



Marc Raffinot

MACRO ECONOMIE APPLIQUEE 1

Module 1 :

Le Tableau des Opérations Financières
de l'Etat (TOFE)

EuropeAid



with



SEOR





Introduction

- Un TOFE est un instrument de gestion macroéconomique (il permet de discuter des questions comme : faut-il réduire les dépenses publiques ? Quels seront les effets dans le futur de la situation actuelle des finances publiques ? Etc.)
- Un TOFE n'est pas un budget.
- Un Budget :
 - Est fait pour l'année suivante. C'est un document par lequel les représentants du peuple donnent à l'exécutif le droit de prélever et de dépenser certains montants maximaux.
 - Pour le passé, les États devraient établir des Lois de règlement soumises au Parlement, dans lesquelles sont décrites les dépenses effectivement réalisées (sinon, le contrôle parlementaire est vidé de son sens)
 - En général, le budget général ne reprend pas toutes les entités (il y a des budgets annexes, par exemple, mais certaines entités sont gérées hors budget)



Le TOFE comprend toutes les ressources et les emplois de l'Etat en termes financiers pendant une période donnée.

- Les ressources sont les sommes qui ont été obtenues par l'Etat pendant une période donnée
- Les emplois sont les utilisations qui ont été faites de ces ressources pendant une période donnée
- Ressources et emplois sont des flux (des montants relatifs à une période donnée)
- Les stocks ou encours (montants à une date précise), comme la dette publique ou l'encours des comptes de l'Etat dans le secteur bancaire ne sont pas pris en compte dans le TOFE (il faut rechercher l'information dans d'autres documents)



Exemple 1 : Un premier TOFE très simplifié

Emplois		Ressources	
Dépenses	230	Recettes et dons	180
		Emprunts	75
Remboursement en capital	25		
Total	255	Total	255



Commentaires

- Logiquement, le total des ressources est toujours le même que celui des emplois, puisque les emplois sont tout ce qui a été fait des ressources dont on a bénéficié
 - mais en pratique il est difficile d'obtenir l'équilibre (il y a des erreurs, les sources d'information sont diverses)
 - On devrait donc faire apparaître un poste d'ajustement. Mais ce n'est pas toujours le cas. La différence peut être « cachée » ailleurs (dans le poste « variation d'arriérés » par exemple)
- Les ressources ne sont pas seulement les recettes, il y a aussi des emprunts (ou des ventes d'actifs)
- Les dépenses ne sont pas les seuls emplois, il y a aussi des remboursements du principal des emprunts (ou des achats d'actifs)
- On reviendra plus tard sur cette distinction entre les recettes et les ressources, les dépenses et les emplois : c'est la question du financement.
- Habituellement, les TOFE ne sont pas présentés avec deux colonnes. Pour pouvoir aisément comparer plusieurs années, on les représente en colonnes, comme ceci :



- L'exemple décrit un État :
 - Qui a dépensé plus que ses recettes et les dons qu'il a reçu.
 - Qui a emprunté pour « financer » la différence, et pour payer le montant des remboursements en capital (sur les emprunts précédemment contractés)



Le même TOFE, en colonnes

Recettes et dons	180
Dépenses	230
Déficit	-50
Financement net	50
Emprunts (Tirages ou décaissements)	75
Remboursement en capital (ou amortissement)	- 25



- On a fait apparaître les déficits. Ce ne sont ni des ressources, ni des emplois, seulement des calculs intermédiaires pour faciliter l'analyse.
- Les lignes qui sont en retrait (par exemple « emprunts ») sont des parties de la ligne en retrait inférieur. Par exemple, emprunts-remboursement en capital = financement net.
- Les lignes qui sont en retrait mais qui commencent par « dont » sont des parties du total de la ligne en retrait inférieur données pour information, mais sans que l'ensemble des lignes soit présenté.
- En général, on en met pas de signe – devant les dépenses. Mais on en met un devant les financements négatifs (comme les remboursements)



La façon de comptabiliser les flux pris en compte dans le TOFE est précisée dans les Manuels de Statistiques des Finances Publiques du FMI (FMI, 1986, 2001).
Téléchargeables gratuitement sur www.imf.org !

L'ancien manuel (1986) correspondait à une approche en termes de « caisse » (ressources = ce qui rentre dans la caisse, emplois, ce qui en sort)

Le nouveau manuel (2001) correspond à une approche patrimoniale : le TOFE cherche à décrire la variation de la valeur nette de l'Etat (Actifs – Passifs)

Le problème est que la nouvelle approche est très ambitieuse, et très exigeante en informations (notamment en ce qui concerne la valeur des actifs non financiers, infrastructures par exemple). Faute de pouvoir les réunir, souvent, les TOFE actuels se situent « quelque part » entre les deux manuels.



Déficit et financement

- On distingue des flux « non financiers » et des flux de financement dans le TOFE. On dit (dans le TOFE en colonne) que les flux non financiers sont « au dessus de la ligne » et les flux financiers sont « en dessous de la ligne ».
- Le déficit est la différence entre les ressources et les emplois non financiers. C'est pourquoi il est très important de définir précisément ce que l'on nomme « financement ».
- Le total du financement est nécessairement égal, a posteriori, (mais de sens contraire) au déficit (base caisse)
- Attention : le terme de financement n'a pas la même signification que dans le langage courant. Dans le langage courant, « financer » signifie « trouver de l'argent quelque part ». Pas en économie.



Financement 1 : l'ancienne approche

- Dans le manuel de 1986, on appelle « financement » tous les flux qui augmentent ou diminuent les créances (actifs financiers) ou les dettes.
- Dans ce cas, les choses sont simples : le déficit correspond à l'augmentation de la dette (financement net).
- Il n'y a que le statut de la variation d'arriérés qui n'est pas très clair (est-ce une dette ?)



