NOTES ET MANUELS TECHNIQUES

Prévention et gestion des arriérés de dépenses publiques

Note préparée par Suzanne Flynn et Mario Pessoa

Département des finances publiques

FONDS MONÉTAIRE INTERNATIONAL

FONDS MONÉTAIRE INTERNATIONAL

Département des finances publiques

Prévention et gestion des arriérés de dépenses publiques

Note préparée par Suzanne Flynn et Mario Pessoa

Diffusion autorisée par Sanjeev Gupta

Mai 2014

AVERTISSEMENT : La présente note d'orientation technique, qui fait partie de la série des Notes et manuels techniques du FMI, ne doit pas être considérée comme représentant le point de vue du FMI. Les opinions qui y sont exprimées sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement celles du FMI ou sa politique.

Numéros de classification JEL :	H50, H60, H61, H63, H68, H83
Mots clés :	Arriérés, contrôle des engagements, dépenses publiques, finances publiques, gestion des finances publiques, Trésor
Adresses électroniques des auteurs :	sflynn@imf.org; mpessoa@imf.org

Prévention et gestion des arriérés de dépenses publiques

Note préparée par Suzanne Flynn et Mario Pessoa

La présente note technique, qui fait partie de la série des Notes et manuels techniques (NMT) du FMI, traite des questions suivantes :

- Définition des arriérés de dépenses et typologie.
- Impact économique de l'accumulation d'arriérés de dépenses.
- Causes profondes des arriérés de dépenses.
- Mécanisme de prévention et de contrôle des arriérés de dépenses.
- Stratégies de gestion et de régularisation des arriérés de dépenses.

I. Introduction[1]

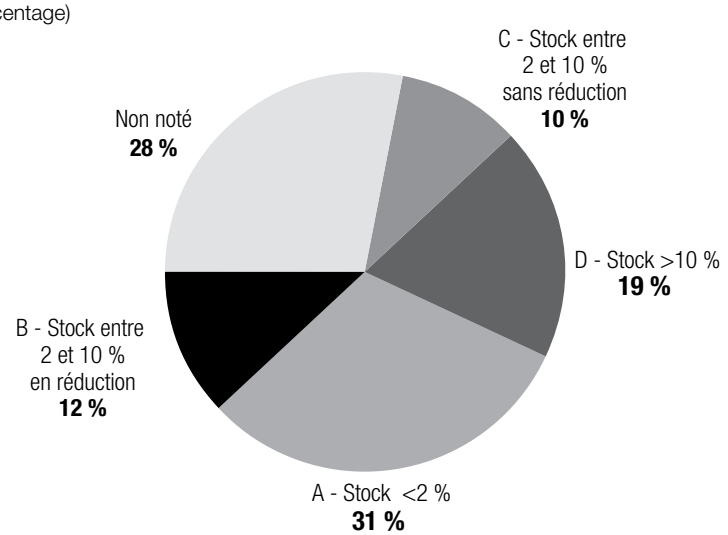
L'accumulation d'arriérés de dépenses publiques est l'un des problèmes les plus courants de la gestion des finances publiques (GFP). Comme indiqué au graphique 1, une étude portant sur 121 évaluations PEFA (dépenses publiques et responsabilité financière) a révélé que l'encours des arriérés de l'administration centrale représentait moins de 2 % de ses dépenses totales dans seulement 31 % des pays; dans quasiment un pays sur cinq, il était supérieur à 10 %; dans 22 % des pays, il se situait entre 2 et 10 %; et dans 28 % des cas, l'information n'était pas disponible, signe d'une insuffisance au niveau de la déclaration et de la maîtrise des dépenses.

Les arriérés de dépenses sont une question importante pour la plupart des programmes soutenus par le FMI. Certains pays menant un programme avec l'appui du FMI ont accumulé des arriérés de dépenses qui dépassent 20 % du PIB (graphique 2). Des repères structurels ou critères de réalisation liés aux arriérés ont été inclus dans 95 % des 140 programmes soutenus par le FMI entre 1999 et 2012, et des réformes ont été engagées pour renforcer la capacité des États à identifier, vérifier, déclarer et régulariser les arriérés existants et améliorer la maîtrise des dépenses pour éviter l'accumulation de nouveaux arriérés.

[1]La présente note a été enrichie par l'intervention et les commentaires de M. Cangiano, R. Hughes, J. Mueller, R. Allen, M. Fouad, B. Clement, J. Gardner, D. Gentry, D. Last, K. Kaufman, F. Kuteesa, A. Lemgruber, C. Marzan, D. Moretti, C. Roehler, B. Taiclet, P. Khemani, R. Dippelsman, J. Moon, T. Wickens, D. Leigh, R. Agarwal, A. Palmason et P. Mauro.

Graphique 1. Stock des arriérés de dépenses exprimé en pourcentage des dépenses réelles totales, indicateur PEFA 4 i)

(En pourcentage)

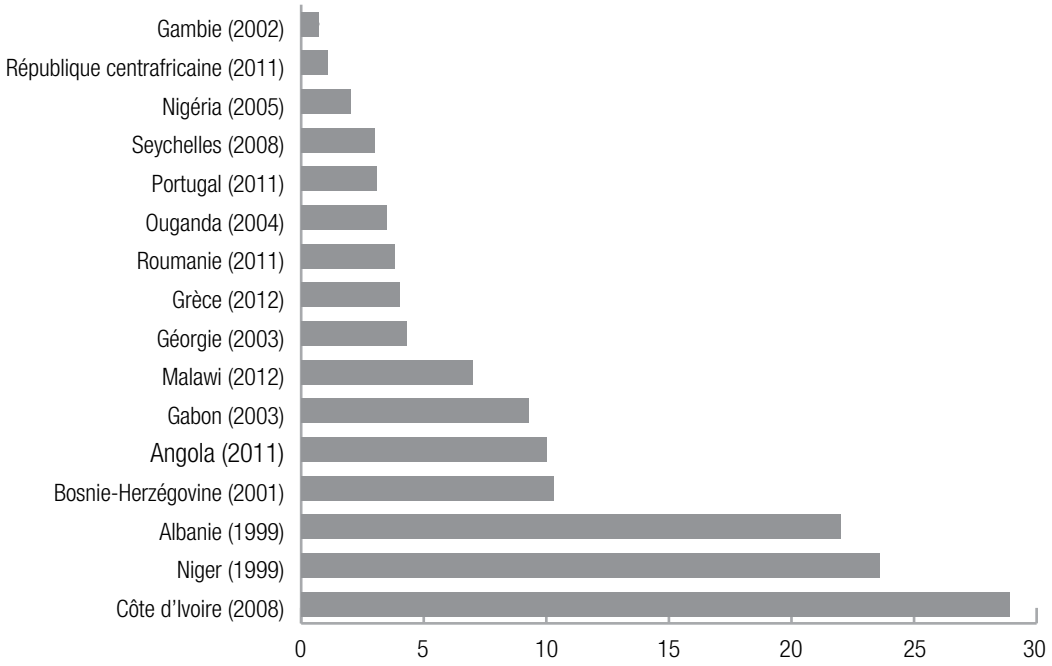


Source : note attribuée dans le cadre de l'évaluation PEFA pour 121 pays, durant la période 2006–12. Voir www.pefa.org.

Note : L'indicateur 4 i) «Stock des arriérés de paiement sur les dépenses (exprimé en pourcentage des dépenses réelles totales pour l'exercice budgétaire correspondant) et toute variation récente du stock» suit les critères de notation suivants : A = Le stock d'arriérés est peu important (il est inférieur à 2 % des dépenses totales). B = Le stock d'arriérés constitue 2 à 10 % des dépenses totales; des données attestent que le stock a été considérablement réduit (c'est-à-dire de plus de 25 % ces deux dernières années). C = Le stock d'arriérés constitue 2 à 10 % des dépenses totales; il n'existe aucune donnée attestant que le stock a été considérablement réduit au cours des deux dernières années. D = Le stock d'arriérés dépasse 10 % des dépenses totales.

Graphique 2. Stock des arriérés dans certains programmes de pays soutenus par le FMI en pourcentage du PIB, 1999–2012

(En pourcentage)



Source : programmes soutenus par le FMI, http://www.imf.org/external/country/index.htm.

II. Définition et typologie des arriérés de dépenses

Les arriérés de dépenses publiques sont des obligations financières d'une administration publique dont le paiement n'a pas été effectué à l'échéance. Les impayés peuvent être nés d'une obligation légale (comme le paiement de prestations de sécurité sociale ou de salaires), ou un engagement contractuel bien précis (le paiement de la construction d'une route, par exemple), ou la continuité de la prestation d'un service (tel que le paiement de l'alimentation électrique). La valeur des arriérés de dépenses correspond au montant de l'impayé initial ainsi qu'aux intérêts ou pénalités financières que le gouvernement pourrait cumuler (sans les payer). L'encadré 1 définit les principaux termes du processus de dépenses.

Le point précis où l'obligation d'un État entre en situation d'arriérés varie généralement selon le type de dépense. En particulier :

- S'agissant des *rémunérations versées aux personnes ou des virements aux ménages* sous forme de traitements, de salaires, de prestations sociales et de pensions, un arriéré est créé dès que la date de paiement de l'obligation définie légalement ou contractuellement est dépassée.
- S'agissant des *paiements aux prestataires* en contrepartie de biens, de services ou d'immobilisations, les dépenses sont qualifiées d'arriérés : 1) lorsque les biens ont été livrés, le service rendu ou l'actif créé; 2) qu'une facture a été reçue; 3) que la livraison du bien, du service ou de l'actif a été vérifiée; et 4) que la date d'exigibilité du paiement figurant sur la facture est dépassée, ou que le nombre de jours au bout desquels la facture doit être payée selon une loi, un règlement, une politique de paiement ou la pratique locale est dépassé.
- S'agissant de la *consommation de services publics,* comme l'électricité, l'eau et le téléphone, pour lesquels il y a des procédures de paiement générales applicables à l'ensemble des consommateurs, les dépenses deviennent des arriérés lorsque le paiement n'est pas effectué à l'échéance.
- S'agissant des *virements obligatoires à des fonds statutaires (comme les administrations de sécurité sociale) ou à des administrations infranationales,* la dépense est qualifiée d'arriéré dès l'instant où la date d'exigibilité du paiement précisée par la loi, le règlement ou le calendrier de virement est dépassée.
- S'agissant du *remboursement d'impôts acquittés,* comme les réductions de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) ou le remboursement d'impôts sur le revenu, la dépense fiscale devient un arriéré lorsque le remboursement est exigible et que le paiement n'a pas été effectué à l'échéance.
- Quant au *paiement des intérêts ou du principal sur la dette publique ou d'autres passifs,* la dépense devient un arriéré dès lors que le paiement n'a pas été effectué à l'échéance. Les arriérés sur l'amortissement de la dette ne constituent pas des arriérés de dépenses à des fins d'information financière, du fait qu'ils constituent des transactions financières au sens des normes comptables et statistiques internationales. Toutefois, ils représentent une obligation de payer et devraient être communiqués et figurer dans la stratégie de régularisation des arriérés.

Concrètement, la définition d'un arriéré de paiement peut varier d'un pays à l'autre parce qu'une échéance clairement indiquée pour le paiement ne figure peut-être pas dans les lois, les règlements ou les politiques en vigueur. Par exemple, dans certains pays, les échéances de paiement pour la fourniture de biens et de services sont définies uniquement dans des contrats individuels. Dans d'autres, l'échéance est définie dans une loi ou un règlement. La pratique inter-

Encadré 1. Définition de la terminologie essentielle liée aux dépenses publiques

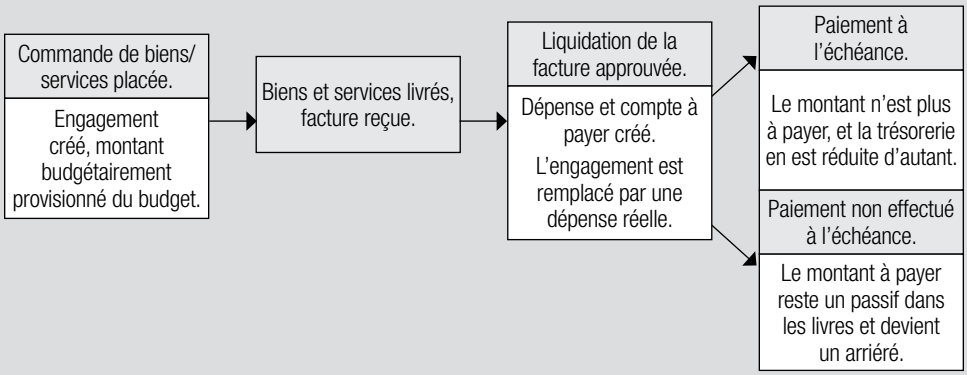
Un engagement est un accord explicite ou implicite d'effectuer des paiements à une autre partie en contrepartie de biens et de services ou de la satisfaction d'autres conditions. Les engagements peuvent être propres à certains biens et services et coïncider avec l'intervention officielle d'une entité publique, comme l'émission d'un bon de commande ou la signature d'un contrat. Les engagements peuvent être de nature continue de sorte qu'ils donnent lieu à une série de paiements. Les engagements de ce type peuvent ou pas faire intervenir un contrat, mais ils reposent souvent sur une obligation légale. C'est le cas, par exemple, des salaires et des prestations de services d'utilité publique.

