

How to optimize the management of the State treasury? Case of Algeria

KHECHAIMIA Khaoula ¹

¹PhD student, Management Sciences, Higher Institute of Accounting and Business Administration (ISCAE), University of Manouba, Tunisia, Khaoulazeyneb@yahoo.fr

ARTICLE INFO

Article history:
Received:26/07/2021
Accepted:08/01/2022
Online:28/02/2022

Keywords:
Management
The treasury of the state,
economic growth model
Optimization
the public finances
JEL Code: E42, A13,
O47,E62, P33

ABSTRACT

In Algeria as elsewhere, the management of the public treasury as guarantor of the financial continuity of the State and its dismemberments occupies a place of choice in the financial doctrine. However, in practice, it must be recognized, it is not sufficiently apprehended.

Our paper came at an opportune moment (international and national conjuncture) and more particularly with the theme chosen which reveals a particular interest. The aim is to define the contours of cash management and the conditions for its optimization.

The state treasury is considered as the core of the public finances since it represents the last link in the execution of the receipts and the public expenses and because of this it undergoes the actions of the various actors and actors of the public accountancy.

In terms of public finances, this approach should be translated into concrete reforms focused mainly on revenue growth and the rationalization of public spending, always keeping in view the development of human resources and improving the quality of the public service.

Thus, the management of such a cash flow would only be a regulation of disbursements leading to a management of the debt in the face of the deficits of the treasury that will be unavoidable.

Comment optimiser la gestion de la trésorerie de l'Etat ? Cas de l'Algérie

KHECHAIMIA Khaoula ¹

¹ Doctorante, sciences de Gestion, Institut Supérieur de Comptabilité et d'Administration des Entreprises (ISCAE), Université de la Manouba, Tunisie, Khaoulazeyneb@yahoo.fr

ARTICLE INFO

Reçu:
Accepté:
En ligne:

Mots clés:
La gestion
la trésorerie de l'Etat
Modèle de croissance
économique
Optimisation
Les finances publiques
Code JEL: E42, A13,
O47,E62, P33

RÉSUMÉ

En Algérie comme ailleurs, la gestion de la trésorerie publique, comme garante de la continuité financière de l'Etat et de ses démembrements, occupe une place de choix dans la doctrine financière. Cependant dans la pratique, il faut le reconnaître, elle n'est pas suffisamment appréhendée.

Notre papier intitulé « La gestion de la trésorerie de l'Etat » est venue à un moment opportun et tente de répondre à la conjoncture internationale et nationale, de ce fait le thème choisi révèle un intérêt particulier.

L'objectif est de circonscrire les contours de la gestion de la trésorerie et les conditions de son optimisation.

La trésorerie de l'Etat est considérée comme le noyau des finances publiques puisqu'elle représente le dernier maillon dans l'exécution des recettes et des dépenses publiques et de ce fait, elle subit les actions des différents acteurs et intervenants de la comptabilité publique.

Sur le plan des finances publiques, cette démarche devrait être traduite par des réformes concrètes axées essentiellement sur l'accroissement des recettes et la rationalisation des dépenses publiques en gardant toujours à vue le perfectionnement des ressources humaines et l'amélioration de la qualité du service public.

Ainsi, la gestion d'une telle trésorerie ne serait en fait qu'une régulation des décaissements menant à une gestion de l'endettement face aux déficits du trésor qui seront inéluctables.

INTRODUCTION

L'optimisation de la gestion de la trésorerie est un sujet de grande importance dont l'objectif essentiel est d'assurer la solvabilité de l'Etat par le maintien de son équilibre financier au moindre coût.

Les déficits budgétaires sont devenus une règle dans les finances publiques de ce monde moderne à cause de l'insuffisance des recettes fiscales due à l'amenuisement des ressources et l'instabilité des avantages comparatifs et de la hausse des dépenses publiques due à l'accroissement important des besoins des populations en développement qu'il soit humain, social, culturel, économique, environnemental...etc.

Dans le contexte Algérien actuel, la trésorerie de l'Etat, étant le dernier maillon dans l'exécution des recettes et des dépenses publiques, est au centre de la gestion financière et économique dont sa gestion représente une tâche complexe par les choix des politiques publiques, la multitude des intervenants et les équilibres macro-économiques et budgétaires induits par les programmes des pouvoirs publics.

Le Trésor est un établissement très important dans les finances de l'Etat. Malgré les difficultés du financement, l'évolution du déficit, la baisse des prix du pétrole, l'augmentation importante des dépenses publiques, et notamment la diminution très rapide de la trésorerie de l'état, l'Algérie a réussi à éviter un solde critique du compte du Trésor Public et maintenir la solvabilité de l'Etat.

Cette solvabilité permettra d'éviter l'endettement externe, et honorer les engagements sociaux de l'Etat.

Pour adopter une démarche de gestion rationnelle afin d'assurer efficacement les activités d'intérêt public, l'Etat a l'obligation d'établir chaque année un budget. Ainsi, le budget, comme outil de gestion, permet d'avoir une vue d'ensemble sur la provenance de ses ressources et sur la façon dont elle doit procéder pour leur allocation.

L'exécution des opérations budgétaires présente d'amples variations tout au long de l'année, ces variations résultent d'un décalage fréquent entre le rythme d'encaissement de la ressource publique et de la réalisation de la dépense publique et qui a une influence directe sur le niveau des disponibilités de l'Etat, lui permettant de faire face à ses engagements, d'où découle automatiquement la problématique de la gestion de la trésorerie.

Cependant, en Algérie, malgré l'importance cruciale de la gestion de la trésorerie de l'Etat comme garante de la continuité financière de l'Etat, elle n'est pas suffisamment appréhendée d'où la nécessité du présent article, dont l'objectif est de circonscrire les contours de la gestion de la trésorerie et les conditions de son optimisation.

Au regard de cette nouvelle approche « l'optimisation de la gestion de la trésorerie de l'Etat », et dans cet ordre d'idées, la problématique que nous mettons en avant est la suivante :

D'une gestion garantissant la solvabilité de la trésorerie vers une gestion optimale de la trésorerie : quelles sont les mesures prises par le ministère Algérien des Finances pour adopter cette nouvelle approche pendant la période de rationalisation des dépenses budgétaires ?

