

La gestion de trésorerie publique et le Compte Unique du Trésor

1. Le Compte Unique du Trésor et illustration par quelques cas pratiques

SOMMAIRE

- Qu'est-ce que le CUT ?
- Cadre et conditions;
- Cadre et conditions préalables;
- Conditions de mise en place;
- Comptabilité et système d'information
- Quelques cas pratiques;
- Contraintes et difficultés

Qu'est-ce que le CUT ?

- C'est une structure unifiée des comptes bancaires de l'Etat : il retrace les flux de l'ensemble des encaissements et décaissements ;
- Il s'appuie sur le principe de la fongibilité de tous les avoirs liquides et des paiements.
- Il permet la consolidation et l'optimisation de la trésorerie de l'Etat

Cadre et conditions préalables

-
- **Existence d'un cadre juridique et réglementaire :**
 - Habilitation à mouvementer le CUT
 - Tenue du CUT
 - **Arrangements des transactions :**
 - Quel processus d'exécution du budget ?
 - Quel contrôle comptable et budgétaire ?
 - Comment s'effectue la collecte des taxes et impôts

Cadre et conditions préalables

- **Structure de la Banque Centrale :**
 - Système centralisé ou décentralisé?
- **Système développé des banque commerciales :**
 - Le réseau bancaire intervient dans l'exécution des opérations de dépense de l'Etat ?
 - La collecte des recettes
 - Existe t'il un réseau électronique bancaire ?

Conditions de mise en place

- **Préciser les rôles :**
 - du Ministère des Finance (du Trésor),
 - de la banque centrale
 - des banques commerciales ;
- **Identifier & engager l'ensemble des entités :**
 - Les ministères
 - Les établissements publics
 - Les banques commerciales

Conditions de mise en place

- **Définir la structure des comptes de la banque centrale :**
 - Des comptes tenus par les comptables ?
 - Par les ministères ?
 - Par les établissements publics ?
 - Existe-t-il un ou plusieurs comptes ?

Comptabilité et système d'information

-
- **Mise en place d'un système comptable notamment aux fins de :**
 - Tenue des transactions ;
 - Disposer d'une information complète ;
 - **Redistribution des rôles et des responsabilités en matière de tenue de la comptabilité entre :**
 - Le Trésor
 - Les ministères
 - Les établissements publics
 - Les collectivités territoriales

Quelques cas pratiques

Le cas de la Mongolie

- **Le Trésor Central est le seul à avoir un compte ouvert au près de la banque centrale ;**
- **Tous les encaissements et décaissements de l'Etat sont effectués par la banque centrale;**
- **Allocation des crédits (entités régionales);**

Quelques cas pratiques

Le cas de la Mongolie

- Mise en place d'un Systeme de gestion financière
- Structure organisationnelle :
 - Trésor central
 - Banque centrale
 - Les ministères
 - Les banques commerciales
- Processus de paiement
Entité budget => trésorerie régionale => trésorerie centrale
=> Banque centrale => banque commerciale

Quelques cas pratiques

Le cas de l'Amérique Latine/Étude sur 12 pays

- **Existe t'il un CUT ?**
 - 11pays ont répondu oui / 1 non
- **Quelle est la structure du CUT ?**
 - 1 compte principal et plusieurs sous-comptes : 10 pays
 - 2 pays ont un seul compte principal
- **Existe-t-il une balance quotidienne du CUT ?**
 - La majorité ont répondu oui
 - La tenue du compte est faite par la banque centrale
 - L'accès s'effectue via électroniquement

Quelques cas pratiques

Le cas de l'Amérique Latine/Étude sur 12 pays

- **La collecte des impôts et taxes**
 - 75% par les banques commerciales
 - 17% par la Trésorerie centrale (administration centrale)
 - 8% par les Trésoreries régionales
- **Le délai de transfert des recettes par les banques commerciales varie d'1 à 5 jours (3 j en moyenne)**
- **Les paiements de dépense de l'Etat :**
 - 62% par le Trésor
 - 32% par les « agences » de l'Etat

Contraintes et difficultés

- **Faible coordination entre les différentes entités :**
 - Trésor
 - Ministères
 - Autres directions du ministère des finances
- **Absence d'un SI intégré en matière de :**
 - Collecte de recettes
 - Paiement de dépenses
 - Tenue de comptabilité
- **Solution technique coûteuse ;**
- **Besoin de compétences ;**
- **Système bancaire peu développé :**
 - Faiblesse de couverture géographique
 - Absence de réseau électronique

