

**LE TOFE DES PAYS AFRICAINS FRANCOPHONES:  
METHODOLOGIE D'ELABORATION ET ANALYSE CRITIQUE**

**Mohamed MOINDZE,  
Consultant en Finances Publiques  
Avril 2009**

Cette note voudrait montrer que si l'une des préoccupations des autorités financières des pays en voie de développement est de s'assurer que toutes les dépenses et les charges présentées au paiement pourraient être effectivement réglées, il leur faut des instruments d'analyse, de pilotage et de contrôle plus élaborés et dynamiques que le Tableau des Opérations Financières de l'Etat. Certes, ce tableau a ses avantages, notamment la présentation des statistiques des finances publiques du pays et le rapprochement des données au-dessus et au-dessous de la ligne. Mais, les techniques utilisées lors de sa confection ne permettent pas de s'assurer de la fiabilité des données et de l'efficacité des contrôles.

L'élaboration du TOFE repose sur des données éparses qui souvent émanent de nombreux acteurs et qui nécessitent des ajustements pour les mettre en cohérence. Le TOFE présente ainsi des informations « enjolivées » et affiche une cohérence « trompeuse ». Ce qui occulte les difficultés comptables, la carence des contrôles, le manque de transparence, l'inexistence de mécanismes de responsabilisation et l'absence de discipline dans la gestion des finances publiques.

Comme « l'Etat doit disposer d'un outil de prévision et de surveillance qui lui permette d'anticiper les tensions de trésorerie et d'intervenir de manière sélective sur les dépenses dont le rythme et le niveau devront être modifiés pour ajuster les décaissements prévus aux disponibilités existantes et attendues » et qu'il lui reviendra obligatoirement de publier des statistiques, le TOFE restera nécessaire. Mais son utilisation sera renforcée à travers des réformes courageuses qui permettront d'améliorer la présentation du budget, l'amélioration du dispositif comptable, le renforcement des contrôles internes et externes des finances publiques, ...

La présente note abordera successivement l'aperçu général sur le TOFE (I), les difficultés d'élaboration du TOFE que les pays continuent à éprouver et leurs inconvénients, ainsi que les conditions favorables à l'utilisation de ce document statistique (II).

## **APERÇU SUR LE TOFE**

### **Qu'est ce que la Tableau des Opérations Financières de l'Etat (TOFE) ?**

Le TOFE est un document statistique qui retrace toutes les ressources et tous les emplois de l'Etat en termes financiers pendant une période donnée (généralement, une année), selon un champ de couverture bien défini.

Plus précisément, il permet de cerner comment les ressources financent les emplois de l'Etat (par recettes de l'Etat, par dons non remboursables intérieurs ou extérieurs, par emprunts intérieurs ou extérieurs - bancaires ou non bancaires -, par constitution d'arriérés de paiement intérieur ou extérieur - non paiement des créances pendant la période considérée-). Il permet également de mesurer l'interaction entre le secteur des finances publiques et les autres secteurs de l'économie (secteur réel, secteur monétaire et secteur extérieur). Ce point sera examiné infra.

L'on peut distinguer trois sortes de TOFE:

- Un TOFE rétrospectif qui présente l'exécution des recettes, des dépenses et le financement qui peut être positif ou négatif pour les années passées ;

- Un TOFE pour l'année en cours qui peut être un instrument de pilotage du budget (et surtout lors d'un programme économique et financier soutenu par le FMI) ;
- Un TOFE prévisionnel qui présente les prévisions de recettes par grande nature (recettes fiscales –par sources, directs, droits et taxes à l'importation, etc. - et non fiscales), les dépenses par grandes nature économique (dépenses de personnel, dépense en biens et services, transferts, dépenses d'investissement – et quelque fois réparties en financement intérieur et extérieur) les objectifs de déficit/surplus et les prévisions de financement. Celui-ci est un instrument pour guider la réalisation des objectifs budgétaires globaux et insuffler une discipline budgétaire s'il est basé sur des prévisions réalistes de recettes et financements. Il est élaboré à partir du *cadrage macro-économique* pour arrêter les différentes ressources dont peut disposer le gouvernement pendant la période considérée (taxes, dons, financement net), et les emplois (en termes monétaires globaux). Cet exercice de cadrage macro-économique implique logiquement de coordonner les différentes stratégies macro-économiques, notamment les politiques de croissance, les politiques monétaires et de change, la politique budgétaire et les politiques sectorielles. Pour que le TOFE prévisionnel joue, le cadrage devra commencer tôt dans l'année : *« en début d'année, on intègre des premiers résultats enregistrés à la fin de l'exercice écoulé (inflation, exécution budgétaire, résultats du secteur réel etc.) et on met à jour les projections des variables pertinentes (dette publique, arriérés, masse salariale etc.) Le scénario macro-économique central ainsi élaboré est mis à jour sur l'ensemble du cycle de décision. »*

### **Importance de la délimitation du secteur public au sens du TOFE**

La définition de la couverture du TOFE est une première préoccupation pour son élaboration et sa bonne interprétation. Cette délimitation n'est pas toujours aisée et souvent fait l'objet de nombreux débats entre les autorisations nationales et les missions du FMI lors des négociations des programmes économiques et financiers.

Pour être un instrument efficace qui puisse assurer la discipline budgétaire globale, notamment la viabilité des politiques budgétaires en s'assurant que l'impact financier des politiques est compatible avec les possibilités financières de l'Etat et est en adéquation avec le cadre macroéconomique, le TOFE devrait couvrir l'ensemble des opérations financières des administrations publiques telles qu'elles sont définies par le FMI<sup>1</sup> (l'Administration centrale constituée des ministères et des institutions nationales; les collectivités territoriales et leurs établissements dont les opérations ne sont pas incluses dans celles de l'Administration centrale, les organismes autonomes tels que les établissements publics à caractère administratif (EPA), les caisses nationales de sécurité sociales, de prévoyance et de retraite; les caisses autonomes d'amortissement (pour les pays qui en disposent), les caisses de stabilisation et de péréquation, les fonds financés par les ressources des Administrations publiques). Le diagramme 1 ci-après présente schématiquement ce que peut être une couverture du TOFE. Cependant, dans les pays en développement les questions de disponibilités des données et la nécessité de concentrer les efforts sur l'essentiel font que la couverture du TOFE est souvent limitée à l'administration publique centrale, y compris les Etablissements Publics à caractère Administratif (EPA) lorsque ces derniers ne disposent pas une importante activité commerciale. Dans le cas contraire, le TOFE enregistre seulement les relations financières entre l'Etat et ces institutions (subventions ou prêts nets/versements).