Afin d'élaborer cet article, nous avons adopté une démarche méthodologique basée sur une recherche documentaire (consultation d'ouvrages, mémoires, revues et textes réglementaires...etc) et l'analyse des différents rapports annuels des différents organismes nationaux et internationaux spécialisés.

Ceci pour cerner d'une part, le cadre organisationnel, structurel et fonctionnel de la gestion de la trésorerie de l'Etat. Et d'autre part, pour mettre l'accent sur le contexte algérien tout en expliquant ses perspectives, ses contraintes et les différentes mesures proposées.

De même, nous avons jugé nécessaire de scinder cet article en trois (03) sections, la première intitulée «L'introduction à la gestion de la trésorerie de l'Etat» abordera la définition et les attributions du Trésor Public ainsi que son réseau comptable en premier lieu et en second lieu il sera question d'analyser le contexte économique, sphère budgétaire et situation de trésorerie. Dans la deuxième section, nous aborderons «Le dispositif organisationnel et de gestion de la trésorerie » à travers la présentation des acteurs et des intervenants dans la gestion de la trésorerie, les mécanismes et les outils de la gestion de la trésorerie, ainsi que le circuit de l'information de la trésorerie de l'Etat tout en faisant ressortir les obstacles auxquels est confrontée la gestion de la trésorerie. Dans la troisième section intitulée « Les perspectives et les recommandations » nous exposerons les grandes orientations du nouveau modèle de croissance économique à l'horizon 2035 en premier lieu, et en second lieu nous allons identifier les conditions d'optimisation de la gestion de la trésorerie menées par des recommandations.

I. L'INTRODUCTION A LA GESTION DE LA TRESORERIE DE L'ETAT

A l'échelle de l'Etat, la gestion de la trésorerie prendra une proportion très importante car il y va de la solvabilité de l'Etat et par conséquent de sa souveraineté même d'ailleurs, on ne peut imaginer un pays en défaut de paiement et donc en faillite.

De ce fait, la gestion de la trésorerie de l'Etat se trouve ainsi au centre de la fonction financière et économique et doit être assise sur un ensemble de procédures qui permet d'assurer au moindre cout le maintien de l'équilibre financier de l'Etat.

A. Les définitions du Trésor Public

Définir le Trésor n'est pas une chose simple, car le Trésor est un des aspects les plus compliqués des finances publiques et comme le remarque PIERRE TRAIMAND "définir le Trésor constitue une véritable gageure" (Mohamed, 1992, p. 15)

Le concept de Trésor Public n'est pas très précis sur le plan juridique, et il n'est pas défini par un statut, mais par ses fonctions. Il n'a pas de personnalité juridique particulière. Il n'a pas non plus d'autonomie financière puisqu'il exerce ses fonctions sous l'autorité de l'État. En l'occurrence, c'est le Ministre de finances qui exerce les fonctions dévolues au Trésor Public par l'intermédiaire de ses propres services.

DEVAUX Gilbert précise: « Qu'il n'existe aucune définition du trésor, si l'on se voulait en donner une. On pourrait dire qu'il est constitué par l'ensemble des services financiers de l'État solidairement liés par une unité de trésorerie » (Pierre, 1983)

Selon Jacques Percebois, le trésor est défini comme étant : « l'Etat caissier, banquier et financier, au sens étroit du terme il correspond à la direction du trésor laquelle par l'intermédiaire de ses comptables est chargée de gérer la trésorerie de l'État » (Jacques, 1991, p. 24)

Suivant les dispositions des articles 33 et 34 de la loi n° 90-21 du 15 août 1990 relative à la comptabilité publique, modifiée et complétée, le comptable public est défini comme étant toute personne régulièrement nommée pour effectuer les opérations ci-après :

- recouvrement de recettes et paiement de dépenses ;
- garde et conservation des fonds, titres, valeurs, biens, produits et matières dont il a la charge ;
- maniement de fonds, titres, valeurs, biens, produits et matières ;
- mouvement de comptes de disponibilité.

Les opérations précitées, intéressent le budget de l'Etat, les collectivités territoriales, les établissements publics à caractère administratif (EPA), les budgets annexes et toutes les institutions publiques (le conseil constitutionnel, l'assemblée populaire nationale (APN), et la cour des comptes) , dont le fonctionnement obéit aux règles de la comptabilité publique, conformément aux dispositions de l'article 01 de la loi 90-21 précitée.

A. Les attributions et le rôle du Trésor Public

Le développement et la multiplication des interventions de l'État en matière économique et sociale, par la politique budgétaire, ont entraîné un développement croissant en parallèle des dépenses publiques. C'est cet interventionnisme de l'Etat qui est à l'origine des nouvelles fonctions du Trésor Public.

Le Trésor Public est d'une part, le banquier de l'État, c'est-à-dire son trésorier actif, dans cette fonction le trésor se comporte comme un intermédiaire financier : il emprunte et il prête pour le compte de l'État. D'autre part, il joue un rôle de premier plan dans le maintien de l'équilibre budgétaire et dans la régulation de l'économie. Ce qui l'oblige à bien gérer sa Trésorerie et la dette publique. (Michel, 1996, p. 81)

Le comptable public exécute les opérations financières engagées par l'ordonnateur. Il débite ou crédite les comptes de l'organisme public, encaisse ou décaisse les espèces et les valeurs, procède aux écritures comptables, et à la conservation des documents et pièces justificatives. Il ne réalise ces tâches qu'après avoir soumis l'ordre donné par l'ordonnateur aux vérifications fixées par loi et la réglementation en vigueur (Moustafa, 2011, p. 4)

On distingue deux types d'attributions ; attributions financières et attributions comptables.

B.1 Les attributions financières :

Aux termes des dispositions de l'article (9) de la loi n° 90-21 du 15 août 1990 relative à la comptabilité publique, les opérations financières regroupent les opérations de recettes, les opérations de dépenses et les opérations de Trésorerie.

