

**ATELIER DE RENFORCEMENT DE CAPACITES DES PARLEMENTAIRES
ET CADRES DE LA COMMISSION DES FINANCES DES DEUX
CHAMBRES DU PARLEMENT SUR LE PROCESSUS D'ELABORATION
ET D'ANALYSE DE LA LOI DES FINANCES**

**« Séance d'approfondissement »
Du 29 au 30 mars 2021**

**Thème d'application de Construction du Tableau des Opérations
Financières de l'Etat (TOFE)**

OBJECTIFS

- Maîtriser l'élaboration du TOFE.
- Maîtriser les grandes composantes du TOFE et son architecture
- Maîtriser les techniques de financement du TOFE
- Maîtriser comment calculer la Position Nette du Gouvernement (PNG) à partir des données macroéconomiques
- Maîtriser les liens entre le Budget-le TOFE –La Balance des Paiement et en déduire la Situation Monétaire

Thème d'application de Construction du Tableau des Opérations Financières de l'Etat (TOFE)

Les renseignements suivants vous sont communiqués, afin d'élaborer un Tableau des Opérations Financières de l'Etat (TOFE) pour l'année N-1. Dans ce pays, la comptabilité publique est très bien tenue, si bien que toutes les transactions ont été parfaitement enregistrées. Dans ce cas, le solde base caisse doit correspondre exactement au total du financement.

Toutes les sommes sont en milliards (la monnaie locale).

A. Direction de la dette extérieure

Service dû de la dette extérieure N-1 :

1. Intérêts : 370
2. Amortissement en capital : 150
3. Rééchelonnement : 40

B. Direction de la dette

B.1. Tirages sur emprunts extérieurs :

1. Prêts projets : 350
2. Prêts d'aide à la balance des paiements (Banque mondiale) : 125
3. Prêts du FMI ((Facilité d'ajustement structurel du FMI) : 50

B.2. Dons extérieurs : 160 (dont 100 pour les projets et 60 au titre de l'aide à la balance des paiements)

C. Direction des Douanes

- Recettes : 550 dont 350 au titre des droits de douane, et 200 au titre de la TVA sur les produits importés.

D. Direction des Impôts

Recettes : 450, dont :

- a) 300 au titre de la TVA
- b) 50 au titre des impôts sur les bénéfices
- c) 100 au titre des impôts sur les revenus

E. Direction du Budget et comptabilité Publique

1. Dépenses de matériel courant : 150 (*engagées, dont 130 payés*)
2. Dépenses d'investissements payés sur le budget national : 65 (*engagées et payées*)

F. Direction des Traitements des salaires

1. Salaires : 750
2. Bourses scolaires : 24

G. Direction du portefeuille de l'Etat :

1. Vente de l'entreprise publique des télécommunications : 150
2. Subvention à l'imprimerie nationale : 5
3. Prêts à l'entreprise publique d'électricité : 25 et à l'entreprise des eaux : 10
4. Remboursement d'un prêt antérieur de l'entreprise des chemins travaux publics: 15
5. Durant l'année, l'Etat a émis des Bons du Trésor pour 100, remboursé 75 en capital (Bons du Trésor venus à échéance), et payé 15 d'intérêts.

Données communiquées par la Banque centrale

Position nette du gouvernement (PNG = avances de la Banque centrale à l'Etat – dépôts de l'Etat à la Banque centrale)

Au 1/1/N-1	Au 31/12N-1
+ 50	+ 139

De plus, la Banque centrale a reçu 10 de la part de l'Etat au titre des intérêts payés sur les avances.

Question : Etablir le TOFE découlant des données macroéconomiques sus-indiquées (voir note technique sur le l'élaboration et le financement du TOFE à toutes fins utiles)

TOFE AU 31 DECEMBRE N-1 (Servir ce tableau sur base des données sus-indiquées)

Recettes et dons	
Recettes	
Recettes courantes	
Recettes fiscales	
Impôts directs	
Impôts indirects	
dont TVA	
dont droits de douane	
Recettes non fiscales	
Recettes en capital	
Dons	
Courants	
en capital	
Dépenses totales	
Dépenses courantes	
Salaires	
Matériel	
Intérêts/dette	
Intérieure	
Extérieure	
Transferts	
Dépenses en capital	
sur budget national	
sur financement extérieur	
sur dons	
sur prêts	
Prêts nets	
Solde base engagements	
Variations d'arriérés	
Solde base caisse	
Financement	
Intérieur	
FMI	
Banque centrale (PNG)	
Bons du Trésor	
Extérieur	
Tirages/prêts	
Prêts pour projets	
Prêts d'aide à la balance des paiements	
Amortissements	
Variation d'arriérés/amortissement	
Rééchelonnement	

Notes techniques sur le Financement du TOFE

Que comprend le financement intérieur dans le financement du TOFE?

Le financement intérieur comprend :

- les *prêts ou avances reçues du système bancaire*.

Il s'agit des nouveaux prêts ou avances consentis par le système bancaire pendant l'année, nets des variations de créance du gouvernement par rapport au système bancaire pendant l'année (ces créances se composent essentiellement des dépôts du gouvernement dans le système bancaire).

Pour établir le TOFE en utilisant les données bancaires, on utilise souvent la notion de Position Nette du Gouvernement (PNG). Celle-ci correspond à un solde :

PNG = Prêts, avances et découvert du gouvernement vis-à-vis du système bancaire - Dépôts du gouvernement dans le système bancaire.