Conclusion

Le CUT est un instrument essentiel pour une gestion efficiente de la trésorerie publique dans le sens où il permet un renforcement de l'efficacité de la gestion des finances publiques

La gestion de trésorerie publique et le Compte Unique du Trésor

2. La gestion de trésorerie publique

La gestion de trésorerie publique

- Définition
- Importance, objectifs
- La gestion de la dette englobée dans la gestion de trésorerie publique
- Avantages
- Etapes de conception et de mise en place
- Cadre institutionnel et réglementaire
- Moyens de paiement modernes

La gestion de trésorerie publique - Définitions

- « La stratégie et les processus associés ayant pour but la gestion au meilleur coût des flux et soldes de trésorerie à court terme à la fois au sein du secteur public et entre le secteur public et d'autres secteurs. »
- Recettes – Produits obtenus par l'Etat à partir des impôts, accises, taxes douanières et autres sources, affectés au paiement des dépenses publiques.
- Dépenses – Règlement en trésorerie ou équivalents de trésorerie de biens ou de prestations ou prélèvement sur des fonds disponibles pour l'extinction d'une obligation étayée par une facture, récépissé, bon d'échange ou autre pièce justificative.

Les objectifs d'une gestion de trésorerie efficace

- **Minimiser le montant des encaisses oisives détenues dans des comptes bancaires et les coûts additionnels qui en découlent.**
- **Réduire les risques opérationnels, de crédit et de marché.**
- **Assouplir la correspondance entre les encaissements et les décaissements.**
- **Soutenir les autres politiques financières.**

La gestion de la dette englobée dans la gestion de trésorerie

- **L'intégration de la gestion de la dette et de la gestion de trésorerie permet :**
 - Que les décisions d'émission de dette soient prises compte tenu de la nature saisonnière des flux de trésorerie ;
 - Que les émissions de titres soient annoncées à l'avance, étant donné que les besoins d'émissions doivent être corrélés avec le décalage entre les encaissements et les obligations de paiement
 - Au Ministère des Finances d'avoir une vue d'ensemble du marché – importante lors des décisions concernant l'avenir de l'encours de dette à court et long terme, y compris des bons du Trésor.

La gestion de la dette englobée dans la gestion de trésorerie

- **Autres avantages potentiels de la coopération étroite en matière de gestion de trésorerie :**
 - Des gains en terme de coûts administratifs et diminution du risque opérationnel ;
 - Une politique de crédit intégrée mise en place par rapport à l'ensemble des contreparties, entraînant des bénéfices en terme de transparence et de prédictibilité ;
 - Certains pays (le Royaume-Uni, la France) font appel à la technique de la pension livrée (repo – une transaction sur le marché au comptant) pour faire face aux anomalies du marché de la dette.

Les avantages d'une gestion de trésorerie efficace

- Certitude accrue et risque opérationnel réduit ;
- Des économies directes grâce à la minimisation des montants des liquidités oisives ;
- Le CUT renforce la visibilité des flux financiers et réduit les risques ;
- Plus de souplesse lors de l'émergence du besoin de financement ;
- Réduit la difficulté des interventions en matière de politique monétaire ;
- Contribue au développement des marché de titres à court terme.

Développement du marché financier

- Le développement du marché de titres d'Etat est à la fois un effet de la réforme financière, mais il y contribue également ;
- Il sert de référence dans la fixations des prix d'autres d'actifs financiers ;
- Le taux d'actualisation des bons de Trésor détermine le taux d'intérêt de référence de la dette à court terme ;
- Les bons de Trésor constituent une valeur mobilière appropriée pour les investisseurs non bancaires en demande d'actifs à court terme sans risque.

Les étapes de développement dans les pays émergents

- **1^{ère} étape : le Compte unique du Trésor**
- **2^{ème} étape : la capacité de prévision**
- **3^{ème} étape : les réglages généraux**
- **4^{ème} étape : les réglages de précision**