B.2 Les attributions comptables :

Selon l'article n° 1 de la loi n° 90-21 du 15 août 1990, les règles de la comptabilité publique ont pour principes de :

- Définir les dispositions générales d'exécution applicables aux budgets et opérations financières de l'Etat, du Conseil constitutionnel, de l'Assemblée populaire nationale, de la Cour des comptes, des budgets annexes, des collectivités territoriales et des établissements publics à caractère administratif.
- Déterminer les obligations et les responsabilités des ordonnateurs et des comptables publics.
- Fixer les modalités d'exécution et de réalisation des recettes et des dépenses publiques, des opérations de trésorerie et le système de leur comptabilisation.

La comptabilité publique, en son application, est constituée de deux systèmes :

- Une comptabilité de caisse : cette comptabilité est nommée par analogie avec le fonctionnement du compte de caisse, c'est une comptabilité simple à tenir du fait qu'elle retrace uniquement les mouvements des flux financiers. C'est ainsi que la gestion des personnes publiques est considérée à partir de la caisse.
- Une comptabilité patrimoniale : cette comptabilité dépasse et absorbe la comptabilité de caisse parce qu'elle permet d'identifier une situation financière complexe, prenant en compte non seulement les liquidités, mais aussi l'actif et le passif de l'État. Il s'agit bien d'appréhender le patrimoine au-delà des recettes de l'État.

La réforme de la comptabilité de l'Etat s'oriente donc vers une comptabilité patrimoniale.

Conformément aux dispositions du décret exécutif n° 91-313 du 07 septembre 1991, fixant les procédures, les modalités et le contenu de la comptabilité des ordonnateurs et des comptables publics, la comptabilité des organismes publics est constituée par :

- Une comptabilité générale ;
- Une comptabilité spéciale des matières, valeurs et titres ;
- Une comptabilité analytique ;
- Une comptabilité administrative.

Cette dernière est tenue par l'ordonnateur quant aux trois premières elles sont tenues par le comptable public.

B. Le réseau des comptables du Trésor :

Conformément à la réglementation en vigueur, les comptables publics sont principaux ou secondaires. Ils sont principaux lorsqu'ils sont chargés d'exécuter les opérations financières prévues par la loi n°90-21 du 15 août 1990 relative à la comptabilité publique. Ils sont secondaires lorsque leurs opérations sont centralisées par un comptable principal.

En vertu de l'article (31) du décret exécutif n° 91-313 du 7 septembre 1991, les comptables ci-après ont la qualité des comptables principaux :

- l'agent comptable central du Trésor ;
- le trésorier central ;
- le trésorier principal ;
- les trésoriers de wilayas ;
- l'agent comptable du budget annexe.

Le comptable secondaire est celui dont les opérations sont centralisées par un comptable principal conformément à l'article 10 du décret exécutif n° 91-313.

A cet effet, suivant les dispositions de l'article 31 du décret exécutif suscité, la qualité de comptable secondaire est réservée au :

- les trésoriers communaux ;
- les trésoriers des secteurs sanitaires ;
- les trésoriers des centres hospitalo-universitaires ;
- les receveurs des impôts ;
- les receveurs des domaines ;
- les receveurs des douanes ;
- les conservateurs des hypothèques.

Nonobstant la centralisation comptable par les comptables principaux telle que définie à l'article 11 du décret exécutif n° 91-313, les comptables secondaires demeurent responsables des opérations dont ils sont assignataires.

C. Le contexte économique, sphère budgétaire et situation de Trésorerie

D.1 Le contexte économique :

Au début des années 2000, l'Algérie a profité d'une conjoncture pétrolière favorable. La loi de finance pour 2000 a créé le Fond de Régulation des Recettes (FRR) pour épargner le différentiel entre le prix prévisionnel du baril de pétrole dans les lois des finances (19 dollars puis 37 dollars le baril) et le prix effectif sur le marché beaucoup plus élevé.

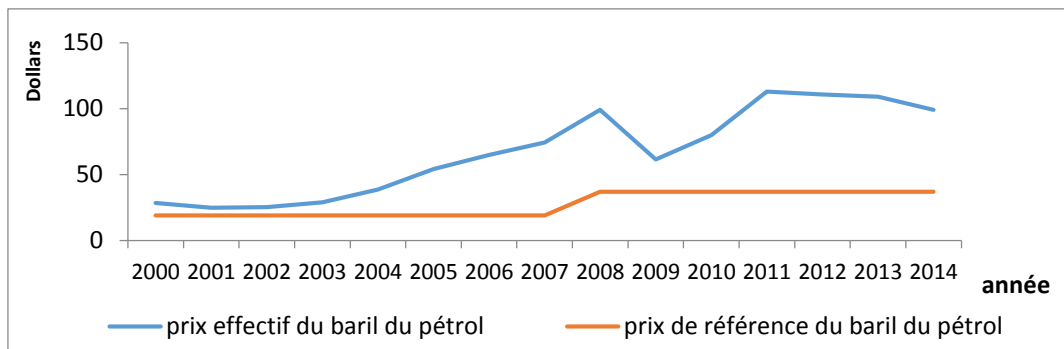


Figure 1. Evolution du prix du pétrole prévisionnel et effectif 2000-2014

Source : Direction Générale de la

comptabilité- Ministère Algérien des Finances

La période allant du 2000 au 2014 a été spécifiée par :

- Une hausse significative des crédits à l'économie.
- Une nette hausse du volume des transferts sociaux

- Le produit intérieur brut PIB : a évolué positivement.

Tableau 1. L'évolution des ressources du FRR de la période 2000-2008

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Plus-value de fiscalité pétrolière	453.2	123.9	26.5	449	623.5	1369	1798	1738	1284
Principal de la dette publique	221	184.7	170	156	165.6	248	618	314	67
Avance BA remboursée								628	
Financement du Trésor							91.5	532	50
Ressources FRR en fin d'année	232.2	171.5	28	321	722	1843	2931	3215	4362

Source : Ministère des finances.