Les passifs ou exigibilités, qui sont un sous-ensemble d'engagements, sont créés quand une entité est obligée, dans certaines circonstances, de fournir des fonds ou des ressources à une autre partie. Les passifs sont notamment la dette non amortie, le crédit-bail et les provisions ainsi que les montants à payer pour des biens fournis ou des services rendus. Le passif se matérialise lorsqu'un tiers satisfait aux conditions du contrat ou d'un accord comparable. Tous les engagements ne deviennent pas des passifs, par exemple, lorsque l'obligation de livrer des biens ou des services n'est pas satisfaite par le fournisseur, aux termes de l'accord.

Les comptes de tiers créditeurs (ou comptes à payer) sont un sous-ensemble de passifs pour lesquels les biens ou services correspondants ont été fournis par un tiers, mais ne sont pas encore payés par le bénéficiaire. Un compte de tiers créditeur est créé lorsque le paiement d'une facture est approuvé et que la facture a été enregistrée dans le grand livre général ou le grand livre auxiliaire des comptes créditeurs comme montant à payer.

Les arriérés de dépenses sont un sous-ensemble de comptes de tiers créditeurs restés impayés au-delà de la date d'exigibilité convenue. Au cas où il n'a pas été précisé de date d'exigibilité, sont considérés comme des arriérés les comptes qui demeurent impayés au bout d'un nombre donné de jours après la date figurant sur la facture ou le contrat, selon une loi, un règlement, la politique de l'État en matière de paiement ou la pratique locale.

Chaîne des dépenses publiques



nationale sur ce qui constitue un retard acceptable entre la réception et le paiement des factures varie entre 30 et 120 jours (encadré 2). Dans les pays à faible revenu, la période définie peut dépendre de l'efficience et de la maturité du système de paiement. Lorsqu'il existe une politique sur le paiement à l'échéance de la facture, une fois que la date est dépassée, l'État devrait généralement payer des intérêts ou des pénalités sur le montant impayé.

Encadré 2. Conditions de paiement applicables aux contrats commerciaux dans divers pays

L'échéance normale pour le paiement des fournisseurs de l'État varie selon le pays, les transactions et, parfois, le type de fournisseur. La directive de l'Union européenne sur le retard de paiement (UE, 2011) exige que les pouvoirs publics des pays membres de l'UE acquittent leurs factures d'achats de biens et de services dans un délai de 30 jours ou paient un montant forfaitaire en compensation des frais de recouvrement plus des intérêts pour retard de paiement établis au jour le jour à 8 points de pourcentage au-dessus du taux de référence de la Banque centrale européenne. Dans les pays à faible revenu, la période de paiement est souvent plus longue et peut dépendre de l'efficience et du développement du système de paiement. Certains pays, comme l'Australie, le Brésil, le Royaume-Uni et les États-Unis, ont pour principe de payer leurs fournisseurs dans un délai inférieur à 30 jours à compter de la réception de la facture pour permettre aux petites et moyennes entreprises, souvent en proie à des difficultés financières, de reconstituer leur fonds de roulement. D'autres pays prévoient une période plus longue pour les contrats de capital pour permettre d'évaluer les services fournis. Des exemples d'échéances de paiement obligatoire dans différents pays sont donnés ci-après :

Période de paiement	Pays
30 jours	Afghanistan, Afrique du Sud, Australie, Botswana, Brésil, Éthiopie, Grenade, Jamaïque, Kosovo, Malawi, Moldova, République dominicaine, Seychelles, Trinité-et-Tobago, Tunisie, pays membres de l'UE, Vanuatu
45 jours	Costa Rica, Haïti, Lesotho
60 jours	Guatemala, République centrafricaine, République de Cabo Verde, São Tomé-et-Príncipe
90 jours	Angola, Bénin, Burkina Faso, Cambodge, Ghana, Mali, Maroc, Mauritanie, Philippines, Portugal, Sénégal
120 jours	Niger
Non définie	Albanie, Arménie, Bangladesh, Bolivie, Burundi, îles Cook, Côte d'Ivoire, El Salvador, Gabon, Géorgie, Guinée Bissau, Honduras, Inde, ex-République yougoslave de Macédoine, Madagascar, Maurice, Mozambique, Myanmar, Népal, Ouganda, Pérou, République démocratique populaire lao, République de Serbie, République du Congo, Samoa, Sierra Leone, Soudan, Soudan du Sud, Swaziland, Tadjikistan, Timor-Leste, Tonga, Ukraine et Yémen.

Sources : évaluations PEFA 2006–12 (voir www.pefa.org) et sites des pays.

III. Impact économique d'une accumulation chronique d'arriérés

L'accumulation d'arriérés de dépenses par les pouvoirs publics peut avoir un impact négatif sur l'économie intérieure[2]. Le contrôle et la régularisation des arriérés ont été une priorité dans la quasi-totalité des programmes soutenus par le FMI au cours de la décennie écoulée. La crise financière de 2008 en Europe a démontré que l'accumulation d'arriérés peut être un problème dans les économies avancées, comme le Portugal, la Grèce, l'Espagne et l'Italie. Comme Diamond et Schiller l'ont signalé (1993), un flux important d'arriérés peut masquer la véritable

[2]L'impact macroéconomique des divers types d'arriérés est examiné de manière approfondie dans Diamond et Schiller (1993), p. 127–130.

ampleur du déficit public et sensiblement réduire l'impact de la politique budgétaire sur la demande globale, voire compromettre la stabilité macroéconomique. Parmi les conséquences économiques d'une accumulation chronique d'arriérés par les pouvoirs publics peuvent figurer :

- *Un ralentissement de la croissance économique*. Les arriérés posent un problème de liquidité dans l'économie, qui peut avoir un effet préjudiciable sur la demande globale. Si les entreprises sont tributaires des contrats du secteur public, les arriérés de paiement peuvent interrompre ou retarder l'activité ou rendre difficile l'accès au crédit offert par les banques commerciales, entraînant un ralentissement de l'activité économique et une hausse du chômage.
- *Un coût accru des prestations de services.* Les fournisseurs des administrations publiques tentent d'atténuer les risques et le coût d'opportunité des retards de paiement en ajustant leurs prix à la hausse, ce qui réduit l'efficacité des dépenses publiques et contribue à une inflation dans l'ensemble de l'économie.
- *Une réduction ou une interruption des services publics.* À mesure que le coût des fournitures augmente, les administrations publiques dont les ressources sont limitées peuvent être contraintes de réduire la quantité de fournitures achetées et/ou le volume de services fournis. Les fournisseurs eux-mêmes peuvent exiger que les administrations publiques paient les biens et services à l'avance, que les quantités fournies soient limitées ou que d'autres fournitures ou services ne soient pas livrés avant le paiement des montants dus. La prestation des services publics peut être suspendue totalement si les fournisseurs cessent de fournir les services essentiels (comme l'électricité, l'eau, les médicaments ou le carburant) ou interrompent ou retardent la construction de projets d'investissement.
- *Une intensification de la recherche de rente*. Les retards de paiement chroniques accroissent aussi les incitations à la recherche de rente et la collusion entre les pouvoirs publics et les fournisseurs, ces derniers visant à accélérer le paiement ou à contourner les procédures de maîtrise des dépenses[3].
- *Accroissement des taux d'intérêt.* Les fournisseurs en pénurie de liquidité peuvent essayer de faire la transition en empruntant auprès des banques, de sorte que de nouvelles pressions s'exerceront sur les marchés de la dette et que les taux d'intérêt augmenteront. Ces pressions peuvent, à leur tour, inciter la banque centrale à détendre la politique monétaire si bien que le niveau des prix intérieurs montera encore.
- *Perte de confiance dans la politique budgétaire.* Des arriérés de dépenses importants peuvent masquer la véritable ampleur de la dette de l'État jusqu'à 20 % du PIB.
- *Coûts budgétaires en conséquence.* Confrontés à une pénurie de liquidités, un recul de leurs bénéfices, une réduction de l'emploi et une perte de confiance dans l'État, les fournisseurs peuvent être incités à ne pas s'acquitter d'une partie ou de la totalité du paiement des impôts et des contributions de sécurité sociale avant d'avoir reçu, à leur tour, ce que l'État leur doit[4].

[3]Pour un examen détaillé de la recherche de rente dans le système tout entier de gestion des dépenses, voir Garamfalvi (1997).

[4]Si l'accumulation d'arriérés d'impôts est également un aspect important de la gestion des finances publiques pour de nombreux pays, elle n'est pas abordée dans le présent document. Pour un examen des causes, de la prévention et de la régularisation des arriérés d'impôts, voir Brondolo (2009).

IV. Causes des arriérés de dépenses

Des arriérés de dépenses apparaissent lorsque l'État n'est pas en mesure de se libérer de ses obligations de paiement dans les délais prescrits. L'accumulation temporaire d'arriérés de dépenses publiques est parfois le résultat de fortes pénuries de liquidité qui accompagnent les graves crises économiques ou financières. Une fois que le choc immédiat de la crise est passé, que les recettes se redressent et que l'État est en mesure d'accéder aux marchés financiers, les arriérés sont en général rapidement régularisés et, souvent, ils ne réapparaissent pas.

Des arriérés de dépenses persistants sont généralement le symptôme de faiblesses latentes dans le système de gestion des finances publiques (GFP) d'un pays. Les arriérés de dépenses peuvent être le résultat de défaillances à une ou à l'ensemble des étapes du cycle de GFP, dont des cadres juridiques inadéquats, une budgétisation irréaliste, une maîtrise des dépenses insuffisante ou peu commode, une gestion inefficace de la trésorerie, un système intégré d'information relatif à la gestion financière (IFMIS) absent ou présentant des problèmes, ou l'existence de lacunes dans la présentation des informations budgétaires. Un traitement efficace dépend donc des causes profondes des arriérés de dépenses et exige généralement une action concertée dans plusieurs domaines de la GFP. Comme il est décrit au tableau 1, le processus de dépenses comporte quatre étapes : établissement du budget, engagement des dépenses, liquidation des dépenses et paiement. Les déficiences, erreurs ou retards qui surviennent à l'une ou l'autre de ces étapes peuvent donner lieu à l'accumulation d'arriérés de dépenses.

Une autre raison pour laquelle les arriérés de dépenses peuvent s'accumuler est que l'État n'en a pas conscience. Comme indiqué au graphique 3, il ressort d'une étude portant sur 121 pays à faible revenu et à revenu intermédiaire que 38 % d'entre eux n'étaient pas en mesure de générer des données fiables sur l'encours de factures impayées des deux années antérieures; 12 % des pays seulement fournissent des données fiables sur le stock et l'année des arriérés. La méconnaissance des arriérés peut s'expliquer par les carences du système d'informations budgétaires. Premièrement, certains systèmes comptables ne sont pas en mesure de déterminer les passifs ou le sous-ensemble de passifs dont l'échéance est dépassée : par exemple, la date de la facture ou la date d'exigibilité de la facture n'est pas inscrite systématiquement dans le système intégré d'information relatif à la gestion financière (IFMIS) ou le grand livre général. Deuxièmement, dans de nombreux pays, surtout ceux dotés d'un système d'établissement du budget et de comptabilité sur la base caisse, il n'est pas obligatoire de déclarer les arriérés, ou si une obligation existe, la déclaration se fait à la fin de l'exercice seulement. Enfin, la déclaration des administrations publiques se limite souvent au budget de l'administration centrale, alors que les arriérés peuvent s'accumuler dans les fonds extrabudgétaires, les organismes autonomes, les administrations infranationales et les entreprises publiques.

