

COMMISSION 4



Comptabilité Publique et Etats Financiers

Gestion de la trésorerie et mise en œuvre du Compte Unique du Trésor

Partage d'expérience et bonnes pratiques des pays membres de l'Association internationale des services du Trésor (AIST)

Par **Mme Catherine LEMESLE**, secrétaire générale de l'AIST

Version édition

La présentation porte sur les travaux réalisés par les pays membres de l'AIST, association internationale des Services du Trésor, qui regroupe les directeurs généraux du Trésor et de la Comptabilité Publique de 30 pays répartis sur tous les continents. Ces travaux ont été réalisés à l'occasion d'un séminaire de l'Association à Budapest.

I- Présentation de la réforme

Tout d'abord qu'est-ce que le compte unique du Trésor (CUT) ?

L'établissement d'un compte unique du Trésor est une réforme cruciale visant à améliorer la gestion des finances publiques. Un CUT centralise l'ensemble des recettes et des paiements du gouvernement dans un seul compte bancaire, ce qui permet une meilleure transparence, une gestion plus efficace des fonds publics et une réduction des risques de détournement de fonds. Cette réforme repose sur des bases législatives solides et des mécanismes de construction spécifiques

Le Compte unique du Trésor peut être défini comme une structure unifiée des comptes bancaires qui assure une vue consolidée des ressources et qui permet au Ministère des Finances ou au Trésor Public de surveiller les flux monétaires. Presque tous les pays membres disposent déjà d'un CUT, d'autres pays utilisant des solutions intermédiaires telles qu'un Compte Général du Trésor.

Il répond à un contexte qui se caractérise par un éparpillement des fonds publics entre une multitude de comptes courants de fonctionnement et d'investissement ouverts chez différents dépositaires et par un recours excessif au financement monétaire ou à l'endettement, faute d'une connaissance complète de l'ensemble des ressources réellement disponibles. Ce même contexte est également caractérisé par l'éparpillement de l'information financière et comptable des entités publiques.



II- À quoi sert le CUT ?

La mise en place d'un CUT a des avantages significatifs, notamment :

- Une transparence financière accrue et de la traçabilité au niveau des opérations du Trésor : Un CUT rend les transactions gouvernementales plus visibles, réduisant ainsi les risques de corruption.
- L'amélioration de la gestion de trésorerie : Le CUT facilite le suivi des flux de trésorerie, permettant une meilleure gestion des besoins de liquidités.
- Une réduction des coûts de gestion : La centralisation des comptes réduit les coûts opérationnels liés à la gestion financière.
- La facilitation de l'accès au crédit : Les gouvernements peuvent bénéficier d'un meilleur accès au crédit à des taux d'intérêt préférentiels en montrant une gestion financière plus responsable.

La mise en œuvre du CUT recouvre deux enjeux majeurs à savoir l'optimisation de la gestion de la trésorerie et l'amélioration de la gestion de la dette de l'Etat.

La centralisation sur un compte unique de l'ensemble des fonds publics permet de réduire le recours excessif à l'endettement en évitant les situations de poche de trésorerie dormante, en faisant face en permanence aux obligations financières par une gestion de trésorerie centralisée et en plaçant les excédents quotidiens de trésorerie, et enfin en maintenant les fonds publics (issus de l'impôt) dans la sphère publique.

Le but de la gestion de la dette est de trouver des moyens de financement aux coûts bas et à long terme, et assurer la solvabilité du budget. Bien évidemment il y a une liaison forte entre la gestion de la dette publique et le compte unique de trésor.

Il existe deux types principaux du CUT en fonction de la structure, la version centralisée et la version distribuée.

Dans chaque pays membre, le CUT est centralisé, en même temps certains fonds ne sont pas versés sur le compte unique. Les bailleurs internationaux (FMI, Banque Mondiale, etc.) préfèrent avoir un compte propre pour les fonds offerts aux pays bénéficiaires. Ces comptes ne font pas partie du CUT, ces comptes sont détenus auprès des banques commerciales.