Financement 2 : la nouvelle approche

- Dans la nouvelle approche (Manuel de 2001), le financement est défini comme l'ensemble des transactions qui ne font pas varier la valeur nette de l'État (VN).
- La Valeur nette de l'État est le montant des actifs non financiers (infrastructures publiques, etc.) + la valeur financière nette (actifs financiers moins les dettes)
- Des recettes de privatisation, par exemple, sont considérées comme une recette dans l'optique de 1986, mais comme du financement dans l'optique 2001 car l'actif de l'État (la valeur de l'entreprise publiques) diminue alors que son actif (monétaire) augmente. La VN de l'État est inchangée.



Financement intérieur, financement extérieur

- On distingue :
 - Financement intérieur (par des résidents, mais parfois en devises étrangères)
 - Financement extérieur (par des non résidents, mais parfois en monnaie locale)
- Voyons le détail de ces deux postes



Financement intérieur

- On distingue :
 - Financement bancaire : c'est la variation du « compte courant » auprès du système bancaire ou variation de la PNG (Position nette du gouvernement = avances à l'État de la part du système bancaire - dépôts de l'État)
 - Financement non bancaire : Bons du Trésor, Obligations (émissions-rachats) souscrits par le secteur non-bancaire (les transactions avec le secteur bancaire sont toutes dans la PNG)
 - Emprunts (« achats », sous entendu de devises) auprès du FMI nets des rachats. En effet, le FMI prête aux Banques Centrales. Ce qui apparaît dans le TOFE est la rétrocession du prêt du FMI à l'Etat (en monnaie locale)



Financement extérieur

- Le financement extérieur comprend :
 - Les nouveaux emprunts (ou tirages) nets des remboursements de principal, (on dit encore remboursements de capital, ou amortissements)
 - Les émissions d'obligations sur le marché financier international (nettes des rachats)
- Attention :
 - Les montants sont les montants effectivement décaissés (arrivés dans le compte du Trésor), et non les montants promis par les créanciers extérieurs (leurs engagements)
 - Le terme « amortissement » dans ce cas n'a rien à voir avec la prise en compte comptable de l'usure des immobilisations (dans le manuel 2001, cela s'appelle « consommation de capital fixe »)



Questions de contrôle 1

- Les opérations suivantes sont-elles du financement ?
 - Les taxes foncières
 - La vente d'une licence de téléphonie mobile
 - Le paiement du principal de la dette publique
 - La vente d'un immeuble possédé par l'État
 - Le paiement des intérêts sur la dette publique
 - Les dépenses d'investissement



Questions de contrôle 1: corrigé

- Les opérations suivantes sont-elles du financement ?
 - Les taxes foncières : NON
 - La vente d'une licence de téléphonie mobile : NON dans le manuel 1986 (recette non fiscale) OUI dans le MSFP 2001 (vente d'un actif immatériel)
 - Le paiement du principal de la dette publique : OUI (réduit l'endettement)
 - La vente d'un immeuble possédé par l'Etat NON dans le manuel 1986 (recette non fiscale, en capital) OUI dans le MSFP 2001 (vente d'un actif immobilisé)
 - Le paiement des intérêts sur la dette publique : NON (ne réduit pas l'endettement)
 - Les dépenses d'investissement : NON dans le manuel 1986 (dépense en capital) OUI dans le MSFP 2001 (accumulation d'un actif matériel)



- En pratique, on se trouve souvent, dans les pays en développement, entre les deux approches.
 - On considère les privatisations, par exemple, comme du financement (par prudence)
 - Mais il n'y a pas d'évaluation sérieuse des actifs matériels de l'Etat
 - Les investissements sont considérées comme des dépenses
 - Il n'y a pas dans les TOFE d'évaluation de la consommation de capital fixe (le montant de l'usure des infrastructures)



Exercice 1

- Considérons le même TOFE que celui que nous avons vu précédemment, mais en détaillant le financement (voir diapositive suivante)
- Quel est le montant de la dette publique extérieure à la fin de l'année si ce montant était de 1200 au début de l'année ?
- Quel est le montant de la PNG à la fin de l'année si ce montant était de - 30 au début de l'année ?



TOFE plus détaillé

Recettes et dons	180
Dépenses	230
Déficit	-50
Financement net	50
Financement intérieur net	15
Variation de la PNG	15
Financement extérieur net	35
Emprunts (Tirages)	60
Remboursement en capital (ou amortissement)	- 25



Corrigé de l'exercice 1

- Montant de la dette publique extérieure à la fin de l'année : $1200 + 60$ (tirage) $- 25$ (remboursement en capital) ou $1200 + 35$ (financement net)
- Montant de la PNG à la fin de l'année : $- 30$ (les dépôts de l'Etat dépassent ses dettes vis-à-vis du secteur bancaire) $+ 15 = -15$ (l'État dispose de 15 en « réserve » dans le système bancaire)



Le périmètre de l'Etat

Dans TOFE il y a « État ». Mais qu'est-ce que l'État sur le plan statistique ?