Si l'insuffisance du suivi et de la déclaration peut compliquer la prévention et la gestion des arriérés, leur cause profonde est généralement la présence d'une ou de plusieurs lacunes dans la gestion des finances publiques. Parmi les causes les plus courantes figurent :

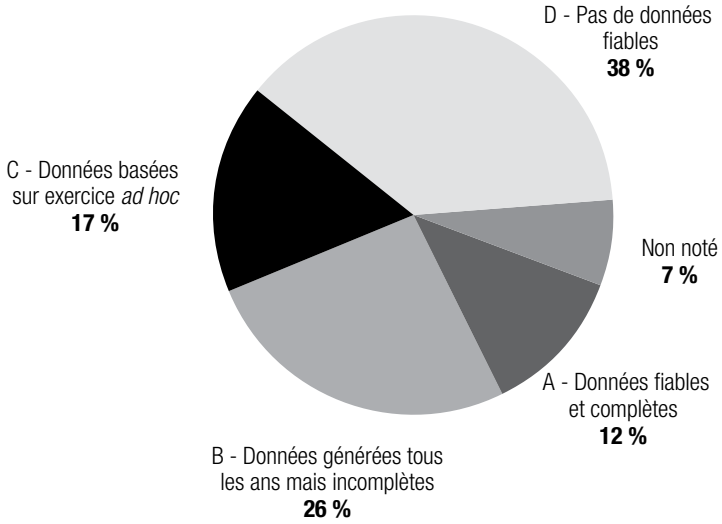
- *L'établissement de budgets irréalistes.* Des budgets irréalistes peuvent être le résultat de projections macroéconomiques ou de recettes excessivement optimistes et/ou du provisionnement

TABLEAU 1. ÉTAPES DU PROCESSUS DE DÉPENSES ET CAUSES DES ARRIÉRÉS		
Stade	**Bonnes pratiques**	**Causes des arriérés**
1. Élaboration du budget	• L'État élabore et soumet le budget pour être autorisé par le pouvoir législatif sur la base d'un cadre à moyen terme réaliste ou de projections annuelles. • Une évaluation détaillée des risques budgétaires est faite par l'État. • Les provisions pour imprévus sont utilisées pour couvrir des dépenses non programmées, inévitables et imprévues. • Le budget reflète les engagements de dépenses reportés des années antérieures.	• Le budget n'est pas réaliste : les engagements des années antérieures ne sont pas dûment pris en compte dans le budget; les recettes sont surestimées et les dépenses sous-estimées. Des projections de moyen terme déficientes ne permettent pas d'assurer un financement adéquat et évaluer les conséquences financières des coûts des nouvelles prestations, augmentations de salaires et nouveaux projets d'investissement sur les années à venir. • Sous-évaluation des risques budgétaires et des mesures d'atténuation. • Dépenses non programmées; variation des indicateurs macroéconomiques; variation significative des prix; activation inattendue de garanties; et décisions de tribunal sans mécanismes de financement adéquats, comme des fonds de prévoyance. • La capacité de financement du déficit est excessivement optimiste, surtout dans les pays qui sont fortement tributaires de financements externes et qui ont un marché financier de petite taille.
2. Engagement de dépenses[1] **(grèvement ou engagement)**	• Le droit d'acquérir des biens ou des services coïncide avec l'émission d'une commande d'achat ou d'un contrat, et les engagements sont enregistrés à ce stade pour tous les types de dépenses. • La programmation des liquidités reflète les profils d'engagement. • Les mécanismes de suivi et de contrôle couvrent tous les fonds budgétaires et extrabudgétaires pour le secteur public.	• Certaines dépenses ne sont pas prévues dans le système de contrôle des engagements, par exemple les loyers, les factures de services d'utilité publique, les salaires et les transferts. • Les prévisions de trésorerie disponible ne sont pas fiables et n'orientent pas les plafonds d'engagements. • Les mécanismes de suivi et de contrôle des engagements pour les fonds extrabudgétaires et les entités opérant hors budget sont insuffisants.
3. Liquidation des dépenses[2]	• Les travaux sont achevés, les biens et les services livrés et la facture reçue. • Le passif est enregistré dans un système de comptabilisation sur la base des droits constatés. Le passif se matérialise lorsque le tiers satisfait aux obligations contractuelles. La facture devient une obligation, et la date d'exigibilité du paiement est enregistrée dans le système comptable. • Dans les systèmes de comptabilité de caisse, des contrôles sont en place pour suivre les engagements et les dettes.	• Le fournisseur peut convenir de manière informelle avec l'unité dépensière de ne pas soumettre la facture avant qu'un crédit soit ouvert. • L'unité dépensière peut ne pas enregistrer une facture. La date de la facture n'est pas prise en compte dans le système comptable. • Dans un environnement d'enregistrement en base caisse, il n'y a pas de système de suivi pour rendre compte des engagements et des dettes.
4. Paiement	• Une demande de paiement est faite par l'agent comptable ou financier, et un paiement est enregistré dans le système comptable, éliminant le passif. • Le département financier/Trésor traite les commandes et émet des chèques ou procèdent à des virements électroniques. • La date d'exigibilité du paiement est connue, et les fonds disponibles sont dans les comptes bancaires de l'État à l'échéance. • Le paiement suit un ordre chronologique. • Les chèques sont touchés/les transferts électroniques effectués dans les plus brefs délais en faveur du créancier.	• Les ordres de paiement ne sont pas traités dans des délais adéquats. • Les fonds sont rationnés parce que la prévision des flux de trésorerie laisse à désirer et que les disponibilités ne sont pas suffisantes pour honorer les obligations de paiement. • Le rapprochement bancaire est rarement fait, et les soldes bancaires ne sont pas connus. • Les responsables ne respectent pas l'ordre chronologique du paiement et conservent de façon sélective certains ordres de paiement. • La banque centrale ou les banques commerciales peuvent ne pas faire de chèques ou de transferts faute de disponibilités sur les comptes bancaires, et se retrouvent avec des chèques impayés.

[1]Certains pays ont en outre une étape de réservation (ou d'engagement préalable) à laquelle le budget est réservé pendant que les informations sont recueillies (par exemple pendant l'appel d'offres ou la préparation de la paie). Cela peut être incorrectement traité comme un engagement (c'est le cas, par exemple, en Italie ou au Portugal), mais il n'en est résulté aucune obligation contractuelle de payer.

[2]Dans la plupart des pays francophones, les arriérés sont officiellement reconnus comme tels à compter de l'acceptation par le Trésor (prise en charge) de l'ordre de paiement (mandat), et non pas de la livraison du bien ou du service et de la réception de la facture. La période entre l'acceptation des biens et services (liquidation) et leur paiement peut être prolongée et n'entre pas dans le calcul officiel du flux d'arriérés.

Graphique 3. Disponibilité de données sur les arriérés de dépenses dans 121 pays, indicateur 4 ii) (2006–12, scores PEFA)
(En pourcentage)



Source : www.pefa.org.
Note : L'indicateur 4 ii) «Disponibilité de données pour le suivi du stock d'arriérés de paiement sur les dépenses» a les critères de notation suivants : A = Des données fiables et complètes sur le stock d'arriérés sont générées à travers des procédures ordinaires (y compris une description du profil des arriérés) en tout cas à la fin de chaque exercice budgétaire. B = Les données sur le stock d'arriérés sont générées chaque année, mais peuvent être incomplètes pour un petit nombre de catégories de dépenses identifiées ou de certaines institutions budgétaires. C = Les données relatives au stock d'arriérés ont été générées au moins par une action exhaustive et ponctuelle au cours des deux derniers exercices. D = Il n'existe aucune donnée fiable sur le stock d'arriérés pour les deux derniers exercices.

insuffisant des postes de dépenses obligatoires[5]. Côté recettes, l'incertitude quant à l'ampleur et au moment du soutien budgétaire extérieur peut poser un problème particulier pour les pays en développement. Cette incertitude peut aussi être un problème dans les pays riches en ressources naturelles qui sont fortement tributaires des recettes qui en sont tirées (pétrole et minéraux, par exemple), la volatilité des cours internationaux des produits de base pouvant compliquer les projections budgétaires. En matière de dépenses, une sous-budgétisation délibérée pour les infrastructures, les droits, les subventions aux entreprises publiques ou d'autres postes essentiels (les services d'utilité publique, les produits pharmaceutiques, l'entretien ou la nourriture pour les hôpitaux, les prisons et les écoles) est une tactique parfois utilisée par les ministères et les organismes pour obtenir l'autorisation initiale pour une gamme de dépenses plus étendue que celle qu'ils ont les moyens d'engager.

- *L'absence de contrôle des engagements.* Il est essentiel de contrôler les engagements pour maîtriser les dépenses et éviter les arriérés (Radev et Khemani, 2009). Le système de contrôle des engagements gère la souscription initiale des obligations plutôt que les décaissements ultérieurs, de façon à éviter l'accumulation de passifs et de factures impayées. Des mesures de contrôle des engagements basées sur des plafonds de dépenses ou de décaissement rap-

[5]Pour une analyse plus approfondie des facteurs à l'origine des différences entre les prévisions des pouvoirs publics et la situation budgétaire, voir FMI (2012) «Transparence, système de responsabilité et risques budgétaires», IMF Policy Paper 12/807.

TABLEAU 2. RELATION ENTRE LES INDICATEURS PEFA PI–4 I) STOCK D'ARRIÉRÉS ET PI–20 I) CONTRÔLE DES ENGAGEMENTS

Indicateur		PI 20–i) Efficacité des contrôles des engagements de dépenses			
		A	B	C	D
PI 4–i) Encours des arriérés de paiements de dépenses (en pourcentage du total réel des dépenses pour l'exercice budgétaire correspondant) et toute variation récente de l'encours	A	Afrique du Sud (2008), Arménie (2008), Azerbaïdjan (2008), Brésil (2009), Costa Rica (2010), Éthiopie (2010), Maroc (2009), Maurice (2011), Norvège (2008), Pérou (2009), Timor-Leste (2010), Tonga (2010), Tunisie (2010), Ukraine (2011)	Bélarus (2009), Burkina Faso (2010), Honduras (2009), Indonésie (2011), Kazakhstan (2009), Kosovo (2009), Moldova (2008), Mozambique (2011), Nioué (2011), République de Cabo Verde (2008), Saint-Vincent-et-les Grenadines (2006), Thaïlande (2009), Trinité-et-Tobago (2008), Vanuatu (2009)	Bénin (2007), Burundi (2009), Cambodge (2010), Géorgie (2008), Mauritanie (2008), République dominicaine (2012), Seychelles (2011), Tadjikistan (2012)	Maldives (2009), Tuvalu (2007)
	B	Dominique (2010), El Salvador (2009), Mali (2010), Rwanda (2010), Serbie (2010), Zimbabwe (2011)	Madagascar (2008)	Équateur (2010), Kenya (2009), Fédération de Russie (2007), São Tomé-et-Príncipe (2010), Sénégal (2011)	RDP lao (2010), Turquie (2009)
	C		Afghanistan (2008), Colombie (2009), Sainte-Lucie (2010), Tanzanie (2010)	Guinée (2007), Haïti (2008), Népal (2008), Paraguay (2011), Philippines (2010), Tchad (2009)	Grenade (2010)
	D	Koweït (2010)	Cameroun (2008), Libéria (2009), Nauru (2010), Niger (2008), Sierra Leone (2010)	Côte d'Ivoire (2008), Guatemala, (2010), Guinée Bissau (2009), Liban (2011), République centrafricaine (2010), Soudan (2010), Soudan du Sud (2011), Togo (2009), Zambie (2008)	Antigua-et-Barbuda (2010), Belize (2009), Comores (2008), République du Congo (2006), Ghana (2010), République kirghize (2009), Cisjordanie et Gaza (2007)

Source : évaluations PEFA de 85 pays entre 2006 et 2012 (voir www.pefa.org).

Note : L'indicateur PI-20 i) du PEFA «Efficacité des mesures de contrôle des engagements de dépenses» suit les critères suivants : A = Une série complète de mesures de contrôle de l'engagement des dépenses est en place et limite effectivement les engagements aux ressources disponibles et aux dotations budgétaires approuvées (telles que révisées). B = Les mesures de contrôle des engagements sont en place et limitent efficacement les engagements aux ressources effectivement disponibles et aux dotations budgétaires approuvées pour la majorité des types de dépenses, avec quelques petites exceptions. C = Les mesures de contrôle de l'engagement des dépenses existent et sont en partie efficaces, mais ne couvrent pas l'ensemble des dépenses ou sont enfreintes de temps à autre. D = Les systèmes de contrôle font généralement défaut OU font l'objet de violations courantes. Indicateur PEFA PI-4 i). Voir la note du graphique 1.

prochent les ressources pécuniaires disponibles avec les engagements, de sorte que les unités dépensières ne peuvent souscrire de contrats ou d'autres obligations que si des soldes non utilisés suffisants sont disponibles, ou le seront probablement, au moment du paiement. Les données empiriques font état d'une forte corrélation entre l'accumulation d'arriérés et l'absence d'un système efficace de contrôle des engagements. Le tableau 2 présente la relation entre les indicateurs PEFA liés aux arriérés et les mesures de contrôle des engagements. Les pays qui contrôlent efficacement les engagements ont généralement des stocks d'arriérés de dépenses relativement peu importants, et les pays dont le système de contrôle des engagements laisse à désirer ont davantage tendance à accumuler des arriérés importants.

- *Une gestion de trésorerie peu satisfaisante.* Même lorsque les engagements de dépenses sont enregistrés et contrôlés dans les limites des plafonds de dépenses ou de décaissement, les arriérés peuvent s'accumuler si une liquidité suffisante n'est pas disponible pour payer les factures lorsqu'elles arrivent à échéance. Les plafonds d'engagement doivent donc être liés aux entrées de trésorerie projetées et à des mécanismes appropriés établis au sein du Ministère des finances pour collecter les données prévisionnelles des organismes budgétaires, agréger les données et produire des prévisions à cycle continu pour orienter les plafonds des engagements de dépenses (Lienert, 2009). Les comptes bancaires de l'État devraient être unifiés dans un compte unique du Trésor (Pattanayak et Fainboim, 2011) pour permettre au Ministère des finances ou au Trésor de suivre les entrées et sorties de trésorerie de ces comptes et la liquidité en réserve. Le Trésor, en sa qualité d'agent financier principal de l'État, devrait gérer la situation de trésorerie et d'endettement de l'État afin de s'assurer que des ressources suffisantes sont disponibles pour honorer les obligations de paiement, investir à bon escient la trésorerie oisive et émettre la dette de façon optimale.
- *Des retards dans le traitement des paiements.* Même lorsque les engagements sont contrôlés et que la liquidité est disponible pour effectuer des paiements, des arriérés peuvent apparaître en raison de retards administratifs dans le traitement des opérations de dépenses. Des exigences de documentation excessives, la lourdeur des audits *ex ante* ou le manque de main-d'œuvre ou d'automatisation peuvent ralentir le traitement des factures et les paiements. Les retards interviennent à différents stades et sont parfois associés à la recherche de rente, au manque de ressources, à l'insuffisance des capacités et à l'inefficacité des procédures.
- *Le report délibéré des paiements.* Dans les pays qui comptabilisent et présentent les données budgétaires sur une base caisse, les administrations publiques peuvent être tentées de retarder délibérément les paiements comme moyen de déclarer un solde de trésorerie plus élevé à court terme, notamment à la fin de l'exercice (Irwin, 2012). Ce risque existe particulièrement dans les années d'élection, lorsque le gouvernement en place peut répercuter sur l'administration suivante un solde important d'impayés sans ressources correspondantes pour les financer.
- *Des sanctions insuffisantes.* Les mesures de contrôle des dépenses peuvent pâtir de l'inefficacité des sanctions à l'encontre des responsables ou des institutions qui n'appliquent pas la loi, ou du peu d'empressement à les faire exécuter. Cette non-conformité peut prendre plusieurs formes : engagement de dépenses dépassant les plafonds de dépenses ou budgétaires; non-enregistrement des engagements; fraude ou collusion avec les fournisseurs; ou manquement à l'obligation d'établir et de publier les rapports d'exécution du budget et les rapports financiers. Le cadre juridique devrait clairement indiquer les responsabilités en matière de gestion financière et les sanctions infligées pour non-conformité tant aux personnes qu'aux institutions. Les sanctions peuvent être administratives (révocation ou suspension), pénales (emprisonnement ou interdiction de se présenter aux élections), financières (amendes) ou organisationnelles (réduction de la marge de manœuvre financière de l'entité, ou suspension ou réduction des crédits).