La création du fonds de régulation des recettes a été complétée en 2004 par la budgétisation du déficit des entreprises publiques dont le financement a été, à l'origine de l'essentiel de la dette publique dans les années 1990. L'objectif était de mettre fin à la cause principale de croissance de la dette publique depuis quinze années : le rachat des créances non performantes des banques publiques sur le budget voté par le parlement les sommes nécessaires au financement du déficit des entreprises publiques.

Les ressources du Fonds ont aussi permis le remboursement de la plus grande partie de la dette interne. Celle-ci due essentiellement aux banques publiques en conséquence du rachat des créances improductives sur les entreprises publiques, est passée de plus de 1200 milliards de dinars à moins de 635 à fin 2008 (Abdellatif, 2009, pp. 108-121)

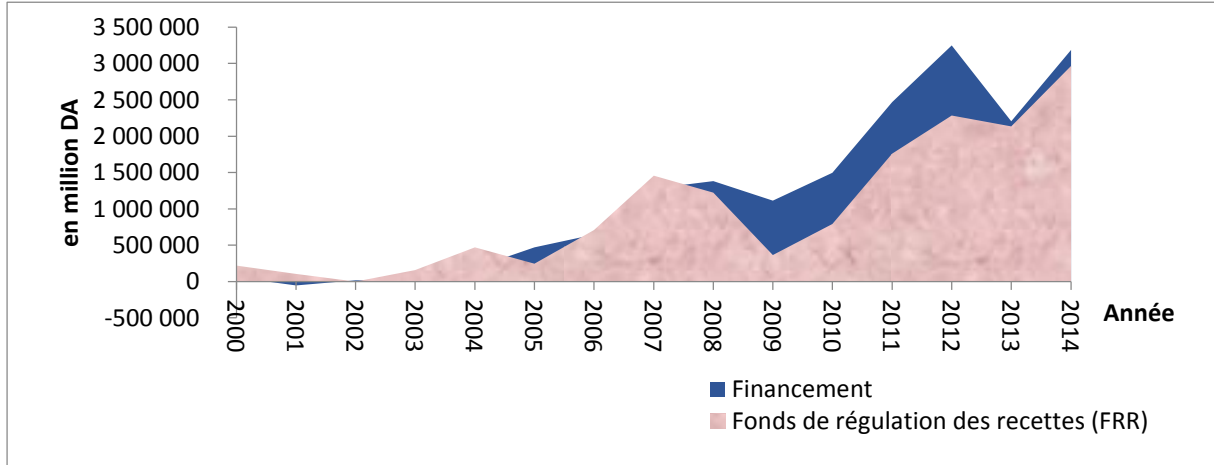


Figure 2. Contribution de FRR aux Financements de déficit

Source : Direction Générale du Trésor

L'aisance financière a incité les pouvoirs publics à adopter une politique de relance économique à travers des programmes quinquennaux d'investissement successifs sur la période 2000-2014. Ces programmes d'investissements publics ont eu des retombées macroéconomiques positives

Tableau 2. L'évolution du PIB de la période 2000-2014.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
PIB (Mds de dollars)	4 123,5	4 227,1	4 522,8	5 252,3	6 149,1	7 562	8 501,6	9 352,9	11 043,7	9 968	11 991,6	14 588,5	16 208,7	16 650,2	17 242,5
PIB HH (Mds de dollars)	2 507,2	2 783,2	3 045,7	3 383,4	3 829,3	4 209,1	4 619,4	5 263,6	6 046,1	6 858,9	7 811,2	9 346	10 672,3	11 682,2	12 584,7
PIB %	3,80	3	5,6	7,2	4,3	5,9	1,7	3,4	2,4	1,6	3,6	2,9	3,4	2,8	3,8
PIB HH %	3,8	6,2	6,5	6,6	5	6	5,4	7	6,7	9,6	6,3	6,2	7,2	7,3	5,7
PIB par Habitant (dollars)	1 801,4	1 771,7	1 810,1	2 130,9	2 636,7	3 132,6	3 495,3	3 954	4 943,5	3 891,2	4 479,4	5 453,7	5 574,2	5 476,9	5 474,3

Source : Direction Générale du Trésor- Ministère des Finances

Une hausse significative des crédits à l'économie (de 993 mds de DA en 2000 à 6.504,6 mds de dinars en 2014). Ce qui reflète un panorama général plutôt rassurant sur l'état de santé de l'économie algérienne. Une nette hausse du volume des transferts sociaux passant de 262 milliards DA en 2000 à 1.603,2 mds DA à fin 2014.

Concernant la période de crise 2015-2017, La chute des hydrocarbures a eu pour conséquence (OCDE, 2017, pp. 2-5) :

- Une contraction du poids relatif des hydrocarbures dans les exportations ;
- Le budget ;
- la croissance économique du pays.

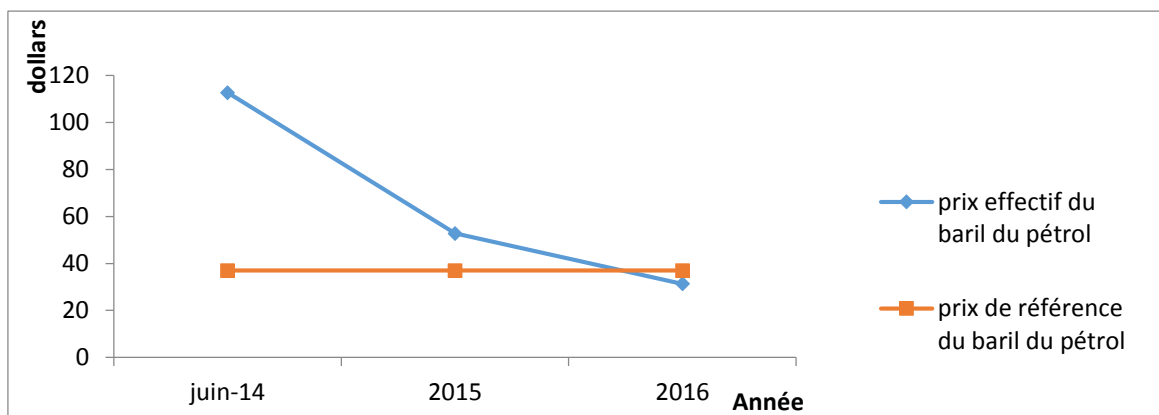


Figure 3. L'évolution du prix du baril du pétrole Source : Direction Générale du Trésor