Comme la PNG est "vue du côté" du système bancaire, elle est positive lorsqu'il s'agit d'une créance du système bancaire, donc lorsque les prêts sont supérieurs aux dépôts.

Bien entendu, c'est la variation annuelle de la PNG qui doit figurer dans le TOFE. Ce poste retrace donc ce qu'on nomme « financement monétaire du déficit budgétaire ».

En principe, comme le gouvernement dispose presque uniquement de comptes à la Banque Centrale, il ne devrait pas y avoir de problèmes pour établir le montant de ce poste. En fait, les choses ne sont pas aussi simples. D'abord parce qu'il peut y avoir des décalages temporels : le gouvernement peut donner l'ordre à la Banque centrale de rembourser un créancier étranger le 31 décembre (ce qui va figurer au TOFE comme effectué) alors que la banque centrale mettra plusieurs jours pour exécuter le transfert, qui ne sera donc pas enregistré dans la PNG à la fin de l'année.

Mais des non-concordances se produisent aussi parce que le périmètre (le « gouvernement ») que retrace le TOFE n'est pas forcément exactement le même que celui qui est pris en compte par la comptabilité de la Banque centrale. C'est surtout le cas pour les dépenses financées à partir de comptes conjoints avec des bailleurs de fonds extérieurs (avec double signature). Les sommes reçues sur des comptes de ce type sont-elles déjà la propriété du gouvernement, ou encore celle du bailleur de fonds ?

- les *variations du stock des obligations émises par le Trésor*.

Il s'agit de la somme des nouveaux titres en monnaie locale émis par le gouvernement pendant l'année dont on retranche les remboursements du capital effectués pendant l'année (rappel : les intérêts versés sont des dépenses courantes). Les obligations comprennent tous les titres que les gouvernements sont susceptibles d'émettre (bons du Trésor, obligations du Trésor, emprunts d'Etats indexés ou non, etc.) Si ces obligations peuvent être négociées, les transactions entre les banques et les autres agents privés ont des conséquences sur les grandeurs inscrites au TOFE. Si un particulier achète une obligation d'Etat à une banque, par exemple, ceci diminue la PNG et augmente les créances du secteur privé non bancaire.

- les *variations des autres emprunts* effectués par le gouvernement auprès des agents dont les comptes ne sont pas retracés par le TOFE (éventuellement, donc, les caisses de retraite publiques ou les caisses de sécurité sociale), et qui ne sont pas matérialisés par des titres négociables.

Quid du financement extérieur

Il s'agit de l'ensemble des prêts nets reçus par le gouvernement pendant l'année. On inscrira donc d'un côté les nouveaux emprunts qui ont donné lieu à des entrées d'argent, de l'autre les remboursements en capital qui ont été effectués. Il faudra enfin tenir compte d'éventuels arriérés.

Tirages sur prêts extérieurs

Les sommes inscrites ici ont été obtenues grâce à des conventions de prêt. Il s'agit de tirages¹ (***et non d'emprunts***) parce que ces sommes sont celles qui sont effectivement venues créditer un compte du gouvernement. Or, on sait que lorsqu'un emprunt est négocié, la somme qui figure dans la convention (le montant de l'emprunt) est le maximum que le gouvernement peut obtenir. Mais il n'est pas forcé de tout utiliser tout de suite.

Dans le cas du financement de projet, les tirages sont typiquement effectués en fonction des différentes activités du projet. Dans les projets de développement rural, par exemple, il peut s'écouler une dizaine d'année avant que la totalité de la somme empruntée soit décaissée. Dans une année donnée, les décaissements ou tirages correspondent donc à des emprunts nouveaux de l'année, mais aussi à la poursuite des tirages sur des emprunts passés. Notons enfin que les emprunteurs paient des intérêts sur les sommes tirées, mais aussi des commissions sur le montant emprunté non tiré (en contrepartie de l'obligation du bailleur de fonds de tenir ces sommes à sa disposition).

Remboursement en capital (ou amortissements, ou remboursement en principal)

Le montant inscrit à ce niveau est celui des amortissements de ses emprunts que le gouvernement s'est engagé à effectuer pendant l'année d'après les conventions d'emprunt, éventuellement modifiées par les rééchelonnements obtenus.

Variation d'arriérés sur amortissements

Bien entendu, il est possible que le gouvernement n'ait pas honoré la totalité des sommes inscrites sous la rubrique précédente. Il faudra donc inscrire ici la différence entre ce qui est contractuellement prévu et les remboursements réellement effectués (signe positif : accroissement du stock des arriérés). Mais il se peut par ailleurs que le gouvernement rembourse pendant une année des amortissements qui auraient dû l'être pendant des années antérieures. Ces sommes se sont inscrites ici, avec un signe négatif (réduction des arriérés).

Rééchelonnements

Ce poste enregistre les montants que les créanciers ont acceptés de reporter. Il s'agit uniquement des montants qui auraient dû être remboursés pendant l'année pour laquelle on établit le TOFE et qui ne l'ont pas été suite à un accord formellement signé en Club de Paris (***créanciers publics***) ou Club de Londres (***créanciers privés***). Cette dernière remarque peut être à l'origine de surprises, car les accords réalisés dans les Clubs ne sont que des accords-cadres. Pour que l'accord entre en application, le gouvernement doit signer un accord avec chacun des créanciers. Jusqu'à ce que cette dernière étape soit terminée, le TOFE ne doit pas, en principe, prendre en compte les modifications prévues par l'accord-cadre.

¹ ou de décaissements, du point de vue de l'organisme qui finance (qui distingue entre les engagements et les décaissements).