels du SCEP

Commentaires :

- Le FPHU avec 83% de part directe de l'Etat supérieure à 50% devait être suivi/surveillé par le SCEP, mais il était suivi par la banque centrale BRB car c'est une institution financière actuellement transformée en banque de l'habitat urbain.
- Les nouvelles banques à savoir la Banque Agricole, la Banque des Femmes et la Banque des Jeunes n'ont pas encore établis des états financiers.

2.2. Le Service Chargé des Entreprises Publiques-SCEP.

Le rapport d'achèvement du Programme d'Ajustement Structurel-PAS-adopté par le Gouvernement en 1990 a conduit à la création du Service Chargé des Entreprises publiques-SCEP dont les objectifs du SCEP étaient d'aider à :

- la réhabilitation des entreprises publiques stratégiques
- la liquidation des entreprises publiques non stratégiques et non rentables
- la privatisation des entreprises publiques non stratégiques et rentables ou potentiellement rentables

Le décret n°100/030 du 27/02/2002 portant réorganisation du SCEP a précisé à son article premier que le SCEP est devenu un Cabinet Conseil du Gouvernement en matière de gestion et de réforme du secteur des entreprises publiques c'est-à-dire les sociétés à participations publiques.

Les missions du SCEP sont indiquées à l'article 3 du décret à savoir :

- l'analyse stratégique du secteur de SPP,
- l'élaboration et mise à jour continue de la politique de réforme des SPP,
- la mise en œuvre de la politique des SPP,
- le suivi, l'assistance, le conseil et l'évaluation des SPP.

En ce qui concerne le suivi, l'assistance, le conseil et l'évaluation des SPP, le SCEP était chargé de⁶ :

- Mettre en place un système d'information de la gestion des SPP (tableau de bord) ;
- Veiller à la mise en œuvre et l'évaluation périodique des contrats de performance par les organes sociaux des SPP ;

⁶ Le SCEP vient d'être supprimé avec le mois de juillet 2021 et ses missions confiées à une direction du Ministère en charge des finances

- Contrôler la publication régulière et en temps utile les informations financières requises pour assurer le suivi ;
- Effectuer, à partir de ces informations le suivi et l'évaluation de la performance économique et financière des SPP ;
- Proposer des mesures nécessaires pour assurer la correction des écarts éventuels.

Pour la réalisation de ses activités, le SCEP recevait des subsides du budget annuel de l'Etat et encaissait en outre 5% des dividendes de l'Etat dégagés par les SPP en faveur de ce dernier.

Le SCEP considérait que l'entreprise publique est une entreprise qui est la propriété de l'Etat (ou une collectivité publique) ou toute entreprise sur laquelle les pouvoirs publics peuvent exercer une influence dominante et majoritaire du fait de la participation financière.

C'est pourquoi la mission du SCEP portait donc sur les Sociétés à Participation Publique-SPP dont le capital social est à 100 % publique et les sociétés mixtes où l'Etat est majoritaire à l'exception de secteur bancaire qui est encadré par la Banque de la République du Burundi BRB.

La liste des sociétés classées par catégorie juridique en 1999 peut être consultée à l'annexe

2.3. Le compte de résultat d'une entreprise industrielle et ou commerciale.

Le compte de résultat sur un exercice comptable (généralement une année) regroupe l'ensemble des enrichissements/revenus enregistrés et des appauvrissements/charges subies. Si les revenus sont supérieurs aux charges, l'entreprise est bénéficiaire, sinon, elle déficitaire (Voir tableau n° 13).

Le compte de résultat se décompose selon une triple distinction au niveau des opérations :

- celles relatives à l'activité économique courante, c'est le résultat d'exploitation ;
- celles relatives aux opérations de gestion financière, c'est le résultat financier ;
- celles relatives aux opérations exceptionnelles, c'est le résultat exceptionnel.

Tableau n°13 : Structure simplifiée du compte de résultat d'une entreprise industrielle et ou commerciale (publique ou privée).

	Rubriques	Montant
1	Ventes de marchandises	
2	Production vendue (Biens et/ou services)	
3	Production stockée	
4	Production immobilisée	
	Chiffre d'affaires (CA= 1+2+3+4)	
5.	Subventions d'exploitation	
6	Reprises sur amortissements et provisions	
7	Autres produits d'exploitation	
I	Total Produits d'exploitation (I= CA+5+6+7)	
8	Achats de marchandises	
9	Achats de matières premières	
10	Autres achats et charges externes	
	Consommations externes (CE= 8+9+10)	
	Valeur ajoutée (VA= CA-CE)	
11	Salaires et traitements du personnel	
12	Impôts et taxes	
13	Charges sociales	
14	Dotations aux amortissements	
15	Dotations aux provisions	
16	Autres charges d'exploitation	
II	Total charges d'exploitation (II= B+11+12+13+14+15+16)	
III	Résultat brut d'exploitation (III= I-II)	
17	Produits financiers	
18	Charges financières	
IV	Résultat financier (IV= 17-18)	

V	Résultat avant impôt bénéfice (V= III+IV)	
19	Produits exceptionnels	
20	Charges exceptionnelles	
VI	Résultat exceptionnel (VI= 19-20)	
VII	Résultat (Bénéfice ou perte) (VII= III+V+VI)	
21	Impôt sur le résultat	
RN	Résultat net (RN= VII-21)	

Source : Etabli par l'auteur:

Commentaires :

- La valeur ajoutée (VA) = Chiffre d'affaires (CA) – Consommations externe (CE). C'est une expression de la valeur qu'ajoute l'entreprise aux consommations externes (CE) qu'elle se procure auprès d'agents économiques qui lui sont extérieurs.
- L'excédent ou résultat brut d'exploitation (EBE)= VA + subventions d'exploitation – impôts et taxes – Charges d'exploitation.
- Il correspond au flux de trésorerie que pourra générer l'exploitation courante de l'entreprise lorsque tous les produits correspondants auront été encaissés et lorsque toutes les charges correspondantes auront été payées. L'excédent brut d'exploitation est une mesure de la rentabilité de l'entreprise.
- Le résultat financier est la différence entre les produits et les charges financières. Dans le cas d'une entreprise endettée, les charges financières d'intérêts sont lourdes et le résultat financier sera très souvent négatif. Une entreprise qui a des excédents de trésorerie qui rapportent dégage des revenus qui apparaîtront dans ses produits financiers.
- Le résultat exceptionnel retrace, le cas échéant, les opérations qui ne relèvent ni de l'exploitation, ni du financier comme par exemple la cession d'une immobilisation corporelle (immeuble, machine...).
- Le bénéfice (ou la perte) du compte de résultat est appelé le résultat net en analyse financière lorsque l'on soustrait l'impôt payé sur le résultat.
C'est à la base de ce résultat et des résultats antérieurs sur lesquels une entreprise va payer des dividendes aux actionnaires.

