

Chapitre 5 : Le tableau des opérations financières de l'Etat

Plan

Champ couvert par le TOFE

Les entités du TOFE

Les opérations du TOFE

Mode d'enregistrement des données

Classification des opérations dans le TOFE

Les transactions qui affectent la valeur nette

Les transactions sur actifs non financiers, actifs financiers et passifs

Soldes du TOFE

Le tableau des opérations financières de l'Etat (TOFE) est un état des opérations des administrations publiques établi selon le système des statistiques des finances publiques du *Manuel des Statistiques des Finances Publiques* du FMI de 2001 (Manuel de SFP). Les définitions qui sont proposées ici sont celles de la Directive de l'UEMOA N°10/2009/CM/UEMOA *portant Tableau des Opérations Financières de l'Etat* et de la Directive CEMAC N°05/11-UEAC-190-CM-22 *relative aux opérations financières de l'Etat*, très proches de celle du Manuel de SFP (en italique lorsqu'elles sont extraites des directives).

Le TOFE n'est pas établi dans la nomenclature budgétaire des Etats, mais dans une nomenclature internationale. De ce fait, il permet une comparabilité entre les pays et assure la cohérence avec les différents comptes macroéconomiques (balance des paiements, situation monétaire et comptes nationaux).

Il existe, par rapport aux présentations budgétaires, des écarts tant en ce qui concerne le champ couvert que le mode d'enregistrement des données, la nomenclature des opérations ou la définition des différents soldes.

Champ couvert par le TOFE

Le champ couvert par le TOFE est défini par un périmètre d'entités et un périmètre d'opérations.

Les entités du TOFE

L'entité de base du Manuel de SFP (ainsi que du Système des comptes nationaux – SCN) est *l'unité institutionnelle*, définie comme *une entité économique résidente, capable de son propre chef de posséder des actifs, de contracter des engagements et de s'engager dans des activités économiques et dans des transactions avec d'autres entités* (UEMOA – article 8 ; CEMAC – article 3). C'est donc le concept d'*autonomie* qui caractérise l'unité institutionnelle.

Le champ des entités du TOFE au sens de l'UEMOA couvre *l'ensemble des unités institutionnelles des administrations publiques qui mettent en application les politiques fiscales et budgétaires des pouvoirs publics, par la production de biens et services non marchands et par les transferts de revenus et de richesses, financés principalement par l'impôt ou d'autres prélèvements obligatoires*. Il s'agit :

- *des unités budgétaires composées des organes législatifs et judiciaires, des institutions, des ministères et des services qui, pris individuellement, n'ont pas la caractéristique d'unité institutionnelle (c'est-à-dire n'ont pas d'autonomie vis-à-vis des administrations publiques) ;*
- *des institutions sans but lucratif (ISBL) non marchandes contrôlées et principalement financées par les unités d'administration publique ;*
- *des autres unités extrabudgétaires qui sont des entités dotées d'un budget propre et ne dépendent pas exclusivement du budget de l'administration centrale ou locale qui les a créés ;*
- *des organismes de sécurité sociale ... qui font appel à des cotisations obligatoires et couvrent la totalité ou la majeure partie de la population (Directive UEMOA – Notice explicative, deuxième partie, A.1.).*

Le tableau qui suit résume la désagrégation en sous-secteurs du secteur des administrations publiques.

Sous-secteurs des administrations publiques	
Administration centrale	Ministères et institutions constitutionnelles + autres unités institutionnelles sous leur tutelle (ISBL non marchandes et autres entités extrabudgétaires)
Administration locale	Unités d'administration à compétence locale+ autres unités institutionnelles sous leur tutelle
Sécurité sociale	

La définition du champ des entités du TOFE au sens de la CEMAC est équivalente à la précédente : La Directive CEMAC précise l'étendue du champ couvert (note explicative, deuxième partie, 1.) :