V. Prévention et contrôle des arriérés de dépenses

Le moyen le plus efficace de contrôler l'accumulation d'arriérés est la prévention. C'est pourquoi il faut d'abord en comprendre les causes profondes. Une fois que les causes auront été identifiées, les mesures correctives suivantes peuvent être mises en œuvre :

- **Renforcement du cadre juridique et réglementaire.** Le cadre juridique ou réglementaire devrait définir les modalités de paiement (et le moment où un paiement est en arriéré); les exigences de déclaration; les mesures de contrôle aux étapes de l'autorisation du budget, de l'engagement, de la liquidation et du paiement; et les sanctions associées à tout manquement aux principes.
- **Amélioration de la crédibilité et du réalisme du budget.** Une des premières mesures à prendre pour résoudre un problème d'arriérés persistant consiste à rendre le budget annuel plus réaliste. Cela dépendra de la robustesse des hypothèses et des prévisions du cadre sur lequel repose le budget. D'autres mesures de base peuvent permettre de faire en sorte que les budgets annuels reflètent les exigences de dépenses. Le Ministère des finances devrait prendre les mesures suivantes :
  - Vérifier que les coûts sont dûment estimés en analysant le comportement historique de chaque catégorie de dépenses, et tout particulièrement des postes susceptibles de donner lieu à des arriérés — généralement les postes non facultatifs, comme les services d'utilité publique, les frais d'entretien, l'approvisionnement des écoles et des prisons, et les postes facultatifs, comme les projets d'infrastructure.
  - Veiller à ce que les risques qui pèsent sur le budget sont dûment estimés et provisionnés, au moyen de fonds de prévoyance.
  - Veiller à ce que les engagements en cours des projets d'investissement pluriannuels sont prévus dans le budget et les prévisions de la dernière année.
  - Donner aux ministères et organismes une plus grande certitude à moyen terme au sujet de leurs ressources. Cela est particulièrement important pour ce qui est des projets d'investissement pluriannuels complexes. Dans les systèmes de gestion des finances publiques plus sophistiqués, un cadre budgétaire à moyen terme crédible fixe des plafonds de dépenses pour chaque entité à horizon de trois à cinq ans. Cela accroît la prévisibilité des ressources à moyen terme et évite de lancer de nouveaux projets et programmes ou de les transposer à plus grande échelle, sans tenir compte de la capacité du budget à moyen terme de les financer.
- **Amélioration de la comptabilisation et des informations sur les arriérés.** La prévention, la gestion et la régularisation des arriérés exigent des informations détaillées, actuelles et fiables quant à leur ampleur, leur composition et leur année[6]. Les systèmes comptables des pouvoirs publics devraient prendre en compte les engagements de dépenses, les passifs et les paiements. À court terme, il faut compléter les systèmes de comptabilité de caisse, qui comptabilisent les transactions uniquement lorsque des mouvements de trésorerie se produisent, par des mécanismes distincts de suivi des engagements de dépenses, des

[6]En Albanie, l'expérience récente souligne la nécessité d'une communication financière régulière. En 2013, un taux d'arriérés non anticipé de 5,3 % du PIB a donné lieu à d'importantes pressions sur le budget. Voir http://www.financa.gov.al/al/program/strategjia-per-parandalimin-dhe-shlyerjen-e-detyrimeve-te-prapambetura-dhe-plani-i-veprimit.

factures reçues et vérifiées, des montants à payer, des factures payées et des arriérés. Les systèmes de suivi devraient indiquer l'ampleur, l'échéance et la composition du stock d'arriérés; ces informations pourront servir à en identifier les causes et à établir l'ordre des priorités quant à leur régularisation. À plus long terme, les systèmes de comptabilité d'exercice (sur la base des droits constatés), qui reconnaissent un passif quand un service est livré ou que des biens sont reçus, permettraient le suivi systématique des passifs. Que la comptabilisation se fasse sur la base des encaissements et décaissements ou sur la base des droits et obligations, la déclaration des montants à payer et l'identification des arriérés devraient faire partie intégrante du rapport budgétaire mensuel et figurer dans les états financiers annuels, comme c'est le cas en Grèce et au Portugal[7].

- **Renforcement du contrôle des engagements.** Le contrôle des engagements relève du système de contrôles internes, qui devrait empêcher les entités publiques d'engager des dépenses sans le budget et les ressources disponibles. Dans les pays dotés d'un système intégré d'information relatif à la gestion financière, il est parfois possible de contrôler les engagements par la génération centralisée d'un numéro, qui est communiqué aux fournisseurs à la signature du contrat. Dans certains pays, comme le Brésil (encadré 3), le numéro d'engagement est généré à un stade antérieur de la procédure d'appel d'offres, donnant aux fournisseurs potentiels l'assurance qu'ils participent à une procédure pour laquelle les fonds ont déjà été obtenus[8]. Dans les pays où il n'y a pas de système intégré d'information relatif à la gestion financière en place, il faudrait concevoir et tenir les grands livres de façon à indiquer le budget approuvé, les engagements et les dépenses, et instituer un cadre de déclaration périodique.
- **Amélioration de la gestion de la trésorerie et de la dette.** Des prévisions de trésorerie fiables devraient assurer un niveau de liquidité suffisant pour effectuer les paiements conformément aux engagements. Pour que la gestion de trésorerie soit efficace, le Trésor doit élaborer des estimations à court terme précises et actualisées des flux de trésorerie. Les organismes dépensiers devraient être tenus d'établir des plans financiers : un échéancier des engagements et les sorties de trésorerie probables. De son côté, le Ministère des finances doit tenir compte des besoins en trésorerie des organismes dépensiers en gérant un compte unique du Trésor doté d'un volant de liquidités suffisant pour effectuer les paiements conformément aux engagements. Dans les pays où les organismes dépensiers n'ont pas les moyens d'établir des plans de trésorerie, le Trésor devra peut-être centraliser les paiements et établir un plan de trésorerie sur la base des données de liquidation et de la date d'exigibilité du paiement. Dans les pays qui ont un marché monétaire intérieur liquide, l'État peut émettre des bons du Trésor à court terme pour faire face aux pénuries de liquidité temporaires résultant d'asymétries d'échéance des recettes et des paiements[9].

---

[7]Voir le rapport de la Grèce (2013) intitulé «Payment of Arrears Monthly Bulletin», http://www.minfin.gr/portal/en/resource/contentObject/contentTypes/genericContentResourceObject,fileResourceObject,arrayOfFileResourceTypeObject/topicNames/budgetExecutionBulletin/resourceRepresentationTemplate/contentObjectListAlternativeTemplate#fragment-2, et le rapport des arriérés du Portugal (2013), http://www.dgo.pt/execucaoorcamental/Paginas/LeiCompromissosPagamentosEmAtraso.aspx.

[8]Pour un examen plus approfondi des mesures de contrôle des engagements, voir Radev et Khemani (2009).

[9]Pour plus de précisions sur la gestion de la trésorerie, voir Lienert (2009); voir aussi Gardner et Olden (2013).

Encadré 3. Brésil : stratégie globale de prévention de l'accumulation d'arriérés de dépenses

À la suite de la crise budgétaire des années 90, le Brésil a mis en œuvre une série de mesures visant à prévenir les arriérés accumulés. Il a ainsi engagé une réforme juridique, institutionnelle et opérationnelle.

Loi sur la responsabilité financière. La loi sur la responsabilité financière stipule que le report sur l'exercice ultérieur (*restos a pagar*) n'est autorisé que s'il y a des disponibilités équivalentes dans le compte unique du Trésor (CUT) à la fin de l'exercice. Les années d'élection, il est interdit d'engager des dépenses qui ne seront pas payées au cours de l'actuel mandat; aucun nouvel engagement n'est autorisé six mois avant l'élection ou lorsqu'il n'y a pas de ressources financières disponibles dans le CUT à la fin du mandat.

Règles budgétaires. Toute dépense non payée est considérée comme un passif et comme faisant partie de l'endettement brut des administrations publiques. La loi sur la responsabilité financière précise que les recettes courantes nettes liées à la dette brute ne peuvent pas dépasser 200 % pour les États et 120 % pour les collectivités locales.

Système intégré d'information relatif à la gestion financière (IFMIS). Ces systèmes ont été mis en place dans l'administration centrale et les administrations d'États fédérés pour contrôler toutes les étapes des dépenses (crédit budgétaire, engagement, liquidation et paiement).

CUT. Le CUT a été créé en même temps que l'IFMIS. Toutes les recettes fiscales et non fiscales sont recouvrées de manière électronique par le système bancaire et déposées auprès de la banque centrale.

Contrôle des engagements. Pour payer une facture quelle qu'elle soit, il est obligatoire d'enregistrer les étapes d'engagement, de liquidation et de paiement dans l'IFMIS; sinon, le paiement ne peut pas être traité.

Passation de marchés. La passation de marchés suppose la mise en œuvre d'une procédure d'appel d'offres transparente durant laquelle le numéro d'engagement généré par l'IFMIS doit être identifié. Cette procédure vise à donner l'assurance aux fournisseurs que le budget est disponible et réservé au financement de la dépense en question.

Paiement d'intérêts. Chaque contrat d'approvisionnement en biens et en services exige que l'État verse une pénalité si les dépenses sont payées plus de 30 jours après la date d'exigibilité.

Contrôle. L'institution supérieure de contrôle des dépenses publiques (*Tribunal de Contas da União*) a le pouvoir de mettre fin à tout contrat ou paiement à risque et peut imposer une amende aux responsables qui se sont rendus coupables d'irrégularités.

Déclaration d'arriérés. Des rapports budgétaires détaillés publiés chaque mois donnent des informations sur les engagements, la liquidation et les paiements pour chaque entité et chaque ligne budgétaire. Les passifs sont publiés séparément, mais pas la valeur des paiements en arriéré.

Source : gouvernement du Brésil (1986 et 2000).

- **Amélioration de la surveillance des administrations infranationales et des entreprises publiques.** Outre les arriérés de l'administration centrale, des problèmes importants ont été identifiés dans les administrations infranationales et les entreprises publiques de nombreux pays en proie à la crise. Souvent, la couverture de la dette des administrations infranationales et des entreprises publiques est considérée comme un engagement conditionnel implicite de l'administration centrale. Ainsi, le cadre juridique des administrations infranationales et le cadre de gouvernance des entreprises publiques devraient exiger la ponctualité du paiement des factures et la régularité du suivi et de la présentation de ces passifs. Les pays qui ont une capacité de déclaration plus développée devraient viser la publication de rapports budgétaires consolidés pour l'ensemble des administrations publiques ou du secteur public[10].
- **Mise en œuvre d'autres solutions technologiques.** De nombreux pays, tout particulièrement en Afrique subsaharienne, ont utilisé les avancées en matière d'information, de communications et de technologie pour contrôler les dépenses qui contribuent de longue date à l'accumulation d'arriérés. De telles solutions peuvent être des téléphones portables ou cartes téléphoniques prépayés, des compteurs pour les services d'utilité publique et les cartes prépayées pour acheter du carburant et certaines fournitures. D'autres solutions peuvent consister à centraliser l'acquisition de biens et services collectifs pour accroître le pouvoir de négociation de l'État, de façon à obtenir des prix plus avantageux, et autoriser les réseaux (électricité, téléphone et gaz) à suspendre le service aux entités publiques qui ne règlent pas leurs factures.
- **Modernisation des systèmes d'information relatifs à la gestion financière des administrations publiques.** Un système moderne doit être capable de contrôler les principales étapes de l'exécution du budget. Il devrait contenir des informations sur le budget initial, le budget additionnel, les engagements (notamment pluriannuels), les liquidations, les paiements, les dates d'exigibilité des paiements et les paiements en arriéré (encadré 4).

Les stratégies de gestion des arriérés devraient être adaptées aux circonstances particulières des pays[11]. L'appendice 1 présente des réformes prioritaires possibles que les pays peuvent mettre en œuvre, et l'appendice 2 décrit certaines des principales causes d'arriérés dans un certain nombre de pays bénéficiant d'un programme soutenu par le FMI et les mesures adoptées pour résoudre le problème.