NB : Il n'a été possible d'avoir les états financiers d'une société publique ou mixte pour illustrer l'évolution du compte de résultat sur une période de 3 à cinq ans d'exploitation

2.4. Poids économique des entreprises publiques

Selon le rapport annuel du SCEP pour l'année 2018, le portefeuille public des EP se compose de 16 entreprises publiques, 5 entreprises publiques à participation participations publiques majoritaires (supérieures ou égales à 50%) et 10 entreprises à participations publiques directes inférieures à 50%. Le poids du secteur des 16 entreprises SPP à participations publiques majoritaires ou à 100% Etat peut être appréhendé à travers les indicateurs suivants pour l'année 2017 (voir tableau n°14 ci-dessous):

- Les charges de personnel: 4,5 milliards de FBU soit 0,88% du PIB 2017⁷
- La valeur ajoutée: 45,5 milliards de FBU, soit 0,90 du PIB 2017
- Le chiffre d'affaires : 205,7 milliards de FBU, soit 4,08% du PIB 2017
- Le total du bilan: 536,8 milliards de FBU, soit 10,65% du PIB 2017

⁷ Le PIB 2017 aux prix des facteurs selon le rapport annuel de La BRB pour l'exercice 2018 s'élevait à 5.036,9 milliards de BIF(voir page 25 du rapport

Tableau n°14 : Poids économique des EP/Année de référence 2017 en MFBU

Entreprise	Créée en	Tot Bilan	Ch Aff	VA	Salaires
1.AIR BURUNDI	1975	30 340	538	306	923
2. COGERCO	1984	2 181	-	766	767
3.ECOSAT	1987	16 879	10 887	374	417
4. ONATEL	1979	96 727	10 603	2 784	6 012
5. ONATOUR	1977	11 254	1 629	3 036	672
6. OTB	1971	52 231	51 870	306	11 530
7. OTRACO	1985	4 187	2 674	- 133	629
8. REGIDESO	1962	270 521	45 163	3 702	10 551
9. RPP	2007	4 457	1 656	767	258
10.SHTB	1977	7 393	353	54	263
11.SIP	1979	12 757	1 641	484	445
12. SOBUGEA	1981	7 950	6 841	5 579	3 048
13. SODECO	1992	2 391	281	112	438
14.SOGE MUMI	1992	4 778	5 724	574	680
15. SOSUMO	1982	5 376	63 856	26 853	7 391
16 SRDI	1973	7 443	2 060	- 51	467
		536 865	205 776	45 513	44 491

Source : Etabli par l'auteur sur base des rapports annuels du SCEP

NB : A titre d'exemple, l'Etat du Burundi va participer dans le capital social de nouvelles sociétés publiques suivantes pour l'exercice budgétaire 2021-2022 pour des montants indiqués ci-dessous :

- La Banque Agricole : 1.500.000.000 BIF
- La Banque des Femmes : 750.000.000 BIF
- La Banque des Jeunes : 750.000.000 BIF

2.5 La rentabilité financière du portefeuille public.

Le Secteur des EP est encore dépendant du budget de l'Etat. L'Etat verse aux EP des subventions d'équipement et/ou de fonctionnement et ces ressources d'origine publique transférées aux EP revêtent plusieurs formes :

- transferts directs du Budget Général de l'Etat ;
- recettes fiscales ou non fiscales collectées par l'Etat ou par d'autres organismes publics et reversées à certains EP.

Quant aux transferts des EP vers l'Etat, ils comprennent :

- les produits provenant des organismes financiers,
- les parts de bénéfices et contributions des établissements publics,
- les dividendes provenant des sociétés à participation publique,

Les sociétés à participation directe et majoritaire du Trésor dégagent des pertes ou des niveaux de bénéfices souvent insignifiants (voir tableau n°15 ci-dessous);

Tableau n° 15 : Le compte du bilan des EP pour l'année 2017

Entreprise	Cap Soc	Fonds Prop	Créances	Dettes	Tot Bilan	Res Net	Rent FP
1. Air BURUNDI	670	4 575	1 107	333	30 340	- 83	-12,4%
2. COGERCO	300	119	859	138	2 181	- 318	-106,0%
3. ECOSAT	80	688	10 149	15 584	16 879	69	86,3%
4. ONATEL	2 000	-17 784	6 174	114 517	96 727	- 6 053	-302,7%
5. ONATOUR	54	3 540	8 880	6 466	11 254	733	1357,4%
6. OTB	20 000	32 188	2 421	7 516	52 231	7 762	38,8%
7. OTRACO	1 363	2 142	356	1 586	4 187	10	0,7%
8. REGIDESO	55 451	168 852	62 362	28 982	270 521	- 7 921	-14,3%
9. RPP	3 947	3 952	1 601	391	4 457	181	4,6%
10.SHTB	7 825	6 574	76	818	7 393	-223	-2,8%
11.SIP	400	4 579	201	5 245	12 757	94	23,5%
12.SOBUGEA	46	4 813	7 950	134	7 950	1 695	3684,8%
13.SODECO	276	- 4 349	413	7 327	2 391	- 388	-140,7%
14. SOGE MUMI	30	- 170	2 171	4 947	4 778	- 359	-1188,7%
15.SOSUMO	2 145	26 218	2 361	19 657	5 376	12 969	604,6%
16 SRDI	35	- 3 421	2 769	10 676	7 443	22	62,9%
TOTAL	94 622	232 516	109 850	224 317	536 865	8 190	8,7%

Source : Etabli par l'auteur sur base des rapports annuels du SCEP

- Le faible niveau de rentabilité financière du portefeuille public s'explique aussi par la non maîtrise des politiques tarifaires et des projets d'investissements, ce qui conduit à des résultats structurellement faibles, voire négatifs et le non- paiement de dividendes;
- **EN 2017 :**
 - Les EP enregistrent une augmentation constante de leurs dettes. A fin 2017, l'encours des dettes des EP a atteint 224,3 milliards de FBU, représentant environ 4,4% du PIB.
 - Près de la moitié des EP (Sept sur seize) ont réalisé un résultat net négatif et elles n'ont pas par conséquent payé de dividendes à l'Etat.
 - Une étude approfondie sur les transferts et les relations financières entre l'Etat et les EP est à commanditer pour démontrer probablement que les transferts financiers réciproques sont en défaveur de l'Etat.

2.6. Normes de gestion et de transparence des EP.

Avant sa suppression, le SCEP a assuré le suivi de la mise en application du Décret n° 100/069 du 07 septembre 1998 portant sur les normes de gestion, de suivi et d'évaluation des Sociétés à Participation Publique pour instaurer plus la transparence dans la gestion.

Les sept (7) critères pris en considération pour l'évaluation du respect des normes minimales de gestion telles que définies par le décret mentionnés ci-dessus sont les suivants :

1. Régularité dans l'adoption du budget ;
2. Régularité dans le suivi de l'exécution du budget ;
3. Maîtrise des charges (surtout les frais du personnel) ;
4. Fiabilité et certification des comptes sociaux à travers un audit comptable et financier ;
5. Régularité dans l'adoption des comptes sociaux ;

6. Opérationnalité du système de contrôle interne ;
7. Transparence de la gestion de trésorerie et des placements

Le respect de ces normes n'a pas été régulièrement assuré, mais des améliorations notoires restent à faire dans beaucoup de SPP.

Le tableau n°16 ci-après indique l'évaluation de l'exécution relatif aux normes de gestion, de suivi et d'évaluation des sociétés à participation publique pour l'exercice 2017.

NB : Dans ce tableau, le chiffre **1** signifie que le critère ou la norme concernée a été réalisée tandis que le chiffre **0** signifie que rien n'a été fait par l'EP.

Tableau n°16: Normes de gestion de suivi et d'évaluation des SPP.