---

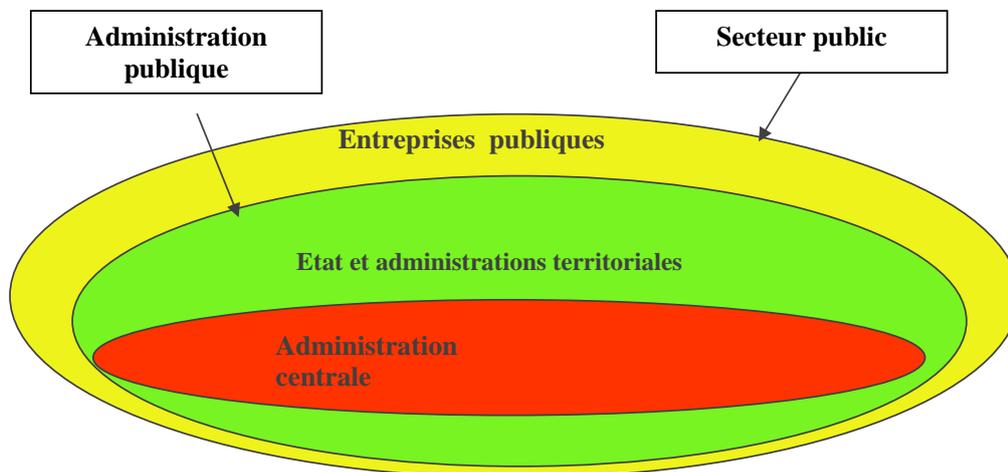
<sup>1</sup> Voir le manuel des Statistiques des Finances Publiques du FMI

L'encadré 1 présente certaines raisons qui rendent difficile la délimitation de la couverture du TOFE.

**Encadré 1. Certaines difficultés pour la définition de la couverture du TOFE**

- la multiplication des fonds affectés (par exemple, fonds routiers;
- l'absence de directives de reporting transparentes et de supervision de ces fonds;
- la communication insuffisante des taxes prélevées par les organismes opérationnels au ministère des finances et le versement de ces recettes au trésor qui n'est pas effectué régulièrement ;
- la double structure du budget : le budget courant et le budget d'investissements ;
- le suivi de l'aide extérieure en dehors du budget avec des procédures ad hoc ;
- certains donateurs traitent directement avec les organismes opérationnels et les deux parties peuvent omettre de fournir les informations au ministère des finances;
- la multiplication des procédures d'engagement des dépenses et d'enregistrement des données comptables ;
- une mauvaise classification budgétaire ;
- des informations budgétaires et comptables moins complètes et de mauvaise qualité ;
- la réticence des organismes opérationnels à divulguer toutes les informations sur l'aide reçue pour éviter une réduction des allocations budgétaires pour le secteur ;
- l'insuffisance des ressources humaines qualifiées et matérielles au niveau du trésor et des services assurant les fonctions budgétaires dans les organismes opérationnels.

**Diagramme 1. Couverture du Tableau des Opérations Financières de l'Etat.**



## **Principes d'enregistrement des données.**

Les recettes sont comptabilisées lorsqu'elles sont effectivement recouvrées. Les dépenses sont souvent comptabilisées lorsqu'elles sont engagées (« base engagements »). C'est en effet le moment, où, ces dépenses risquent de devenir une créance sur l'État. Juridiquement, toutefois, c'est la liquidation qui constitue la créance.

Cette pratique obéit à un principe de prudence pour éviter une comptabilisation d'un montant de recettes qui ne serait pas perçu et pour prévenir un dérapage des dépenses du fait que l'engagement est l'acte initiateur de la dépense publique<sup>2</sup>. Toute dépense engagée a de fortes chances d'être réalisée.

Cette pratique est, toutefois, ambiguë car un engagement budgétaire ne conduit pas dans tous les cas à une obligation de paiement au cours de l'année budgétaire (par exemple si les fournitures ne sont pas livrées ou si les engagements sont pluriannuels). Certains pays, dont ceux de l'UEMOA et l'Union des Comores, utilisent le terme « dépenses base ordonnancement », ce qui est plus pertinent, si les ordonnancements sont augmentés des arriérés non ordonnancés et des dépenses payées non ordonnancées.

Il se peut que les créances nées ne soient pas payées durant le même exercice : il y a alors arriéré de paiement. L'UEMOA a défini une norme qui stipule qu'une dépense en biens et services ordonnancée est un arriéré si elle n'est pas payée dans les quatre vingt dix jours. Elle a ainsi introduit un poste d'ajustement appelé couramment « fonds en route » pour classer cette catégorie de dépenses.

Le diagramme 2 illustre le cycle de la dépense et de la comptabilité. Le cycle présenté dans ce diagramme concerne les biens et services et les marchés. Cependant, « il existe plusieurs variantes en fonction de la nature économique de la dépense et de sa nature annuelle ou pluriannuelle ».

## **Structure du TOFE**

Il est important de rappeler que le TOFE n'est pas un document comptable. Toutefois, il est en principe équilibré, c'est-à-dire que le total des ressources et des financements doit être égal au total des emplois. Pour faciliter la lecture, ce tableau est représenté par agrégats types dont certaines définitions sont précisées ci-après. On distingue entre les opérations liées aux activités fondamentales des administrations publiques (recettes, dons, dépenses, prêts nets) de celles permettant à ces administrations d'éviter tout déficit dans leurs comptes (les financements). Le premier groupe est classé au dessus de la « la ligne » alors que le second est classé en dessous. La structure générale du TOFE est présentée au tableau n°1.