VI. Régularisation des arriérés de dépenses

Après avoir identifié les causes et conçu les mesures pour faire face à l'accumulation d'arriérés, il faut élaborer une stratégie pour éliminer l'encours. Cette stratégie devrait être communiquée aux parties prenantes en mettant l'accent sur le plan de l'État, le calendrier et les critères de liquidation des arriérés, ce qui permet de réduire au maximum toute perception possible de fa-

[10]Voir le *Manuel de statistiques de finances publiques*, FMI (2001), pour la définition de l'administration centrale, du secteur des administrations publiques et du secteur public.

[11]Pour plus de précisions, voir, par exemple, les programmes financés par le FMI pour l'Angola (2010), le Burkina Faso (2007), la Gambie (2002 et 2007), le Ghana (2003 et 2009), la Grèce (2010), l'Ouganda (2002), le Portugal (2011), la République dominicaine (2003 et 2005), la Sierra Leone (2001) et le Togo (2008), https://www.imf.org/external/country/index.htm.

Encadré 4. Sénégal : approche en matière de régularisation et de prévention des arriérés de paiement

Les factures impayées étaient un problème pour l'État sénégalais depuis plusieurs années, jusqu'à ce qu'elles atteignent, en octobre 2008, le niveau record de 7 % du PIB. Les arriérés étaient en partie le résultat de difficultés de trésorerie dues à une hausse des subventions alimentaires et énergétiques, à une mauvaise gestion du budget et à une contraction de la liquidité dans l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA). L'État a reconnu qu'il était nécessaire de prendre des mesures pour résoudre le problème.

Dans un premier temps, l'État a nommé des auditeurs externes pour vérifier les retards de paiement. Les créances en bonne et due forme ont été reprogrammées dans le cadre de la procédure budgétaire, et les créances non fondées ont été rejetées. L'État a en outre engagé les mesures suivantes :

Présentation d'informations sur les finances publiques. Des réformes ont été mises en œuvre pour améliorer le format et la transparence des rapports budgétaires, dont la présentation des données de dépenses réelles pour l'exercice antérieur et l'exercice en cours et l'inclusion dans la loi budgétaire annuelle d'une annexe présentant des données sur l'exécution du budget et les prévisions de tous les organismes qui reçoivent une part du budget de plus de 5 millions de francs CFA.

Systèmes de gestion financière. Le système de suivi de l'exécution du budget (SIGFIP) a été reconfiguré de façon à en améliorer l'efficience, à renforcer la fiabilité des données en temps réel et à étendre la couverture pour permettre un suivi à chaque étape. Des interfaces ont été élaborées avec un logiciel comptable, qui a été mis en place dans l'ensemble des unités comptables.

Sanctions. Les administrateurs qui ont, dans l'illégalité, créé un passif pour l'État en engageant sciemment des dépenses qui dépassent les crédits autorisés ont été traduits devant la chambre disciplinaire financière de la Cour des comptes, qui leur a infligé des pénalités.

Stratégie de régularisation. Fin mars 2009, le Sénégal a ramené le stock d'arriérés à 1 % du PIB en révisant l'ordre de priorité des dépenses d'investissement, en sollicitant les marchés financiers de l'UEMOA et en obtenant le soutien des donateurs, et en mettant en place des systèmes de gestion financière publique prudents et rigoureux.

Source : FMI, Sénégal : deuxième et troisième revues de l'instrument de soutien à la politique économique, janvier 2009 et juillet 2009, qui peuvent être consultées à l'adresse suivante : http://www.imf.org/external/country/SEN/index.htm.

voritisme et de corruption dans le choix des créanciers à payer. La stratégie de régularisation des arriérés devrait être axée sur les facteurs clés suivants :

- *Exhaustivité.* La stratégie de régularisation des arriérés devrait s'appliquer à tous les retards de paiement de l'ensemble du secteur public, que ce soit au sein de l'administration centrale, des administrations infranationales ou des entreprises publiques.
- *Transparence.* La régularisation des arriérés devrait se faire conformément à un échéancier public, et les critères de priorité devraient être définis en toute transparence et respectés.

- *Crédibilité.* Pour démontrer son engagement à résoudre les causes profondes du problème, l'État devrait prévoir des mesures visant à éviter l'accumulation de nouveaux arriérés, et les ministères ou organismes qui n'appliquent pas ces mesures devraient être sanctionnés en conséquence.
- *Réalisme.* Le budget annuel de l'État et ses projections budgétaires à moyen terme devraient prévoir des provisions suffisantes pour le coût au comptant de la régularisation des arriérés.
- *Vérification.* Les arriérés devraient être vérifiés de façon que seules les créances en bonne et due forme soient régularisées.

Une stratégie de régularisation des arriérés exhaustive, transparente et crédible devrait généralement comporter cinq étapes : bilan, vérification, classification, établissement des priorités et liquidation. La présente section est consacrée aux mesures précises qu'il convient de prendre à chaque étape. Les encadrés 3 à 7 illustrent la façon dont différents pays ont élaboré et appliqué de telles stratégies.

A. Bilan des arriérés

Un bilan exhaustif des arriérés devrait permettre aux pouvoirs publics de comprendre l'ampleur, la composition et l'année des factures impayées et d'établir l'ordre des priorités de leur régularisation. Un calendrier devrait être communiqué à cet égard, et une définition claire des exigences d'information devrait être transmise à toutes les institutions concernées. Il faudrait fixer une date-limite pour l'inclusion des nouveaux arriérés de façon à encourager la communication en temps voulu et éviter de générer des créances frauduleuses[12]. Même les systèmes intégrés d'information liés à la gestion financière qui fonctionnent parfaitement ne couvrent pas l'intégralité des administrations publiques ou du secteur public; c'est pourquoi, pour établir le bilan des arriérés, il faudra collecter des données supplémentaires.

Il faudrait élaborer une base de données de toutes les créances apparentes et instituer un dispositif de déclaration périodique. La base de données devrait contenir suffisamment d'informations pour permettre de définir et classer les arriérés selon les catégories énoncées à la section VI.C. Ce dispositif devrait inclure l'ensemble des entités qui ont généré des arriérés, qu'il s'agisse de l'administration centrale, des administrations infranationales ou d'entreprises publiques. Si l'administration centrale n'est pas directement responsable de la régularisation des arriérés des administrations infranationales, l'administration centrale devrait pouvoir définir les normes à observer et s'assurer que les règles sont suivies. Il faudrait annoncer et exécuter les sanctions infligées pour non-déclaration ou déclaration frauduleuse et incomplète d'arriérés.

À partir des informations tirées de la base de données, il faudrait réaliser un examen des types d'arriérés, de leur année et des organismes dépensiers qui en sont responsables. Cet examen permettra d'identifier les causes profondes et les mesures correctives à prendre. Ainsi, si les paiements concernant les services d'utilité publique sont en arriéré, l'État pourrait envisager des mesures comme le paiement anticipé des factures d'eau, de gaz et d'électricité, ou instaurer un

[12]Dans de nombreux pays, il se peut que l'État n'ait pas le pouvoir d'infliger des pénalités pour le manquement à l'obligation de présenter les informations en temps voulu — il se peut que l'administration centrale ait seulement le mandat et le pouvoir de collecter des données en rapport avec le budget, voire certains fonds extrabudgétaires. De telles limitations devraient être prises en considération dans l'examen du cadre juridique de la GFP.

Encadré 5. Portugal : stratégie de prévention et de régularisation des arriérés

Début 2011, le Portugal a défini une double stratégie visant à régulariser des arriérés qui s'élevaient à plus de 5,3 milliards d'euros (3,1 % du PIB). Cette stratégie était axée sur 1) la mise en œuvre d'un nouveau système de contrôle des engagements de dépenses destiné à stopper l'accumulation d'arriérés; et 2) un plan détaillé visant à régulariser le stock d'arriérés dans le temps. En décembre 2013, après la mise œuvre de la stratégie, le stock d'arriérés se montait à 1,9 milliard d'euros (1,1 % du PIB).

Cadre juridique et recensement des arriérés. L'État a mis en vigueur des dispositions législatives qui 1) stipulent que les paiements sont dits en arriéré lorsqu'ils n'ont pas été réglés depuis plus de 90 jours; 2) exigent l'établissement d'un rapport mensuel présentant les factures à payer et classant les arriérés selon leur typologie; et 3) définissent les règles générales et particulières pour la définition des arriérés et le processus de régularisation.

Communication d'informations sur les arriérés. Un recensement mensuel, qui couvre l'ensemble des entités des administrations publiques, a été lancé en juin 2011. Les trois grandes zones de concentration, soit plus de 96 % du total, étaient le secteur de la santé, les administrations locales et l'administration régionale de Madère.

Transparence. Considéré comme un élément essentiel de la stratégie, l'ensemble des informations sur les arriérés a été publié sur la page Internet du Ministère des finances et fait l'objet de mises à jour mensuelles.

Contrôle des engagements. Avant de régulariser les arriérés, l'État a adopté une loi qui n'autorise les nouveaux engagements que si des ressources financières appropriées sont disponibles, et il a instauré un système d'accompagnement. Pour donner effet à cette règle, pour chaque nouveau contrat avec les fournisseurs est attribué un numéro d'engagement qui relie les ressources budgétaires et financières à cette dépense.

Stratégie de régularisation. Quatre règles générales ont servi à établir l'ordre des priorités en matière de régularisation des arriérés : 1) l'échéance des arriérés (les arriérés plus anciens devraient être réglés en premier); 2) l'engagement de coûts supplémentaires liés au versement d'intérêts pour retard de paiement (priorité au plus cher); 3) le risque de procédures judiciaires qui pourraient avoir un impact financier supplémentaire; et 4) l'incidence socioéconomique des retards de paiement, comme le risque de faillite du fournisseur. Chaque entité a été tenue de suivre ces règles et d'établir un plan de régularisation des paiements indiquant comment et quand les arriérés seront payés en intégralité.

Source : gouvernement du Portugal (2012).

contrôle plus strict des virements sur les lignes budgétaires. L'examen permettra en outre d'évaluer si le problème est limité à certains événements passés ou s'il persiste.

B. Vérification des arriérés

Une fois les données sur l'encours d'arriérés collectées, il faudrait vérifier qu'il s'agit de véritables créances pour éviter le paiement de créances frauduleuses. Cette tâche peut revenir à l'institution supérieure de contrôle des finances publiques, à un inspectorat ou une fonction d'audit interne du

Ministère des finances ou à des cabinets d'audit privés, selon les dispositifs juridiques et institutionnels et de la capacité disponible. L'ensemble des rapports et des informations pertinentes devraient être remis au commissaire aux comptes. Ce processus devrait comporter les étapes suivantes :

Étape 1. Recouvrement des factures impayées. La responsabilité première de la production de la documentation nécessaire devrait incomber au directeur financier de l'entité. La responsabilité de la preuve de la validité des créances sans la documentation voulue devrait incomber au demandeur. Seuls les originaux, et non les photocopies, devraient être acceptés pour éviter les créances frauduleuses.

Étape 2. Vérification des créances. Il faudrait vérifier l'existence, le montant et l'année des arriérés en suivant les directives suivantes :

- La validité juridique du montant à payer devrait être vérifiée en s'assurant que la transaction a été dûment autorisée par un responsable, en application des lois, règles et règlements en matière de finances publiques et de passation de marchés et en conformité avec les autorisations budgétaires. Lorsque tel n'est pas le cas, des sanctions appropriées devraient être infligées aux responsables, et une évaluation juridique devrait être réalisée pour déterminer qu'il s'agit d'une créance en bonne et due forme.
- Les pièces justificatives qui indiquent que les biens ont été livrés et les services dûment reçus et acceptés par un responsable devraient faire l'objet d'une vérification. En cas de doute ou pour les transactions importantes, la livraison devrait être reconfirmée en sollicitant des informations du fournisseur. S'agissant des biens et des services, le fournisseur peut être prié de montrer que le montant inscrit sur ses documents financiers figure comme montant à recevoir dans ses comptes. S'agissant des arriérés de salaires, les documents de paie devraient être vérifiés pour s'assurer que les bénéficiaires étaient employés à l'époque. Dans les transactions plus complexes, particulièrement celles liées à des projets de construction ou d'autres projets d'investissement majeurs, des éléments attestant des progrès accomplis ou un certificat de conformité produit par les experts concernés devraient être obligatoires.
- Les factures et pièces justificatives devraient être contrôlées pour vérifier la valeur du montant à payer. Les factures devraient contenir au minimum les informations suivantes : le montant, le fournisseur, la référence au contrat ou au bon de commande signé par les responsables et les documents accusant réception des biens ou services, comme les états des stocks du service achat. En cas de doute, il faudrait procéder à des recoupements avec les états financiers des fournisseurs.
- L'ancienneté du montant à payer devrait être vérifiée en regard de la facture et des autres pièces justificatives. Il faudrait obtenir confirmation du fournisseur en cas de divergences.
- Le Ministère des finances, tenant pleinement compte du cadre juridique afférent à la divulgation des fichiers des contribuables, devrait procéder à des vérifications auprès des services fiscaux pour s'assurer que les fournisseurs sont des contribuables déclarés et déterminer s'ils ont des arriérés de paiement d'impôts.

Étape 3. Classement des créances en catégories. Sur la base de cet examen de validité, chaque créance devrait entrer dans une des catégories suivantes : en bonne et due forme, contestables ou rejetées. Les créances en bonne et due forme sont celles pour lesquelles il existe une

documentation suffisante pour reconnaître un passif de l'administration publique. Les créances sont dites contestables lorsqu'une documentation incomplète a été présentée. Les créances sont rejetées lorsqu'une documentation légitime n'a pas été présentée.