Critère S.P.P.	Adoption budget	Suivi du budget	Frais Personnel < 25% VA	certification des comptes	Adoption des comptes	Système de contrôle interne	Trésorerie et /ou placements	Cotation sur 7
	Régulier	Régulier	Maîtrise	Certifiés	Régulier	Opérationnel	Transparente	
Air Burundi	1	1	0	0	1	0	1	3
COGERCO	1	1	0	1	1	0	0	3
ECOSAT	1	1	0	0	0	0	1	3
Hôtel S N	0	1	0	0	0	0	1	3
ONATEL	1	1	0	0	0	0	1	3
ONATOUR	1	1	1	0	1	0	1	5
O.T.B.	1	1	0	0	0	0	0	2
OTRACO	1	1	0	0	0	0	1	3
REGIDESO	1	1	0	0	0	0	0	2
RPP	1	1	0	0	1	0	1	4
SIP	1	1	0	0	0	0	1	3
SOBUGEA	1	1	0	0	0	0	0	1

SODECO	1	1	0	1	1	0	1	5
SOG.MUM.	1	1	0	0	1	1	1	5
SOSUMO	1	1	0	0	1	0	1	4
SRDI	1	0	0	0	1	0	1	3
Total	15/16	15/16	1/16	2/16	8/16	1/16	12/16	

Source : Etabli par l'auteur sur base du rapport annuel du SCEP pour l'exercice 2017

Dans l'interprétation du tableau ci-dessus comportant un échantillon de 16 entreprises publiques, on remarque que :

- aucune entreprise publique ne remplit toutes les normes ; et même plusieurs entreprises se contentent de 2 ou 3 normes seulement sur un total de 7.
- La maîtrise de la masse salariale est faite par une entreprise seulement à savoir l'ONATOUR
- Les normes les plus respectées car faciles à réaliser sont :
 - L'adoption et le suivi du budget annuel
 - Le suivi de la trésorerie et des placements

L'audit et la certification des comptes qui conduisent au paiement des dividendes ne sont pas respectés par la majorité des sociétés publiques

2.7. Dividendes à l'Etat- actionnaire.

Le dividende correspond à la partie des bénéfices nets de la période reversée aux actionnaires. Le versement de dividendes n'est ni automatique ni figé. En effet, une société peut choisir de verser ou non des dividendes. Le versement du dividende et son montant sont votés par les actionnaires lors de l'Assemblée Générale.

Pour pouvoir distribuer des dividendes aux actionnaires, l'Assemblée Générale de la société doit constater l'existence d'un bénéfice annuel distribuable, ou puiser dans ses réserves.

Un prélèvement excessif sur les ressources de l'entreprise pour rémunérer les actionnaires peut pénaliser la capacité de financement du développement futur de l'entreprise.

Les actionnaires peuvent donc décider de ne verser que peu ou pas du tout de dividende en espérant ainsi que l'argent non distribué va être investi dans des projets de croissance, ce qui va permettre à terme d'augmenter les bénéfices de l'entreprise.

La partie des bénéfices nets non versés en dividendes est réinvestie dans l'entreprise et comptabilisée dans le compte « réserves » ou dans le compte « report à nouveau ».

Les dividendes prévus dans le BGE, exercice 2020-2021 et exercice 2021-2022 sont indiqués dans le tableau 17 ci-dessus.

Tableau n° 17 : Les dividendes prévus pour l'exercice 2020/2021 et 2021/2022

Dividendes	Prévu 2020-2021	Prévu2021-2022	Variation	%
Dividendes entreprises financières	991 042 893	1 099 551 261	108 508 368	10,9
Dividendes entreprises non financières	29 050 063 826	32 203 415 776	3 153 351 950	10,9
Autres dividendes	227 298	251 955	24 657	10,8
Total	30 041 334 017	33 303 218 992	3 261 884 975	10,9

Source : BGE exercices 2020-/2021 et 2021-2022

- Le constant actuel est que les audits de performances dans la gestion des sociétés publiques ne sont pas organisés pour permettre de connaître l'état de gestion de ces entités en vue de prendre des mesures de redressement ou de collecte des dividendes dus à l'Etat.
- Parmi les entreprises qui ont versé des dividendes à l'Etat figurent la BRARUDI, Global Ports services et le Fonds de Promotion de l'Habitat Urbain (qui sont des sociétés mixtes !!!!!).
- Les entreprises publiques constituent donc un lourd fardeau pour l'économie nationale et un drain sur les ressources du trésor public car la plupart de ces entreprises requièrent des subventions d'investissement car elles ne sont même pas en mesure de générer les revenus dont elles ont besoin pour financer leur fonctionnement courant.

Les comptes de gestion des entreprises publiques non financières se présentent comme suit pour l'année 2017(voir tableau n° 18 ci-dessous) :

Tableau n°18 : Le compte de gestion des EP pour l'exercice 2017

Entreprise	Ch Aff	VA	Salaires	MS/VA	MS/CA	Res Net	Dividendes
1. AIR BURUNDI	538	306	923	302%	171,56%	- 83	ND
2. COGERCO	-	766	767	100%		-318	ND
3. ECOSAT	10 887	374	417	111%	3,83%	69	ND
4. ONATEL	10 603	2 784	6 012	216%	56,70%	-6 053	ND
5. ONATOURL	1 629	3 036	672	22%	41,25%	733	ND
6. OTB	51 870	306	11 530	3768%	22,23%	7 762	ND
7. OTRACO	2 674	- 133	629	-473%	23,52%	10	ND
8. REGIDESO	45 163	3 702	10 551	285%	23,36%	- 7 921	ND
9. RPP	1 656	767	258	34%	15,58%	181	ND
10. SHTB	353	54	263	487%	74,50%	- 223	ND
11. SIP	1 641	484	445	92%	27,12%	94	ND
12. SOBUGEA	6 841	5 579	3 048	55%	44,55%	1 695	ND
13. SODECO	281	112	438	391%	155,87%	- 388	ND
14. SOGE MUMI	5 724	574	680	118%	11,88%	- 359	ND
15. SOSUMO	63 856	26 853	7 391	28%	11,57%	12 969	ND
16 SRDI	2 060	- 51	467	-916%	22,67%	22	ND
TOTAL	205 776	45 513	44 491	98%	21,62%	8 190	ND

Source : Etabli par l'auteur sur base des rapports annuels du SCEP

- D'après les informations récoltées au SCEP et au Ministère en charges des finances, même certaines EP qui ont réalisé des bénéfices n'ont pas payé de dividendes à l'Etat ;
- Les dividendes reçus par l'Etat proviennent en grande partie, des sociétés mixtes comme la BRARUDI, la SOSUMO, le FPHU et Global Port Services (Ex EPB)
- Le redressement des entreprises déficitaires est problématique car certaines comme l'ONATEL, la REGIDESO et la COGERCO sont à l'état critique de fonctionnement au regard de leur résultat net.