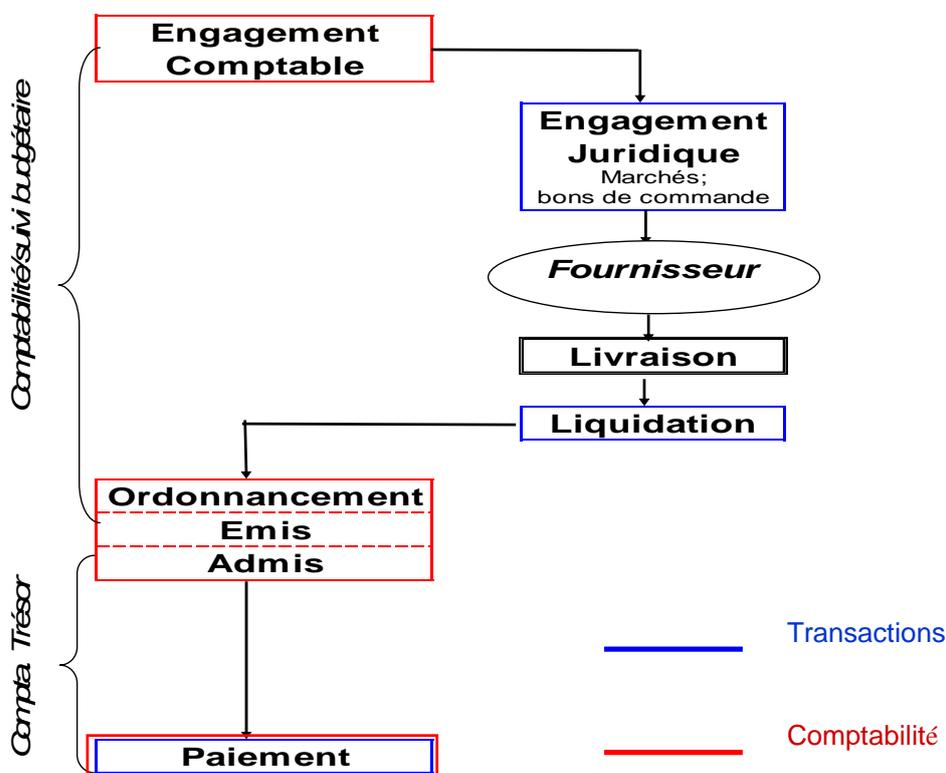
---

<sup>2</sup> Marc Raffinot : Cadre comptable et programmation financière, Volume 1.

## Le haut du tableau

L'exécution des opérations financières est retracée dans la partie supérieure du tableau. L'objectif étant de déterminer les capacités d'engagement<sup>3</sup> des dépenses par l'Etat. Il n'est pas nécessaire de présenter les différents postes avec tout le détail du budget. Si l'information est nécessaire, et disponible, des tableaux annexes peuvent venir compléter le TOFE, notamment un développement des recettes et des dépenses, et un échéancier de la dette.

Diagramme 2. Cycle de l'exécution budgétaire et de la comptabilité



Les recettes contiennent tous les encaissements non remboursables avec ou sans contrepartie ne provenant pas d'autres administrations publiques nationales ou étrangères ou encore d'organismes internationaux. L'on peut également y distinguer plusieurs sous rubriques à savoir les recettes fiscales et non fiscales et les recettes du champ du TOFE hors Etat.

<sup>3</sup> Adapté d'une note de R. Cauneau sur la gestion de trésorerie. « La capacité d'engagement correspond au montant prévue des dépenses, calculé par différence entre la capacité de paiement et les obligations et dettes déjà connues qui arrivent à échéance avant la fin de la période. Ces obligations et dettes comprennent notamment toutes les échéances, capital et intérêts, de la dette conventionnelle et non conventionnelle reportable, et l'intégralité de la dette à vue. La capacité de paiement représente le montant estimé des charges qui pourront effectivement être payées au cours de la période. Elle est donc égale à la somme des disponibilités existantes au premier jour de la période, des recettes et dons attendus, et des ressources de financement à long, moyen et court terme qu'il sera possible de mobiliser pendant la période considérée ».

Les recettes fiscales sont constituées des paiements obligatoires, sans contrepartie et non remboursables, effectués au profit des administrations. Elles comprennent également les droits et frais perçus par les administrations n'ayant aucune commune mesure avec le coût ou l'ampleur du service fourni au payeur.

Les recettes non fiscales comprennent tous les encaissements non remboursables des administrations ayant une contrepartie, toutes les amendes et pénalités à l'exception de celles relatives aux infractions fiscales et douanières, et tous les dividendes que les sociétés doivent verser à l'Etat en tant qu'actionnaire.

Les dons retracent tous les encaissements non remboursables, provenant de versements non obligatoires d'autres administrations publiques, nationales ou étrangères et d'organismes internationaux.

Les dépenses concernent l'ensemble des décaissements non remboursables effectués par les administrations publiques. Le poste est généralement éclaté en deux principales sous rubriques à savoir les dépenses courantes et les dépenses en capital (ce point est traité de manière plus approfondie dans l'encadré 1 ci-après).

Les prêts nets contiennent les prêts moins les remboursements en capital effectués par le gouvernement pour appuyer le service public et consentis à des entreprises publiques. Ces types de prêts sont généralement constitués par les prêts rétrocédés.

### ***Le bas du tableau***

Le financement décrit les autres opérations des administrations publiques liées à leurs engagements envers des tiers, à leur acquisitions de créances sur ceux-ci, au règlement des obligations y découlant ou à la liquidation des créances y afférentes et à la variation de leur avoirs en encaisses ou dépôts. Le poste est souvent décomposé en deux sous - postes: le financement intérieur et extérieur (voir encadré 2).

Le financement intérieur comprend trois postes :

- Le **financement bancaire** est constitué de la variation de la « Position Nette du Gouvernement » (PNG). La PNG est un concept qui permet d'analyser la situation monétaire pour saisir les créances nettes de l'Etat dans les banques. Cette PNG doit couvrir le champ concerné par le TOFE, ce qui veut dire qu'on soustraira du calcul de la PNG les comptes des entités publiques qui sont exclus du TOFE. Si la variation de la PNG est positive, le Gouvernement est créditeur net. Dans le cas contraire, le gouvernement est débiteur net. La PNG intègre les financements du FMI qui sont généralement une aide à la balance des paiements qui est accordée aux banques centrales des pays lorsque ces dernières les rétrocèdent aux gouvernements.
- Le **financement non bancaire** provient de l'achat des titres auprès d'autres opérateurs, ou autres financements.
- Les **produits de privatisations** proviennent de la cession, de la privatisation de certaines entreprises se trouvant dans le portefeuille de l'Etat. Ces produits sont généralement encaissés une fois et lors de l'opération de cession ou de privatisation. Toutefois, les licences ou droits d'exploitation que l'entité nouvelle paie à l'Etat sont des recettes courantes et sont enregistrés chaque année dans les recettes non fiscales. Ils sont souvent assimilés à des recettes des domaines.

Le financement extérieur comprend généralement trois postes :

- **Tirages des emprunts.** Cette rubrique concerne les décaissements des tirages pour la période concernée à partir des conventions de prêt signées entre les autorités nationales et les bailleurs de fonds internationaux. Il convient de préciser que le montant de l'emprunt figurant dans la convention correspond au montant maximum que le gouvernement peut obtenir. Toutefois, il peut se passer plusieurs années avant que l'emprunt ne soit décaissé en totalité dans les meilleurs cas. L'emprunt pourrait ne jamais connaître un décaissement dans les cas contraires.
- **Amortissements de la dette.** Ce poste est un financement négatif et correspond aux montants que le gouvernement s'est engagé à rembourser pendant la période conformément aux conventions de prêts, éventuellement corrigés par les aménagements de la dette obtenus. Il est possible que le gouvernement n'honore pas la totalité de ces engagements. La différence entre les prévisions des amortissements et les remboursements effectifs constitue un accroissement du stock de la dette et constitue un financement positif. Lorsque le gouvernement rembourse des arriérés antérieurs, il réduit le stock de la dette et le financement devient négatif.
- **Réaménagement de dettes (rééchelonnements et remises).** Ce poste enregistre les amortissements de l'année que les créanciers ont accepté de reporter.

