

IMF Working Paper

Le compte unique du Trésor : concept,
structure et mise en œuvre

Sailendra Pattanayak et Israel Fainboim

Document de travail du FMI

Département des finances publiques

Le compte unique du Trésor : concept, structure et mise en œuvre

Rédigé par Sailendra Pattanayak et Israel Fainboim

Diffusion autorisée par Marco Cangiano et Michel Lazare

Mai 2010

Le compte unique du Trésor (CUT) est un outil essentiel de consolidation et de gestion performante de la trésorerie de l'État, permettant notamment de réduire les coûts d'emprunt. Dans les pays où les comptes bancaires de l'État sont dispersés, la création d'un CUT devrait être l'une des priorités de la réforme des finances publiques. Tirant les leçons de l'expérience du FMI dans plusieurs pays concernant la mise en place d'un CUT, la présente étude a été réalisée afin d'en expliquer le concept, les principales caractéristiques et les avantages. Elle présente aussi différents modèles et méthodes d'élaboration d'un CUT, qui tiennent compte des spécificités nationales, ainsi que les conditions préalables et les différentes étapes d'une mise en place cohérente du CUT. Enfin, elle s'appuie sur des exemples pris dans des pays appartenant à différentes régions du monde.

Ce document de travail ne doit pas être présenté comme représentant les vues du FMI.

Les opinions qui y sont exprimées sont celles des auteurs et ne représentent pas forcément celles du FMI ou sa politique. De façon générale, les documents de travail présentent des recherches en cours faites par leurs auteurs et sont publiés pour susciter des commentaires et enrichir le débat.

Classification JEL :

Mots-clés : Compte unique du Trésor, CUT, organisation des opérations bancaires, gestion de la trésorerie, gestion des finances publiques, exécution budgétaire.

Adresses courriel des auteurs : spattanayak@imf.org; ifainboim@imf.org

Sigles et abréviations	3
Introduction	4
I. Concept, champ d'application et structure	5
A. Définition et principales caractéristiques.....	5
B. Principaux objectifs et avantages.....	6
C. Tenue du CUT.....	8
D. Champ d'application du CUT.....	9
E. Structure du CUT.....	13
F. L'exécution des opérations dans un système de CUT.....	16
II. Recettes, paiements et procédures comptables dans un système de CUT	19
A. Recouvrement des recettes.....	20
B. Exécution des paiements.....	21
C. Comptabilisation par un système de grand livre du Trésor.....	24
D. Gestion de la trésorerie.....	27
III. Mise en place du CUT	29
A. Conception.....	29
B. Conditions préalables.....	30
C. Problèmes de mise en œuvre.....	32
IV. Conclusions	33
V. Références	48
Encadrés	
1. Intégration dans le CUT des fonds des bailleurs.....	12
2. Les divers types de comptes bancaires dans un système de CUT.....	15
3. Le ciblage des soldes dans le cadre du CUT.....	28
Annexes	
I. Exemples nationaux de CUT.....	Error! Bookmark not defined. 38
II. Systèmes de paiement et de règlement interbancaires.....	50

SIGLES ET ABREVIATIONS

CCA	Chambre de compensation automatisée
CSN	Compte à solde nul
CUT	Compte unique du Trésor
EAC	Pays d'Europe de l'Est et d'Asie centrale
EP	Entreprise publique
FAD	Département des finances publiques
FE	Fonds extrabudgétaire
GFP	Gestion des finances publiques
GLT	Grand livre du Trésor
IFMIS	Système d'information intégré de gestion financière
LVPS	Système de paiements de montant élevé
MF	Ministère des finances
MSFP	Manuel de statistiques de finances publiques
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OP	Ordre de paiement
PBR	Pays à bas revenu
RBTR	Système de règlement brut en temps réel
STP	Traitement de bout en bout
SVPS	Système de paiements de faible montant
TEF	Transfert électronique de fonds

INTRODUCTION¹

L'organisation des comptes bancaires de l'État est un facteur important d'une gestion performante de ses disponibilités financières et de leur contrôle. Elle doit être conçue de façon à réduire le plus possible le coût des emprunts publics et à maximiser le placement des liquidités. Il faut pour cela s'assurer que la totalité des liquidités encaissées soit disponible pour exécuter les programmes de dépenses de l'État et effectuer les paiements correspondants en temps voulu. Dans beaucoup de pays émergents et à faible revenu, la gestion des encaissements et des décaissements de l'État est morcelée. Dans ces pays, le ministère des finances/le Trésor n'a ni une vue d'ensemble, ni un contrôle centralisé des avoirs liquides de l'État. Ceux-ci restent donc durablement inemployés dans de nombreux comptes bancaires ouverts au nom d'organismes publics, pendant que l'État continue à emprunter pour exécuter le budget.