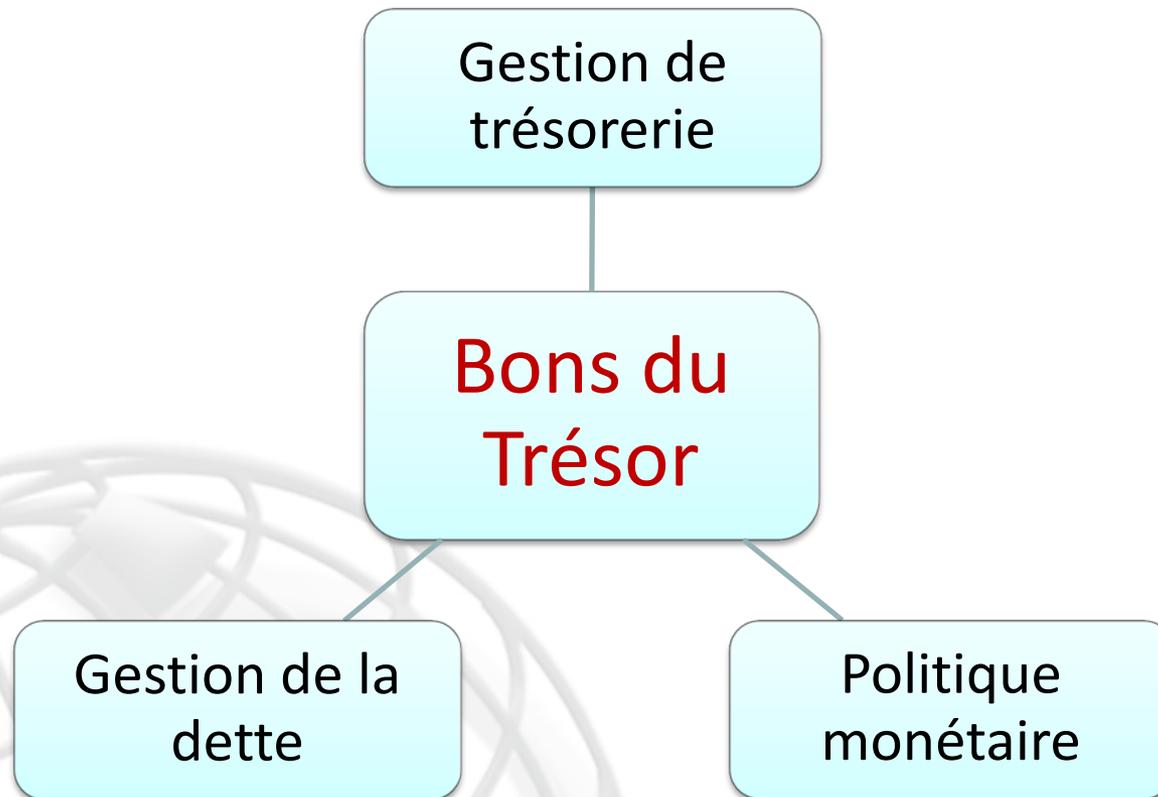
1^{ère} étape : Etablissement du CUT

- **Trois problèmes spécifiques à résoudre :**
 - Identification de tous les comptes pertinents (des fonds extrabudgétaires échappant au contrôle du Ministère des Finances peuvent avoir été constitués)
 - Identification des comptes et soldes détenus par des organismes publics ne faisant pas partie de l'administration centrale (exiger qu'ils soient tenus à la banque centrale)
 - Création d'un système d'incitation pour encourager les administrations publiques à réaliser des économies dans l'utilisation de liquidités (exemple : l'Australie)

2^{ème} étape : La capacité de prévision – l’objectif étant de produire des prévisions quotidiennes

- **Modèles historiques – en Serbie, nous observons les données historiques et nous avons développé des séries chronologiques.**
- **L’expérience des prévisionnistes – étayer les données historiques par des informations plus officieuses (informations relatives aux dividendes, aux transferts...)**
- **Les gestionnaires de trésorerie devraient développer un bon réseau d’information en se concentrant tout d’abord sur les plus grands départements.**
 - L’établissement d’un cadre juridique relatif aux recettes et dépenses publiques est utile (loi de finances publiques, calendrier fiscal etc.)

3ème étape : Réglages généraux – coordination interinstitutionnelle et utilisation de leurs outils



4^{ème} étape : Réglages de précision

- **Gestion de trésorerie plus active – lissage plus poussé des changements à court terme du solde du compte de l'Etat à la banque centrale. Conditions nécessaires :**
 - Un marché des liquidités souple et développé
 - Le traitement informatique des transactions et autres systèmes informatiques
 - Une gestion du risque de crédit et du risque opérationnel beaucoup plus poussée que pour la gestion de la dette
 - Du personnel en mesure d'opérer des transactions sur les marchés financiers

Systeme d'information

- Défi technique
- Nécessite une bonne infrastructure au niveau du secteur commercial ainsi qu'au niveau du secteur public
- Exige l'intégration des fonctions d'exécution budgétaire, de gestion de la dette et de comptabilité budgétaire.