Suite à la contraction des dépôts bancaires en 2015, en raison de la chute des prix du pétrole, la banque d'Algérie avait eu recours au refinancement des banques pour redynamiser le marché monétaire interbancaire, une première depuis 14 ans. Ainsi, la banque centrale a émis une instruction (n° 06-2016 du 1^{er} septembre 2016) en vue de mieux préciser le fonctionnement des opérations d'open market afin de permettre leur mise en application effective. La banque d'Algérie prévoit, à ce titre, quatre types d'opérations : (les opérations principales de refinancement OPR, les opérations de refinancement à plus long terme ORLT, les opérations de réglage fin, sans fréquence ni maturité déterminées, les opérations structurelles). La banque d'Algérie a complété cette instruction par l'introduction d'un mécanisme de facilité permanente qui consiste en des apports de liquidités de 24 heures en contre partie de mise en pension de titres. En définitive, en 2016 la banque d'Algérie aura mis en œuvre tous les instruments conventionnels d'une banque centrale de manière à permettre aux banques commerciales de développer leur capacité de crédit.

Le chômage s'est établie en septembre 2016 à 10.5% au niveau national, avec un taux de 8.1% pour les hommes et 20% pour les femmes. Les jeunes (16-24 ans) restent les plus affectés, à hauteur de 26.7%.

La conjoncture, marquée par la chute des cours du pétrole, a incité les autorités à engager une série de réformes destinée à en mitiger les effets, mais aussi à engager une transformation plus structurelle de l'économie. Dans ce contexte, les autorités algériennes ont proposé un nouveau modèle de croissance économique 2016-2030 (NMCE), adopté en conseil des ministres en juillet 2016, dont la trajectoire budgétaire 2016-2019 sert de cadre de politique économique à moyen terme. Le NMCE vise une consolidation budgétaire à court terme et une diversification de l'économie de l'économie du pays sont notamment : l'agriculture, l'industrie, l'énergie, le tourisme et le numérique. C'est ainsi qu'après une décennie comme pays non emprunteur, l'Algérie a signé le 23 novembre 2016 un accord de prêt de 900 millions d'euros (EUR) avec la banque africaine de développement (BAFD), marquant un nouvel engagement de cette dernière dans le pays.

Le taux de croissance est attendu à 3.9% et 3.7% en 2017 et 2018 respectivement, grâce aux hydrocarbures et aux investissements dans les infrastructures. L'inflation est projetée autour du niveau objectif de 4% fixé par la banque d'Algérie en 2017 et 2018, grâce aux instruments conventionnels mis en œuvre en 2016. Le déficit budgétaire devrait se réduire progressivement à 6.4% puis 3.7% du PIB en 2017 et 2018, après le pic de 16% atteint en 2015, en raison de l'objectif fixé par la trajectoire budgétaire 2016-2019 de ramener le déficit du compte courant devrait se réduire au cours des deux prochaines années pour atteindre 7.7% du PIB en 2017 et 4.3% en 2018, en relation avec l'objectif de baisse de la facture d'importations, dans le cadre de la politique de substitution aux importations du NMCE 2016-2030.

D.2 Sphère budgétaire :

1. Niveau très appréciable de la dépense publique

Pour les finances publiques, sous l'optique encaissement-décaissement, les recouvrements au titre de la fiscalité pétrolière se sont élevés, à fin juin 2016, à 883,1 Mrds DA, soit un recul de 29%, par rapport à fin juin 2015. Ce recul s'explique principalement par la baisse sensible des prix du baril de pétrole brut.

Les évolutions différenciées des recettes et des dépenses budgétaires ont induit un déficit global du Trésor (hors FRR) de - 1 769,0 Mds de DA à fin juin 2016, soit une aggravation du déficit de 611,6 Mrds de DA par rapport à la même période de l'année 2015 (Finances M. d., 2017, p. 10)

Les dépenses budgétaires seront plafonnées à hauteur de 7 000 Mrds DA par an sur la période du cadrage 2017-2019, soit une baisse de 12,2% par rapport à 2015.

Compte tenu de la démarche de plafonnement des dépenses qui a été adoptée par le Gouvernement, les dépenses de fonctionnement évolueront de 2% en 2017 puis s'établiront à 4 500 Mrds DA en 2018 et en 2019, soit une baisse de 2%, représentant ainsi 21,5% et 19,9% du PIB respectivement, contre 25,6% en 2016 et 27,7% en 2015.

Quant à l'approche retenue pour les dépenses d'équipement, elle a consisté à préserver, au moyen d'un seuil satisfaisant de la dépense publique, un niveau d'activité normale de la sphère productive, notamment, celle des secteurs du BTPH et des services marchands.

Ainsi, les dépenses d'équipement se maintiendront sur la période 2017-2019 à des niveaux quasi-similaires à ceux réalisés entre 2011 et 2014 mais seront inférieurs de 27% du niveau enregistré en 2015.

Au plan du financement des déficits du Trésor, l'emprunt national intervient, au cours de l'exercice 2016, de manière essentielle en tant que nouvelle source de financement. L'année 2019 se caractérisera, en revanche, par le début du remboursement de l'endettement interne.

Compte tenu de la suppression du seuil légal du FRR, son solde se situera à 100,9 Mrds DA en 2017 et sera nul à partir de 2018 sous l'effet des prélèvements de 941,7 Mrds DA en 2017, 318,5 Mrds DA en 2018 et 485,9 Mrds DA en 2019.