Un État qui n'a pas une maîtrise effective de ses liquidités peut payer de multiples façons le prix de cette défaillance institutionnelle. D'abord, les liquidités oisives logées dans les comptes bancaires sont souvent rémunérées à des conditions inférieures à celles du marché. Ensuite, comme l'État n'en connaît pas l'existence, il supporte des coûts d'emprunt plus élevés pour couvrir ce qu'il croit être une pénurie de liquidités. Enfin, les encaisses oisives détenues dans les banques commerciales peuvent être utilisées par ces dernières, notamment afin d'accorder des crédits. Ecouler cet excédent de liquidités sur le marché monétaire représente aussi un coût pour la banque centrale.

Etablir une structure unifiée des comptes bancaires de l'État à travers un compte unique du Trésor (CUT) peut permettre de résoudre ces problèmes, tout en améliorant la gestion et le contrôle de la liquidité. A ce titre, la mise en place d'un CUT devrait être considérée comme une priorité dans toute réforme de la gestion des finances publiques (GFP). En outre, l'existence d'un CUT facilite la coordination des politiques budgétaire et monétaire ; elle permet également de mieux réconcilier les données budgétaires et bancaires, ce qui renforce la qualité de l'information budgétaire. Enfin, la création d'un véritable CUT diminue sensiblement la charge du service de la dette.

La présente étude, qui s'appuie sur l'expérience de l'assistance technique fournie par le Département des finances publiques (FAD) en matière d'organisation des opérations bancaires de l'État, expose les raisons de créer un CUT dans les pays où cette organisation est morcelée. Elle présente d'abord le concept de CUT, ses objectifs et ses avantages, puis décrit différents modèles et modes de fonctionnement du CUT envisageables en fonction des structures institutionnelles. Enfin, elle propose une stratégie pour constituer un CUT en précisant les conditions préalables.

¹ Ce document de travail a fait l'objet d'une revue interne effectuée par M. Cangiano, M. Lazare, R. Allen, D. Radev, J. Gardner, I. Lienert et T. Prakash. De précieuses remarques ont aussi été formulées par d'autres collègues de FAD et d'autres départements du FMI ainsi que par M. Williams (consultant auprès de FAD).

I. CONCEPT, CHAMP D'APPLICATION ET STRUCTURE

A. Définition et principales caractéristiques

Le CUT est une structure unifiée des comptes bancaires de l'État qui donne une vue d'ensemble de ses liquidités. Fondé sur le principe de l'unité de la trésorerie, il se compose d'un compte bancaire ou d'une série de comptes liés à partir desquels l'État effectue la totalité de ses encaissements et de ses décaissements. Le principe de l'unité de trésorerie s'appuie sur celui de fongibilité de tous les avoirs liquides, quelle que soit leur utilisation finale. La distinction entre chaque opération, pour des raisons de contrôle et de restitution exhaustive de l'information s'effectue à travers la tenue d'une comptabilité adaptée, et non en détenant ou en déposant les fonds dans des comptes bancaires spécifiques. Cela permet au Trésor de dissocier gestion des liquidités et contrôle au niveau opérationnel.

Un CUT de plein exercice présente trois caractéristiques essentielles :

- Premièrement, la structure des comptes bancaires de l'État doit être *unifiée* pour permettre au Ministère des finances (MF) (ou au Trésor) de suivre les mouvements de fonds à destination et en provenance de ces comptes. L'unification des comptes bancaires de l'État permet une complète *fongibilité de toutes les liquidités*, en temps réel s'il existe un système bancaire électronique. La structure du CUT peut comprendre des sous-comptes au sein d'une seule institution bancaire (qui n'est pas nécessairement la banque centrale) et éventuellement des comptes « balance-zéro » dans plusieurs banques commerciales.
- Deuxièmement, aucun autre organisme administratif ne dispose de comptes bancaires échappant au contrôle du Trésor. Le choix des solutions pour la création et le fonctionnement du CUT dépend surtout de l'organisation institutionnelle et des systèmes de paiement (voir la section consacrée à l'exécution des opérations dans un système de CUT).
- La consolidation des liquidités de l'État doit être *complète* et englober *toutes* les ressources, d'origine budgétaire et extrabudgétaire. Par conséquent, tous les fonds publics², que les flux de trésorerie correspondants soient ou non soumis au contrôle budgétaire (exemple des fonds de réserve, des fonds d'affectation spéciale et d'autres fonds extrabudgétaires), devraient être intégrés dans le CUT³. Le solde du CUT principal est maintenu à un niveau suffisant pour répondre aux besoins opérationnels

² On trouvera une définition des fonds publics dans la section sur le champ d'application du CUT.