Étape 4. Recours formé par les demandeurs. Les détenteurs de créances contestables peuvent être invités à fournir davantage de pièces justifiant leurs créances ou à former un recours devant un tribunal. Des facteurs comme la collusion avec les agents de l'État ou une mauvaise tenue des livres comptables peuvent entrer en jeu. La charge de la preuve quant à la validité de telles créances devrait revenir aux demandeurs, et l'État peut décider de les régler au cas par cas, selon les recommandations du commissaire aux comptes ou de l'arbitre indépendant. Les détenteurs de créances devraient avoir le droit de former un recours contre la décision du commissaire aux comptes ou de l'arbitre indépendant dans le système judiciaire.

Étape 5. Rejet de créances non fondées. L'État devrait aviser officiellement les demandeurs dont la créance est rejetée et indiquer la raison du rejet. Il est essentiel que l'État conserve le dossier complet des décisions pour se protéger contre le risque de poursuite en justice. L'encadré 6 présente l'approche que le Libéria a adoptée pour ce qui est de vérifier et régulariser les arriérés.

C. Classification des arriérés

Une fois collectées et vérifiées, les données sur les arriérés devraient être analysées et classées aux fins de la régularisation. Une base de données sur les créances en bonne et due forme présentant des retards de paiement devrait être créée et gérée de manière centralisée par le Ministère des finances. Cette opération peut mobiliser des ressources, notamment en personnel spécialement affecté, et prendre du temps. Une approche pratique serait de mettre l'accent, dans un premier temps, sur les créances importantes, tout en élargissant peu à peu la couverture de la base de données. Les arriérés devraient être calculés par le Ministère ou l'organisme des affaires sociales et transmis au Ministère des finances. Le Ministère des administrations locales devrait être chargé de collecter les données d'arriérés pour les administrations infranationales. Pour permettre un classement en catégories pertinent, les données suivantes devraient être prises en compte pour chaque créance présentant un retard de paiement :

- **Année :** Dans la base de données devrait figurer la date d'exigibilité initiale indiquée à l'origine sur chaque facture, et les arriérés devraient être classés en fonction du retard de paiement : un à trois mois, trois à six mois, six à douze mois et plus de douze mois. Les arriérés plus anciens devraient être classés par exercice. Si la date d'exigibilité ne figure pas sur la facture, la date de la facture pourra s'y subsister.
- **Débiteur :** Dans la base de données devrait figurer l'entité publique qui contracte le passif classé par groupe institutionnel (administration centrale, administrations infranationales, organisme, fonds extrabudgétaire ou entreprise publique).
- **Créancier :** Dans la base de données devrait figurer le nom du créancier, classé par type : employés, particuliers, entreprises privées, institutions financières, administration centrale, administrations infranationales, fonds extrabudgétaire ou entreprise publique. L'établissement d'une claire distinction entre les obligations contractées hors des administrations publiques et entre administrations publiques accélérera la régularisation des arriérés.

Encadré 6. Libéria : stratégie visant à régulariser les arriérés de dépenses et à prévenir leur réapparition

À sa sortie de la guerre civile, le Libéria avait des arriérés intérieurs envers les fonctionnaires, les fournisseurs et les institutions financières qui, en 2006, étaient estimés à 914 millions de dollars (150 % du PIB). La responsabilité de la régularisation des arriérés a été confiée au Ministre adjoint des finances, qui a créé des mécanismes de liaison entre l'unité de gestion de la dette chargée de conserver les dossiers concernant les créances vérifiées et le conseil juridique du Ministère des finances et le Ministère de la justice (pour donner un avis juridique sur la validité des créances). Des crédits ont été ouverts dans les budgets ultérieurs pour couvrir les créances.

Vérification. Après une ambitieuse opération de vérification menée avec l'assistance du vérificateur général, les créances ont été placées dans trois catégories : en bonne et due forme, contestables et rejetées. Les détenteurs de créances contestables ont été invités à fournir d'autres documents. Les créances jugées en bonne et due forme s'élevaient à un montant de 304 millions de dollars (50 % du PIB).

Contrôle des engagements. Des contrôles manuels centralisés rigoureux ont été instaurés pour éviter l'accumulation de nouveaux arriérés.

Stratégie de régularisation. L'État a mis au point une stratégie exhaustive de résolution des arriérés intérieurs. Les créances en bonne et due forme ont été actualisées à un taux convenu; des accords ont été signés avec des institutions financières pour rembourser les créances sur une période de trente ans, à compter de 2007/08, les frais de service de la dette allant en augmentant les dernières années, à l'issue d'un délai de grâce de quatre ans sur les remboursements de principal.

Selon une étude PEFA réalisée en 2012, le solde des arriérés était tombé à 49 millions de dollars (4,2 % du PIB) fin 2011.

Sources : Stratégie 2008 du gouvernement du Libéria en matière de résolution de la dette intérieure et évaluation PEFA 2012 du Libéria.

- **Catégorie économique :** La base de données devrait classer les arriérés par catégorie économique du *MSFP 2001,* comme la rémunération des employés, l'acquisition de biens et de services, les transferts, l'acquisition d'actifs non financiers et l'acquisition d'actifs financiers.
- **Monnaie :** Dans la base de données devrait figurer la monnaie dans laquelle l'obligation était libellée initialement de façon à permettre aux gestionnaires de la trésorerie de s'assurer que des devises suffisantes sont disponibles pour régulariser les arriérés de paiement extérieurs.
- **Clauses contractuelles :** Dans la base de données devrait figurer toute information contractuelle pertinente, y compris, par exemple, le fait de savoir si le solde non acquitté donne lieu à des intérêts et/ou des pénalités pour défaut de paiement.
- **État des paiements :** Dans la base de données devraient figurer le montant total dû indiqué sur la facture, les montants déjà payés, l'encours et tout rééchelonnement, actualisation ou prise en compte de l'impayé.

- **Risque de non-paiement :** Dans la base de données devrait figurer une évaluation des risques occasionnés par la prolongation des retards de paiement. Par exemple, si les fonctionnaires ne sont pas payés, il pourrait y avoir un risque de grève; si le maître d'œuvre d'un grand projet d'infrastructure n'est pas payé, le projet peut ne pas être achevé ou être retardé de plusieurs années. Parmi les autres facteurs de risque figurent les procédures judiciaires et les incidences socioéconomiques.

Le Ministère des finances devrait tenir à jour la base de données nouvellement créée en montrant le règlement des arriérés et tout ajout ultérieur au stock. Tous les stocks de comptes à payer (voir les définitions figurant dans l'encadré 1) devraient entrer dans la catégorie des passifs, intérieurs ou extérieurs, et dans le calcul effectué par l'État pour déterminer la dette brute[13]. Les paiements en arriéré devraient figurer pour mémoire dans le compte de patrimoine de l'administration publique.

D. Établissement des priorités aux fins de la régularisation des arriérés

Après avoir créé une base de données de créances sur l'État en bonne et due forme, il faudrait établir un ensemble de critères de priorité pour leur liquidation. L'établissement des priorités aux fins de la régularisation des arriérés devrait reposer sur des critères transparents; selon la nature des arriérés, les critères utilisés pourraient être les suivants :

- **Impact socioéconomique :** Les arriérés envers les secteurs économiquement sensibles ou vulnérables, comme les salaires des travailleurs à bas revenu, les pensions de retraite et les prestations sociales, devraient avoir la priorité.
- **Année :** Les obligations plus anciennes devraient avoir la priorité sur les obligations plus récentes.
- **Coût :** Les arriérés sur lesquels courent des intérêts et des pénalités devraient avoir la priorité.
- **Risque :** Les arriérés qui peuvent entraîner des poursuites judiciaires, la perturbation de services essentiels ou la surenchère des fournitures destinées à l'État devraient avoir la priorité.
- **Monnaie :** Le paiement de la dette libellée en devises devrait avoir la priorité si la dévaluation de la monnaie intérieure progresse plus vite que l'inflation intérieure.
- **Créancier :** L'État devrait donner la priorité à la régularisation de la dette entre administrations publiques, car cela peut se faire par voie administrative dans le cadre du budget annuel à un coût net minimal.

E. Liquidation des arriérés

Une fois que les critères de priorité des arriérés aux fins de la régularisation auront été établis et publiés, le paiement ou la liquidation des obligations pourra commencer. Un groupe technique devrait superviser la liquidation des arriérés pour veiller à l'application cohérente des principes

[13]Conformément au *MSFP 2001* et à d'autres systèmes statistiques macroéconomiques. Pour les pays d'Europe, les arriérés n'entrent pas dans le calcul de la dette au sens du Traité de Maastricht (alors qu'ils sont comptabilisés dans les dépenses et le déficit).

de la stratégie. Certains pays confrontés à la difficulté de régulariser un stock important d'arriérés ont constitué un comité d'arriérés au Ministère des finances. Un tel comité devrait s'assurer que les paiements sont effectués conformément aux critères de priorité convenus. Ce comité devrait comprendre des représentants des différents départements, recevoir des rapports des unités dépensières et établir des rapports périodiques (trimestriels, par exemple) au Ministère des finances et au Cabinet sur la performance des entités en matière de paiement des arriérés. Les rapports devraient indiquer les éventuelles unités dépensières non déclarantes et recommander des mesures correctives. Les membres d'un tel comité peuvent inclure le département du budget pour assurer un crédit budgétaire pleinement suffisant, le Trésor pour garantir la disponibilité de l'encaisse pour les paiements et la déclaration, l'inspectorat ou une fonction d'audit interne au sein du Ministère des finances pour s'assurer que des procédures en bonne et due forme sont suivies, voire l'institution supérieure d'audit en qualité d'observateur pour garantir l'intégrité du processus.

Le budget annuel et le cadre budgétaire à moyen terme (CBMT), s'il est disponible, devraient prévoir de constituer des provisions explicites aux fins de la régularisation des arriérés. De telles mesures peuvent inclure la gestion centralisée et le contrôle de la ligne budgétaire pour le remboursement des arriérés de façon à éviter le recyclage des arriérés (payer d'anciens arriérés et, dans le même temps, en accumuler de nouveaux). Tout paiement effectué à partir de ce budget centralisé devrait être appuyé par une liste de créanciers vérifiés, conformément aux priorités de la stratégie de remboursement[14]. Les entités devraient être tenues de fournir ces informations au Ministère des finances aux fins de l'établissement du budget, du cadre budgétaire à moyen terme, du suivi de la performance et du décaissement ainsi que de la vérification dans la base de données au moment du paiement. Si le paiement est centralisé, le montant de la provision budgétaire devrait être transféré aux crédits votés ou aux lignes budgétaires pour lesquels les arriérés ont été payés et classés selon le *MSFP 2001*. Les pays qui n'ont pas de cadre budgétaire à moyen terme doivent avoir des contrôles distincts, car le budget indiquera seulement le montant d'arriérés à régulariser durant l'exercice. Le Ministère des finances devrait conserver un contrôle séparé sur le stock restant d'arriérés de sorte qu'une provision suffisante soit constituée dans chaque budget annuel ultérieur jusqu'à ce que tous les arriérés soient réglés.

Il peut être difficile de faire en sorte que les paiements soient effectués selon la stratégie et l'échéancier convenus, surtout lorsque la responsabilité des paiements est décentralisée. L'établissement de rapports sur les paiements effectués en regard de la ligne budgétaire pour les arriérés en plus des rapports budgétaires périodiques contribuera à démontrer l'engagement de l'État envers la stratégie de régularisation des arriérés et renforcera la confiance des fournisseurs dans leurs futures transactions financières avec les administrations publiques.

Généralement, les accords de calcul en base nette, comme la compensation du règlement des arriérés au secteur privé en regard des obligations fiscales, ne sont pas conseillés, car ils nuisent à la transparence et la responsabilité et créent un aléa moral. Tous les paiements et recettes doivent être pris en compte sur une base brute. Toute compensation des passifs d'impôts pour-

[14]La centralisation du contrôle de la liquidation des arriérés au sein du Ministère des finances est la stratégie la plus courante. Toutefois, on peut opter pour la décentralisation si le système intégré d'information relatif à la gestion financière est bien développé et si les contrôles internes sont de bonne qualité.

rait nuire au respect des obligations fiscales et encourager l'accumulation d'arriérés d'impôts. Pour éviter les problèmes de liquidité, l'État voudra peut-être coordonner le paiement aux fournisseurs, en demandant le paiement concomitant de leurs obligations fiscales, surtout lorsque l'encours est important.

S'il existe une marge de manœuvre budgétaire et si le stock d'arriérés est peu important, le mieux est de payer les arriérés en espèces, soit sur les recettes actuelles, soit sur les emprunts publics. L'État ne s'expose pas à d'autres pénalités financières ou à des intérêts, et les fournisseurs peuvent reconstituer leur fonds de roulement.

Le stock d'arriérés pourrait être réglé immédiatement en empruntant sur le marché intérieur ou à l'étranger. Le produit des opérations d'emprunt serait réservé à la réduction du stock d'arriérés. Cette solution accroîtrait le niveau de la dette publique, mais n'en réduirait pas la valeur nette, car l'État considère explicitement un passif qui a existé comme une obligation implicite de paiement. Elle peut ne pas être faisable en raison des restrictions propres à certains pays, comme le plafond de la dette publique brute, parce que le marché intérieur est de petite taille, ou elle peut être trop onéreuse du fait que le coût d'émission de la dette souveraine est élevé.