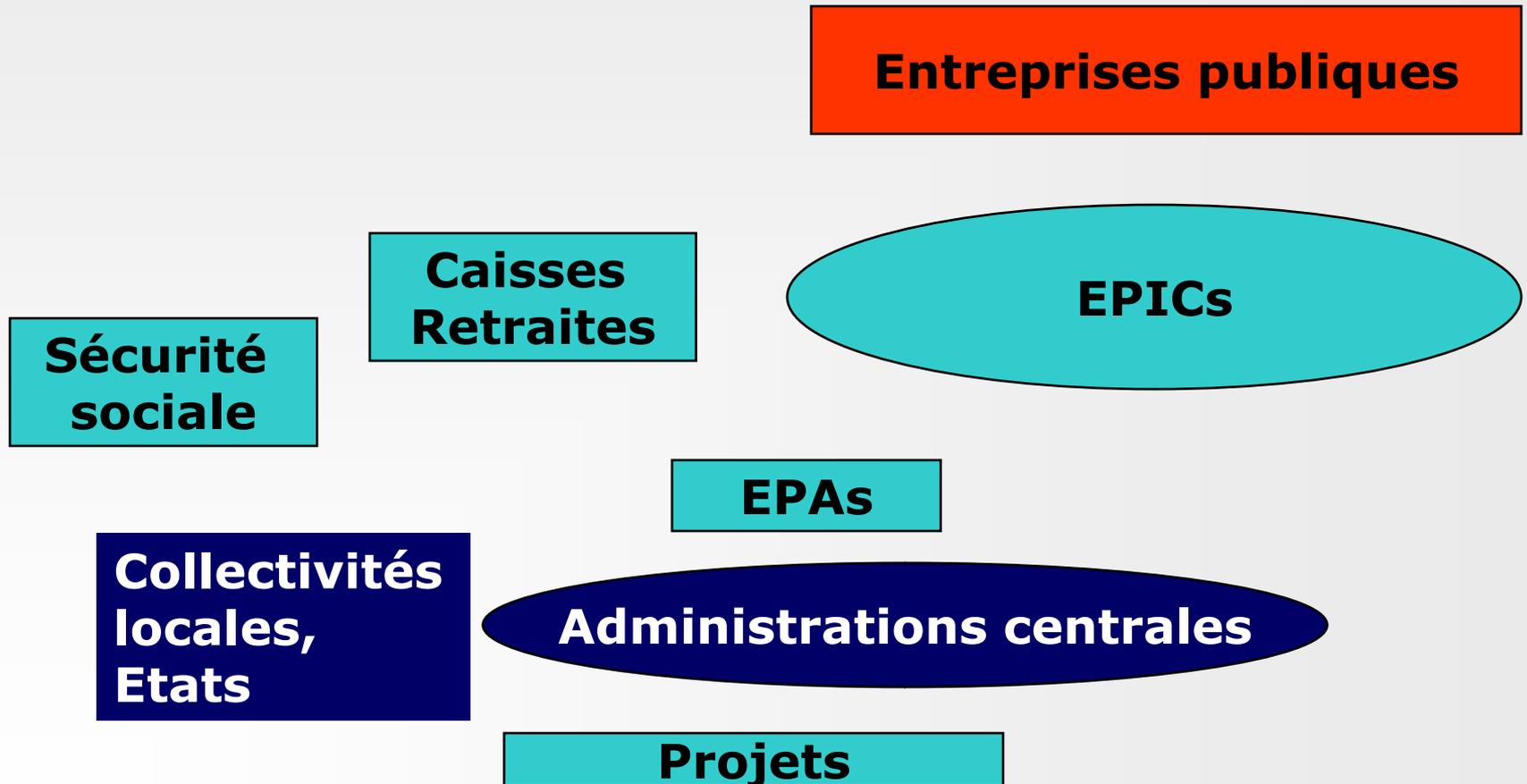
- o Dans la comptabilité nationale, l'État est un agent économique qui se définit par :
 - La légitimité de faire des prélèvements obligatoires
 - Une fonction de redistribution (transferts entre agents)
 - La production de biens non-marchands (gratuits ou presque)



- En pratique, l'Etat sur le plan économique et statistique est formé de multiples entités, comme on le voit sur la diapositive suivante.
- Quels sont ceux dont les comptes sont retracés dans le TOFE ?
 - en rouge, les entreprises publiques, car elles produisent des biens marchands (vendus à leur valeur) et ne sont donc jamais prises en compte dans le TOFE en tant que telles (voir plus loin à ce sujet)
 - Si l'on veut inclure les entreprises publiques, il faut parler du "secteur public" et non de l'Etat.



Périmètre de l'État





Entités prises en compte

- o Le TOFE peut comprendre :
 - Des entités publiques décentralisées : les États (dans les États fédéraux), les Régions, les Communes, etc.
 - Des EPA (établissements publics à caractère administratif) : entités dont la quasi-totalité des ressources vient de subventions publiques (ex: universités, hôpitaux, caisses autonomes d'amortissement chargées de rembourser la dette publique)
 - Des EPIC (établissements publics à caractère industriel et commercial) : entités dont une partie significative des ressources viennent de ventes de biens ou services.
 - Attention : les deux catégories précédentes sont des catégories juridiques, elles ne traduisent pas forcément une réalité économique.