³ Certains fonds sont plus difficiles à intégrer dans le CUT, notamment ceux qui sont contrôlés par les bailleurs de fonds, et les prêts d'institutions multilatérales. On constate cependant dans de nombreux pays une tendance des bailleurs de fonds à accepter divers dispositifs d'intégration de leurs flux d'aide dans le CUT (voir la section consacrée au champ d'application du CUT).

quotidiens de l'État (avec parfois une réserve d'urgence ou de précaution pour faire face à une volatilité des recettes non anticipée)⁴.

Pour assurer la stabilité et la pérennité d'un CUT, il faut en général que sa création ait un fondement légal. Le statut légal est une condition préalable particulièrement importante dans les pays où l'autonomie «présumée» de certaines institutions fait obstacle à la mise en place d'un CUT.

B. Principaux objectifs et avantages

Le principal objectif d'un CUT est de garantir un contrôle effectif de l'ensemble des liquidités de l'État. La consolidation des avoirs liquides à travers un système de CUT facilite la gestion de la trésorerie publique en permettant une réduction maximale des coûts d'emprunt⁵. En l'absence de CUT, des encaisses oisives existent dans plusieurs comptes bancaires⁶. Le contrôle effectif de la totalité des liquidités est aussi un élément fondamental de la gestion monétaire et budgétaire.

La création d'un CUT répond à d'autres objectifs : limiter autant que possible le coût des transactions pendant l'exécution du budget, notamment en réduisant les délais de versement des recettes publiques (fiscales et non fiscales) par les banques chargées du recouvrement et en assurant un paiement rapide des dépenses publiques; faciliter le rapprochement entre données bancaires et comptables; assurer un contrôle et un suivi plus efficaces des crédits alloués aux divers organismes administratifs; et assurer une meilleure adéquation avec la mise en œuvre de la politique monétaire.

Les avantages du CUT découlent de ses objectifs :

- **Il permet une information complète et en temps utile sur les avoirs liquides de l'État.** Elle est disponible en temps réel dans les pays qui disposent de systèmes évolués de paiement et de règlement ainsi que d'un système d'information intégré de la gestion financière (IFMIS) ayant des interfaces adéquates avec les banques. Au minimum, une situation actualisée quotidienne des soldes devrait être disponible.

⁴ Dans l'organisation du CUT, il faut veiller à ce que les délais de transit des encaissements et des décaissements du Trésor au sein du secteur bancaire soient réduits au minimum.

⁵ Cela résulte d'une diminution de la charge des emprunts (destinés à financer les dépenses publiques) et d'un rendement supérieur des placements (d'un surcroît de liquidités publiques). Les problèmes de gestion de trésorerie sont présentés en détail dans *FAD Technical Manual on Modernizing Cash Management* (Manuel technique du DFP sur la modernisation de la gestion de trésorerie), élaboré par Ian Lienert.

⁶ Dans beaucoup des pays où les ministères dépensiers détiennent des comptes courants auprès de la banque centrale, le Trésor ne les solde pas quotidiennement et, même si son solde à la banque centrale est créditeur, l'État risque de devoir emprunter sur les marchés financiers pour satisfaire ses besoins de trésorerie quotidiens. La consolidation quotidienne des soldes de trésorerie est donc également nécessaire, même lorsque les comptes des ministères sont ouverts dans les livres de la banque centrale.