Systeme d'information

- **Systemes nécessaires pour la gestion de trésorerie :**
 - Base de données des flux financiers de l'Etat, permettant entre autres le suivi et le contrôle des dépenses (en fonction de son développement, il peut comprendre des utilisateurs budgétaires directs et indirects)
 - Base de données des comptes financiers
 - Systeme de gestion de la dette – les plus sophistiqués seront équipés d'outils d'analyse pour la modélisation du portefeuille des titres et l'analyse des scénarios.
 - Systemes pour l'émission et le règlement des titres

Lois et règlements – cadre institutionnel

- Il est important d'étudier les bonnes pratiques et la réglementation internationale (UE, UEOMA, CEMAC)
- Le point de départ – loi régissant la procédure budgétaire
- Cadre légal régissant la coopération entre la Banque Centrale et le Ministère des finances
- Obligation d'échange d'information entre les organismes publics et au sein du Ministère des Finances
- Lois de réglementation des marchés financiers

Quel est le meilleur cadre institutionnel pour améliorer la gestion de trésorerie ?

- En Serbie, le service de gestion de trésorerie et de gestion de la dette se situe au sein du Ministère des Finances.
- Etablissement d'agences de gestion de la dette bénéficiant d'un certain degré d'indépendance, comme en Hongrie.
- Un rôle d'agent financier pour la Banque Centrale ?
- Autres expériences ?

Améliorations administratives - Serbie

- Pour une meilleure gestion de la trésorerie, l'Administration du Trésor est présente de manière active sur le marché financier (en coopération avec l'Administration de la gestion de la dette).
- Création d'un service spécial au sein de l'Administration chargée de la planification financière, de la gestion des liquidités et des processus métier et établissement d'un système de rapports et d'analyse des données relatives aux marchés financiers, avec une périodicité journalière, hebdomadaire, mensuelle et trimestrielle.
- Afin d'améliorer les rapports et l'analyse des données par une meilleure information concernant le marché et les tendances, l'Administration du Trésor a introduit une plateforme semblable à Reuters et Bloomberg.

Des moyens de paiement modernes - un outil pour l'amélioration de la gestion de trésorerie

- Développement du système bancaire et des instruments financiers
- Mise en place du système RBTR (Règlement brut en temps réel)
- Renforcement des capacités du personnel – gestionnaires de trésorerie
- Faire fructifier le marché de la pension livrée (repo)

Quels sont les instruments financiers employés pour la gestion de trésorerie ?

- La pension livrée (*repo*) est un outil qui permet au Ministère des Finances d'obtenir des liquidités par la vente de titres, le plus souvent des bons du Trésor ou des obligations d'Etat.
- La prise en pension (*reversed repo*) permet au Ministère des Finances d'effectuer des placements de liquidités pour des périodes courtes en achetant un titre (bon du Trésor ou obligation), les deux parties s'engageant à inverser la transaction à une date ultérieure.
- Opération de couverture (*hedging*) – Une stratégie de gestion des risques ayant pour but de limiter ou de compenser les éventuelles pertes entraînées par des fluctuations dans les prix des marchandises, devises ou titres.

Instrument financiers

- Par exemple, la Serbie est en train d'introduire un instrument de couverture du risque de change qui compenserait les fluctuations des taux de changes du RSD (dinar serbe) et de l'EURO.
- En 2011, la Serbie a émis sa première EUROBOND (Euro-obligation) qui à ce moment a joué un rôle important dans la diversification du portefeuille ; elle a depuis lors été réémise ainsi que d'autres titres.

Placements de trésorerie - Serbie

- **Les excédents de trésorerie, restant après le règlement des obligations, peuvent être placés par le Trésor comme suit :**
 - Titres de la République de Serbie
 - Titres de la Banque Nationale de Serbie
 - Auprès des banques offrant comme garantie des titres émis par la République de Serbie
 - Auprès des banques proposant d'autres types de garanties
 - Titres émis par d'autres pays ayant reçu une notation financière A ou meilleure
 - Titres émis par des institutions financières étrangères ayant reçu une notation financière AA ou meilleure

La gestion de trésorerie publique et le Compte Unique du Trésor

3. Perspectives, avenir

-
- Développement d'un SI intégré ;
 - Harmonisation des normes comptables ;
 - Modernisation de la gestion budgétaire ;
 - Mise en place d'un système de planification et de prévision financière
 - Mise en place d'une gestion active de trésorerie

Merci pour votre attention !