Entités prises en compte 2

- Des Caisses de retraite. Dans certains pays, elles sont des entités à part. Quelques fois, une simple ligne dans le budget.
- Des caisses de sécurité sociale (qui sont autorisées à effectuer des prélèvements obligatoires)
- Les projets de développement (puisque le financement vient de dons ou de prêts à l'Etat, il s'agit en principe de dépenses publiques). Il y a à ce niveau un important problème d'information (la plupart des projets sont gérés hors budget)



Périmètres : théorie et pratique

- En théorie, le TOFE comprend toutes les entités dont l'essentiel des ressources vient du Trésor public ou de prélèvements obligatoires
- En pratique, le FMI inclut dans le TOFE les entités les plus importantes en termes de risques financiers, du moins celles pour lesquelles l'information est rapidement disponible et raisonnablement fiable.
- Dans un pays donné, avant d'interpréter le TOFE, il faut d'abord vérifier quelles sont les entités prises en compte

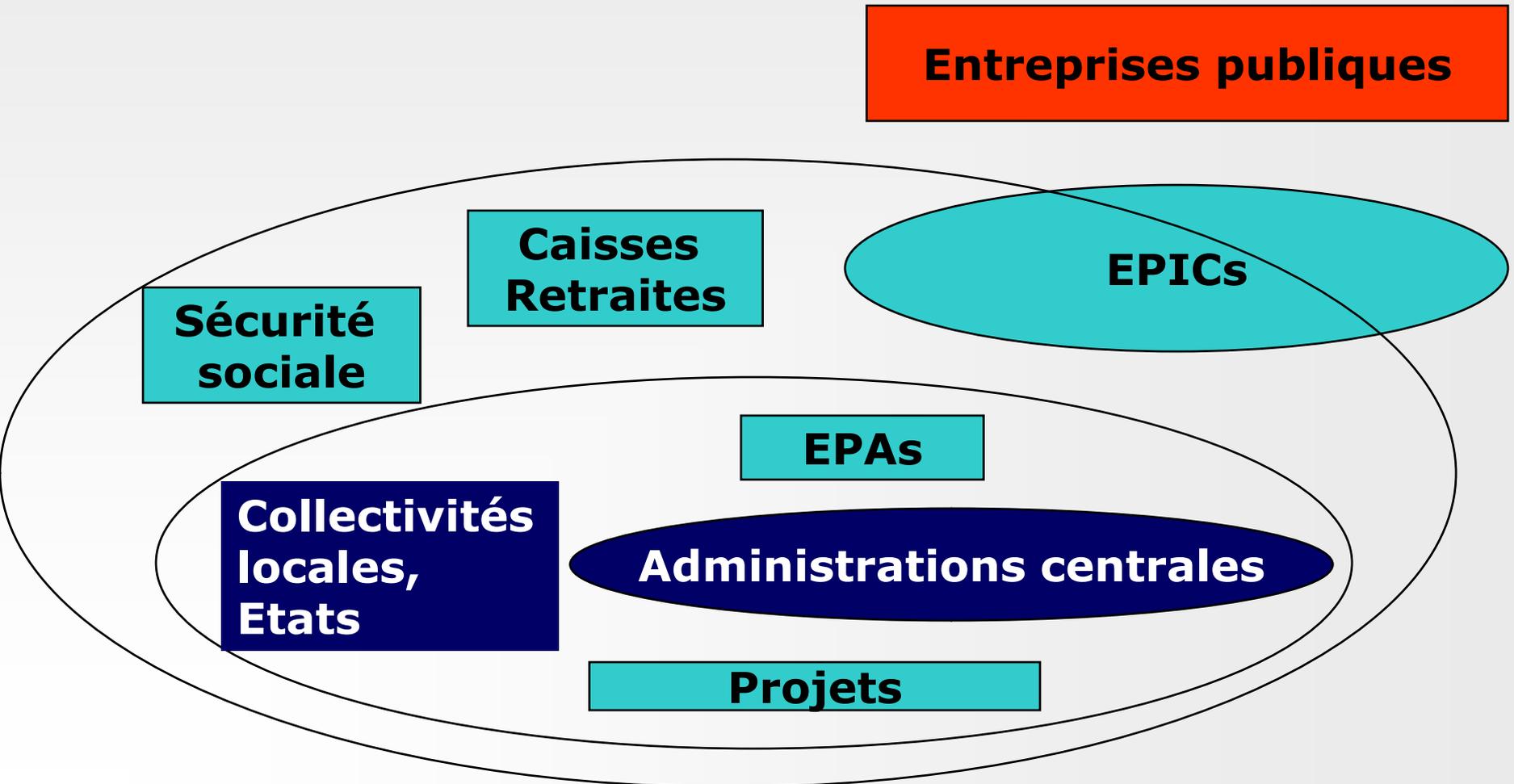


Périmètres : théorie et pratique 2

- Dans la diapositive suivante, les ellipses représentées divers « périmètres » possibles du TOFE :
 - La plus petite est simplement le gouvernement (les ministères), dont les comptes figurent au budget
 - La plus grande comprend pratiquement tout ce qui peut être pris en compte (Attention : certains EPIC sont en fait des entreprises publiques, l'essentiel de leurs ressources vient de leur activité industrielle ou commerciale, il faudrait donc logiquement les exclure)



Périmètre de l'Etat





Être ou ne pas être...dans le TOFE

- o Les ressources et les emplois qui figurent dans le TOFE sont celles des entités qui sont prises en compte, en éliminant les flux entre ces entités (consolidation)
- o Le TOFE comptabilise les flux entre les entités qui font partie du TOFE et celles qui n'en font pas partie. Exemple : considérons un hôpital. Dans la première colonne de la dispositive suivante, l'hôpital est inclus dans le TOFE. Dans la seconde colonne, il ne l'est pas. On suppose que la différence entre ressources et emplois de l'hôpital est financé par une subvention publique (transfert).



Deux présentations du TOFE

	Hôpital inclus dans le TOFE	Hôpital exclu du TOFE
Recettes	162	150
État hors hôpital	150	150
Hôpital	12	
Dépenses	228	216
Dépenses : biens et services	228	216
État hors hôpital	210	210
Hôpital	18	
Transferts		6
Déficit	- 66	- 66



- Le fait d'inclure ou non l'hôpital dans l'Etat au sens du TOFE ne change pas le déficit.
- Mais le montant des recettes publiques et celui des dépenses (ou de certains postes de dépenses, comme la masse salariale) change. Ce qui peut avoir une importance, notamment quand les conditionnalités des programmes FMI portent sur ces montants. Dans l'exemple précédent, si la conditionnalité porte sur les recettes, et qu'elles doivent dépasser 160, le programme est « on track » dans le premier cas, et « off track » dans l'autre.