**Tableau n°1 : TOFE schématique par ses grandes masse**

<i>Ressources</i>	<i>Emplois</i>
<p><b>Recettes</b></p> <p><b>Recettes fiscales</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Impôts sur le revenu</li> <li>- Impôts sur les salaires</li> <li>- Impôts sur la propriété</li> <li>- Impôts intérieurs sur les biens et services</li> <li>- Impôts sur le commerce extérieur</li> </ul> <p><b>Recettes non fiscales</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Dividendes versés par les sociétés à l'Etat</li> <li>- Amendes hors amendes fiscales et douanières</li> <li>- Recettes des actes administratifs</li> <li>- Recettes des domaines</li> </ul> <p><b>Recettes extrabudgétaires<sup>4</sup></b></p> <p><b>Dons (courants et en capital)</b></p> <p><b>Dons budgétaires</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Sectoriels</li> <li>- Globaux</li> </ul> <p><b>Dons projets</b></p>	<p><b>Dépenses courantes</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- salaires et traitements</li> <li>- biens et services</li> <li>- intérêts (intérieurs et extérieurs)</li> <li>- transferts et subventions</li> <li>- dépenses extrabudgétaires<sup>5</sup></li> </ul> <p><b>Dépenses en capital</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- sur ressources internes</li> <li>- sur ressources externes</li> <li>- dépenses extrabudgétaires<sup>4</sup></li> </ul> <p><b>Prêts nets</b></p>
<i>Excédent</i>	<i>Déficit</i>
<b>Variation des arriérés de paiements (intérieurs et extérieurs) : diminution (-) (y compris une déduction des fonds en route pour les pays de l'UEMOA)</b>	<b>Variation des arriérés de paiements (intérieurs et extérieurs) : accumulation (+)</b>
<b>Excédent Base Caisse (+)</b>	<b>Déficit Base Caisse (-)</b>
<b>FINANCEMENT</b>	
<p><b>Extérieur</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Tirages sur emprunts (courants et en capital)</li> <li>Arriérés sur l'amortissement de la dette extérieure</li> <li>Réaménagement de dettes (rééchelonnements et remises)</li> </ul> <p><b>Intérieur</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Tirages sur prêts bancaires (ou avances sur comptes courants)</li> <li>Tirages sur secteur non bancaire</li> <li>Arriérés sur l'amortissement de la dette intérieure</li> <li>Produits des privatisations</li> </ul>	<p><b>Extérieur</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Amortissement (remboursement du principal)</li> </ul> <p><b>Intérieur</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Amortissement des prêts du secteur bancaire</li> <li>Amortissement des prêts du secteur non bancaire</li> </ul>

Mis en forme : Normal

<sup>4</sup> Dans ce tableau, la rubrique « recettes extrabudgétaires » renvoie aux recettes propres des autres entités du TOFE hors Etat.

<sup>5</sup> Dépenses du champ du TOFE autres que le budget de l'Etat. Ces dépenses peuvent être réparties en dépenses de fonctionnement et en dépenses d'investissement.

### **Encadré 1. Les principaux postes des dépenses publiques**

**Les dépenses pour salaires et traitements.** Ces dépenses sont également appelées masse salariale et contiennent l'ensemble des traitements des agents qui travaillent pour le gouvernement et sous sa direction. Les agents concernés peuvent être soumis au statut de la fonction publique, à des statuts particuliers ou au droit commun du travail. Cependant, en cas d'indisponibilité des données, les traitements des agents des projets financés par les bailleurs des fonds sont intégrés dans le poste d'assistance technique et fonctionnement des projets. Mais aussi, la proportion est très réduite par rapport à la masse salariale des autres agents permanents et contractuels et par rapport aux autres dépenses des projets.

**Les dépenses pour achats des biens et services.** Ce poste concerne les dépenses aux achats de matériels courants, de fournitures ou de services. Il exclut, souvent par convention, tout matériel dont la durée d'amortissement dépasse un an (par exemple : les véhicules) et les gros travaux de maintenance (par exemple : réhabilitation des bâtiments administratifs).

**Les transferts.** Ce poste concerne les virements effectués par l'Etat pour soutenir ses sous-secteurs ou d'autres secteurs de l'économie (par exemple, les subventions aux entreprises publiques, les subventions aux collectivités publiques autonomes, les bourses d'études, les subventions aux produits de première nécessité) mais aussi les dépenses liées à la participation de l'Etat aux organisations internationales, comme par exemple les cotisations annuelles.

**Les dépenses d'assistance technique et de fonctionnements des projets financés par des fonds extérieurs.** Cette catégorie de dépenses comprend les dépenses du PIP relatives à l'assistance technique et aux fonctionnements des projets. Un traitement particulier est nécessaire pour éclater les dépenses du PIP entre les dépenses d'assistance technique, le fonctionnement des projets et les dépenses en capital. Ce traitement est particulièrement nécessaire pour l'élaboration des comptes nationaux, le montant total du PIP sur financement extérieur n'étant pas toujours équivalent à des dépenses d'investissement.

**Les dépenses en capital.** Cette catégorie comprend les dépenses d'investissement sur financement intérieur et sur financement extérieur. Les dépenses sur financement extérieur sont extraites du PIP après soustraction des dépenses d'assistance technique et de fonctionnement du PIP.

## Encadré 2. Les soldes budgétaires et le financement.

Le **solde global** des administrations publiques est la différence entre le total des recettes et des dons et le total des dépenses et des prêts nets. Cet indicateur permet de mesurer la situation financière générale des administrations publiques et son incidence sur les conditions monétaires, la balance des paiements et la demande intérieure par une analyse du déséquilibre du solde courant, de l'inflation, de la détérioration du taux de change, de l'éviction du secteur privé, de l'équilibre du système financier et de l'épargne nationale.

Le **solde budgétaire ajusté** est le solde global diminué des éléments volatils et imprévisibles tels que les dons ou les recettes des ressources naturelles. On peut parler ainsi de solde budgétaire hors dons pour les pays qui dépendent des dons et de solde budgétaire hors pétrole pour les pays riches en pétrole. Ce solde a intérêt capital. Il traduit le degré de dépendance vis-à-vis de ces ressources qui ne sont pas pérennes et qui peuvent compliquer la politique publique lorsque celle-ci n'est pas bien coordonnée avec la politique de change et la politique monétaire.

