



Page réalisée par A. Herizo, en collaboration avec le Bureau du FMI Antananarivo

Les arriérés des dépenses publiques

Les arriérés de dépenses publiques sont des obligations financières de l'administration publique dont le paiement n'a pas été effectué à l'échéance prévue. Concrètement, la définition d'un arriéré de paiement peut varier d'un pays à l'autre parce que l'échéance de paiement peut ne pas être clairement indiquée dans les lois, les règlements ou les politiques en vigueur. Par exemple, dans certains pays, les échéances de paiement pour la fourniture de biens et de services sont définies uniquement dans des contrats individuels. Dans d'autres, l'échéance est définie dans une loi ou un règlement. Cependant, la pratique internationale sur ce qui constitue un retard acceptable entre la réception et le paiement des factures varie entre 30 et 120 jours.

Les dépenses impayées peuvent être nées d'une obligation légale (salaires, pensions, remboursement de TVA), ou d'un engagement contractuel bien précis (prestations rendues à l'administration publique sous forme de biens et/ou services), ou d'une prestation d'un service continu (eau/électricité/télécommunication). Le montant des arriérés de dépenses correspond en général au montant de l'impayé initial ainsi qu'aux intérêts ou pénalités financières dues pour retard de paiement.

L'accumulation d'arriérés de dépenses publiques est un problème assez courant dans la gestion des finances publiques. Plusieurs pays africains souffrent de ce problème d'accumulation d'arriérés, souvent avec des stocks estimés entre 20% et 30% du PIB entre 1999-2012 pour des pays comme le Niger et la Côte d'Ivoire. Dans des cas extrêmes, comme à sa sortie de la guerre civile, le Libéria avait des arriérés intérieurs envers les fonctionnaires, les fournisseurs et les institutions financières, estimés à environ 914 millions de dollars (soit 150 % de son PIB).

Les causes de l'accumulation des arriérés



Des arriérés de dépenses apparaissent lorsque l'Etat n'est pas en mesure de se libérer de ses obligations de paiement dans les délais prescrits. L'accumulation d'arriérés de dépenses publiques peut être temporaire comme elle peut-être aussi persistante. Elle est temporaire lorsqu'elle résulte de fortes pénuries de liquidité au moment du paiement. Ces pénuries s'observent généralement lors de graves crises économiques. Mais, une fois que le choc immédiat de la crise est passé, et que les recettes de l'Etat se redressent et qu'il est en mesure d'accéder aux marchés financiers, les arriérés sont en général rapidement régulari-

sés et, souvent, ils ne réapparaissent pas.

Cependant, l'accumulation d'arriérés peut aussi devenir persistante. Cette dernière est généralement le symptôme de faiblesses latentes dans le système de gestion des finances publiques d'un pays. Les arriérés de dépenses peuvent être le résultat de défaillances à une ou à l'ensemble des étapes du cycle de gestion des finances publiques incluant : un cadre juridique inadéquat ; une budgétisation irréaliste ; une maîtrise des dépenses insuffisante ; une gestion inefficace de la trésorerie qui crée un retard dans le traitement des paiements ; une absence ou défaillance du système d'information budgétaire et financière ; un report délibéré des paiements ; et une inefficacité des sanctions infligées aux responsables qui n'ont pas appliqué la loi.

Dans le cas de Madagascar, on peut dire que l'accumulation d'arriérés de paiements est pour l'instant temporaire dans la mesure où elle résulte d'un manque de trésorerie au niveau de l'Etat pour honorer ses obligations. Ce problème de trésorerie résulte notamment d'un manque de recettes fiscales dont la mobilisation a drastiquement diminué depuis le début de la crise en 2009, obligeant l'Etat à se financer à travers les arriérés de paiement. Dans les mois à venir, l'Etat s'est engagé à redresser ce problème ■

Prévenir les arriérés



Le moyen le plus efficace de contrôler l'accumulation d'arriérés est la prévention. Les arriérés sont dans la plupart des cas un symptôme de manque de recette fiscale, et le gouvernement se finance en ne payant pas ses fournisseurs. Dans ce cas, il faut augmenter les revenus de l'Etat, voire réduire les dépenses.

Dans d'autres cas, où les causes sont plus bénignes, des mesures correctives peuvent être mises en œuvre comme le renforcement du cadre juridique et réglementaire pour prévenir l'émergence d'arriérés ; un réalisme du budget, par exemple une meilleure estimation des recettes, des dépenses et des risques qui pourraient peser sur le budget. Des améliorations peuvent être portées sur la comptabilisation et les informations sur les arriérés ; le contrôle des engagements des dépenses ; la gestion de la trésorerie et de la dette ; la surveillance des administrations locales et des entreprises publiques ; les systèmes d'informations relatifs à la gestion financière des administrations publiques...

Dans le cas de Madagascar, l'une ou plusieurs des stratégies mentionnées précédemment auraient pu prévenir l'accumulation d'arriérés au niveau des entreprises publiques telle que la JIRAMA par exemple. En effet, l'accumulation d'arriérés vis-à-vis de cette société d'Etat vient d'une part d'une sous-budgétisation de la consommation d'eau et d'électricité par l'entreprise, qui se traduit par des allocations budgétaires moindres que celle dont elle a besoin ; et d'autre part d'une sous-dotation des ressources budgétaires pour le paiement des subventions sur les prix à la pompe des carburants. Il faudrait donc mettre en pratique les réformes annoncées pour assainir les finances de l'Etat ■

Les impacts potentiels sur l'économie



Un flux important d'arriérés masque la véritable ampleur du déficit public, et peut compromettre la stabilité macroéconomique. Parmi les conséquences économiques d'une accumulation chronique d'arriérés par les pouvoirs publics peuvent figurer un ralentissement de la croissance économique et un coût accru des prestations de services. Les opérateurs, anticipant le délai de remboursement, ils augmentent les primes sur les biens et services fournis. On peut aussi craindre une réduction ou une interruption des services publics.

Les fournisseurs sont en délicatesse vis-à-vis de l'Etat. Les retards de paiement chroniques peuvent accroître les incitations à la recherche de rente et la

collusion entre les pouvoirs publics et les fournisseurs pour accélérer le paiement ou contourner les procédures usuelles. Les fournisseurs en pénurie de liquidité peuvent essayer de combler le manque en empruntant auprès des banques, de telle sorte que de nouvelles pressions s'exerceront sur les marchés de la dette. Les banques

sont moins intéressées à accumuler des bons de trésor, augmentant ainsi les taux d'intérêt. Le coût budgétaire peut augmenter favorisant l'inclivisme fiscal.

Prenons l'exemple récent et concret d'un pays africain. La crise politico-sécuritaire de 2012-2013 en République Centra Africaine (RCA) a mis les finances publiques du pays à très rude épreuve. La forte détérioration des finances publiques s'était soldée par une accumulation d'arriérés nets de paiements de l'ordre de 2,3% du PIB, dont 5 mois de salaires et traitements au début de l'année 2014. L'aggravation de la situation macroéconomique a entraîné la destruction de nombreuses infrastructures et entreprises ainsi que la paralysie de l'administration, notamment du cadre de gestion des finances publiques. La crise a également pesé sur les bilans et la liquidité du système bancaire du fait des arriérés de paiement accumulés par le gouvernement et des défauts de remboursement par le secteur privé sur les prêts contractés ■