Le CUT est géré par la Banque Centrale partout, mais à part au Maroc et en Hongrie les sommes versées par des bailleurs internationaux se trouvent sur les comptes des banques commerciales. Le gestionnaire des comptes est soit le Ministère des Finances soit le Trésor Public. Certains pays disposent d'une plateforme de paiement unifié pour la totalité du secteur public.



Réformes des finances publiques en Afrique francophone

- Le périmètre du CUT

Le périmètre du CUT est une question centrale qui varie d'un pays à l'autre en fonction du cadre institutionnel, législatif et réglementaire qui peut également avoir un effet structurant sur la mise en place et l'implémentation du concept.

Le CUT ne signifie pas pour autant un « unique compte ». Le CUT peut en effet se traduire par une agrégation de plusieurs comptes, qui représenteront autant de sous-comptes.

En ce qui concerne l'architecture du CUT, il faut souligner qu'il n'existe pas de modèle ou de configuration unique.

Deux modèles principaux existent :

- la structure centralisée lorsque tous les encaissements et décaissements de l'Etat passent par un compte unique ouvert à la Banque centrale ;
- la structure répartie lorsqu'il existe, en dehors du compte principal du CUT d'autres comptes bancaires reliés.

III- Risques et difficultés rencontrés dans la mise en place du CUT

La mise en place et l'opérationnalisation du CUT n'est pas sans soulever quelques points de vigilance :

- ✓ La consolidation des ressources financières devrait être complète et englober toutes les ressources financières de l'Etat qu'elles soient budgétaires ou extrabudgétaires ;
- ✓ Dans certains cas, dans le cadre de programme ou de projet financé par les bailleurs de fonds, ces derniers exigent l'ouverture d'un compte dans une banque commerciale. Cela constitue une brèche qui pourrait altérer la centralisation et l'efficacité dans la gestion du CUT ;
- ✓ La maturité du secteur bancaire et l'appui de la Banque centrale qui varient d'un pays à l'autre peut également constituer une difficulté à surmonter ;
- ✓ De plus La relation entre le Trésor et la Banque centrale devrait être encadrée moyennant un protocole formalisé (notes de services conjointe, conventions ou autre) pour permettre une meilleure sécurité dans l'exécution des opérations, un échange automatisé des données, un meilleur suivi du compte courant et, in fine, une gestion optimale de la trésorerie ;
- ✓ La nécessité d'un soutien politique au plus haut niveau de la hiérarchie est plus que nécessaire pour faire adhérer l'ensemble des intervenants ;
- ✓ Enfin, la conduite du changement à travers les formations et les campagnes de sensibilisation pour une meilleure appropriation par les parties prenantes.



Réformes des finances publiques en Afrique francophone

IV- Mise en place d'un CUT : perspectives et recommandations

La mise en place du CUT doit prendre en compte les spécificités locales, d'où la nécessité de faire un état des lieux. Il implique de définir les moyens et les objectifs, par exemple le degré souhaité de centralisation ou la mise en place d'une structure spécialisée, ainsi que son périmètre.

Elle soit s'effectuer par étapes :

Consolidation de la Trésorerie de l'Etat

- Recensement des comptes bancaires (EPAs, Projets et programmes) ;
- Fermeture des comptes bancaires des EPAs, programmes et projets) ;
- Nivellement des soldes sur les comptes Dépôt de fonds du Trésor ;
- Consolidation de la trésorerie sur un seul compte courant du Trésor.

Réformes des Etablissements Publics (EPAs)

Les EPAs ne disposent plus de comptes bancaires et les comptes de dépôts de fonds ont été progressivement clôturés au terme de la réforme de l'exécution des budgets des EPAs initiés par le Ministre de l'Economie et des Finances

La mise en œuvre du compte unique est progressive. Pendant la phase transitoire, un compte unique simplifié expérimental est déployé selon les modalités suivantes :

- Création d'un comité chargé de la mise en place du compte unique du Trésor à la Banque Centrale (MEF et BM) ;
- Rédaction du projet de la convention ;
- Rédaction des annexes de la convention ;
- Validation et signature de ladite convention ;
- Validation de l'instruction comptable portant modalités d'application de la convention

Il y a plusieurs façons de mettre en œuvre un CUT selon les contingences spécifiques aux pays (réglementation, système bancaire, système de paiement etc.) et le degré souhaité de centralisation (ou de décentralisation) de l'exécution des opérations.