Il arrive souvent que toutes les dépenses engagées ne puissent être toutes réglées pendant la période concernée; il y a alors accumulation d'arriérés. Il se peut aussi que le gouvernement règle certains engagements des exercices déjà clos. Dans ce cas, il y a diminution des arriérés. La différence entre l'accumulation des arriérés et la diminution des arriérés est appelée **variation nette d'arriérés**.

L'UEMOA a défini une norme qui stipule qu'une dépense en biens et services ordonnancée est un arriéré si elle n'est pas payée dans les quatre vingt dix jours. Elle a ainsi introduit un poste d'ajustement appelé couramment « fonds en route » pour classer cette catégorie de dépenses.

Le solde budgétaire base engagements (ou ordonnancements) ajouté à la variation nette d'arriérés et aux fonds en route, pour seulement les pays de l'UEMOA, donne le **solde budgétaire base caisse**. Ce poste retrace les décalages entre les engagements et les paiements.

Le **solde courant** est défini comme les recettes courantes moins les dépenses courantes. Ce solde sert souvent d'indicateur de l'épargne des administrations publiques et, par conséquent, de leur contribution à l'épargne globale

Le **solde primaire** est la différence entre les recettes totales et les dépenses intérieures totales hors paiements d'intérêts. Les paiements d'intérêts ne peuvent pas être modifiés à court terme du fait que l'encours de la dette est constant durant l'exercice de la dette. Il s'agit d'une dépense non discrétionnaire

Le **financement** correspond aux variations de créances ou de dettes nécessaires pour la gestion financière des finances publiques. Par définition, il est égal au solde budgétaire base caisse, mais de signe contraire. Le financement a une importance particulière: il voudrait montrer les origines des ressources qui ont pu financer des dépenses supérieures aux recettes et dons (lorsqu'il y a déficit) ou les emplois des ressources qui ont dépassé les dépenses.

Les opérations de financement ont la même fonction que les recettes et les dons: elles permettent à l'Etat d'engager des dépenses. Mais, une opération de financement crée une **dette** que l'Etat devra rembourser.

## Encadré 2. Les soldes budgétaires et le financement. (suite)

Le **financement du déficit budgétaire** a trois principales sources : le financement intérieur bancaire auprès de la Banque Centrale et des banques commerciales du pays, le financement intérieur non bancaire par la vente d'obligations au secteur privé et le financement extérieur par des emprunts à l'étranger. Chaque source de financement peut être associée à un déséquilibre macroéconomique important:

- Un financement extérieur excessif occasionne un problème de dette extérieure;
- Un financement bancaire excessif engendre souvent l'inflation;
- Un financement non bancaire excessif se traduit par des taux d'intérêt réels élevés et l'éviction de l'investissement du secteur privé.

## TOFE et autres comptes macroéconomiques

Le diagramme 3 suivant représente un cadre analytique<sup>6</sup> simplifié qui permet d'analyser les différents secteurs de l'économie. Ce cadre repose sur un système intégré de comptes macroéconomiques:

- **les comptes nationaux** fournissent des informations sur *le secteur réel qui* se rapporte à la production, la consommation et l'investissement de l'économie dans son ensemble. Le secteur réel se réfère aux transactions réelles, c'est-à-dire des transactions portant sur échanges de biens et de services.
- **Le secteur de l'administration publique** comprend toutes les opérations de l'Etat. Selon les pays, ce secteur peut comprendre toutes les unités du gouvernement central, des administrations provinciales ou étatiques et des administrations locales ;
- **Le secteur externe** représente toutes les transactions engagées entre non-résidents et résidents d'une économie. Ces transactions sont enregistrées dans la balance des paiements et incluent le commerce des biens, des services et des actifs financiers;
- **Le secteur monétaire** est composé de la Banque Centrale, banques commerciales, et autres organismes financiers. Ce secteur sert d'intermédiation financière en acceptant des dépôts des agents du secteur privé et en prêtant à d'autres agents du secteur privé et au secteur public.

<sup>6</sup> Dans ce cadre, le TOFE concerne l'administration centrale pour des raisons de simplification. Mais, il pourrait s'étendre aux autres administrations si l'on dispose les données pour améliorer la transparence des finances publiques.



## METHODOLOGIE D'ELABORATION DU TOFE

### Comptabilité publique

Le système de comptabilité publique de la majorité des pays africains francophones comprend divers volets:

- Les engagements, les liquidations et les ordonnancements qui constituent la phase administrative de l'exécution budgétaire sont enregistrés dans les comptabilités administratives (appelées également comptabilités budgétaires) tenues contradictoirement par les services gestionnaires et les services du contrôle financier. Ces comptabilités permettent de suivre les mouvements des crédits et la répartition des crédits. Elles permettent également aux ordonnateurs de produire en fin d'année des comptes administratifs qui permettent, de comparer ligne par ligne les prévisions initiales du budget et les ordonnancements, même si certains de ces comptes laissent à désirer.
- Les paiements sont effectués par les comptables publics et sont enregistrés dans la comptabilité générale de l'Etat. Cependant, ces paiements sont rarement suivis par ligne budgétaire, les comptes du Trésor ne donnant qu'un chiffre global.
- Toute opération budgétaire (dépense ou recettes), au niveau du trésor, se traduit par un double mouvement, à un compte budgétaire (comptabilité budgétaire) et à un compte de bilan (comptabilité générale) qui enregistrera le résultat du paiement de la charge et de l'encaissement de la ressource. Ces comptabilités sont conçues de telle sorte que soient facilement rapprochées les opérations budgétaires et les réalisations effectives.
- La comptabilité générale doit enregistrer toutes les opérations et événements financiers. Sa couverture est plus large que le budget de l'Etat et repose sur une comptabilité en partie double dès le stade de l'ordonnancement. Elle couvre des comptes de correspondants et déposants et des opérations extra budgétaires. Le plan comptable comporte des comptes de charges, recettes, actifs et passifs. Les dépenses budgétaires sont reconnues sur la base des ordonnancements visés par le Trésor, qu'ils soient ou non payés. Cette phase comptable peut se traduire en un compte de gestion à la fin de chaque année. Le compte de gestion présente la balance du Trésor qui montre par compte du plan comptable de l'Etat le total des opérations de débit et crédit et le montant du solde débiteur et créditeur. En ce qui concerne les opérations budgétaires, les comptes de gestion doivent concorder avec les comptes administratifs. Il est soumis au contrôle juridictionnel de la Cour ou Chambre des comptes et forme la base de la Loi des Règlements.