- **Il améliore le contrôle des dotations budgétaires.** Le CUT permet au Ministère des finances de contrôler intégralement l'allocation des crédits. Lorsqu'il existe des comptes bancaires séparés, cela entraîne en général une fragmentation du système, et des ressources liquides obtenues au moyen de diverses pratiques «créatives», souvent extrabudgétaires, viennent s'ajouter aux dotations budgétaires.
- **Il améliore le contrôle opérationnel de l'exécution du budget.** Quand le Trésor connaît la totalité de ses avoirs liquides, il peut programmer et mettre en œuvre l'exécution du budget de façon plus efficace, transparente et fiable. L'incertitude concernant la capacité du trésor à financer les dépenses prévues risque d'inciter les entités budgétaires à adopter un comportement peu performant comme la surestimation de leurs besoins de liquidités ou la réalisation de dépenses à travers des procédures extrabudgétaires.
- **Il permet une gestion plus efficace de la trésorerie.** L'existence d'un CUT facilite le suivi régulier des encaisses liquides de l'État. Elle permet aussi d'effectuer une analyse qualitativement supérieure de la situation de trésorerie (par exemple l'identification des facteurs de discordances ainsi que la distinction entre causes structurelles et aléatoires dans la variation des encaisses).
- **Il permet de réduire les commissions bancaires et les coûts de transaction.** En diminuant le nombre de comptes bancaires, l'Etat réduit les frais administratifs de fonctionnement de ces comptes, y compris ceux liés à la réconciliation des écritures, ainsi que le montant des commissions versées aux banques.
- **Il concourt à rendre plus efficaces les mécanismes de paiement.** Avec un CUT, il n'existe pas d'ambiguïté concernant le montant ou la localisation des fonds publics, et il est possible d'utiliser au mieux les différents mécanismes de paiement. Cela peut alléger sensiblement les coûts de transaction en raison des économies d'échelle réalisées dans l'exécution des paiements. La création d'un CUT va généralement de pair avec : (1) la disparition des délais de transit dans le système bancaire et dans le système de paiement ; et (2) la mise en place d'un système transparent pour les commissions et les pénalités liées aux services de paiement. En créant un CUT, de nombreux États sont parvenus à réduire sensiblement le coût réel des services bancaires.
- **Il améliore le rapprochement des écritures bancaires et la qualité des données budgétaires.** Le CUT permet d'effectuer efficacement le rapprochement entre la comptabilité publique et les états de trésorerie établis par les banques. Cela diminue les risques d'erreur dans cette procédure, tout en améliorant la qualité des comptes budgétaires et leur restitution dans les délais impartis.
- **Il réduit les besoins de réserves liquides.** Comme le CUT diminue la volatilité des flux de trésorerie, il permet d'abaisser le montant des liquidités de réserve/de précaution nécessaires pour faire face à des contraintes budgétaires imprévues.

C. Tenue du CUT

La banque centrale jouant dans la plupart des pays le rôle de caissier de l'État, le CUT (ou le compte principal) est en principe ouvert dans ses livres, alors qu'il pourrait aussi être tenu dans une banque commerciale. En fait, il n'existe pas d'autre solution réaliste dans les économies dépourvues d'un système de banques commerciales bien développé. En pratique, l'organisation des opérations bancaires de l'État peut prendre la forme de plusieurs comptes bancaires ouverts éventuellement à la fois auprès de la banque centrale et de banques commerciales. Toutefois, les comptes détenus dans les banques commerciales devraient être soldés chaque jour et tous les soldes des comptes bancaires de l'État devraient être consolidés dans un seul compte central – le compte principal du CUT – du Trésor à la banque centrale. On trouve aussi des exemples, surtout en Amérique latine (Annexe 1), dans lesquels une grande banque commerciale publique gère le CUT.

Détenir le CUT à la banque centrale présente plusieurs avantages :

- Cela offre aux dépôts liquides de l'État un abri sûr, sans exposition au risque de crédit.
- Cela contribue à une gestion efficace de la liquidité publique, tout en facilitant la coordination par la banque centrale de ses opérations de politique monétaire avec les fonctions de gestionnaire de la trésorerie de l'État et de la dette publique.
- Cela peut faciliter une organisation bancaire moins coûteuse et assurer une plus grande rapidité des règlements (il est possible de négocier avec la banque centrale pour qu'elle joue le rôle de chambre de compensation des opérations de l'État, ce qui est de nature à accélérer les règlements).
- Cela permet de clarifier les arrangements bancaires et la politique de rémunération entre le Trésor et la banque centrale (un accord sur les services fournis est en général négocié, afin de préciser les obligations et les responsabilités notamment quand la banque centrale joue le rôle de chambre de compensation pour les opérations de l'État).