Chapitre 3. Causes majeures de la mauvaise performance des entreprises publiques

3.1. Cadre institutionnel d'actionnariat et de contrôle des entreprises publiques

- Selon les décrets – loi sur les établissements publics à caractère administratif, les établissements personnalisés de l'Etat et le Code des sociétés en ce qui concerne les sociétés à 100% Etat, les institutions ou organes qui sont en relation avec les entreprises publiques sont :
 - Les institutions centrales qui peuvent exercer les droits d'actionnaire à savoir la Présidence de la République, le Parlement, le Ministère en charge des Finances et le Ministère de tutelle de l'entreprise publique
 - Les autres institutions qui exercent les droits de contrôle et d'évaluation à savoir le Commissariat aux comptes, l'inspection Générale de l'Etat et la Cour des Comptes.
- Selon le Décret n°100/196 du 15 septembre 2016, portant sur les dispositions complémentaires de gouvernance des Entreprises publiques (EP) à savoir les Etablissements Publics à caractère Administratifs (EPA), des Administrations Personnalisées de l'Etat (APE) et les Sociétés à Participations Publiques(SPP), les organes de gouvernance sont les suivants (article 4):
 - L'Autorité de Tutelle
 - Le Conseil d'Administration
 - L'organe de direction
 - Le commissariat aux comptes

Le cadre institutionnel d'actionnariat et de contrôle des entreprises publiques est présenté à la figure 2 ci-dessous.

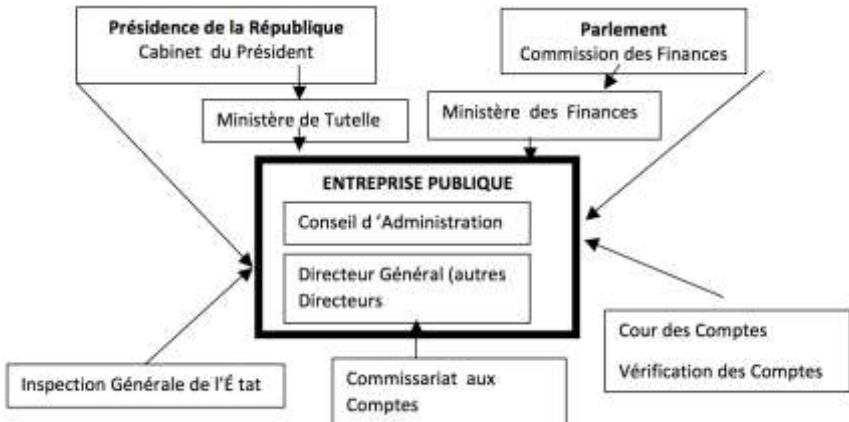


Figure2 : cadre institutionnel d'actionnariat et de contrôle des entreprises publiques

NB : la Présidence de la République n'intervient pas directement dans l'exercice des droits d'actionnariat, elle reste essentielle dans la nomination des membres du Conseil d'Administration et du Directeur Général et autres Directeurs opérationnels.

- Conformément à l'article 5 du décret cité ci haut, la nomination des membres de ces organes doit suivre les critères suivants :
 - La compétence (pas de précision du domaine de compétence)
 - L'intégrité (pas de précision des aspects ou exemple d'intégrité)
 - La moralité (pas de précision des aspects ou exemple de moralité)

- Selon l'article 10 du même décret, l'organe de Direction et celui d'administration sont tenus de doter l'EP des outils de gestion notamment :
 - Un plan stratégique ;
 - Un plan d'action annuel ou pluriannuel
 - Un manuel de s procédures ;
 - Un cahier de charges signé par chaque membre avec l'autorité de Tutelle
 - Un acte d'engagement aux objectifs SMART signé avec le reste du personnel

- Les membres des Conseils d'Administration, les Directeurs Généraux et autres Directeurs opérationnels sont nommés, par décret présidentiel, sur recommandation du ministère de tutelle sans avis ou note présentée par le conseil d'administration. Or si le Conseil d'administration doit ratifier formellement la nomination du Directeur général, dans les faits, il ne joue aucun rôle dans sa nomination et ne rejette pas le choix de l'État.

Ainsi se trouve dilué le pouvoir du Conseil d'administration, ce qui laisse les pouvoirs publics exposés à la critique selon laquelle l'on nomme les administrateurs à partir de leur loyauté politique et non sur la base de leurs qualifications et compétences.

Les critères de nomination même imprécis et les outils de gouvernance ne sont donc pas respectés, entraînant une mauvaise performance des entreprises

3.2. Les causes majeures de la mauvaise performance des EP

Même si beaucoup d'initiatives de la part du Gouvernement ont été faites pour bien gérer le patrimoine de l'Etat en restructurant, en privatisant ou en faisant signer des contrats de performance entre les gestionnaires publics, les résultats restent toujours mitigés

- les rapports du SCEP ont montré que les EP qui ont été créées dans les années 1980 sont presque en faillite, donnant ainsi une mauvaise impression aux pouvoirs publics de leur interventionnisme et de leur manquement à la bonne gestion des biens publics.
- les bailleurs de fonds ne sont plus motivés pour financer la création des entreprises publiques nouvelles puisque même celles qui existent déjà devraient être liquidées ou privatisées (l'initiative privée est beaucoup plus encouragée par rapport à l'initiative publique).
- Beaucoup de sociétés mixtes où le capital social est partagé entre le secteur public et le secteur privé montrent toujours un avantage certain au niveau des bénéfices financiers et dividendes versés à l'Etat. Ici on pourrait citer pour exemples les bonnes performances des sociétés mixtes de banques et d'assurances grâce à leurs lois spécifiques sous le contrôle de la Banque de la République du Burundi-BRB ou de l'Agence de Régulation et de Contrôle des Assurances-ARCA.

Les déterminants majeurs de la mauvaise performance du secteur des EP peuvent se résumer dans les points ci-dessous⁸.

a) Visibilité insuffisante du rôle de l'Etat-actionnaire

Pour la plupart des fonctions d'actionnaire, la responsabilité est assez diffuse, surtout pour la nomination des administrateurs. Personne ne semble véritablement endosser la responsabilité de vérifier qu'un cadre de gouvernement de haute qualité est en place. Le degré de responsabilité du conseil d'administration et de chaque organisme de surveillance est relativement faible.

Le rôle de l'Etat-actionnaire n'est pas suffisamment visible car le ministère en charge des finances censé incarner ce rôle, ne s'est pas encore doté d'une véritable structure de veille et de pilotage visant à accompagner les

⁸ Source : Le secteur des entreprises publiques au Maroc ; Rapport de la Cour des Comptes

EP dans la mise en œuvre de leurs stratégies, à améliorer leurs performances et à les hisser à un niveau d'organisation et de contrôle interne leur permettant de migrer vers un management axé sur les résultats et la performance.

b) Pilotage stratégique non techniquement encadré

Même si le secteur a fait l'objet de plusieurs réformes, les problématiques liées à son pilotage stratégique, à ses relations avec l'Etat-actionnaire et à sa gouvernance demeurent d'actualité.

Le pilotage stratégique censé être incarné par les ministères de tutelle sectorielle (autorité de tutelle), n'est pas fortement et techniquement encadré car les membres des organes de direction ou d'administration varient au regard des savoir-faire des responsables mis en place et de l'intérêt qu'ils portent à tel ou tel EP.

Après la suppression du SCEP, la fonction de l'Etat-actionnaire, relevant du ministère en charge des finances, est actuellement incarnée par la Direction Générale du Portefeuille de l'Etat avec sa Direction en charge des Réformes des Sociétés à Participations Publiques.

Ces directions sont encore peu visibles car elles ne disposent pas encore des attributs de cette fonction en termes de mécanismes juridiques permettant d'exécuter les décisions affectant les mouvements de portefeuille et la gouvernance des EP.