Avec ce système comptable d'inspiration française, le ministère des finances exerce un rôle important dans le contrôle interne des finances publiques à toutes les étapes de la dépense: le contrôle financier contrôle la régularité de l'engagement avant la création de droits et d'obligations et quelques fois valide l'ordonnancement par un visa de validation lors de l'ordonnancement; les services du trésor, à leur tour, vérifient si l'objet de la dépense est régulier et si le paiement est libératoire. Le contrôleur financier tient contradictoirement avec

les services gestionnaires des crédits<sup>7</sup> et/ou l'ordonnateur une comptabilité des engagements. Qui plus est, le règlement accorde la latitude au ministère des finances de stopper certaines dépenses lorsque les recettes sont inférieures aux prévisions. « *Bien que ces méthodes aient été utilisées, leur efficacité est limitée, car seule une proportion des dépenses obligatoires est susceptible d'être reportée, des exceptions importantes sont admises et les ordres ne sont pas toujours bien respectés*<sup>8</sup> ».

Il convient de noter que même s'il est bien élaboré, ce système comptable présente en général d'importantes faiblesses liées aux modalités d'enregistrement des opérations. La dette est souvent traitée à part. Les dépenses et ressources sur aides projet ne sont pas suivies à partir du système comptable. Les comptes sont quelquefois opaques, des dépenses extrabudgétaires étant enregistrées dans des comptes d'attente. Il peut exister des écarts importants non expliqués entre les comptes de l'ordonnateur et la comptabilité du Trésor. Qui pis est, la définition de l'engagement est quelques fois difficiles à cerner :

- le cadre juridique autorise l'utilisation des crédits d'engagements qui pose souvent des problèmes quant au montant à intégrer dans l'élaboration du TOFE;
- de nombreuses procédures spéciales de paiement (les caisses, et régies, d'avance, les paiements sans engagement comptable ni ordonnancements, appelés selon les pays, "paiements par anticipation", "ordres de paiement", réquisitions) visent à contourner les contrôles de l'engagement et/ou de l'ordonnancement du circuit classique de la dépense.

### **Suivi des dépenses et des arriérés**

Les engagements et les ordonnancements sont en principe suivis, mais pour disposer d'une évaluation fiable de l'exécution budgétaire il est nécessaire de (i) disposer des données à différentes étapes du cycle de la dépense, (ii) examiner les paiements effectués par le Trésor mais non ordonnancés et, plus généralement, identifier les circuits parallèles au circuit standard et (iii) recenser les arriérés.

Comme indiqué dans le manuel SFP du FMI, "il y a arriéré de paiement lorsqu'une obligation n'est pas acquittée à la date d'exigibilité du paiement"<sup>9</sup>. Le paiement des dépenses en biens et services et d'investissement liquidées n'est pas nécessairement immédiatement exigible, les contrats prévoyant souvent des délais de paiement de trente ou soixante jours après la livraison. Mais, il peut être difficile de distinguer la part du total des dépenses à liquider correspondant à des arriérés proprement dits de celle qui ne résulte que de délais normaux de paiement. Ainsi, le manuel SFP du FMI recommande d'évaluer les dépenses sur la base des droits constatés (c'est-à-dire, à la liquidations) plutôt que sur la base de la date d'exigibilité du paiement.

Le recensement exhaustif de l'ensemble des factures impayées, quelle que soit la date d'exigibilité des paiements, est crucial. Des arriérés peuvent être générés en dehors du cycle

---

<sup>7</sup> Dans les systèmes où l'ordonnancement est centralisé au ministère des finances, ce n'est pas l'ordonnateur qui initie le processus de la dépense. C'est plus tôt le service bénéficiaire, par un fonctionnaire dénommé administrateur des crédits ou gestionnaires des crédits.

<sup>8</sup> extrait d'un article de Ian Lienert « une comparaison entre deux systèmes de gestion des dépenses publiques en Afrique » paru dans la revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire Volume 3 N°3 de l'année 2003.

<sup>9</sup> Manuel de statistiques de finances publiques. FMI. 2001. Paragraphe 3.49.

normal d'exécution budgétaire ou en amont de la procédure d'ordonnancement, compte tenu des lenteurs fréquentes de cette procédure. Les factures<sup>10</sup> impayées comprennent:

- Les virements différés enregistrés dans les comptes du Trésor, qui sont égaux à la différence entre ordonnancements admis par le Trésor et les paiements.
- Les factures ordonnancées non encore enregistrées par le Trésor, qui correspondent à la différence entre les ordonnancements admis par le Trésor et les ordonnancements émis par l'ordonnateur. Il est possible que certaines de ces factures aient été rejetées par le Trésor, parce qu'irrégulières, un examen cas par cas peut être nécessaire.
- Les factures non encore ordonnancées, qui sont "gardées sous le coude" par les gestionnaires faute de crédits, ou parce qu'elles sont irrégulières, ou à cause des lenteurs de traitement. Ces factures peuvent comprendre:
  - des dépenses régulièrement engagées et visées par le contrôle financier. L'écart entre les engagements et les ordonnancements ne correspond pas nécessairement à des arriérés, mais il peut donner un montant approché, quoique surestimé, de ce type d'arriéré;
  - des dépenses dont l'engagement comptable n'a pas été effectué, souvent faute de crédits. Ces dépenses peuvent être à la fois irrégulières sur un plan budgétaire, mais régulières sur le plan juridique, car exécutées au titre d'un marché dûment approuvé, de contrats d'abonnement, de contrats de location, etc. C'est souvent ce type de dépense qui fait l'objet de générations d'arriérés, lorsque ces dépenses quasi obligatoires sont sous estimées dans le budget.

Ainsi ce système ne répond-il pas au principe selon lequel « *il doit y avoir un système comptable intégré et exhaustif qui permet d'évaluer de manière fiable les arriérés de paiements* »<sup>11</sup>.

### **Confection du TOFE**

| Le TOFE présente les activités de l'Etat suivant une classification « économique » qui doit respecter les définitions du manuel des Statistiques des Finances Publiques du FMI: les données sont ventilées par catégorie de recette, de don, de dépenses et de financement. Sa confection devra reposer sur les données fournies par le système comptable ; ce qui est loin de la pratique du fait des imperfections dont certaines sont citées ci-dessus. Pour y parvenir, les économistes chargés de son élaboration utilisent des données hétérogènes provenant de nombreuses sources qui sont, quelques fois, à différentes dates et même contradictoires.

Par exemple, en matière des dépenses, les engagements peuvent être :

- les engagements visés par la direction du contrôle financier qui est rattachée au ministère des finances;

---

<sup>10</sup> Cette liste est adaptée de D. Tommasi.

<sup>11</sup> Extrait du Code de bonnes pratiques en matière de transparence des Finances Publiques publié par le FMI.