La mobilisation des sources de financement sur la période 2017-2019 permet de financer les déficits du Trésor, y compris les remboursements prévus de l'emprunt national dès 2019, sans recourir à des financements supplémentaires (Finances M. d., 2017, pp. 19-20)

1. Rôle de l'épargne publique (FRR) : Les avoirs du FRR ont servi essentiellement au:
 - Remboursement du principal de la dette publique extérieure,
 - Financement du déficit du Trésor. (Abdellatif, 2009, pp. 120-125)

2. Niveau faible de la dette externe

En matière d'endettement extérieur, l'Algérie a poursuivi de 2004 à 2015 une politique de désendettement et de non recours à l'emprunt extérieur. C'est ainsi qu'à fin 2015, l'encours de la dette publique extérieure ne représentait que 0.5% du PIB, pour une valeur de 720 millions USD. Avec l'introduction dans la loi de finances 2016 de la possibilité de recourir aux financements extérieurs, les autorités algériennes ont sollicité de la BAFD pour un appui budgétaire. Cette opération d'un montant de 900 millions EUR (soit 1 milliard USD) est destinée à soutenir un ensemble de réformes envisagées dans le cadre de la trajectoire budgétaire 2016-2019, faisant de la BAFD la première institution multilatérale sollicitée par l'Algérie, après plus de décennie comme pays non emprunteur. Ainsi, à fin 2016, l'encours de la dette extérieure s'est établi à 1.52 milliard USD, équivalant à environ 1% de son PIB. D'un niveau soutenable, cet encours est composé aux trois quarts de dettes courantes (Etat emprunteur) et au quart de dette publique externe garantie. A titre de comparaison, la dette extérieure représentait plus du tiers du PIB en 2004.

Pour 2017, l'encours de la dette extérieure est projeté à 0.8% du PIB, tandis que celui de la dette intérieure baisserait à 16% du PIB. (OCDE, 2017, pp. 9-10)

3. Les mesures prises durant la période de crise :

3.1 Mesures prises visant l'amélioration des recettes :

- L'amélioration du recouvrement et l'élargissement de l'assiette fiscale.
- La simplification des régimes fiscaux.
- Le programme de conformité fiscale volontaire.
- L'encouragement à l'investissement et à la promotion de la production nationale.
- Le recours à l'avance de la banque d'Algérie.
- L'introduction de l'emprunt obligataire (2016).

3.2 Mesures prises visant la maîtrise des dépenses publiques :

- Le plafonnement budgétaire des dépenses.
- Les mesures de gel relatives aux dépenses de fonctionnement et équipement.
- L'assainissement des comptes d'affectation spéciale. (Finances M. d., 2017, pp. 11-14)

D.3 Situation de trésorerie :

De 2007 à 2014, le financement des opérations du Trésor, a été marqué par un recours à un prélèvement important sur les disponibilités du FRR.

Ce financement a été utilisé pour couvrir :

- Une partie du déficit du solde global du Trésor hors FRR ;
- Le remboursement du secteur bancaire ;
- Les emprunts extérieurs.

Tableau 3. La Situation résumée des opérations du Trésor pendant la période d'aisance (2000-2014).

	2000	2014
Recettes budgétaires	1 124 924	3 927 748
Dépenses budgétaires	1 178 122	6 995 769
Solde budgétaires	-53 198	-3 068 021
Solde des comptes d'affectation spéciale(hors FRR)	-659	-27 723
Solde des opérations budgétaires	-53 857	-3 095 744
Interventions du Trésor	-524	-90 250
Solde global du Trésor (hors FRR)	-54 381	-3 185 994
Financement	54 381	3 185 994
Financement bancaire	-175 344	18 676
Financement non bancaire	105 680	204 084
Fonds de régulation des recettes (FRR)	221 100	2 965 672
Emprunts extérieurs (nets)	-97 055	-2 438

Tableau 4. La Situation résumée des opérations du Trésor pendant la période de crise (2015-2016)

	2015	2016
Recettes budgétaires	4 552 542	4 943 672
Fiscalité pétrolière	1 722 940	1 682 550
Ressources ordinaires	2 829 602	3 261 122
Dépenses budgétaires	7 656 331	7 383 649
Fonctionnement	4 617 009	4 591 437
Equipement	3 039 322	2 792 212
Solde budgétaire	-3 103 789	-2 439 977
Solde comptes d'affectation hors FRR	60 670	66 050
Solde opérations budgétaires	-3 043 119	-2 373 927
Interventions du Trésor	-129 221	-111 858
Solde global du Trésor hors FRR	-3 172 340	-2 485 785
Financement	3 172 340	2 485 785
Financement bancaire	152 546	232 519
Financement non bancaire	136 614	205 412
Fonds de régulation des recettes (FRR)	2 886 506	1 387 938
Emprunts extérieurs (nets)	-3 326	102 084
Emprunt national		557 832

Source : Direction Générale du Trésor – Ministères des Finances

II. LE DISPOSITIF ORGANISATIONNEL ET DE GESTION DE LA TRESORERIE

A. Les acteurs et les intervenants dans la gestion de la trésorerie

La trésorerie publique est l'ensemble des moyens de paiement à la disposition des organismes publics. Elle est donc constituée par l'ensemble des fonds et valeurs dont ils disposent.

L'enregistrement des mouvements affectant les disponibilités est une nécessité naturelle pour tout organisme public ou privé. (Ali, 2004, p. 183)

Le profil de la trésorerie de l'Etat, c'est-à-dire le niveau de l'ensemble des disponibilités, présente d'amples variations tout au long de l'année. Ces variations résultent, d'une part, du déphasage entre les calendriers de recouvrement des recettes et d'exécution des dépenses et, d'autre part, du calendrier d'amortissement de la dette à moyenne et long terme. (comptes, p. 57)

La gestion de la trésorerie implique un ensemble d'organes et de structures relevant du Ministère des finances.

A.1 Les structures centrales :

Elles sont décomposées de la La direction générale du Trésor (DGT), la Direction Générale de la Comptabilité, la Direction Générale de la Prévision et des Politiques.i

A.2 L'Algérie poste : qui poste assure :

- Au nom et pour le compte de l'Etat, la tenue et la gestion des CCP des comptables et régisseurs publics.
- Les services que lui confie l'Etat, en considération des besoins du Trésor public pour l'accomplissement de ses missions. (Salah, 2017, pp. 17-18)

ⁱ Décret exécutif n° 07-364 du 18 Dhou El Kaada 1428 correspondant au 28 novembre 2007 portant organisation de l'administration centrale du ministère des finances, publié au journal officiel n° 75.