- *l'Administration centrale constituée des ministères et des institutions nationales,*
- *les collectivités territoriales et leurs établissements ;*
- *les établissements autonomes que sont :*
 - *les établissements publics à caractère administratif (EPA) ;*
 - *les caisses nationales de sécurité sociale, de prévoyance, et de retraite ;*
 - *les caisses autonomes d'amortissement ;*
 - *les caisses de stabilisation et de péréquation ;*
 - *les fonds financés par les ressources des Administrations publiques.*

La principale caractéristique du champ des entités du TOFE tient à un périmètre plus large que celui de l'Etat, incluant les entités décentralisées, les organismes de sécurité sociale et les organismes autonomes, principalement les établissements publics administratifs.

Les opérations du TOFE

Le système de statistiques de finances publiques enregistre des *flux* et des *stocks*.

Les flux sont :

- *les transactions* : échanges ou transferts monétaires ou non monétaires entre deux unités institutionnelles ou opération interne à une unité (consommation de capital fixe, par exemple) ;
- *les autres flux économiques*, qui résultent d'événements unilatéraux dus à des changements du volume ou de la valeur des actifs et passifs (autres changements de volume –

c'est-à-dire ne résultant pas d'une transaction – par exemple la découverte d'un gisement minier – et gains et pertes de détention des actifs et passifs – par exemple un gain de change) (Directive UEMOA – Notice explicative, première partie, A ; Directive CEMAC – Note explicative, première partie, définition voisine).

Mode d'enregistrement des données

Le principe est celui de l'enregistrement sur la base des droits constatés, *c'est-à-dire lorsque la valeur économique est transformé, échangée, crée, transformée ou éteinte* (Directive UEMOA, article 16 ; Directive CEMAC, article 21). La base des droits constatés s'oppose à la base caisse, ou base des encaissements et décaissements. Plus de précisions sur ce type d'enregistrement sont données ailleurs. On se contente de noter ici que, selon les deux directives (UEMOA – Notice explicative, deuxième partie, C ; CEMAC – articles 22 et 23) :

- *les recettes fondées sur le système déclaratif sont enregistrées au moment de la déclaration et/ou du versement spontané des impôts par les contribuables ;*
- *les recettes fondées sur le système de l'émission préalable de titres sont enregistrées au vu des titres de perception, rôles ou contrats ;*
- *les dépenses (charges et acquisitions) sont enregistrées ... au moment où ont lieu les activités, ou autres événements créant l'obligation inconditionnelle pour les administrations publiques concernées de procéder à un paiement ou de céder des ressources. L'enregistrement des charges et des actifs non financiers se fera donc sur la base des liquidations.*

En attendant la mise en place d'une telle comptabilité, les dépenses budgétaires sont à enregistrer sur la base des ordonnancements (UEMOA ; *selon les systèmes comptables en vigueur* en CEMAC – Note explicative, deuxième partie, C.).

Les *restes à payer* sont définis différemment selon la zone. Ils sont constitués (Directive UEMOA, article 23 ; Directive CEMAC – Note explicative, Deuxième partie, 3). :

- *des fonds en route*, liquidations (UEMOA) ou ordonnancements et dépenses ordonnancées (CEMAC) non réglées de moins de trois mois ;
- *des arriérés*, liquidations (UEMOA) ou ordonnancements et dépenses non ordonnancées (CEMAC) non réglées au-delà de trois mois.

Le TOFE consolide les données du champ des administrations publiques, c'est-à-dire élimine les encaissements et décaissements entre les unités du champ.

Classification des opérations dans le TOFE

Le TOFE classe les opérations des administrations publiques en trois grandes catégories :

- transactions affectant la valeur nette ;
- transactions sur actifs non financiers ;
- transactions sur actifs financiers et passifs.

Les transactions qui affectent la valeur nette

Les **recettes** augmentent la valeur nette de l'entité concernée. Ainsi, une recette fiscale, parce qu'elle n'implique de la part de l'administration aucune contrepartie, augmente le patrimoine, ou valeur nette, de l'Etat (à l'inverse l'achat d'un bien d'investissement, parce

qu'il a pour contrepartie par exemple un surplus d'endettement ou une sortie de liquidité, n'augmente pas la valeur nette de l'Etat).