Questions de contrôle 2

- Les ressources de l'État comprennent :
 - Les impôts et taxes
 - Les exportations
 - Les ventes des entreprises publiques
 - Les émissions de bons du Trésor
 - Les salaires des fonctionnaires



Questions de contrôle 2: corrigé

- Les ressources de l'Etat comprennent :
 - Les impôts et taxes OUI
 - Les exportations NON (ce n'est pas l'Etat qui en bénéficie)
 - Les ventes des entreprises publiques NON (les entreprises publiques ne font pas partie de l'Etat)
 - Les émissions de bons du Trésor OUI
 - Les salaires des fonctionnaires NON (c'est une dépense de l'Etat, un revenu pour les fonctionnaires)



Exercice 2 : Elaboration d'un TOFE

- o Vous êtes chargé d'élaborer le TOFE pour votre pays, le Belindia. Vous disposez des informations suivantes.
- o La direction du Trésor indique que les recettes sont de 140, les dépenses en biens et services (hors paiements d'intérêts et hors transferts) de 135.
- o La Banque centrale indique que la PBG au début de l'année était de - 50, et de - 60 à la fin de l'année.
- o Le ministère du Plan indique que Belindia a reçu des dons pour un montant de 30.
- o La direction de la dette publique indique que Belindia a emprunté sur les marchés un montant de 57 cette année, et a remboursé en capital un montant de 40 et de 15 au titre des intérêts.
- o La Poste ne fait pas partie du TOFE, mais ses recettes se sont montées à 20, ses dépenses à 25, et le Trésor a pris en charge la différence.



Corrigé Exercice 2 : Le TOFE de Belindia

Recettes et dons	170
Recettes	140
Dons	30
Dépenses	155
Dépenses de biens et services	135
Intérêts	15
Transferts	5
Déficit	- 15
Ajustement (base caisse)	+8
Financement net	+7
Financement intérieur bancaire (var. PNG)	- 10
Financement extérieur net	- 10
Emprunts	57
Amortissements	- 40



- Les informations que nous avons reçues ne nous permettent pas d'équilibrer le TOFE : c'est fréquent ! (c'est une des raisons pour lesquelles l'élaboration du TOFE n'est pas une position recherchée dans les ministères des Finances – et il n'y a généralement pas de primes pour compenser !)
- La variation de la PBG est négative cela signifie que l'Etat a mis de l'argent sur son (ses) compte(s) en banque.
- Le déficit de la Poste (25-20) est pris en charge par le Trésor : subvention (transfert) de 5.



Principes comptables

- Le TOFE n'enregistre pas de la même façon les dépenses et les recettes (asymétrie).
- Le principe de prudence conduit à essayer de présenter la situation « la plus défavorable » pour l'Etat, afin d'alerter sur les dangers potentiels.



Principes comptables : les dépenses

- Les dépenses sont enregistrées lors de l'engagement (juridique) de l'État
- L'engagement est la toute première phase de la dépense : lorsqu'un agent public émet un bon d'engagement (voir le rappel sur les étapes de la dépense publique dans la diapositive suivante)
- Par exemple, dans le TOFE figure toujours le service de la dette dû (d'après les conventions en vigueur, y compris les retraitements de la dette) et non service de la dette payé



Rappel : les étapes de la dépense publique

- o Dans l'approche budgétaire de tradition française classique, la dépense publique passe par plusieurs phases :
- o 1. La phase administrative comprend :
 - L'engagement. Un administrateur autorisé pose un acte qui aura une implication financière pour l'État et évalue le montant de cette implication. Le contrôleur financier vérifie qu'il reste des crédits sur la ligne budgétaire correspondante. Il bloque le montant correspondant.
 - La liquidation. L'administrateur indique à l'ordonnateur (celui qui gère les crédits) que le service prévu a été fait, et arrête le montant de la dépense (qui peut différer du montant précédent, mais ne peut dépasser le montant restant de la ligne de crédit).
 - L'ordonnancement (ou mandatement). L'ordonnateur donne l'ordre au comptable de payer.
- o 2. La phase comptable
 - Le paiement. Le comptable (payeur) vérifie le bon déroulement de la phase administrative et paie le créancier de l'État.



- En pratique, certains TOFE ne sont pas présentés en termes d'engagements, mais plutôt d'ordonnancement (c'est le cas dans l'Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine).
- Parfois même, les TOFE sont présentés en termes de paiements. Cela réduit l'information disponible et ne permet pas de se faire une idée précise de la situation.



Principes comptables : les recettes

- Les recettes, au contraire, sont enregistrées lors de l'encaissement (quand les sommes sont arrivées dans le compte du Trésor)
- On n'enregistre pas l'émission des rôles (l'envoi des avis selon lesquels les contribuables ont à payer des impôts), ni les obligations cautionnées (les documents par lesquels les importateurs s'engagent à payer plus tard leurs droits de douane).