A.3 Les correspondants du Trésor et le Secteur financier :

Les correspondants du Trésor sont des organismes et particuliers qui, soit en application des lois et règlements, soit en vertu de conventions, déposent à titre obligatoire ou facultatif des fonds au Trésor, ou sont autorisés à procéder à des recettes et des dépenses par l'intermédiaire des Comptables du Trésor.

Les correspondants du Trésor sont :

- les wilayas ;
- les communes ;
- les centres hospitalo-universitaires, les établissements hospitaliers spécialisés et les secteurs sanitaires ;
- les établissements publics à caractère administratif dont la gestion est confiée à des Comptables principaux de l'Etat ou à des Agents Comptables nommés ou agréés par le Ministère des finances.

Afin de financer sa trésorerie, l'Etat peut solliciter des partenaires financiers à savoir la Banque d'Algérie en contractant des avances à hauteur de 10% de ces recettes ordinaires ou bien aller directement sur le marché financier en émettant des obligations assimilables du Trésor (OAT) négociables au niveau de la Bourse d'Alger. (Salah, 2017, p. 1)

B. Les instruments de suivi de la gestion de trésorerie :

L'Etat dispose d'un certain nombre de mécanismes et outils lui permettant d'assurer une bonne gestion de sa Trésorerie.

B.1 Les mécanismes de la gestion de la trésorerie :

Afin de financer sa trésorerie, l'Etat peut solliciter :

- Des avances de la banque d'Algérie à hauteur de 10% de ces recettes ordinaires ;
- Aller directement sur le marché financier en émettant des obligations assimilables du Trésor (OAT) négociables au niveau de la Bourse d'Alger.

B.2 Les outils de gestion de la trésorerie :

Pour un meilleur suivi de l'exécution du budget et une maîtrise des entrées et sorties de fonds, il a été mis en place :

1. Le plan de trésorerie de l'Etat(PTE) :

- Il est assimilé à un tableau de bord statistique.
- Il assure deux fonctions dans la gestion de la trésorerie : prévision et restitution.

2. Le comité de suivi de la trésorerie de l'Etat (CSTE) : ayant pour objectif principal l'optimisation de la gestion de la trésorerie de l'Etat, il examine et approuve les plans de trésorerie et leurs révisions. (AIST, 2017, pp. 10-12)

C. Le circuit de l'information de la trésorerie de l'Etat

Depuis 2013 et en raison de la chute des cours et des recettes de pétrole, l'Etat algérien compense le moindre niveau de ses encaissements par des prélèvements sur le Fonds de Régulation de Recettes. Cette situation a fait apparaître la nécessité de renforcer la gestion de la trésorerie de l'Etat afin d'activer d'autres leviers permettant de maximiser le volume et la vitesse des encaissements, a contrario de mieux maîtriser les processus de décaissements.

C.1 Le compte unique du Trésor :

le Trésor Public dispose d'un seul compte courant ouvert dans les écritures de la banque d'Algérie et constitue l'élément principal de la gestion de la trésorerie de l'Etat. (CHARAOUI Jacques, 2016, p. 6)

C.2 Système d'information du CUT :

Depuis 2006, tous les mouvements opérés sur le compte unique du Trésor en matière de versement ou de prélèvement, sont instantanément constatés et justifiés par des avis de confirmations de débits, ce qui permet la disponibilité de l'information du solde de ce compte en temps réel.

C.3 Etablissement et exploitation de la situation journalière :

Une situation journalière faisant ressortir toutes les opérations bancaires de prélèvement et de versement est établie par l'ACCT et adressée à la Direction Générale du Trésor (DGT).

III. LES PERSPECTIVES ET LES RECOMMANDATIONS

L'instrument de gestion de la trésorerie en Algérie était jusqu'il y a peu le Fonds de Régulation des Recettes (F.R.R.), Aujourd'hui, cette façon de gérer la trésorerie n'est plus tenable compte tenu de la chute du prix des hydrocarbures et le Trésor algérien doit par conséquent mettre en place une gestion active de sa trésorerie. D'où la nécessité de la présente section dont l'objectif est de circonscrire les conditions de l'optimisation de trésorerie et les différentes mesures qui peuvent intervenir dans la conjoncture économique et financière actuelle.

A. Les grandes orientations du nouveau model de croissance économique à l'horizon 2035.

A.1 Les principales mesures engagées par l'Etat en 2015 et 2016 : se sont focalisées sur :

1. Le plan des finances publiques : à travers

- L'amélioration et la diversification des ressources de l'Etat.
- La rationalisation des dépenses publiques

2. Le plan économique :

L'Etat poursuit ses efforts visant la diversification de l'économie algérienne, par le développement du tissu industriel à travers la réalisation des parcs industriels et la facilitation de l'accès au financement. (Finances M. A., 2016, p. 3)

A.2 la trajectoire budgétaire 2016-2019 : Dans son volet budgétaire, le nouveau modèle de croissance met en exergue les objectifs ci-après à l'horizon 2019 :

- Une amélioration des recettes de la fiscalité ordinaire de sorte qu'elle puisse couvrir, l'essentiel des dépenses de fonctionnement,
- Une réduction sensible de déficit de Trésor à la même échéance,
- Une mobilisation des ressources additionnelles nécessaires sur le marché financier interne. (Finances M. d., 2016, p. 2)

A.3 Perspectives à l'horizon 2035 :

Dans le cadre d'une vision à long terme à l'horizon 2035, l'Algérie affirme son ambition de devenir un pays émergent à l'issue d'une transformation structurelle au cours de la prochaine décennie.