Si une liquidité suffisante n'est pas disponible immédiatement, l'État peut négocier un échéancier des paiements avec les créanciers selon un calendrier prédéfini et un taux d'intérêt convenu. Cette option gagnera peut-être en viabilité si le stock d'arriérés est important et si les conditions de marché actuelles ne conviennent pas au placement d'un volume important de nouveaux emprunts, ou si elle ne mettait pas en péril les autres objectifs macroéconomiques à court terme de l'État. Elle peut, cependant, créer un problème de liquidité pour certains créanciers qui ne sont peut-être pas en mesure d'attendre un paiement échelonné. Dans le cadre de ces négociations, les administrations publiques peuvent convenir d'une remise, souvent dénommée décote; toutefois, la prudence est de mise, car cette approche peut avoir pour effet d'accroître les coûts pour l'État, si les fournisseurs gonflent les prix des fournitures en anticipation d'une décote.

Le recours à la titrisation des arriérés, pour les transformer directement en dette publique, ne devrait être envisagé qu'en dernier ressort[15]. Parmi les options de titrisation on compte l'émission de billets à ordre (réescomptables par les banques commerciales, ne pouvant être rachetés par la banque centrale, car cela conduirait à la monétisation du déficit), de bons du Trésor négociables ou d'obligations directement aux créanciers. Cette approche présente l'avantage de permettre à l'État de sélectionner la structure d'échéances de la dette et le profil de remboursement qui correspond le mieux à ses besoins de financement. Elle donne en outre aux créanciers la possibilité de lever de la liquidité en échangeant les titres sur le marché secondaire, éventuellement au-dessous du pair. Toutefois, une titrisation directe d'arriérés a aussi un certain nombre d'inconvénients. Premièrement, l'expérience de nombreux pays semble indiquer que la titrisation des factures impayées accroît l'aléa moral en ce qu'elle incite fortement les gestionnaires des finances publiques à continuer d'engager des ressources qui dépassent les crédits ouverts dans l'attente qu'ils finiront eux aussi par être titrisés et payés de manière centralisée. Deuxièmement, les instruments titrisés s'échangent presque toujours avec une importante dé-

[15]La titrisation fait l'objet d'un examen plus approfondi dans Ramos (1998).

Encadré 7. Angola : stratégie de régularisation et de prévention des arriérés

En 2003, l'État angolais a défini une stratégie de régularisation des arriérés accumulés depuis 1992 en raison de la guerre civile. D'autres mesures ont été prises en 2013 pour renforcer le contrôle des engagements et instaurer une définition juridique des arriérés. La stratégie présentait les principales caractéristiques suivantes :

Présentation des créances. L'État a défini un délai pour que tous les créanciers puissent présenter les créances accumulées depuis 1992 sur toute entité d'administration publique. Il a défini des échéanciers et procédures spécifiques pour les paiements arrivant à échéance sur trois périodes : 1992–97, 1998–2003 et après 2003.

Validation. Le Ministère des finances a fait appel aux services d'un cabinet d'audit indépendant pour évaluer chaque créance et en valider la légitimité.

Négociation. Après avoir confirmé la légitimité de la créance, l'État a négocié avec chaque créancier et ratifié le montant convenu.

Paiement. L'État a défini un échéancier uniforme des paiements sur la base du montant dû à chaque créancier. La dette a été réglée en partie en espèces et en partie en titres du Trésor.

Contrôle des engagements et autres réformes. En 2013, l'État a commencé à lancer de nouvelles procédures, dont un dispositif de contrôle des engagements centralisé, dans le cadre d'un système intégré d'information relatif à la gestion financière. Tous les nouveaux projets d'investissement doivent figurer dans le plan d'investissement public. Les contrats doivent être précédés d'un processus d'appel d'offres transparent, tel que défini par le droit des contrats publics, et les contrats importants doivent être approuvés par la cour des comptes avant la signature. La législation inclut la définition des arriérés correspondant à un retard de paiement de 90 jours et exige la cosignature du Ministère des finances pour tout contrat d'un montant supérieur à 0,5 million de dollars.

Source : État angolais (2010 et 2013).

cote (bien au-dessous du pair) qui réduit le fonds de roulement à la disposition du fournisseur initial par rapport à un décaissement[16]. Troisièmement, la titrisation de l'encours d'arriérés empêche l'État de donner la priorité au paiement des arriérés les plus urgents, car les titres sont émis à l'ensemble des créanciers aux mêmes conditions.

Enfin, il est nécessaire d'identifier et de régler le stock d'arriérés entre l'État et les entreprises publiques pour éviter les problèmes de solvabilité et de rentabilité des entreprises. Pour l'État, une inscription comptable peut refléter toutes les factures à payer, laissant une dette unique pouvant être réglée par une injection de fonds dans l'entreprise publique sur le budget et être incluse dans le cadre budgétaire à moyen terme. Si des paiements réciproques sont dus à l'État, sous forme de dividendes par exemple, ils peuvent être déduits de l'injection de liquidité nécessaire.

[16]La décote sur un bon du Trésor utilisé à cette fin ne devrait être que la composante intérêts. La décote sur un billet à ordre peut inclure un important élément de prime de risque lié à la probabilité que l'État proroge ou réfute le paiement ultérieur à l'escompteur ou l'acheteur du billet.

Appendice 1. Priorités des réformes visant à éviter les arriérés

Domaine de réforme	Mesures immédiates (dans l'année)	Mesures à court terme (un à trois ans)	Mesures à moyen terme (en cours)
Cadre juridique et réglementaire	Définir dans une loi ou un règlement le nombre de jours au bout desquels un paiement exigible est qualifié d'arriéré.	Instaurer l'exigence que l'État paie des intérêts lorsque le paiement est retardé au-delà de la date d'exigibilité.	Définir des objectifs budgétaires assortis de clauses dérogatoires appropriées.
	Instaurer des exigences pour le contrôle des dépenses basé sur des engagements et l'autorisation du Ministère des finances avant la signature de contrats d'un montant élevé.	Instaurer l'exigence que l'organisme dépensier et l'ensemble des administrations publiques rendent compte des engagements, des passifs, des recettes, des paiements et des arriérés.	Instaurer des sanctions pour la non-observation des objectifs budgétaires, des règles budgétaires et des règles d'exécution du budget.
	Clarifier ou renforcer les sanctions sur, notamment, les engagements sans crédit ouvert/autorisation et l'accumulation de factures impayées.	Faire en sorte que la loi permette au Ministère des finances d'exercer des contrôles sur les finances de l'ensemble du secteur public.	
Crédibilité et réalisme du budget	Effectuer une analyse de lignes budgétaires sujettes à des arriérés et arriver à des enveloppes budgétaires réalistes au moyen des données de dépenses historiques, dans la mesure du possible.	Instaurer un système de contrôle des coûts en indiquant les coûts préétablis des services d'utilité publique et les coûts d'utilisation, comme les services de technologie de l'information, les voyages, les services d'utilité publique et les coûts d'entretien.	Instaurer un cadre budgétaire à moyen terme avec des plafonds de dépenses à moyen terme à caractère exécutoire pour chaque organisme dépensier.
	Inclure dans le budget et le cadre budgétaire à moyen terme une ligne séparée pour liquider le stock d'arriérés. Empêcher le virement ou la réaffectation depuis cette ligne.	Mettre en œuvre un système d'évaluation pour les investissements publics.	
Comptabilité de l'administration publique	Instaurer des rapports trimestriels pour suivre les arriérés de dépense de l'administration centrale par secteur (ministères, organismes, fonds extrabudgétaires), y compris l'analyse de l'ancienneté (moins de 30 jours, 30 à 60 jours, 60 à 90 jours) de l'ensemble des passifs, des paiements effectués pendant la période et de tous nouveaux passifs.	Étendre la couverture du rapport trimestriel aux arriérés des administrations publiques.	Étendre la couverture du rapport trimestriel aux arriérés du secteur public non financier et, à terme, le secteur public tout entier. Établir un plan de mise en œuvre de la comptabilité d'exercice.
Présentation d'informations sur les finances publiques et transparence	Accroître la couverture des informations communiquées sur les finances publiques, pour y inclure tous les organismes dépensiers de l'administration centrale et les entités extrabudgétaires.	Élargir encore la couverture des rapports budgétaires (biannuels dans un premier temps) au secteur des administrations publiques.	Accroître la couverture des rapports au secteur public.
	Publier des rapports trimestriels contenant des informations sur les engagements, les paiements et les arriérés.	Publier sur Internet un résumé de tous les contrats, en indiquant le fournisseur, la valeur et la production attendue. S'agissant de la présentation d'informations sur les finances publiques, passer à une fréquence mensuelle.	Publier le détail des engagements et des paiements de tous les contrats, y compris des informations sur le fournisseur et les conditions non commerciales des contrats.

Domaine de réforme	Mesures immédiates (dans l'année)	Mesures à court terme (un à trois ans)	Mesures à moyen terme (en cours)
Gestion de trésorerie	Instaurer des prévisions de trésorerie trimestrielles par les organismes dépensiers pour orienter les plafonds de dépenses. N'autoriser des dépenses en dehors du plan de trésorerie que dans des circonstances particulières.	Élargir la couverture du plan de trésorerie à un horizon d'un an et en accroître graduellement la précision par l'analyse de la tendance. Mettre en œuvre le CUT et en élargir la couverture.	Élaborer une gestion de trésorerie plus active et renforcer les liens avec le cadre de gestion de la dette.
Cadre institutionnel	Définir les rôles et compétences du Ministère des finances : autoriser le Ministère des finances à exercer des contrôles sur les finances de l'ensemble des organismes dépensiers de l'administration centrale et y inclure les organismes extrabudgétaires et autonomes, les administrations infranationales et les entreprises publiques.	Inclure le paiement des créanciers dans les délais prescrits dans le cadre de gouvernance des entreprises publiques.	Assurer un suivi au moins trimestriel des entreprises publiques et des organismes autonomes, en mettant particulièrement l'accent sur les passifs.
	Prévoir un audit externe. Demander que le commissaire aux comptes mette l'accent sur les ministères responsables d'importants arriérés et vérifier que les informations fournies sur les passifs sont complètes, notamment sur l'ancienneté des montants à payer.	Prévoir un audit interne. Créer des unités d'audit interne dans les ministères de tutelle ayant un problème notoire d'arriérés; veiller à ce que les arriérés et le contrôle des engagements soient inclus dans le programme de travail.	Rentabiliser les capacités des audits internes et externes.
Mécanismes de contrôle interne	Instaurer l'obligation de faire figurer les numéros d'engagement générés par l'IFMIS dans tous les contrats.	S'assurer que les biens et services sont livrés conformément aux conditions du contrat, que les montants à payer sont corrects et que le paiement est effectué dans les temps et par l'autorité compétente.	
	Rapprocher les paiements effectués par les organismes dépensiers avec les factures de gaz, d'eau et d'électricité pour éviter l'accumulation de factures impayées.	Procéder à des inspections ponctuelles pour vérifier que les projets d'investissement sont exécutés conformément au cahier des charges avant d'effectuer les paiements échelonnés.	
	Instaurer un contrôle des engagements annuel et pluriannuel pour les marchés importants.	Étendre le contrôle pluriannuel des engagements aux marchés de valeur moyenne.	
	Introduire des cartes prépayées pour l'électricité ou le téléphone et autoriser l'interruption des services en cas de défaut.		
Système d'information relatif à la gestion financière	Instaurer un système de contrôle des engagements; identifier les engagements grâce à des numéros uniques correspondant aux commandes générés par l'IFMIS et interdire la signature de contrats sans numéros d'engagement.	S'assurer que l'IFMIS puisse prendre en compte la date d'exigibilité de tous les paiements et produire des rapports sur l'ensemble des passifs par ancienneté.	Élargir la couverture de l'IFMIS à toute l'administration centrale.

Appendice 2. Exemples de mesures adoptées par les pays pour faire face à l'accumulation d'arriérés

Pays	Principaux problèmes	Mesures correctrices proposées
Albanie (2002)	• Arriérés interentreprises et arriérés envers le système fiscal et le système de sécurité sociale.	• Enregistrer les arriérés interentreprises et les arriérés d'impôts. • Mener à bonne fin le processus de rapprochement. • Signer les mémorandums d'accord bilatéraux indiquant les montants à payer/recevoir net dont l'échéance est dépassée. • Déterminer le montant qui peut être annulé par compensation multilatérale.
Angola (2009, 2013)	• Arriérés accumulés durant la guerre civile et la crise financière. • Forte réduction des recettes pétrolières. • Faible demande pour les bons du Trésor. • Dépenses extrabudgétaires et contrôle peu satisfaisant des engagements.	• Procéder à un recensement des arriérés et à un audit des créances. • Définir un calendrier des paiements. • Parvenir à un accord avec les créanciers. • Suspendre temporairement les nouveaux contrats. • Créer un système de contrôle des engagements. • Inclure la définition des arriérés dans la législation.
République centrafricaine (2012)	• Dépenses excédentaires hors du système budgétaire.	• Procéder à un audit pour identifier et certifier les arriérés de dépenses et établir un plan pour les régulariser. • Renforcer l'exécution du budget et la gestion des finances publiques en maîtrisant le niveau des dépenses et en enregistrant de manière transparente les dépenses et les recettes intérieures, en vue de générer un excédent primaire intérieur. • Plafonner l'engagement des dépenses en fonction de la liquidité disponible. • Créer un comité chargé de la liquidité et un comité chargé du suivi de la gestion budgétaire. • Limiter les paiements extrabudgétaires.
République du Congo (2004)	• Recettes non pétrolières inférieures aux prévisions (transferts et dépenses de subventions supérieurs aux prévisions). • Paiements non programmés des arriérés intérieurs en raison des investissements dans la reconstruction, la vente de pétrole par l'intermédiaire de la compagnie nationale en deçà des prix de référence. • Gestion inefficace de trésorerie.	• Élaborer une définition claire des arriérés de paiement. • Obtenir la validation auprès de l'Inspection générale des finances et de la Cour des comptes du stock des arriérés sociaux (salaires, pensions de retraite et droits des travailleurs dans les entreprises liquidées). • Fermer les comptes des fonds de retraite et les comptes de dépôt du Trésor. • Établir les méthodes de paiement et les échéanciers. • Mettre en place un système destiné à assurer l'intégrité du règlement *ex post* des arriérés. • Établir un tableau préliminaire de dettes croisées à fin 2003 (administrations publiques, sécurité sociale, entreprises publiques et secteur privé). Ces dettes croisées feront l'objet d'un audit par un cabinet indépendant.
Côte d'Ivoire (2002)	• Accumulation d'arriérés entre l'État et le secteur énergétique. • Contrôle des tarifs affectant la viabilité financière des compagnies d'énergie.	• Adoption d'un plan de règlement pour les arriérés de paiement intérieurs. • Règlement de créances et de dettes entre l'État et le secteur énergétique. • Mise en œuvre des recommandations de l'étude sur les tarifs de l'électricité.