Elles ne disposent pas d'états financiers consolidés selon des normes aptes à donner une image fidèle du patrimoine, de la situation financière et des résultats des EP.

c) Cadre juridique et institutionnel contraignant

La supervision des EP par l'Etat puise son fondement dans les textes de création des EP qui prévoient expressément leur rattachement à un Ministère de tutelle. Ce rattachement n'est pas en principe d'ordre hiérarchique car ces EP bénéficient, de par la loi, de la personnalité juridique

et de l'autonomie financière. Ce rattachement a plutôt trait aux aspects relatifs à leurs stratégies d'intervention sectorielle et à leur cohérence avec les politiques publiques décidées par le Gouvernement.

Cette situation est à l'origine de beaucoup de doublons et de chevauchements de compétences entre l'Etat et les EP, avec comme conséquence une mauvaise allocation des ressources publiques. Parfois, des missions identiques sont accomplies à la fois par des ministères de tutelle et des EP sous tutelle.

d) Suivi insuffisant et non uniformité des ministères de tutelle

Le rôle de tutelle de l'Etat consiste à veiller à ce que les EP accomplissent leurs missions statutaires en harmonie avec les politiques sectorielles définies par l'Etat.

Force est de constater que dans la pratique la tutelle n'est pas suffisamment cernée et ses mécanismes ne sont pas définis avec précision.

Pour le contrôle de l'action des EP et leur ancrage stratégique dans les politiques publiques, aucun texte juridique n'en précise les modalités (code des bonnes pratiques de gouvernance des entreprises publiques).

Les liens relativement distants entre les ministères et les EP laissent ces derniers parfois livrés à eux-mêmes, les amenant parfois à faire des arbitrages relevant en principe des compétences de l'Etat. Dans ces circonstances, la tutelle technique paraît fonctionner plutôt en réaction qu'en anticipation.

e) Non uniformisation des instruments de pilotage stratégique—

Le pilotage stratégique est exercé selon des modalités différentes en fonction de la culture et des traditions de chaque ministère et des spécificités des EP qui en relèvent. Ainsi, quatre cas de figure peuvent se dégager.

1. Certains ministères peuvent se doter de vraies stratégies sectorielles et en faire une feuille de route guidant l'action de tous les intervenants (Etat, EP, secteur privé et partenaires).
2. D'autres ministères peuvent intervenir dans plusieurs secteurs d'activité mais ne disposent pas de stratégies sectorielles couvrant tous leurs domaines d'intervention.
3. Le troisième cas de figure est celui des ministères n'ayant pas de stratégies sectorielles pour tous leurs domaines de compétences. De ce fait, les plans adoptés par les EP ont tendance à s'ériger en politiques publiques
4. Le quatrième cas de figure est celui des ministères ayant arrêté une stratégie sectorielle, mais ne parvenant pas à s'assurer de sa cohérence avec les EP opérant dans leurs secteurs.

e) Non renforcement des outils de Gouvernance des EP⁹

Concernant la gouvernance, le souci de développement des outils de gouvernance est resté omniprésent dans les projets de réformes adoptées par l'Etat dans le secteur des EP.

Par exemple, les Représentants de l'Etat dans les EP doivent en principe signer un acte d'engagement de performance et une lettre de mission relative au cahier de charges de leur mission indiquant les objectifs SMART (Spécifiques, Mesurables, Atteignables, Réalistes et réalisables dans un Temps) sur lesquels ils sont évalués.

Il n'y a eu de progrès significatif enregistré dans ce domaine malgré le renforcement du rôle des conseils d'administration et le principe de fonctionnement des sociétés publiques comme les sociétés du secteur privé

- Les contrats de programme, les actes d'engagement de performance ou les lettres de mission qui visaient à renforcer le principe de la

⁹Décret n° 100/196 du 15 septembre 2016, portant dispositions complémentaires de gouvernance des Etablissements Publics à caractère Administratifs (EPA), des Administrations Personnalisées de l'Etat (APE) et des Sociétés à Participations Publiques(SPP).

corrélation entre la responsabilité et la reddition des comptes ne sont ni respectés ni opérationnels.

- Il n'y a pas de rapport annuel sur le fonctionnement de ces structures à transmettre au Parlement avant l'adoption du Budget Général de l'Etat;
- la généralisation de la certification des comptes annuels n'est effective ;
- les conditions de nomination des dirigeants des EP et des Représentants de l'Etat aux Conseils d'administration n'ont pas encore été fixées ou appliquées de façon impartiale et concurrentielle ;

f) Organes de gouvernance non érigés en espace de délibération stratégique adéquate

Le pilotage stratégique comporte encore de nombreuses faiblesses dans la majorité des EP. Les aspects liés au fonctionnement des organes délibérants des EP méritant une mise à niveau ont trait notamment :

- à la fréquence encore limitée des réunions des organes délibérants ;
- à la représentation au sein des conseils d'administration qui souffre de l'absence d'un dispositif précis en la matière, ce qui conduit dans certains cas à la nomination d'administrateurs n'ayant pas les qualifications professionnelles requises ;
- aux ordres du jour trop chargés et parfois moins pertinents ;
- à l'absence d'un dispositif réglementaire qui précise les conditions de nomination des représentants de l'Etat au sein des organes délibérants des EP ;
- au manque d'efficacité de certains organes délibérants qui souffrent de carences institutionnelles et organisationnelles ;

g) Non renforcement du système de Contractualisation (contrats de programme)

La contractualisation des rapports entre l'Etat et les EP permet d'arrimer l'action de ces derniers aux stratégies nationales et de fixer les engagements des deux parties, en particulier en termes de :

- vision stratégique en adéquation avec les orientations des pouvoirs publics ;
- projets d'investissements et de programmes d'actions à réaliser par les EP en conformité avec la politique gouvernementale ;
- rétablissement de la viabilité économique et financière des EP ;
- amélioration de l'offre et de la qualité des prestations et services fournis ;
- renforcement de la qualité de gestion, de l'amélioration du contrôle interne, de la rationalisation des charges et de l'amélioration de la performance ;
- amélioration des produits et dividendes à remonter au Trésor ;
- amélioration du cadre et des pratiques de gouvernance.

Le constat est que le temps de négociation de certains contrats-programmes a été souvent long, pouvant durer plusieurs mois, voire plusieurs années sans certitude d'aboutir, au final, à un accord réalisable. Parfois, l'Etat ne respecte pas ses engagements en raison de contraintes budgétaires ou de considérations d'ordre social, notamment en ce qui concerne les relèvements tarifaires de services publics de base comme l'eau, l'électricité et le transport.

Du fait de la lourdeur de son processus de négociation et de finalisation et de l'importance de l'expertise qu'il met en œuvre pour sa préparation, le contrat-programme est resté peu utilisé. Il a été plutôt destiné aux grandes EP engagées dans des programmes d'investissements lourds ou à des EP rencontrant des difficultés ou en voie de restructuration.

h) Irrégularité de la reddition des comptes

Les entreprises publiques sont assujetties aux mêmes normes de comptabilité et d'audit que les sociétés privées.

Le principal instrument de reporting sur le secteur des EP est le rapport annuel sur les EP les EPA et APE qui doit en principe être annexé aux projets de loi de finances. Ce document mérite d'être produit afin de devenir un réel support d'information et de communication de l'Etat dans ses rôles

d'actionnaire et de stratégie et au Parlement en son de contrôleur de l'action gouvernementale.