Les **charges** diminuent la valeur nette des administrations publiques. Elles sont réparties selon la classification économique.

Les transactions sur actifs non financiers, actifs financiers et passifs

Les **actifs non financiers** sont, en particulier, les actifs fixes résultant des flux d'investissement.

Les **actifs et passifs financiers** sont, en particulier, du côté des passifs, l'endettement, et, du côté des actifs, les prêts moins recouvrements.

Les transactions sur actifs non financiers, actifs financiers et passifs n'affectent pas la valeur nette, tant qu'il ne donne pas lieu à une charge ou une recette. Ainsi, un emprunt n'affecte pas en lui-même la valeur nette dans la mesure où il s'accompagne d'un flux de liquidités reçues du même montant. La valeur nette est diminuée par l'utilisation de l'emprunt aux paiements de charges. De même un investissement physique, qui est une acquisition d'actif non financier, n'a pas d'effet sur la valeur nette puisqu'il lui est associé un flux de liquidité sortant. La valeur nette augmente si cet investissement permet, par la suite, des recettes supplémentaires.

TOFE UEMOA = CEMAC = MANUEL DE SFP¹	
<u>TRANSACTIONS AFFECTANT LA VALEUR NETTE</u>	
RECETTES	CHARGES
Recettes fiscales	Rémunération des salariés
Impôts sur le revenu, les bénéfices et les gains en capital	Salaires et traitements
Impôts sur les salaires et la main-d'œuvre	Cotisations sociales
Impôts sur le patrimoine	Utilisation de biens et services
Impôts sur les biens et services	Consommation de capital fixe
Impôts sur le commerce extérieur et les transactions inter.	Intérêts
Autres recettes fiscales	Subventions
Contributions sociales	Aux sociétés publiques
Cotisations de sécurité sociale	Aux entreprises privées
Autres cotisations sociales	Dons
Dons	Aux administrations publiques étrangères
Reçus d'administrations publiques étrangères	Aux organisations internationales
Reçus d'organisations internationales	Aux autres unités d'administration publique
Reçus d'autres unités d'administration publique	Prestations sociales
Autres recettes	Prestations de sécurité sociale
Revenus de la propriété	Prestations d'assistance sociale
Ventes de biens et services	Prestations sociales d'employeurs
Amendes, pénalités et confiscations	Autres charges
Transferts volontaires autres que les dons	Charges liées à la propriété autres que les intérêts
Recettes diverses et non identifiées	Autres charges diverses
	Solde net de gestion
<u>TRANSACTIONS SUR ACTIFS NON FINANCIERS</u>	
	Acquisition nette d'actifs non financiers
	Actifs fixes
	Stocks
	Objets de valeur
	Actifs non produits
Capacité/besoin de financement = Financement	
<u>TRANSACTIONS SUR ACTIFS FINANCIERS ET PASSIFS (FINANCEMENT)</u>	
Accumulation nette de passifs	Acquisition nette d'actifs financiers¹
Intérieurs	Intérieurs
Extérieurs	Extérieurs

Note : 1. Niveau 1 et 2 chiffres, parfois 3. 2. Les prêts moins recouvrements sont classés en **Acquisition nette d'actifs financiers**, soit en crédits, soit en actions et autres participations.

Le tableau TOFE UEMOA = CEMAC = manuel de SFP proposent une classification des transactions du TOFE détaillée à trois niveaux (il en existe cinq) dans les deux zones.

Les soldes du TOFE

L'excédent ou le déficit des finances publiques de l'Etat, mesuré à partir des données du TOFE, peut revêtir un assez grand nombre d'acceptions, qui sont fonction de l'emplacement de la "ligne" qui sépare les transactions "au-dessus de la ligne" des transactions "au-dessous de la ligne". Cette séparation des transactions en deux catégories est fondamentale dans la mesure où le TOFE, toutes transactions incluses, est, par construction, équilibré.