Dans de nombreux cas, bien que le CUT soit ouvert à la banque centrale, celle-ci ne gère pas nécessairement les comptes bancaires servant aux transactions des organismes publics. Il est parfois considéré inapproprié que la banque centrale fournisse des services bancaires à l'ensemble des organismes publics, d'autant plus que l'État est en général son seul client direct. Il s'agit d'une fonction que les banques commerciales remplissent plus efficacement. Dans au moins un pays – la Nouvelle-Zélande – toutes les opérations quotidiennes de recettes et des dépenses concernant le CUT sont effectuées par une banque commerciale, et un seul virement du solde est effectué chaque soir sur le compte principal de l'État à la banque centrale. Lors de l'appel d'offres pour l'obtention de cette activité, la Banque Centrale a déclaré ne pas avoir l'intention de jouer un rôle de banquier commercial.

L'évolution technologique et les innovations récentes en matière de pratiques bancaires facilitent l'exécution des opérations de l'État au moyen d'un CUT. Grâce aux progrès de l'informatique et des mécanismes de communication, concernant notamment les systèmes de compensation et les systèmes de règlements interbancaires – comme le système de règlement brut en temps réel⁷ (RBTR) – les banques sont en mesure d'offrir à la clientèle un guichet unique pour leurs services (Annexe II). Ces possibilités sont utilisées par les entreprises privées qui exercent leurs activités dans des zones géographiques étendues, car les équipements employés par les banques commerciales permettent de centraliser la gestion des liquidités et des comptes⁸.

D. Champ d'application du CUT

La délimitation du CUT est une question importante à laquelle il faut bien réfléchir en fonction du cadre institutionnel, légal et réglementaire de chaque pays. Dans des circonstances bien définies, il peut être justifié de conserver certains comptes bancaires qui ne peuvent pas être totalement intégrés dans le CUT. Il arrive, par exemple, que la situation géographique ou l'absence de services bancaires exclut l'utilisation d'un CUT.

Le CUT devrait couvrir au minimum toutes les entités administratives centrales et leurs opérations. Cela comprend les comptes gérés par les organismes de sécurité sociale et d'autres fonds fiduciaires, les fonds extrabudgétaires et les entités administratives autonomes ainsi que les prêts des institutions multilatérales et les ressources fournies par les bailleurs de fonds. Le CUT pourrait aussi inclure, en principe, les échelons infranationaux de l'État et d'autres institutions publiques à travers des comptes de correspondants⁹. Dans un système fédéral, même si le CUT central n'englobe pas les autorités infranationales, il faudrait en créer un pour chaque échelon infranational.

L'extension du champ d'application du CUT peut s'avérer difficile et les problèmes suivants doivent notamment être traités :

- L'État a-t-il légalement le droit d'utiliser, même temporairement, les liquidités excédentaires de la sécurité sociale, des régimes de retraite et d'autres fonds

⁷ Le système RBTR est utilisé dans les systèmes bancaires les plus évolués pour effectuer les règlements en temps réel.

⁸ Ce dispositif permet à une entreprise cliente de regrouper (ou de faire créditer) le produit total des ventes (qui peuvent être réalisées par de nombreuses unités géographiquement dispersées) et de cumuler tous les débits imputables aux dépenses dans un seul compte auprès de la banque désignée. Celle-ci procure des services de banque commerciale aux unités opérationnelles de l'entreprise, quel que soit leur emplacement. L'objectif principal est de réduire le montant des encaisses oisives, tout en garantissant qu'il existe assez de liquidités pour honorer les obligations de paiement à un horizon temporel prévisible.

⁹ Les différents types de comptes existant dans le cadre d'un système de CUT, y compris les comptes de correspondants, sont présentés dans la section suivante.

budgétaires spéciaux, en vertu de la fongibilité, pour couvrir ses besoins de trésorerie à court terme, sachant qu'il ne gère ces ressources qu'en qualité d'administrateur?¹⁰

- Y a-t-il un risque que l'État se serve des réserves liquides de ces entités pour financer le déficit budgétaire à court terme, ignorant ainsi les engagements et les obligations légales à long terme, par exemple celle de verser des pensions de retraite?
- Un fonds extrabudgétaire a-t-il un statut juridique distinct et/ou peut-il prétendre à l'autonomie opérationnelle, ce qui justifierait qu'il échappe au CUT?