Les agrégats qui doivent être dans le rapport (chiffre d'affaires, valeur ajoutée, masse salariale, dettes, créances et résultat net, dividendes payés, etc.) ne sont pas régulièrement produits et transmis à la Cour des Comptes et au Ministère en charge des finances pour leur permettre de savoir la réalité des performances du secteur des EP.

i) Fonctionnement non adéquat des organes délibérants

Les textes juridiques relatifs aux EP déterminent la composition de leurs organes de gouvernance. Cette composition ne répond pas à des critères précis pour la désignation des administrations à représenter et du nombre de ses organes délibérants. Cette situation à l'origine d'insuffisances dans le fonctionnement des organes de gouvernance de certains EP, est due notamment au profil des administrateurs désignés.

Les représentants des ministères agissent souvent en porte-parole de leurs administrations respectives en reléguant au second plan leur rôle de défendre et de préserver l'intérêt social de l'entreprise publique ;

Certains administrateurs désignés pour participer aux conseils d'administration de certaines EP fortement techniques, n'ont pas toujours les compétences requises, ni les qualifications professionnelles pour assumer leurs fonctions.

En conséquence, dans certaines EP, la tenue des réunions des organes de gouvernance se réduit à une simple formalité. Le conseil d'administration est ainsi désresponsabilisé de ses prérogatives sur les questions stratégiques au profit soit de la Direction Générale, soit de l'autorité d'approbation incarnée par le ministère de tutelle ou celui en charge des finances.

k) Absence de règles dans le choix des administrateurs

Le choix des administrateurs est une question particulièrement complexe dans les EP d'autant plus que les contraintes imposées par les textes ne sont pas de nature à favoriser la constitution d'organes de gouvernance répondant aux standards internationaux. Un code des bonnes pratiques de gouvernance des EP devrait fixer les conditions de choix des administrateurs.

L'examen des statuts et des rôles des administrateurs a permis de dégager les constatations suivantes :

- absence de règles régissant la nomination et les rôles des administrateurs indépendants,
- non définition de la qualité des administrateurs dans la majorité des EP, les textes de création se limitant à désigner la provenance des administrateurs au sein des organes de gouvernance sans exigence de l'expertise qu'ils doivent posséder.

Par exemple, le code devrait prévoir ce qui suit :

- le représentant de l'Etat doit être choisi sur la base de critères privilégiant la compétence professionnelle, notamment dans les domaines technique, économique et financier ainsi que l'expertise en relation avec l'activité de l'organisme ;
- chaque représentant de l'Etat ne peut siéger dans plus de trois organes délibérants à la fois, hors comités ;
- la durée du mandat des représentants de l'Etat doit être limitée à quatre années, renouvelables une seule fois pour chaque organisme.

Conclusion

L'élaboration de la loi de finances portant Budget Général de l'Etat, exercice 2021-2022 a été faite dans un contexte de poursuite de la politique budgétaire prudente et de priorisation dans la gestion du budget de l'Etat, l'objectif est d'atteindre un taux de croissance de 3,6% en 2021-2022. Ce taux de croissance est largement inférieur au 8% prévu dans le PND pour la même période

Pour l'Exercice 2021-2022, les ressources globales du Budget général de l'Etat sont évaluées à 1.563,3 milliards de BIF contre 1.422,81 milliards en 2020/2021, soit une augmentation de 9,9%. Quant aux charges, elles passent de 1.576,03 milliards de BIF en 2020-2021 à 1.715,11 milliards en 2021-2022 soit un accroissement de 8,8%.

Les recettes fiscales dépasseront pour la première fois les mille milliards (car elles atteindront 1.081,2 milliards de BIF. Il en est de même pour les recettes non fiscales (dont les dividendes des entreprises publiques) qui dépasseront les cent milliards car elles s'élèveront à 114,3 milliards de BIF. Par rapport aux recettes totales, les ressources prévues concernant les dividendes des entreprises publiques s'élèveront à 33,3 milliards, ce qui ne représentent que 2,1% des recettes totales, mais 29,1% des recettes non fiscales.

Le BGE va rester déficitaire car le déficit global s'élève à 151,8 milliards de BIF en 2021-2022 contre 153,2 milliards en 2020-2021, mais il y aura une diminution de 1,5%.

Le financement du déficit continuera à provenir en grande des emprunts intérieurs pour un montant de 138,3 milliards de BIF (91,1%) et des emprunts extérieurs pour un montant de 13,5 milliards (8,9%).

Le poids du secteur des SPP à participation participations publiques majoritaires ou à 100% Etat est considéré comme lourd s'il est appréhendé à travers les indicateurs suivants pour l'année 2017 :

- Charges de personnel: 44,5 milliards de FBU soit **0,88% du PIB 2017**
- Valeur ajoutée : 45,5 milliards de FBU, soit **0,90 du PIB 2017**
- Chiffre d'affaires : 205,7 milliards de FBU, soit **4,08% du PIB 2017**
- Total du bilan : 536,8 milliards de FBU ,soit **10,65% du PIB 2017**

D'après les informations récoltées au SCEP et au Ministère en charges des finances, même certaines EP qui ont réalisé des bénéfices n'ont pas payé de dividendes à l'Etat. Aussi, le constat actuel est que les audits de performances dans la gestion des sociétés à participation publique ne sont pas organisés pour permettre de connaître l'état de gestion de ces entités en vue de prendre des mesures de redressement ou de collecte des dividendes dus à l'Etat.

Enfin, les critères de nomination même si ils sont encore imprécis, les organes de gouvernance affichent des insuffisances qui entraînent une mauvaise performance des entreprises publiques.

Les causes majeures de la mauvaise performance du secteur des EP sont les suivantes :

- Une visibilité insuffisante du rôle de l'Etat-actionnaire
- Un pilotage stratégique non techniquement encadré
- Un cadre juridique et institutionnel contraignant
- Un suivi insuffisant et non uniforme par les ministères de tutelle
- Des instruments non uniformes de pilotage stratégique
- Un non renforcement des outils de Gouvernance des entreprises publiques
- Des organes de gouvernance non érigés en espace de délibération stratégique adéquate
- Un non renforcement du système de Contractualisation (contrats de programme)
- Une irrégularité de la reddition des comptes
- Absence de règles dans le choix des membres des organes d'administration et de direction

Recommandations

Pour la transparence de la gestion du Budget Général de l'Etat

- Depuis plusieurs années, un même montant de 18 milliards de BIF sans base de calcul réaliste est toujours prévu en recettes fiscales et dépenses exonérées.
Il faut à travers une étude approfondie, faire une analyse détaillée de l'efficacité des exonérations et leur contribution à la promotion des investissements durables au Burundi.
- Il faut commanditer une étude approfondie sur les transferts et les relations financières entre l'Etat et les EP pour démontrer probablement que les transferts financiers réciproques sont en défaveur de l'Etat.

Pour la transparence de la gestion des entreprises publique

1. Une forte visibilité du rôle de l'Etat actionnaire.

Pour la plupart des fonctions d'actionnaire, la responsabilité est assez diffuse, surtout pour la nomination des administrateurs. Personne ne semble véritablement endosser la responsabilité de vérifier qu'un membre des organes de gestion a les qualifications requises.

Pour que la fonction de l'Etat-actionnaire soit convenablement assurée et suffisamment visible, il faut créer un service indépendant d'actionnaire fort en individualisant cette fonction de manière à l'isoler des autres attributions de la tutelle financière et du contrôle financier, en la logeant dans une structure qui lui est spécialement dédiée.