Conséquence de l'asymétrie : les arriérés de paiement

- Cette asymétrie dans la façon d'enregistrer brise l'équilibre entre ressources et emplois : si l'on enregistre une dépense et pas la réduction du montant du « compte en banque » de l'Etat, il n'y a plus d'équilibre entre emplois et ressources
- Pour rétablir l'équilibre, on enregistre la différence entre engagements et paiements comme une « variation d'arriérés »
- Le paiement n'apparaît pas dans le TOFE



Arriérés de paiement : exemples

- Exemple 1 :
 - On engage 170 de dépenses, mais on ne paie que 160 avant la fin de l'année. La différence, 10 est comptabilisée comme une « variation d'arriérés » (en ressources)
- Exemple 2 :
 - On paie les dépenses engagées l'année précédente pour 20. Ceci apparaît comme un « variation d'arriérés », en emplois (négatif dans le TOFE en colonne)



- Le TOFE ne présente que la variation des arriérés de paiement. Il ne donne pas d'information sur le stock des arriérés de paiement (le montant au début ou à la fin de l'année, par exemple)
- L'existence d'une variation des arriérés de paiement est normale. Il est rare que des États paient avant la fin de l'année les dépenses engagées en décembre, par exemple.
- Pour affiner l'information, il est possible de décomposer les arriérés de paiement suivant les étapes : dépenses engagées non liquidées, dépenses liquidées non ordonnancées, etc., ou par type d'arriérés (intérieurs, extérieurs, sur les dépenses de biens et services, sur la solde, sur le service de la dette, etc.)



Un nouveau TOFE, plus complet

- o Dans la diapositive suivant, vous trouverez un TOFE plus complet.
- o Pouvez vous le présenter en deux colonnes, l'une pour les ressources, l'autre pour les emplois ?



Exercice 3 : présentation du TOFE

Recettes	150
Dépenses	-170
Déficit base engagement	-20
Variation des arriérés	10
Déficit base caisse	-10
Financement net	10
Tirages	23
Amortissements	-13



Exercice 3 : corrigé

Emplois		Ressources	
Dépenses (engagées)	170	Recettes	150
Remboursements en capital	13	Variation des arriérés de paiement	10
		Tirages (emprunts de l'année)	23
Total	183	Total	183



Questions de contrôle 3

- o Avec le TOFE de l'exemple 1 :
- o Quel est le montant des dépenses payées ?
- o De combien a augmenté la dette publique ?



Questions de contrôle 3 : corrigé

- o Avec le TOFE de l'exemple 1 :
- o Quel est le montant des dépenses payées ? 170
(dépenses engagées) – 10 (variation d'arriérés) = 160
- o De combien a augmenté la dette publique ? Au sens strict la variation de la dette publique est la différence entre les nouveaux emprunts et les remboursements en capital, soit ici $23 - 13 = 10$ (c'est le montant du financement net). Mais les arriérés de paiements sont aussi une sorte de dette, même si ils ne correspondent pas totalement à la définition (il faut une convention entre le créateur et le débiteur fixant juridiquement les modalités de remboursement). Au sens large (en incluant les arriérés de paiement), la dette a progressé de $23 + 10 - 13 = 20$.



- Quand il y a des arriérés de paiement (positifs ou négatifs), le calcul du déficit n'est plus aussi évident. On distingue :
 - Le déficit base engagement (recettes et dons moins dépenses base engagement) : DBE
 - Le déficit base caisse : DBE plus les variations d'arriérés (ou recettes et dons moins les dépenses payées)
- Le déficit base engagement est le déficit que l'Etat aurait dû avoir s'il avait tout payé : c'est le « vrai » déficit du point de vue économique
- Le déficit base caisse correspond à ce qui a dû être financé en termes d'endettement (au sens étroit). Il sert surtout à vérifier la cohérence d'ensemble (il doit être égal au financement net si le TOFE est équilibré)



TOFE Exercice 3 modifié :

- Imaginons que le TOFE précédent ait été déjà élaboré, et que nous nous apercevions qu'un projet n'a pas été pris en compte (il est géré hors budget). Il s'agit d'une route financée par emprunt : 40 de dépenses d'investissement supplémentaire, et 40 d'emprunt.
- Comment se présente maintenant le TOFE compte tenu de cette nouvelle information ?



TOFE : exemple 1 bis

Recettes	150
Dépenses	-210
dont invest sur fin ext.	-40
Déficit base engagement	-60
Variation des arriérés	10
Déficit base caisse	-50
Financement (net)	50
Tirages	63
Amortissements	-13



- Dans ce nouveau TOFE :
- Le montant des ressources est toujours égal à celui des emplois, mais le montant total a augmenté de 40.
- Le déficit a augmenté sensiblement. Doit-on considérer cela comme un problème ?



Commentaires, suite

- En fait, le TOFE ne suffit pas à répondre à cette question. Considérons deux situations extrêmes :
- Situation 1 : la route construite par ce projet ne sert pas à grand-chose. Par contre, l'emprunt porte un taux d'intérêt élevé. Dans ce cas, l'augmentation du déficit est très négative (la dette risque de ne pas pouvoir être remboursée)
- Situation 2 : la route est très rentable (le taux de rentabilité interne du projet est très élevé), et l'emprunt est concessionnel (le taux d'intérêt est très faible). Dans ce cas, l'augmentation du déficit est purement comptable, les perspectives pour l'avenir sont bonnes (la dette devrait être remboursée sans problème, à condition... que les citoyens paient leurs impôts, s'il n'y a pas de péages sur la route)



Détail de la nomenclature

- Pour bien comprendre le TOFE, il faut entrer maintenant dans le détail de la nomenclature des ressources et des dépenses
- Commençons par les dépenses, nous verrons ensuite les recettes



Nomenclature : Dépenses et prêts nets

- On distingue trois grandes catégories :
 - Dépenses courantes: ce sont des dépenses qui servent d'intrants pour la production de biens et services publics (comme l'éducation, la sécurité, etc.) ou destinées à effectuer des transferts, ou à payer les intérêts de la dette.
 - Dépenses d'investissement (ou dépenses d'équipement, dépenses de développement): ce sont des dépenses qui permettront dans le futur d'accroître la capacité de production de biens et services publics (en comptabilité nationale, on parle de Formation Brute de Capital Fixe ou FBCF)
 - Prêts nets: prêts de l'État à des entités effectués pour des raisons de gestion publique, moins les remboursements.