La bonne pratique internationale consiste actuellement à inclure dans le CUT autant de fonds contrôlés par l'État et de fonds extrabudgétaires que la loi le permet. L'argument principal est que l'État est – ou devrait être – considéré comme jouissant de la cote de crédit la plus élevée du pays, et qu'il serait donc pas optimal de placer ailleurs les actifs de ces entités. D'ailleurs, dans de nombreux pays, la loi prévoit que certains de ces actifs ne peuvent être placés qu'en obligations d'État. Tant que l'État peut démontrer que sa comptabilité est fiable et donne la possibilité de bien distinguer les actifs en question, il ne devrait pas y avoir de raison majeure de laisser les fonds fiduciaires à l'écart du CUT. L'inclusion d'un fonds extrabudgétaire dans le CUT peut poser problème quand il a un statut juridique distinct ou une nature publique spécifique (exemple des caisses publiques d'assurance maladie). Dans de tels cas, il peut être approprié d'employer un moyen indirect pour l'englober dans le CUT, par exemple la technique des comptes de correspondants propres à chaque entité; toutefois, un équilibre doit être trouvé entre la prétention légitime de certaines entités et des fonds extrabudgétaires à l'autonomie opérationnelle, d'une part, et les coûts ou les risques éventuels d'une gestion dispersée des fonds publics, d'autre part.

S'il y a consentement mutuel, un CUT commun à l'État central et aux autorités infranationales peut être créé, mais cela exige un système comptable bien structuré ainsi que des contrôles adéquats pour prévenir les abus. Les autorités infranationales étant en général des entités autonomes (en particulier dans un système fédéral), les englober dans un CUT obligera probablement à trouver un accord pour rémunérer leurs excédents. Si l'accord prévoit l'obligation de financer leurs besoins de liquidités à court terme, cela peut augmenter les risques budgétaires courus par l'État central qui gère le CUT. Mais, si l'accord est jugé souhaitable et conclu, la création d'un CUT destiné aux autorités centrales et infranationales peut aussi prendre la forme de comptes de correspondants. Cette solution a l'avantage de consolider les excédents et les déficits de toutes les entités publiques correspondantes qui participent au système de CUT, réduisant ainsi l'écart global entre les entrées et les sorties de fonds dans l'ensemble des administrations, et, de ce fait, le coût des

¹⁰ Il ne sert à rien d'étendre le champ d'application du CUT si la fongibilité des liquidités n'est pas assurée, car l'emploi des excédents est une condition préalable à l'efficacité du système. Toutefois, cette fongibilité ne doit pas empêcher le correspondant du CUT (un fonds fiduciaire, par exemple) de faire usage de ses propres ressources.

emprunts; néanmoins, l'État central ne doit pas abuser du système en finançant ses déficits au détriment des autorités infranationales.

L'inclusion des entreprises publiques (telles que les définit le *MSFP, 2001*) n'est en général pas souhaitable, car elle peut limiter leur indépendance opérationnelle et rendre moins claire la délimitation entre le secteur des administrations et le secteur public au sens large. Les entreprises publiques offrant des biens et des services aux conditions du marché, les inclure dans le CUT pourrait les empêcher d'appliquer de façon autonome des stratégies de nature commerciale. En outre, elles disposent habituellement d'unités de trésorerie (dotées d'un personnel compétent) qui gèrent efficacement leurs liquidités. Toutefois, si une entreprise publique exerce une fonction administrative, elle doit être désignée comme unité d'administration publique (conformément à la définition du secteur des administrations publiques donnée par *MSFP 2001*); ses activités et ses ressources doivent être intégrées respectivement au budget et au CUT.

Intégration au CUT des fonds des bailleurs

Il est encore fréquent, surtout dans les pays à faible revenu, que les bailleurs et les institutions externes accordant des prêts demandent à l'État de gérer leurs fonds dans des comptes distincts auprès de banques commerciales, et non dans un CUT. Bien que cette pratique ait contribué à une division de la gestion des avoirs liquides de l'État (et de la procédure budgétaire elle-même), les bailleurs /prêteurs ne sont pas susceptibles de changer de comportement à moins que l'on apporte une réponse adéquate à leurs inquiétudes¹¹. Néanmoins, conformément à l'engagement pris par les bailleurs dans la Déclaration de Paris d'utiliser les systèmes nationaux de gestion des finances publiques, l'État devrait encourager les bailleurs officiels à intégrer, dans la mesure du possible, leurs concours dans le CUT¹².