Pour cela, trois phases de croissance sont retenues :

- La phase de décollage (2016-2019) ;
- La phase de transition (2020-2025) ;
- La phase dite de stabilisation ou de convergence (2026-2035). (Finances M. A., 2016, p. 5)

B. Les préalables à l'action orientée vers l'optimisation de la gestion de la trésorerie : l'optimisation de la gestion s'opère déjà

- En amont : par
 - L'adoption de méthodes et l'utilisation d'outils à long terme.
 - La diffusion de la culture d'une gestion active de la trésorerie à travers la sensibilisation des différents intervenants dans le cadre d'un nouveau modèle de croissance économique.
- En aval : par
 - La mise en œuvre des réformes budgétaires et comptables.
 - L'instauration des techniques d'ingénierie financière.

L'objectif ultime étant de s'assurer que l'Etat dispose des fonds nécessaires, en temps opportun, pour faire face à ces obligations.

C. Les recommandations :

L'optimisation de la gestion de la trésorerie publique est l'affaire de tous les acteurs de la sphère administrative et financière, à cet effet il est recommandé :

- Une diffusion de la culture de la gestion de la trésorerie.
- Une amélioration de la qualité de la prévision.
- Une création d'un comité de pilotage de la trésorerie.
- Une concrétisation rapide des projets de réformes comptables et budgétaires (PCE, MSB).
- Un déploiement d'un système intégré pour l'ensemble du MF.
- Une modernisation des systèmes de traitement des paiements.
- Une gestion par rubrique du compte unique. (AIST, 2017)

CONCLUSION

Au terme de cette étude on conclut que tous les problèmes de trésorerie sont simplement causés par un excès de dépenses par rapport aux recettes dans un délai donné.

Et comme nous l'avons dit l'optimisation de la gestion de la trésorerie publique est l'affaire de tous les acteurs de la sphère administrative et financière et non pas seulement des intervenants directs.

Le système de comptes utilisés par l'Etat est un facteur crucial de la gestion de sa liquidité. Un compte unique de Trésor (CUT) permet une meilleure coordination entre la politique budgétaire et la politique monétaire ainsi qu'une meilleure réconciliation des données de caisse avec les données budgétaires, ce qui à son tour améliore la qualité de l'information budgétaire.

Aujourd'hui, Il est vrai que la culture de trésorerie n'est pas suffisamment diffusée. Sa mise en œuvre exige des mesures concourant à l'optimisation de la gestion de la trésorerie. Une meilleure prise en compte d'une gestion par anticipation serait susceptible de réduire les coûts induits par les décalages entre les encaissements et les décaissements et la survenance de mouvements aléatoires.

En matière de planification, la préparation du « Plan de trésorerie » permettra de diminuer l'incertitude par rapport à l'endettement, en prévoyant un plan d'endettement à court terme. Aussi, la modernisation du système de traitement des paiements contribuera à la gestion active et optimale de la trésorerie. Cependant, les engagements de l'Etat ne trouveront

leur vrais sens que dans un système budgétaire axé sur les résultats et d'une comptabilité publique en droits constatés. De ce fait, l'optimisation de la gestion de la trésorerie à travers la maîtrise des encaissements et des décaissements reste tributaire de facteurs fondamentaux qui sont complexes, à savoir :

- L'amélioration de la qualité de la planification et de la prévision, du suivi et du contrôle de l'exécution du budget (plan d'exécution du budget, plan de trésorerie, plan d'endettement) ;
- La conception d'un système d'information intégré reliant l'ensemble des intervenants et dont l'impact sur la trésorerie est la réalisation de toutes les opérations en temps réel ;
- La modernisation des systèmes de paiement électroniques ;
- Une organisation des intervenants fixant clairement les responsabilités définies par le dispositif législatif et réglementaire ;
- La prospection et la recherche de nouveaux modes de financement que ce soit auprès des marchés monétaire et boursier ou à travers les Partenariats Public-Privé.

REFERENCES

- [1] comptes, c. d. (s.d.), "la gestion de la trésorerie: une fonction vitale pour l'Etat", Consulté le juillet 24, 2021, available at : http://bibliotheque.pssfp.net/livres/GESTION_DE_LA_TRESORERIE_UNE_FONCTION_VITALE_POUR_LETAT.pdf

Seminar :

- [2] AIST. (2017), "L'Algérie vers une gestion active de la trésorerie", (pp. 10-12). Alger.

Books:

- [3] Abdellatif, B. (2009), "La fabrication de l'Algérie", (A. design, Éd.) Alger, Algérie.
[4] Ali, B. (2004), "Droit de la comptabilité publique", Alger, Houma.
[5] Jacques, P. (1991), "Economie des finances publiques", (A. colin, Éd.) France.
[6] Michel, D. (1996), "Monnaie et problèmes financiers", (H. Education, Éd.) France.
[7] Pierre, L. (1983), "les finances publiques", (A. colin, Éd.) Paris.

Courses:

- [8] Salah, L. (2017). "Cours du Trésor Public: la relation Trésor Public- Algérie Poste", 17-18. Tipaza, Algérie.

Thesis:

- [9] Mohamed, G. (1992), "les relations Trésor-Banque centrale", 15. Tipaza, Algérie: Institut d'Economie Douanière et Fiscale.
[10] Moustafa, M. (2011), "la responsabilité pécuniaire et personnelle du comptable public", 4. (I. d. Fiscale, Éd.) Tipaza, Algérie.

Report:

- [11] CHARAOUI Jacques, R. G. (2016), "Algérie: gestion de la trésorerie", FMI.
[12] OCDE, B. P. (2017), "Perspectives économiques en Afrique 2017: Entreprenariat et industrialisation", Paris: OCDE.
[13] Finances, M. d. (2017), "Rapport de présentation de loi de Finances pour 2017 et prévisions 2018-2019", Alger.

Others:

- [14] Finances, M. d. (2016, Juillet), "Nouveau modèle de croissance économique", (M. d. Finances, Éd.) Alger, Ministère des Finances, Algérie.
[15] Finances, M. A. (2016, Octobre 17), "Lettre de politique de développement relative au programme d'appui à la compétitivité industrielle et énergétique (PACIE)", (M. d. Finances, Éd.) Alger, Ministère des Finances, Algérie.