Dépenses courantes

- On distingue :
 - Les dépenses de personnel (salaires)
 - Les dépenses de matériel (biens et services)
 - Les transferts (subventions, bourses,)
 - Les intérêts sur la dette publique (interne et externe)
- Les deux premières catégories sont considérées comme les coûts de production des biens et services publics. Ils forment la « production de l'administration publique en comptabilité nationale ».
- Si vous n'êtes pas sûr de bien comprendre pourquoi les intérêts figurent dans les dépenses courantes et pas le remboursement en capital, cliquez ici (renvoi aux trois dernières diapositives)



Dépenses d'investissement

- En pratique il est difficile de savoir si des dépenses vont accroître la capacité de production de biens et services publics.
- On utilise donc des règles, plus ou moins arbitraires.
 - Par exemple, un montant donné pour distinguer les travaux d'entretien et ceux d'investissement
 - Faute d'information, on met souvent toutes les dépenses effectuées par les projets financés par les bailleurs de fonds dans cette rubrique. Cela évite de perturber l'équilibre ressources-emplois (on met le même montant en ressources (dons) et en emplois (dépenses d'investissement)). Cette pratique est dangereuse, elle conduit à surévaluer beaucoup le montant des investissements publics (et de l'investissement en général)



En pratique, ce sont les prêts de l'État aux entreprises publiques, moins les remboursements.

L'existence même de ce poste est dicté par la prudence (normalement, il devrait se trouver dans le financement): on craint que des prêts aux entreprises publiques soient en fait des subventions déguisées (Ça arrive, même en Europe !)

Si les remboursements dépassent les prêts, on peut ainsi avoir un poste de dépenses négatives !



- Du côté des recettes, on distingue :
 - Recettes fiscales : elles sont le résultat d'un prélèvement obligatoire.
 - Recettes non fiscales : elles ne résultent pas d'un prélèvement obligatoire. Il peut s'agir des amendes, des produits du domaine de l'État (par exemple vente de bois d'une forêt domaniale) ou de dividendes payées à l'État par les entreprises publiques.
 - Dons : ce sont les dons reçus par l'État (sommes non remboursables)



Recettes fiscales

- On distingue trois types de recettes fiscales :
 - Impôts sur le commerce extérieur. Il s'agit des impôts qui ne concernent que les marchandises faisant l'objet d'un commerce international (« droits de douane »)
 - Taxes indirectes. Il s'agit des impôts indirects qui touchent toutes les marchandises quelle que soit leur provenance : (TVA, ou accises taxes d'un montant forfaitaire et non proportionnelles à la valeur)
 - Impôts directs : impôts sur les revenus des personnes physiques (salaires) ou morales (bénéfices)
- En pratique, la première catégories comprend souvent tous les prélèvements faits par la Douane, ce qui n'est pas correct. Par exemple, les douaniers prélèvent à la frontière la TVA, qui touche tous les produits. Ce prélèvement devrait figurer en taxes indirectes. Toutefois, en termes de gestion, il est utile de savoir ce qui est imputable à la direction de la Douane et à celle des impôts



- Dons
 - Courants : sont destinés à financer des dépenses courantes, ou indéterminées (aide budgétaire)
 - En capital : sont destinées à financer des investissements (c'est le cas, en principe, des projets)
- En pratique, les dons sont parfois mis dans le financement (comme au Bénin, par exemple), notamment dans le cas de réductions de dette



- Lorsqu'on a calculé les recettes et les dépenses, on peut calculer différents soldes, en dehors des soldes base engagement et base caisse (voir plus haut) :
 - Les soldes « dons exclus » : même définitions, en ne considérant que les recettes de l'Etat
 - Le solde de base (recettes sur budget national – dépenses sur budget national)
 - Exemple : calculons les soldes « dons exclus » et le solde de base sur l'exemple suivant :



Exercice 4 : calcul des soldes

Recettes et dons	170
Recettes	150
Dons	20
dont Dons projets	15
Dépenses	262
courantes	210
en capital	52
financées sur ressources nationales	20
financées sur dons	15
financées sur prêts	17



- Solde base engagement : $170 - 262 = -92$
 - SBE hors dons : $150 - 262 = -112$
 - Solde de base : $150 - (210 + 20) = -80$
- Quel est le bon ? Tous présentent un point de vue différent sur la question.
- Si l'on considère que les dons ne sont pas pérennes, il vaut mieux considérer le SBE hors dons (c'est ce que fait souvent le FMI dans les programmes). Mais il y a aussi des dépenses financées par dons. Si les dons disparaissaient (mais pas les prêts) le déficit serait de 97 ($112 - 15$). Si tous les financements extérieurs s'arrêtaient, on aurait le solde de base.