La structure proposée est la création d'une Agence des Participations de l'Etat, un établissement public à caractère administratif.

2. Une politique officielle claire au sujet de l'actionnariat de l'Etat

Le ministère en charge des finances devrait arrêter une politique de dividendes claire et de retour sur investissement et s'inscrire dans la logique d'une gestion de portefeuille prenant en compte la rentabilité du patrimoine de l'Etat.

Ces dernières années, la politique officielle des pouvoirs publics vis-à-vis des entreprises publiques a été de les restructurer ou de les privatiser. Cette politique n'a pas porté ses fruits puisqu'elle n'a pas abouti à un retrait substantiel de l'Etat dans la gestion des entreprises publiques. Il n'en demeure pas moins que l'État est appelé à conserver des parts importantes dans les entreprises publiques pour bien des années à venir.

Mais l'État doit se compter en actionnaire éclairé et actif en définissant une stratégie actionnariale claire et transparente, notamment par l'élaboration et le suivi de procédures méthodiques de nomination au Conseil d'administration et les modalités d'exercice des droits d'actionnaires.

Cette politique pourrait aussi préciser les garanties offertes par l'État aux gestionnaires des entreprises publiques.

3. Un suivi de près la performance des sociétés à participation publiques minoritaires de l'Etat.

L'entité actionnaire/ Agence des Participations de l'Etat devra suivre de près la performance des sociétés à participation publique minoritaire en insistant sur l'établissement de contrôles internes stricts, de comptes rendus financier de haute qualité, d'un comité d'audit indépendant, ainsi que sur la divulgation et l'agrément préalable de toute transaction menée avec une partie/société apparentée et la mise en lumière de tout autre conflit d'intérêt.

4. Un suivi régulier et uniforme des EP par les ministères de tutelle

Les ministères de tutelle devraient collaborer avec la nouvelle entité actionnaire dans le but d'établir des buts élevés, d'ordre commercial et non commercial pour chaque entreprise.

À l'heure actuelle, l'État ne veille pas à ce que les membres des conseils d'administration soient suffisamment rémunérés (et la plupart d'entre eux ne le sont pas) pour attirer de nouveaux candidats qualifiés qui seront exposés à des responsabilités professionnelles et civiles accrues.

Au regard des principes de l'OCDE, différents instruments de pilotage devraient être utilisés :

- rencontres stratégiques annuelles des secteurs,
- contrats de performance liant les dirigeants d'EP et les ministères de tutelle technique,
- lettres de mission données aux dirigeants au moment de leur nomination,
- fixation de la rémunération en fonction des performances réalisées et des résultats obtenus.

5. Renforcement du pouvoir des Conseils d'Administration des EP

Les modalités modernes du gouvernement d'entreprise privilégient beaucoup la concentration et le renforcement du pouvoir du conseil d'administration. En règle générale, le conseil d'administration de l'entreprise publique au Burundi n'est pas toujours fort, professionnel ou responsable de ses actes. Les membres des conseils d'administration semblent œuvrer dans l'intérêt des pouvoirs publics ou de la personne qui les a nommés, et non au profit de l'entreprise publique.

Les conseils d'administration n'ont pas tous le pouvoir de leurs homologues du secteur privé, dont celui d'engager et de limoger le Directeur général. Le conseil d'administration « approuve sans discussion » les nominations décidées par le Président de la République et le Ministre de tutelle et il n'a

pas le pouvoir de limoger aucun membre de l'équipe de direction. Cet état de fait, de manière considérable, sape le conseil d'administration en réduisant son pouvoir et l'autorité qu'il exerce sur la direction et renforce la perception de l'ingérence du politique dans les entreprises publiques

6. Une mise à niveau au niveau de la représentation au sein des conseils d'administration

Les aspects liés au fonctionnement des organes délibérants des EP méritent une mise à niveau au niveau de la représentation au sein des conseils d'administration qui souffrent de l'absence d'un dispositif précis en la matière,

- permettant la nomination d'administrateurs ayant les qualifications professionnelles requises ;
- précisant les conditions de nomination des représentants de l'Etat au sein des organes délibérants des EP (Comité de direction et Conseil d'administration);
- permettant du reporting immédiat des travaux des Organes Délibérants des EP.

Un code des bonnes pratiques de gouvernance des EP devrait fixer les conditions de choix des administrateurs. Par exemple, le code devrait prévoir que :

- Un Directeur ou un Administrateur représentant de l'Etat doit être choisi sur la base de critères privilégiant la compétence professionnelle, notamment dans les domaines technique, économique et financier ainsi que l'expertise en relation avec l'activité de l'organisme ;
- des règles claires régir la nomination et les rôles des administrateurs indépendants.

7. Contractualisation des rapports entre l'Etat et les Entreprises Publiques

La contractualisation des rapports entre l'Etat et les EP doit être un outil efficace fixant les engagements réciproques des deux parties dans un cadre de cohérence négocié, tout en laissant aux EP un maximum d'autonomie de gestion.

De même, un guide méthodologique de la contractualisation des relations entre l'Etat et les EP doit être élaboré par le ministère en charge des finances pour fixer la démarche contractuelle en vue de sa généralisation progressive.

8. Reddition régulière des comptes des entreprises publiques

Les entreprises publiques doivent déposer leurs états financiers à la Cour des Comptes. Dans les faits, les entreprises publiques tardent à dresser leurs états financiers, qui, bien souvent, ne sont pas disponibles.

Les entreprises publiques devraient se doter d'un comité d'audit qui serait chargé de superviser les relations entre les commissaires aux comptes extérieurs et internes et de gérer les conflits d'intérêts. Ce comité devrait se composer d'administrateurs indépendants, de préférence.

Le rapport annuel sur les EP accompagnant les projets de loi de finances doit être produit afin de devenir un réel support d'information et de communication de l'Etat dans ses rôles d'actionnaire, de stratège et de contrôleur.

Les agrégats qui doivent être dans le rapport (chiffre d'affaires, valeur ajoutée, masse salariale, dettes, créances et résultat net, etc.) doivent indiquer la réalité des performances du secteur des EP du fait qu'ils sont calculés essentiellement à partir d'informations quantitatives fournies par les EP.

Annexe 1 : La liste des sociétés classées par catégorie juridique en 1999

Les Sociétés publiques (S.P.) et Etablissements publics a caractère commercial

	Nom abrégé	Nom de la société	Ministère de tutelle	Situation actuelle
1	AIR BURUNDI	AIR BURUNDI	Transports	Inchangée
2	BCC	Burundi Coffee Company	Commerce	Liquidée
	CADEBU	Caisse d'Epargne du Burundi	Finances	Liquidée
3	CAMOFI	Caisse de mobilisation et de financement		Liquidée
4	CNI	Centre National Informatique	Finances	Privatisée
5	COGERCO	Compagnie de gérance du coton	Agriculture	Inchangée
6	COTEBU	Complexe textile de Bujumbura	Industrie	Liquidée
7	CPI	Centre de Promotion Industrielle	Commerce	Privatisée
8	ECODI	Établissement public d'importation des articles de bureau	Commerce (fusion EPIMABU-ONC-ONIMAC)	Liquidée
9	ECOSAT	Encadrement des constructions sociales et aménagement des terrains	Équipements	Liquidée
10	FADI	Fabrication et Distribution des Insecticides		Privatisée
11	Ferme de KIRYAMA	Elevage	Agriculture	Privatisée
	Ferme de KARUZI	Elevage	Agriculture	Privatisée