Il existe trois solutions possibles pour intégrer les fonds des bailleurs dans le CUT (l'encadré 1 donne des exemples de la deuxième et de la troisième) :

- ***Leur conversion en monnaie locale lors du transfert sur le principal compte du CUT (meilleure option).*** De cette façon, le système de CUT peut distinguer les fonds versés par les différents bailleurs individuels pour financer des projets particuliers. Cela pourrait, par exemple, prendre la forme d'inscriptions dans des sous-comptes au

¹¹ Le système de gestion des finances publiques (GFP) doit notamment répondre aux préoccupations suivantes des bailleurs pour les convaincre de verser leurs fonds dans le CUT : i) garantir l'emploi de l'aide pour des projets spécifiques (ou le non-détournement des fonds à d'autres fins); ii) pratiquer un certain cantonnement pour éviter des problèmes de liquidité (et assurer des paiements à bonne date pendant l'exécution des projets financés par les donateurs); iii) minimiser l'exposition aux fluctuations ou pertes de valeur de l'aide des bailleurs dues au taux de change (surtout quand le régime de change est instable); iv) assurer la fiabilité des contrôles (sur la gestion des fonds des bailleurs) et des informations données par le système national de GFP.

¹² La Déclaration de Paris encourage l'intégration des fonds de donateurs dans les systèmes nationaux de GFP, qui comprennent le CUT.

sein du CUT. Un CUT libellé en une seule monnaie est techniquement plus facile à gérer.

- ***L'ouverture de sous-comptes distincts libellés en devises au sein du CUT.*** Il pourrait y avoir un compte pour chaque devise ou pour chacune de celles des principaux donateurs. Les comptes de l'État resteraient publiés en monnaie locale, avec conversion des devises au taux de change correspondant.
- ***L'ouverture de comptes en devises hors du CUT, mais avec comptabilisation des flux.*** Certes, cette solution affaiblit le concept de CUT et exige des opérations administratives supplémentaires. Néanmoins, elle permet de comptabiliser et de faire apparaître les flux des bailleurs ainsi que leur utilisation.

Encadré 1. Intégration dans le CUT des fonds des bailleurs

Mozambique. L'accord actuellement en vigueur dans ce pays est un exemple de la seconde option susmentionnée. Suite à l'application d'un système intégré de gestion financière (appelé e-SISTAFE), le gouvernement dispose d'un outil plus efficace de suivi des fonds des bailleurs. Sa mise en place a rendu les partenaires de développement du Mozambique plus désireux d'apporter des fonds sous forme d'appuis budgétaires au lieu de s'en tenir à des financements de secteurs ou de projets spécifiques. Le système e-SISTAFE permet aussi à l'État de lier les financements des bailleurs à des projets particuliers ainsi que de suivre les décaissements correspondants et de les publier. Le gouvernement a récemment créé un CUT distinct, libellé en devises (CUT-ME), qui s'ajoute au CUT en monnaie locale (CUT-MN). C'est une première étape vers l'intégration complète des opérations financées par les donateurs dans e-SISTAFE. Néanmoins, certains bailleurs ayant des doutes concernant les contrôles et les sauvegardes internes prévus par e-SISTAFE, et de la fiabilité des rapports produits par le système, ils ont choisi de continuer à financer leurs projets hors du CUT. En outre, il reste à réaliser l'intégration complète de CUT-MN (compte en monnaie locale) et de CUT-ME (compte en devises).

Cisjordanie et Gaza. L'accord en vigueur en Cisjordanie et à Gaza correspond plus ou moins à la troisième option susmentionnée. Certes, les fonds des bailleurs sont conservés dans des comptes bancaires distincts à l'Arab Bank; néanmoins, les prélèvements effectués sur ces comptes transitent par le CUT ouvert à la Banque de Palestine, de sorte que le Trésor est en mesure de comptabiliser et de publier toutes les opérations de paiement faites à partir de ces fonds. La plupart des bailleurs, à l'exception de l'UE, ont accepté ce mécanisme.

Les bailleurs devraient au moins être encouragés à faire passer les règlements définitifs par le CUT. Ce système peut être qualifié de CUT «fantôme»; en effet, il permet à l'État de comptabiliser les opérations financées par les bailleurs et de les publier quand elles transitent par le CUT, avant que les versements finals soient faits aux fournisseurs, aux bénéficiaires, etc. à partir des différents comptes bancaires ouverts par les donateurs auprès de banques commerciales. Pour appliquer un système de cette nature, il faut un accord-cadre englobant les bailleurs, l'État, la banque centrale (qui gère le CUT) et les banques commerciales (qui gèrent les comptes des bailleurs). Cet accord-cadre doit préciser la procédure, notamment les modalités de traitement des flux des bailleurs et des opérations de paiement, y compris le moment où elles doivent intervenir.