Réformes législative et appui politique fort

L'appropriation et l'appui politique est un élément clé de la réussite de la réforme du CUT. Une stratégie adaptée doit être mise en place afin d'impliquer l'ensemble des parties prenantes, de faire converger les points de vue et de pérenniser les effets de la réforme. Il doit figurer dans la Loi Organique relative aux Lois des Finances, un décret portant Règlement Général de la Gestion Budgétaire et de la Comptabilité Publique et d'un cadre conventionnel entre la Banque Centrale et la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique.



Les systèmes d'information préalables essentiels à la mise en œuvre du CUT

Pour réussir la mise en œuvre d'un compte unique du Trésor, l'amélioration du système d'information est un prérequis incontournable.

Le système bancaire doit disposer des capacités technologiques pour supporter le fonctionnement du CUT, la sécurité informatique prend donc tout son sens dans ces échanges automatisés.

La fiabilité et l'intégrité des opérations du CUT dépendent de plusieurs exigences clés, en effet tous les processus (de l'initiation, au paiement final et au rapprochement) devraient être automatisés et être réalisés sur des plateformes sécurisées.

L'impact du CUT sur la gestion de la trésorerie

Loin de représenter une activité secondaire, la gestion de la trésorerie constitue une fonction essentielle de la gestion financière publique en ce qu'elle vise à assurer, à tout moment, la continuité financière de l'État.

Les difficultés structurelles de trésorerie sont principalement liées à deux facteurs qui sont, d'une part, l'insuffisance de recettes et, d'autre part, le manque de finesse dans la prévision des dépenses, qui se traduit par des écarts importants entre la prévision et l'exécution budgétaire.

Les tensions de trésorerie résultant de la non concordance entre les flux des recettes et le rythme d'exécution des dépenses, nécessite la mise en place d'un système efficace permettant à l'État de faire face à ses engagements, de limiter le recours à l'emprunt et de placer les excédents de trésorerie aux meilleures conditions.

Si la gestion d'un compte unique et les voies d'amélioration de son efficacité constituent un axe majeur de la gestion de la trésorerie, il ne s'agit pas uniquement de recueillir des informations à jour sur les soldes et mouvements de trésorerie mais de faire du CUT un outil de prévision pour une gestion dynamique de la trésorerie.

Toutefois la mise en place d'un système de gestion de la trésorerie est grandement tributaire de l'existence d'un marché financier dynamique et robuste.

L'impact du CUT sur la gestion de la dette

La gestion de la trésorerie et celle de la dette sont naturellement liées car d'une part, des instruments de la dette financent une partie des besoins de trésorerie, d'autre part l'encours de la trésorerie concourt au remboursement d'échéances de la dette et peut faire l'objet de placements financiers.

Les problèmes d'insuffisance de trésorerie liés notamment à l'éparpillement des fonds publics génèrent des coûts d'opportunité importants pour les Etats. Ainsi, au lieu d'être en capacité de mobiliser des ressources existantes en raison de leur éparpillement dans plusieurs banques, les Etats sont contraints d'emprunter sur les marchés, ce qui renchérit considérablement le coût de cette ressource, et augmente la dette publique.

Au final, il peut arriver que les banques se retrouvent en situation de prêter à l'Etat

Réformes des finances publiques en Afrique francophone

avec les propres ressources de ce dernier.

Le CUT est donc un moyen destiné à optimiser la gestion de la dette. Son existence dispense l'Etat d'emprunter et de supporter des charges d'intérêts supplémentaires pour financer les dépenses de certains organismes publics lorsque certains d'autres conservent dans leurs comptes bancaires des encaisses oisives.

Conclusion

Le but de la gestion de la trésorerie est de trouver des moyens de financement à coûts bas et à long terme, et assurer la solvabilité du budget. Il y a une liaison forte entre la gestion de la dette publique et le compte unique de trésor.

Le CUT permet de s'assurer que l'Etat dispose à tout moment et en toutes circonstances des moyens nécessaires pour honorer ses engagements financiers.