Pays	Principaux problèmes	Mesures correctrices proposées
Côte d'Ivoire (2011)	• Accumulation de dette extérieure auprès de créanciers bilatéraux et multilatéraux. • Accumulation d'arriérés entre les entreprises publiques et le système de sécurité sociale.	• Application d'un plan de régularisation des arriérés, validé conjointement par les entreprises publiques et les institutions de sécurité sociale.
Gabon (2004)	• Restructuration des entreprises publiques et arriérés sur les cotisations de sécurité sociale des entreprises publiques. • Arriérés accumulés envers des créanciers intérieurs et extérieurs. • Arriérés de salaires liés à l'incidence financière de la promotion des fonctionnaires.	• Restructurer les entreprises publiques. • Négocier un rééchelonnement des paiements des obligations au titre de la dette envers les créanciers extérieurs. • Vérifier les ordres de paiement non réglés. • Améliorer la transparence budgétaire et la communication d'informations sur l'exécution du budget, y compris les arriérés.
Gambie (2002)	• Réapparition d'arriérés croisés entre l'État et les entreprises publiques, y compris les arriérés d'impôts.	• Élaborer et mettre en œuvre un programme exhaustif pour résoudre les problèmes financiers des entreprises publiques et un règlement d'arriérés entre entités. • Définir des objectifs trimestriels pour éliminer les arriérés croisés en corrigeant les déséquilibres financiers à plus long terme des entreprises publiques, y compris la restructuration ou la privatisation.
Géorgie (2004)	• Accroissement important des déficits des finances publiques, de sorte que des arriérés intérieurs s'accumulent sur les pensions de retraite et les salaires. • Budget irréaliste et gestion peu satisfaisante des dépenses. • Gouvernance peu satisfaisante en matière de recouvrement d'impôts.	• Définir un plan pour régulariser et rééchelonner les obligations de paiement. • Vérifier le stock d'arriérés et la liste des retraités. • Mettre en œuvre un compte unique du Trésor et un contrôle des engagements scrupuleux. • Établir des plans de trésorerie mensuels réalistes et un programme plus prévisible pour les adjudications de bons du Trésor. • Mettre en œuvre les réformes de la fonction publique pour améliorer la qualité et réduire la corruption. • Instaurer et faire exécuter des codes de conduite et d'éthique. • Établir des rapports mensuels sur les engagements, les arriérés et les paiements.
Ghana (2003)	• Accumulation d'arriérés concernant les contrats liés aux routes, les indemnités d'éducation et autres dépenses. • Des tarifs de services publics irréalistes, soumettant les entreprises publiques des secteurs de l'eau et de l'électricité à des contraintes financières. • Accumulation de dettes entre entreprises.	• Mettre en œuvre à titre expérimental un nouveau système de gestion des engagements et de la trésorerie et un système de comptabilité budgétaire. • Établir un rapport mensuel d'alerte précoce pour identifier une éventuelle accumulation d'arriérés. • Mettre en œuvre une formule de tarification automatique sur le cours du pétrole. • Procéder à un audit pour déterminer le montant de dettes croisées entre les compagnies de services d'utilité publique. • Mettre en œuvre un rapport mensuel sur les engagements et les arriérés.
Ghana (2009)	• Accroissement du déficit budgétaire et financement insuffisant. • Capacité institutionnelle à identifier et contrôler l'accumulation de nouveaux arriérés, et difficultés à mettre en place le système comptable pour toutes les entités.	• Dresser le bilan des arriérés accumulés. • Exécuter le plan de recouvrement financier dans les entreprises publiques et une stratégie de prix de revient. • Renforcer la fonction de suivi des dépenses publiques. • Établir un cadre de gestion de la trésorerie et un système d'alerte avancée.

Pays	Principaux problèmes	Mesures correctrices proposées
Haïti (2006)	• Accumulation d'arriérés salariaux et non salariaux.	• Améliorer la transparence des finances publiques et faire un recensement des fonctionnaires et une enquête sur les arriérés de salaires. • Mettre à exécution un plan de régularisation des arriérés de salaires.
Lesotho (2010)	• Mise en œuvre insuffisante d'un système d'information relatif à la gestion financière pour contrôler l'exécution des dépenses et mettre en place des contrôles internes adéquats et des fonctions de communication d'information.	• Améliorer l'efficacité du système d'information intégré relatif à la gestion financière. • Effectuer un audit pour identifier les arriérés.
Malawi (2005)	• Dépassements de coûts dans la construction de routes au-delà des estimations contractuelles et des plafonds budgétaires. • Module comptes à payer du système d'information pas opérationnel. • Insuffisance des mécanismes internes pour contrôler les arriérés. • Inclusion des enseignants dans les dépenses de personnel sans provision budgétaire.	• Définir une politique en matière d'arriérés. • Mettre en œuvre une nouvelle loi sur le contrôle des finances publiques et sur la gestion des finances publiques. • Mettre en œuvre des mesures administratives pour éviter les arriérés sur les dépenses liées aux services d'utilité publique. • Titriser le stock d'arriérés par l'émission de bons du Trésor spéciaux. • Publier un rapport mensuel sur les arriérés. • Instaurer un système de prépaiement pour les téléphones. • Mettre en œuvre un paiement direct par la direction de la comptabilité publique des factures de gaz, d'eau et d'électricité et compensation des transferts budgétaires entre différents ministères.
Malawi (2012)	• Forte réduction des dons extérieurs, entraînant un alourdissement du déficit des finances publiques. • Redevances à percevoir par les entreprises publiques en deçà des frais de recouvrement.	• Vérifier les demandes de paiement d'arriérés. • Mettre en œuvre le module contrôle des engagements du système intégré d'information relatif à la gestion financière. • Informer les fournisseurs que les dépenses engagées en dehors du système ne seront pas payées.
Niger (2005)	• Financements extérieurs insuffisants et alourdissement du déficit budgétaire.	• Définir une stratégie de régularisation des arriérés. • Donner la priorité au paiement des arriérés de salaires.

Source : IMF Policy Notes, disponible à http://www.imf.org/external/country/index.htm.

Bibliographie

Brondolo, J., 2009, "Collecting Taxes During an Economic Crisis: Challenges and Policy Options," IMF Staff Position Note 09/17 (Washington: International Monetary Fund).

Diamond, J., and Schiller, C., 1993, "Government Arrears in Fiscal Adjustment Programs," in *How to Measure the Fiscal Deficit: Analytical and Methodological Issues*, ed. by Mario I. Blejer and Adrienne Cheasty, p. 113–43 (Washington: International Monetary Fund).

État angolais, 2010, "Regularização da Dívida Interna do Estado Constituída pela Acumulação de Atrasados Internos entre 1992 e 2003," http://www.minfin.gv.ao/docs/dspRegularizacao92e03.htm.

———, 2013a, "Lei que Aprova o Orçamento Geral do Estado para o Exercício Económico de 2014," Luanda, Diário da República, December 31, 2013, I Série — No 251.

———, 2013b, "Decreto Presidencial No. 232/13 — Regras Anuais de Execução do Orçamento Geral do Estado," Luanda, Diário de República, December 31, 2013, I Série – No 251.

Fonds monétaire international, 2007, *Manuel sur la transparence des finances publiques* (Washington: Fonds monétaire international), http://www.imf.org/external/np/fad/trans/fre/manualf.pdf.

———, 2001, *Manuel de statistiques de finances publiques* (Washington: Fonds monétaire international), http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/fra/index.htm.

———, 2009, pages du Sénégal (Washington: Fonds monétaire international) http://www.imf.org/external/country/SEN/index.htm.

———, 2011, *Statistiques de la dette du secteur public — Guide pour les statisticiens et les utilisateurs* (Washington: Fonds monétaire international), http://www.tffs.org/PSDStoc.htm.

———, 2012, «Transparence, système de responsabilité et risques budgétaires» IMF Policy Paper 12/807 (Washington: Fonds monétaire international), http://www.imf.org/external/french/np/pp/2012/080712f.pdf.

Garamfalvi, L., 1997, "Corruption in the Public Expenditures Management Process", paper presented at the eighth International Anti Corruption Conference, Lima, Peru, September 7–11, 1997.

Gardner, J., and Olden, B., 2013, "Cash Management and Debt Management: Two Sides of the Same Coin?" in *Public Financial Management and Its Emerging Architecture,* ed. by Marco Cangiano, Teresa Curristine, and Michel Lazare, p. 283–310 (Washington: International Monetary Fund).

Gouvernement brésilien, 2000, «Loi complémentaire 101/2000 — Loi sur la responsabilité financière», Brasilia, Diário Oficial da União, 5 mai 2000. http://www4.planalto.gov.br/legislacao/legislacao-1.

———, 1986, "Decreto No. 93872 — Dispõe sobre a Unificação dos Recursos de Caixa do Tesouro Nacional," Brasilia, Diário Oficial da União, December 26, 1986. http://www4.planalto.gov.br/legislacao/legislacao-1.

Gouvernement grec, 2013, “Payment of Arrears Monthly Bulletin” (Athènes: Ministry of Finance), http://www.minfin.gr/portal/en/resource/contentObject/contentTypes/genericContentResourceObject,fileResourceObject,arrayOfFileResourceTypeObject/topicNames/budgetExecutionBulletin/resourceRepresentationTemplate/contentObjectListAlternativeTemplate#fragment-2.

Gouvernement du Libéria, 2008, “Domestic Debt Resolution Strategy” (Monrovia, Ministry of Finance, non publié).

Gouvernement du Portugal, 2012, “Estratégia para a redução dos pagamentos em atraso há mais de 90 dias,” (Lisbon: Ministry of Finance), http://www.portugal.gov.pt/media/579687/20120420_mef_estrategia_reducao_pagamento_atraso.pdf.

———, 2013, “Pagamentos em Atraso” (Lisbon: Ministry of Finance), http://www.dgo.pt/execucaoorcamental/Paginas/LeiCompromissosPagamentosEmAtraso.aspx.

Irwin, T.C., 2012, “Accounting Devices and Fiscal Illusions,” Staff Discussion Note 12/02 (Washington, International Monetary Fund), http://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2012/sdn1202.pdf.

Lienert, I., 2009, “Modernizing Cash Management,” IMF Technical Notes and Manuals (Washington: International Monetary Fund).

Pattanayak, S., et Fainboim, I., 2011, «Le compte unique du Trésor : un outil essentiel pour la gestion de la trésorerie publique», Notes techniques et manuels du FMI (Washington: Fonds monétaire international).

PEFA, Public Expenditure and Financial Accountability Assessments (Washington: World Bank), https://www.pefa.org/en/dashboard.

———, 2005, «Cadre de mesure de la performance de la gestion des finances publiques» (Washington: Banque mondiale), https://www.pefa.org/en/content/pefa-framework-material-1.

Potter, Barry H., and Diamond, J., 1999, *Guidelines for Public Expenditure Management,* p. 48–52 (Washington: International Monetary Fund).

Radev, D., et Khemani, P., 2009, “Commitment Controls,” IMF Technical Notes and Manuals (Washington: International Monetary Fund).

Ramos, A., 1998, “Government Expenditure Arrears: Securitization and Other Solutions,”

IMF Working Paper 98/70 (Washington: International Monetary Fund).

Shah, A., ed., 2007, “Budgeting and Budgetary Institutions” (Washington: World Bank).

Storkey, I., 2003, “Government Cash and Treasury Management Reform,” Asian Development Bank Governance Brief, Issue 7 (Manila: Asian Development Bank).

Union européenne, 2011, «Directive 2011/7/UE du Parlement européen et du Conseil», *Journal officiel de l’Union européenne* (Bruxelles : Union européenne). http://ec.europa.eu/enterprise/policies/single-market-goods/fighting-late-payments/index_fr.htm.

TNM/14/01

Fonds monétaire international
Département des finances publiques
700 19th Street NW
Washington, DC 20431
États-Unis
Téléphone : 1-202-623-8554
Télécopieur : 1-202-623-6073

ISBN: 978-1498395465