Les soldes sont définis, de façon équivalente, dans la Directive UEMOA et dans le Guide didactique de la Directive CEMAC relative au Tableau des opérations financières de l'Etat (mais pas dans la directive elle-même).

Les principaux soldes sont illustrés par le tableau qui suit (différence entre les recettes en grisé plein et les dépenses en grisé hachuré).

Solde net de gestion	
Recettes	Charges
hors dons et trans. excep.	hors cons. de cap. fixe et int. intérêts
dons	cons. de capital fixe
trans. excep.	Transactions sur actifs non financiers
Transactions sur actifs financiers et passifs	Transactions sur actifs financiers et passifs
non liés aux objectifs de la politique économique	liés aux objectifs de la politique économique

Solde brut de gestion	
Recettes	Charges
hors dons et trans. excep.	hors cons. de cap. fixe et int. intérêts
dons	cons. de capital fixe
trans. excep.	Transactions sur actifs non financiers
Transactions sur actifs financiers et passifs	Transactions sur actifs financiers et passifs
non liés aux objectifs de la politique économique	liés aux objectifs de la politique économique

Capacité / besoin de financement	
Recettes	Charges
hors dons et trans. excep.	hors cons. de cap. fixe et int. intérêts
dons	cons. de capital fixe
trans. excep.	Transactions sur actifs non financiers
Transactions sur actifs financiers et passifs	Transactions sur actifs financiers et passifs
non liés aux objectifs de la politique économique	liés aux objectifs de la politique économique

Solde global	
Recettes	Charges
hors dons et trans. excep.	hors cons. de cap. fixe et int. intérêts
dons	cons. de capital fixe
trans. excep.	Transactions sur actifs non financiers
Transactions sur actifs financiers et passifs	Transactions sur actifs financiers et passifs
non liés aux objectifs de la politique économique	liés aux objectifs de la politique économique

Solde global corrigé (= solde global hors dons)	
Recettes	Charges
hors dons et trans. excep.	hors cons. de cap. fixe et int. intérêts
dons	cons. de capital fixe
trans. excep.	Transactions sur actifs non financiers
Transactions sur actifs financiers et passifs	Transactions sur actifs financiers et passifs
non liés aux objectifs de la politique économique	liés aux objectifs de la politique économique

Solde primaire global (corrigé si hors dons et transactions exceptionnelles)	
Recettes	Charges
hors dons et trans. excep.	hors cons. de cap. fixe et int. intérêts
dons	cons. de capital fixe
trans. excep.	Transactions sur actifs non financiers
Transactions sur actifs financiers et passifs	Transactions sur actifs financiers et passifs
non liés aux objectifs de la politique économique	liés aux objectifs de la politique économique

Solde de base	
Recettes	Charges
hors dons et trans. excep.	hors cons. de cap. fixe et int. intérêts
dons	cons. de capital fixe
budgétaires	non budg.
trans. excep.	Transactions sur actifs non financiers
	sur rés. propres
	sur dons ou emprunts
Transactions sur actifs financiers et passifs	Transactions sur actifs financiers et passifs
non liés aux objectifs de la politique économique	liés aux objectifs de la politique économique

Le **solde net de gestion** est la différence entre toutes les *recettes* et toutes les *charges*. C'est donc encore la variation de la valeur nette. Il s'apparente au résultat comptable de la comptabilité d'entreprise.

Le **solde brut de gestion** est plus proche du solde des flux de trésorerie liés aux recettes et aux charges dans la mesure où il exclut la *consommation de capital fixe*, qui est une charge calculée et non une sortie de trésorerie.

La **capacité ou besoin de financement** est, à la fois :

- la différence entre toutes les *recettes* et toutes les *charges* moins l'*acquisition nette d'actifs non financiers* ;

- la différence entre l'*acquisition nette d'actifs financiers* et l'*accumulation nette de passifs*.