- les autres dépenses qui n'ont pas été vérifiées par le contrôle financier alors qu'elles sont payées par le trésor par contournement des procédures budgétaires normales ;
- les factures « sur le coude » des gestionnaires qui ne sont pas encore mis dans le circuit budgétaire à cause, par exemple, d'un manque de prévision, alors que le service est rendu ou le bien livré.

Encore pire, le TOFE être élaboré avant la confection des balances du trésor qui ne fournissent pas toujours les informations pertinentes. Le TOFE retracera, par conséquent, des situations base en engagements (ou ordonnancements) mais également d'autres données base caisse. Il doit être « ajusté » pour rendre cohérente des informations moins homogènes pour les besoins statistiques de présentation des finances publiques.

### Tableau de passage des situations financières au TOFE

Du fait que les données de la comptabilité publique ne sont pas complètes pour l'élaboration du TOFE réaliste, les praticiens conçoivent généralement un tableau de passage qui permet de passer aux différentes données financières au TOFE. Ces données, comme il est indiqué ci-dessus, émanent de plusieurs sources dont les plus usitées sont citées ci-après:

- les régies des recettes (direction des impôts, direction des douanes, direction des domaines, services administratifs qui effectuent des actes contre paiement des textes, direction des portefeuilles de l'Etat,...) ;
- les services du contrôle financier pour les dépenses engagées;
- les ministères sectoriels pour les dépenses « effectuées » qui n'ont pas passé par la voie autorisée, soit par insuffisance de crédits, soit par manque de précision ;
- les services du trésor pour le paiement avant engagement et/ou ordonnancement;
- la direction ayant charge de la gestion de la dette pour les intérêts intérieurs et extérieurs ainsi que les amortissements de la dette;
- la banque centrale et autres organismes financiers pour les créances bancaires de l'Etat ;
- les projets sur financement extérieur ou le service de coordination de ces projets ;
- les services ayant en charge du traitement de la solde et des pensions des agents de l'Etat.

Cette liste n'est pas exhaustive et doit être précisée davantage par chaque pays. Le Tableau n°2 suivant fournit d'une façon approximative les liens entre les données et les sources ainsi que certaines observations.

**Tableau n°2. Sources des données pour l'élaboration du TOFE**

Ligne du TOFE	Sources	Observations
<b>Recettes et dons</b>		
Recettes fiscales et non fiscales	Balance du Trésor	Les situations des régies des recettes peuvent être utilisées à titre de comparaison et d'analyse. Les recettes sont comptabilisées sur la base d'encaisse au trésor. certains services de recettes peuvent recouvrer des recettes et ne pas les transférer immédiatement au trésor. ce suit réduit les capacités de financement du trésor

		et augmenter indûment des coûts d'emprunts facilement évitables.
Dons budgétaires	Comptes de l'Etat à la Banque Centrale	Certains pays comptabilisent seulement les fonds dépensés alors que l'ensemble des fonds peuvent influencer les dépôts du gouvernements qui ont une incidence sur la PNG. Il convient de tenir compte seulement des entrées dans les comptes à partir du 1 <sup>er</sup> jour de l'exercice budgétaire
Dons projets	Comptes des projets à la Banque Commerciale et aux banques commerciales.	Certains pays comptabilisent seulement les fonds dépenses alors que l'ensemble des fonds peuvent influencer les dépôts du gouvernements qui ont une incidence sur la PNG. Il convient de tenir compte seulement des entrées dans les comptes à partir du 1 <sup>er</sup> jour de l'exercice budgétaire
<b>Dépenses et prêts nets</b>		
Salaires et traitements	Direction de la solde et ministères sectoriels et projets (lorsque ces deux derniers paient en matière des montants très importants)	Les directions de solde peuvent engager la totalité des salaires dès le début de l'année. Dans ce cas, tenir compte des salaires liquidés pour la période. Certains salaires peuvent être « camouflés » dans les achats des biens et services et dans les dépenses des PIP. Si ces montants sont très importants, vaut mieux les défalquer pour les intégrer dans les lignes correspondantes.
Achats des biens et services	Contrôle financier ajouté des dépenses sous le « coude des gestionnaires » et des dépenses payées avant engagement par le Trésor.	Certains PIP renferment des dépenses en biens et services (fonctionnement des projets et assistance technique). ces dépenses sont intégrées généralement dans les postes du TOFE « assistance technique » et « fonctionnement des projets ». De même, les dépenses de routine telles que les frais de téléphone, l'électricité, les loyers des bâtiments loués par l'Etat, les divers abonnements doivent être intégrés si elles arrivent à échéance puisqu'elles constituent des dépenses obligatoires.
Transferts et subventions	Contrôle financier et Trésor public pour les transferts payés avant subventions.	Les cotisations internationales doivent y être intégrées même si elles ne sont pas fait l'objet d'un engagement comptable puisqu'elles constituent des dépenses obligatoires.
Intérêts intérieurs dus	Banque centrale pour les avances monétaires ; Mais également le trésor public ou la direction de la dette pour les bons du trésor	Ces données sont enregistrées dans le TOFE lorsqu'elles arrivent à échéance. (mais pas au paiement)
Intérêts extérieurs dus	Direction de la dette, banque centrale ou bailleurs de fonds	Ces données sont enregistrées dans le TOFE lorsqu'elles arrivent à échéance. (mais pas au paiement)

Dépenses des comptes spéciaux ou des budgets annexes	Balance du Trésor	Une attention particulière doit être observée pour ne pas effectuer un double enregistrement surtout en matière des recettes.
Autres dépenses financées par l'extérieur ne passant pas par le budget	Situation de l'organisme dépensier	Cependant, des ressources équivalentes doivent être enregistrées dans le TOFE pour raison d'équilibre budgétaire.
Dépenses en capital sur ressources intérieures	Contrôle financier	Certains engagements portent sur des marchés pluriannuels. On retient seulement ceux dont les liquidations seront faites au cours de l'exercice. Voir diagramme n°3.
Dépenses en capital sur ressources extérieures	Projets et quelques fois les bailleurs de fonds. Dans certains cas rares, des services d'appui du ministère des finances qui coordonnent les activités sur financement extérieur, à l'instar du service d'appui de l'Ordonnateur National pour les fonds de la Communauté Européenne.	Dans certains cas rares, il y a des confusions entre les tirages et les encaissements. Ces cas nécessitent des rapprochements rapides entre les autorités nationales et les représentants des bailleurs de fonds. Les tirages ne constituent pas des tirages. Ils sont des ressources qui peuvent améliorer les dépôts du Gouvernement. Comme il est également cité ci-dessus, il convient de retraiter les dépenses du PIP pour séparer les dépenses courantes et celles en capital. Cette opération sera également utile pour l'élaboration des comptes nationaux.
Prêts nets	Direction de la dette, entités publiques concernées, Banque Centrale	Il s'agit des prêts et avances accordés ou rétrocédés à des entités autonomes (entreprises publiques, par exemple) dans le cadre de la mise en œuvre de leur politique générale de service moins les remboursements effectués
<b>Les soldes</b>		
Solde global base engagements (dons inclus)	Total des recettes et des dons moins total des dépenses et des prêts nets	
Variation d'arriérés	Accumulation d'arriérés sur la période plus apurement d'arriérés sur la période	On peut éclater ces arriérés en arriérés intérieurs et extérieurs, mais également par nature de dépenses.
Solde base caisse	Solde global base engagement plus variation d'arriérés	
<b>Financement = -solde base caisse</b>		
<i>Financement intérieur</i>		
Financement bancaire (PNG)	Situation monétaire consolidée établie par la Banque centrale	Le PNG doit se limiter au périmètre du TOFE
		Amortissement des prêts du secteur bancaire avec signe négatif
Financement non bancaire	Direction du Trésor	Arriérés sur l'amortissement des prêts bancaires avec signe positif
		Tirages sur secteur non bancaire
		Amortissement des prêts du secteur non bancaire avec signe négatif
		Arriérés sur l'amortissement des prêts non bancaires avec signe positif