12	FOSIP	Fonds de soutien à l'investissement privé	Planification du développement	Liquidée
13	FDC	Fonds de développement communal	Développement communal	Transformée en FONIC
14	FONIC			
	MINOTERIE DE MURAMVYA	Fabrication de farine	Industrie	Privatisée
15	INABU	Imprimerie nationale du Burundi	Communication	Privatisée
16	LCB	Laiterie centrale de Bujumbura	Agriculture	Privatisée
17	ONAMA	Office national de la mécanisation agricole	Agriculture	Liquidée
18	OMC	Office de Construction Militaire	Défense	Restructurée
19	ONAPHA	Office national pharmaceutique	Industrie	Faillite
20	ONATEL	Office national des télécommunications	Télécommunication	Inchangée
21	ONATOUR	Office national de la tourbe	Énergie	Inchangée
22	OPHAVET	Office pharmaceutique vétérinaire	Élevage	Privatisée
23	OTB	Office du thé du Burundi	Agriculture	Inchangée
24	OTRACO	Office des transports en commun	Transports	Inchangée
25	REGIDESCO	Régie de distribution d'eau et d'électricité	Énergie	Inchangée
26	SIP	Société immobilière publique	Équipements	Inchangée
27	SOFIDHAR	Société de financement et de développement de l'habitat rural	Travaux publics & Équipement	Transformée en FONIC
28	SRDs	Sociétés régionales de développement	Agriculture & Élevage	Liquidée

Les Sociétés mixtes (S.M.)

	Nom abrégé	Nom de la société	Ministère de tutelle	Situation actuelle
1	APEE	Agence de promotion des échanges extérieurs	Commerce	Liquidée
2	ARNAULAC		Transports	Privatisée
3	BANCOBU	Banque commerciale du Burundi	Finances	Inchangée
4	BCB	Banque de crédit de Bujumbura	Finances	Inchangée
5	BNDE	Banque nationale de développement économique	Finances	Inchangée
6	BRARUDI	Brasseries et limonaderies du Burundi	Industrie	Inchangée
7	BUMINCO	Burundi Mining Company	Mines	Liquidée
8	BBCI	Banque burundaise pour le commerce et l'investissement	Finances	Inchangée
9	BPB	Banque populaire du Burundi	Finances	Liquidée
10	CLUB DES VACANCES	Opérateur touristique	Tourisme	Liquidée
11	EPB	Exploitation du port de Bujumbura	Transports	Transformée en Global Ports Services
12	FNG	Fonds national de garantie	Planification du développement	Liquidée
13	FPHU	Fonds de promotion de l'habitat urbain	Travaux publics & Équipements	Inchangée

14	HOTEL NOVOTEL	Hôtel Novotel	Tourisme	Privatisée
15	HOTEL SOURCE DU NIL	Hôtel Source du Nil	Tourisme	Faillite
16	HPB	Huilerie de palme du Burundi	Agriculture	Inchangée
15	OCIBU	Office des cafés du Burundi	Agriculture	Transformée en ARFIC puis ODECA
17	RUZIZI	Exploitation du café Robusta	Agriculture	Privatisée
18	SBF	Société burundaise de financement	Finances	Privatisée
19	SICOPP	Société d'Importation et commercialisation des produits pétroliers	Commerce	Privatisée
20	SER	Société d'exploitation de la ferme de Randa	Élevage	Liquidée
21	SIRUCO	Confection de vêtements; importation de divers produits de consommation	Commerce	Privatisée
22	SOBUGEA	Société burundaise de gestion aéroportuaire	Transports	Inchangée
23	SOCABU	Société d'assurance du Burundi	Finances	Inchangée
24	SODECO	Société de déparchage et de commercialisation	Agriculture	Privatisée partiellement
25	SOGEMAC	Société de gestion du marché central de Bujumbura	Intérieur (Mairie de Bujumbura)	Faillite causée par un incendie

26	SOGESTAL KAYANZA	Société de gestion des stations de lavage de Kayanza	Agriculture	Privatisée partiellement
27	SOGESTAL KIRIMIRO	Société de gestion des stations de lavage de Kirimiro	Agriculture	Privatisée partiellement
28	SOGESTAL KIRUNDO	Société de gestion des stations de lavage de KIRUNDO	Agriculture	Privatisée partiellement
29	SOGESTAL MUMIRWA	Société de gestion des stations de lavage de Mumirwa	Agriculture	Privatisée partiellement
30	SOGESTAL NGOZI	Société de gestion des stations de lavage de Ngozi	Agriculture	Privatisée partiellement
31	SOKINABU	Société d'exploitation du quinquina du Burundi	Agriculture	Liquidée
32	SOSUMO	Société sucrière du Moso	Industrie	Inchangée
33	TELECEL- BURUNDI	Téléphonie cellulaire du Burundi	Télécommunication	Privatisée
34	UCAR	Union commerciale d'assurances et de réassurances du Burundi		Privatisée
35	VERRUNDI	Verrerie du Burundi	Industrie	Faillite

Bibliographie

Textes de loi

- Loi N° 1/35 du 04 Décembre 2008 relative aux finances publiques
- La loi n°1/20 du 25 Juin 2021 portant la fixation du Budget Général de la République du BURUNDI pour l'exercice 2021-2022
- Loi N°1 / 13 du 15 Mai 2020 portant Fixation du Budget Général de la République du Burundi pour l'Exercice 2020-2021
- La loi n°1/14 du 30 Juin 2019 portant la fixation du Budget Général de la République du BURUNDI pour l'exercice 2019-2020
- Loi n°1/09 du 30 mai 2011 portant Code des sociétés privées et des Sociétés à Participation Publique
- Décret-loi n° 1/123 du 26 juillet 1988 sur les Etablissements à caractère Administratif (EPA)
- Décret-loi n° 1/24 du 13 juillet 1989 sur les Administrations Personnalisées de l'Etat (APE)
- Décret n°100/069 du 07 septembre 1998 relatif aux normes de gestion, de suivi et d'évaluation des Etablissements à caractère Administratif, des Administrations Personnalisées de l'Etat et des Sociétés à Participation Publique (SPP)
- Décret n° 100/030 du 27 février portant réorganisation du Service Chargé des Entreprises Publiques
- Décret n°100/196 du 15 septembre 2016 portant dispositions complémentaires de gouvernance des Etablissements à caractère Administratif, des Administrations Personnalisées de l'Etat et des Sociétés à Participation Publique (SPP).

Documents consultés

- Plan National de Développement du Burundi, juin 2018
- Organigramme du Ministère des Finances, du Budget et de la Planification Economique, site : finances.gov.bi
- Exposé des motifs du Projet de loi portant fixation du Budget Général de l'Etat pour l'exercice 2021-2022

- Commentaires de la Cour des Comptes sur le Projet de loi portant fixation du Budget Général de l'Etat pour l'exercice 2021-2022
- OCDE : Lignes directrices sur la gouvernance des entreprises publiques
- La gouvernance des entreprises publiques au Maroc (Azi EL IDRISSE, Université de Lille/France, 2017)
- Rapport annuel du SCEP pour l'année 2017
- Rapport annuel du SCEP pour l'année 2018
- Rapport annuel du SCEP pour l'année 2019