Lorsque il est négatif (un besoin de financement plutôt qu'une capacité de financement), il représente le financement net (nouveaux passifs nets moins nouveaux actifs financiers nets) que l'Etat doit rechercher.

Le **solde global** fait remonter au dessus-de la ligne, par rapport à la capacité/besoin de financement, les transactions sur actifs financiers et passifs liés aux objectifs de la politique économique. Il présente l'intérêt de regrouper, au-dessous de la ligne, le financement nécessaire pour financer non seulement les opérations non financières, mais également les opérations financières exécutées à des fins de politique économiques (par exemple des prêts à des entreprises publiques).

Le **solde global corrigé**, qui exclut les dons et les opérations exceptionnelles, indique véritablement l'ampleur de l'effort budgétaire nécessaire pour équilibrer les comptes de l'Etat, sans avoir recours aux dons.

Le concept de **primaire**, qui exclut les intérêts, permet de mesurer l'effort d'ajustement à entreprendre, sans que celui-ci ne soit obscurci par le poids de la dette, considéré comme la conséquence de politiques d'endettement passées, et une donnée sur laquelle le pays n'a plus prise à court terme. Le solde de gestion et le solde global sont souvent présentés sous leur forme "primaire".

Le **solde de base** n'est pas directement affecté par les variations de l'aide extérieure dont les évolutions ne sont pas nécessairement liées à la politique économique et budgétaire de l'Etat. Pour cette raison, il est retenu comme l'un des indicateurs de premier rang du processus de convergence en UEMOA et en CEMAC.

Le **solde de base** mérite une mention particulière en tant que principal critère de convergence de finances publiques dans les deux zones. Il n'est pas défini par les deux directives qui renvoient aux *nouvelles définitions des éléments qui entrent dans son calcul*.

Il est défini dans l'Acte additionnel N°05/2009/CCEG/UEMOA par :

- Solde Budgétaire de Base = (recettes totales + dons budgétaires + ressources PPTE) – Dépenses courantes – Dépenses d'investissements publics financées sur ressources internes.
- Les dons budgétaires et les ressources PPTE concernent les montants mobilisés ayant financé les dépenses courantes et les dépenses d'investissements publics.

Demeurent donc en dehors du solde de base :

- Dons projets
- Emprunts (projets + budgétaires) ;
- Amortissements = Amortissements extérieurs + Amortissements intérieurs ;
- Investissements sur financement extérieur aide et emprunts projets.

Compte tenu de l'identité

Investissements sur financement extérieur aide et emprunts projets = dons projets + emprunts projets,

l'équilibre comptable du budget peut s'écrire :

Solde Budgétaire de Base
 = Recettes totales¹ + dons budgétaires – Dépenses courantes – Investissements sur ressources internes
 = - Emprunts budgétaires + Amortissements

Note : 1 : y compris ressources PPTE.

Le recours au solde de base vise donc à éliminer toute la composante extérieure du budget, à l'exception des dons budgétaires, assimilés à des ressources internes.

Le Guide didactique de la Directive CEMAC relative au Tableau des opérations financières de l'Etat définit dans son glossaire : ***Solde budgétaire de base***. Défini comme : *Recettes totales (+) Dons budgétaires (+) Ressources PPTE (-) Dépenses courantes (-) Dépenses d'investissement publics financées sur ressources internes*.

Le même guide précise par ailleurs : *Exprimé en termes des postes du nouveau TOFE, le Solde global de base est donc égal aux Recettes moins charges moins acquisition nette d'actifs non financiers sur ressources intérieures moins accroissements nets de crédits et d'actions et parts de fonds d'investissement (actifs) aux fins de la politique économique. Il sera alors nécessaire d'introduire un sous-poste afin d'identifier les crédits et les actions et parts de fonds d'investissement acquis aux fins de la politique économique, correspondant au concept de prêts moins recouvrement qui n'existe pas dans le TOFE 2011.*