Exercice 5 : récapitulation du TOFE

- o La direction du budget indique que les dépenses de matériel engagées pendant l'année ont été de 45. Un montant de 38 a été payé aux fournisseurs par la Direction du Trésor.
- o La direction de la Coopération (qui comptabilise les dons reçus) indique que les montants reçus des partenaires extérieurs (décaissements) s'élève à 25 en ce qui concerne les dons pour les projets (gérés en dehors du budget). L'UE avait promis 15 en ce qui concerne l'aide budgétaire (dont 7 au titre d'une tranche variable), mais ces montants n'ont pas été décaissés faute d'accord avec le FMI. Par ailleurs, la direction de la Coopération indique qu'une convention de don a été signée avec le FED pour un montant de 12, les décaissements étant effectués l'année prochaine.
- o La direction des Douanes indique que les recettes de l'année versées au Trésor sont de 102, dont 25 au titre de la TVA.
- o Le service de la dette extérieure due se monte à 65, dont 35 pour les intérêts et le reste pour l'amortissement (remboursement en principal).
- o La direction des Impôts indique que les recettes sont de 48, dont 38 pour la TVA et le reste pour le prélèvement à la source sur les salaires des fonctionnaires.
- o D'après une étude qui vient d'être remise au ministre des Finances, la valeur (actuarielle) actuelle des retraites à verser aux fonctionnaires en poste se monte à 235.



Exercice 5 : énoncé, suite

- Il y a dans le pays un organisme de sécurité sociale. Ses recettes sont de 25 milliards, et les versements effectués sont de 30 milliards. La différence est constituée par des dépenses courantes financées par une subvention de fonctionnement. L'organisme de sécurité sociale est entièrement public, mais il ne fait pas partie de l'Etat au sens du TOFE.
- La Banque centrale indique que la Position Nette du Gouvernement est passé de -45 au début de l'année à +31 en fin d'année. Les intérêts débités sur le compte du Trésor se sont montés à 6.
- La direction de la solde indique que les salaires engagés et payés durant l'année s'élèvent à 110.
- Le soutien versé par le Trésor à la Compagnie cotonnière pour compenser la baisse des prix internationaux du coton s'élève à 10.
- Les bourses scolaires et universitaires versées se montent à 3
- A titre expérimental, il a été procédé en mars à une émission de 38 de bons du Trésor destinés au secteur non financier intérieur en monnaie locale. Ces titres avaient une durée de trois mois, mais l'émission n'a pas rencontré un grand succès : 5 milliards seulement ont été souscrits. Les intérêts payés se sont montés à 1 milliard.



Exercice 5 : énoncé, fin

- o L'Association Internationale pour le Développement (AID) indique qu'elle a décaissé 30 au titre de ses projets, qui sont des prêts gérés hors budget. L'AID a promis 25 au titre d'un crédit pour la lutte contre la pauvreté (aide budgétaire), mais celui-ci n'a pas été décaissé faute d'accord avec le FMI.
- o Le ministère du Plan indique avoir décaissé 3 au titre des dépenses d'investissement sur budget national.
- o Un audit a estimé la valeur nette de l'entreprise publique d'électricité à 35. Sa vente est envisagée pour un montant de 20 (meilleure offre), mais elle n'a pas été réalisée pendant l'année.
- o Le service de la dette n'a pas été entièrement payé. Certains créanciers ont été entièrement payés (notamment l'IDA), mais d'autres ne l'ont été que partiellement voire pas du tout. Sur 35 milliards d'intérêts dus sur la dette extérieure, seulement 25 ont été versés. Du côté des amortissements, 5 n'ont pas été payés sur les 30 dus.



Exercice 5 : corrigé

Recettes et dons	175
Recettes (impôts et taxes)	150
<i>Recettes sur le commerce extérieur</i>	77
<i>Impôts indirects</i>	63
<i>Impôts directs</i>	10
Dons	25
<i>dons pour projets</i>	25
<i>dons d'aide budgétaire</i>	0
Dépenses courantes	215
Salaires	110
Matériel	45
Transferts	18
Intérêts	42
<i>sur dette intérieure</i>	7
<i>sur dette extérieure</i>	35
Dépenses en capital	58
financées par le budget national	3
financées par l'extérieur	55
<i>sur dons</i>	25
<i>sur prêts</i>	30

Déficit base engagements	-98
Variation arriérés	17
<i>dont Extérieurs</i>	10
<i>dont Intérieurs</i>	7
Déficit base caisse	-81
Financement net	81
Intérieur (variation PNG)	76
<i>Variation PNG</i>	76
<i>FMI</i>	0
<i>Secteur non bancaire</i>	0
Extérieur (Prêts nets)	5
<i>Tirages pour projets</i>	30
<i>Tirages d'aide budgétaire</i>	0
<i>Amortissements</i>	-30
<i>Variations d'arriérés sur amortissement</i>	5



Dettes et service de la dette

- Les intérêts sont des dépenses courantes (ils représentent le « loyer », le droit de conserver le capital emprunté)
- Les remboursements de principal font diminuer la dette : se sont des opérations de financement
- Exemple : tableau de remboursement d'un emprunt de 1000 en année 0, avec 5 % d'intérêts et deux ans de différé (ou délai de grâce)



Elaboration du tableau de remboursement

- Pendant la délai de grâce, on ne paie que les intérêts (pas le principal) : la dette ne diminue pas.
- Dans les années 3 et 4, il faut rembourser les 1000. Supposons que nous remboursons 500 à la fin de chaque année (ce n'est pas systématique, le créancier et le débiteur peuvent se mettre d'accord sur d'autres montants, à condition que le total soit égal à 1000)
- Les intérêts sont calculé sur le montant de la dette restante au début de l'année (à la fin de l'année précédente).
- On obtient ainsi :



Exemple : emprunt de 1000 à 5 %, deux ans de différé

Hypothèse : remboursement du principal en fin d'année

	An 0	An 1	An 2	An 3	An 4
Capital				500	500
Interêt		50	50	50	25
Capital restant dû en fin d'année	1000	1000	1000	500	0
Service		50	50	550	525