Produits de privatisation	Ministère des finances, direction du trésor	Produit encaissé lors de la privatisation d'un actif de l'Etat.
<i>Financement extérieur</i>		
Tirages des emprunts projets	Direction de la dette ou unités de gestion des projets, Bailleurs de fonds	Enregistrer seulement cumul des entrées dans les comptes du gouvernement à partir du 1 <sup>er</sup> jour de l'exercice budgétaire
Tirages des emprunts programmes	Direction de la dette ou Banque Centrale, Bailleurs de fonds	Enregistrer seulement cumul des entrées dans les comptes du gouvernement à partir du 1 <sup>er</sup> jour de l'exercice budgétaire
Allègement de la dette, rééchelonnements,...	Direction de la dette et/ou Bailleurs de fonds	
Initiative PPTE	Direction de la dette et/ou Bailleurs de fonds	
Amortissement de la dette extérieure	Direction de la dette et/ou Bailleurs de fonds	Enregistrer avec un signe négatif le montant du principal qui devra être payé pendant la période
Arriérés sur l'amortissement de la dette	Direction de la dette et/ou Bailleurs de fonds	Il s'agit de l'accumulation d'arriérés nouveaux sur le principal à rembourser pendant la période avec un signe positif.
Erreurs & omissions	Poste calculatoire : Financement +solde base caisse	Normalement, ce poste est nul. Mais à cause des retards d'enregistrement des données et de l'imperfection du système comptable, il peut avoir une valeur positive ou négative. Néanmoins, la différence ne doit pas être importante.

Du fait de cette présentation retraitée et « enjolivée », le TOFE devient un document « trompeur ». Son objectif se limite au rapprochement des données au-dessus et au-dessous de la ligne. Ainsi les ajustements effectués ont-ils pour inconvénients graves de (i) fournir une apparence quelques fois compréhensible des finances publiques en « cachant » les difficultés comptables et l'opacité des comptes publics ; (ii) dissimuler le manque de contrôle et l'insuffisance de la comptabilité publique et (iii) reléguer en second plan les réformes nécessaires en matière de gestion, de comptabilité publique et en matière de renforcement des capacités institutionnelles des organes de gestion, de suivi et de contrôle des finances publiques.

## CONCLUSION

Les efforts entrepris pour l'élaboration des TOFE s'inscrivent certes dans une logique de maîtrise des dépenses publiques dans la globalité. Cependant, ces efforts restent dans la pratique en déphasage par rapport à une bonne gestion des finances publiques qui permettrait d'atteindre les objectifs prédéfinis dans la loi des finances initiale. Le problème d'arriérés de paiement et d'inefficacité des politiques budgétaires reste toujours d'actualité et s'explique en partie par d'insuffisances en matière des prévisions budgétaires, des manquements graves aux procédures normales de gestion et de contrôle des finances publiques. Un programme global de réformes en matière de renforcement des capacités institutionnelles des organes de gestion, de suivi et de contrôle des finances publiques s'impose pour améliorer durablement le système de gestion des dépenses. Il doit tourner, entre autres, autour des axes suivants : (i) la mise à niveau et la modernisation du cadre juridique, (ii) l'amélioration de la préparation et le

réalisme du budget ainsi que le renforcement de la discipline budgétaire; (iii) la mise à niveau et la modernisation des nomenclatures budgétaires; (iv) la rationalisation et la simplification des processus d'exécution des dépenses; (v) l'amélioration de la gestion de trésorerie et la mise en place d'un compte unique du Trésor<sup>12</sup>; (vi) l'amélioration de la Comptabilité Publique et de l'information budgétaire; et (vii) le renforcement de la transparence et de la redevabilité de l'exécutif par, entre autres actions, l'amélioration de la documentation budgétaire et des rapports budgétaires, un raccourcissement des délais de préparation de la loi de règlement, et des actions visant à rehausser et moderniser le rôle des organes de contrôle internes<sup>13</sup> et externes, et à appuyer les pouvoirs publics nationaux à mieux rendre compte de leurs actions.

#### Références :

- Marc Raffinot, Université Paris-Dauphine, *Cadre Comptable et Programmation Financière*, 2004.
- UEMOA, *Directive n° 06/99/CM relative au Tableau des Opérations Financières de l'Etat*, 1999.
- *Manuel de statistiques de finances publiques. FMI. 2001.*
- Union des Comores: *Gestion de la trésorerie et régulation des dépenses: le plan de trésorerie, document préparé par Robert Cauneau (document non publié)*
- FMI : *Manuel sur la transparence des Finances Publiques*
- Daniel Tommasi: Certaines notes de cours

---

<sup>12</sup> Un Compte Unique du Trésor est un compte, ou un ensemble de comptes consolidés, en principe, quotidiennement, par lequel transite tous les flux de paiement et recettes de l'Etat. Il permet de éviter la multiplication de soldes oisifs dans les comptes bancaires de l'Etat et de minimiser le recours à l'emprunt et/ou d'accélérer le paiement des factures en instance.

<sup>13</sup> Le contrôle interne est l'ensemble des dispositifs organisés, formalisés et permanents mis en œuvre par les responsables d'une organisation pour maîtriser le fonctionnement de leurs activités et fournir une "assurance raisonnable" quant à la réalisation, dans le cadre de la mission de l'organisation, des objectifs généraux suivants: exécution d'opérations ordonnées, éthiques, économiques, efficaces et efficaces; respect des obligations de rendre compte; conformité aux lois et réglementations en vigueur; protection des ressources contre les pertes, les mauvais usages et les dommages.