E. Structure du CUT

Bien qu'il y ait plusieurs variantes conformes aux objectifs évoqués ci-dessus, on peut, de manière générale, distinguer deux catégories de structures : la structure centralisée et la structure répartie. Les systèmes de CUT établis dans la plupart des pays se situent quelque part entre ces deux modèles (l'annexe 1 donne divers exemples) et prévoient différents types de comptes bancaires, décrits en détail dans l'encadré 2 ci-dessous.

- Un mécanisme purement centralisé dans lequel tous les encaissements et décaissements de l'État passent par un compte unique, généralement ouvert à la banque centrale.
- À l'opposé, un CUT peut fonctionner même si les organismes publics dépensiers – jusqu'au niveau le plus bas de la hiérarchie – sont autorisés à conserver des comptes courants distincts dans les banques. Mais, dans ce cas, les soldes de tous les comptes doivent être virés à la fin de chaque journée sur le compte principal du CUT.

Le degré de décentralisation d'une structure de CUT est lié à l'autorité dont disposent les diverses entités pour avoir accès aux comptes bancaires de l'État et y effectuer des opérations.

- Dans certains pays, le CUT se compose d'un compte bancaire unique (auquel s'ajoutent des comptes subsidiaires ouverts à la banque centrale), géré par une autorité centralisée (comme le Trésor et ses subdivisions régionales) ou par un certain nombre d'institutions budgétaires. Dans le deuxième cas, les opérations de chaque institution budgétaire sont suivies, comptabilisées et gérées au moyen d'un système bien développé de grand livre.
- En revanche, dans certains pays (la Suède, par exemple), il existe en dehors du compte principal du CUT plusieurs comptes bancaires reliés – qui sont automatiquement soldés en fin de journée. Les ministères dépensiers (y compris les unités déconcentrées) sont autorisés à gérer des comptes distincts. Le CUT est alors organisé de la façon suivante : i) les organismes publics dépensiers détiennent des comptes à la banque centrale ou dans des banques commerciales; dans l'un et l'autre cas, ils doivent être autorisés par le ministre des finances; ii) il s'agit de comptes à solde nul, sur lesquels des fonds sont transférés quand les paiements autorisés sont effectués; iii) les soldes de ces comptes sont automatiquement virés en fin de journée (là où les infrastructures bancaires permettent une compensation quotidienne) sur le compte principal du CUT; iv) la banque centrale consolide les soldes de tous les comptes de l'État en fin de journée.

Des mécanismes spéciaux de comptabilisation peuvent être nécessaires quand le pouvoir de gérer les comptes bancaires de l'État est centralisé; c'est surtout le cas si certaines entités ont l'autorité juridique de conserver des fonds auto-générés ou s'il y a obligation légale de maintenir les fonds des institutions de sécurité sociale à l'écart des autres. Parfois, les bailleurs multilatéraux et/ou bilatéraux, même s'ils acceptent de gérer leur aide dans le

cadre du CUT, peuvent demander la mise en place de tels mécanismes pour cantonner leurs prêts ou leurs subventions. Il faut alors instituer des sous-comptes au sein du CUT et/ou un système d'enregistrement complet tenu par le Trésor pour suivre, comptabiliser et faire apparaître le cheminement de ces flux spécifiques dans les comptes bancaires.

La décision de déléguer – et dans quelle mesure – l'autorité budgétaire aux ministères et aux unités qui dépensent est indépendante de la structure du CUT. Celui-ci est une pièce maîtresse de la gestion de trésorerie dans des pays organisés de façon très différente. Dans de nombreux pays développés où le budget et la comptabilité publique sont très décentralisés, les organismes publics dépensiers exécutent le budget avec beaucoup d'autonomie, mais les soldes existants en fin de journée sur les comptes bancaires de l'État sont virés électroniquement dans le CUT.

L'organisation des opérations bancaires de l'État doit tenir compte de son incidence éventuelle sur la gestion financière des organismes publics dépensiers et doit aussi être efficace en termes de coût. Ainsi, les unités centrales¹³ des ministères ont généralement intérêt à remplacer les comptes bancaires séparés par un compte unique (avec ou sans sous-comptes). Mais, dans les unités régionales déconcentrées, l'organisation du système de paiement doit tenir compte de la situation du pays et de ses infrastructures¹⁴. Toutefois, les régies d'avances à solde non nul sont contraires au principe du CUT et leur utilisation doit être fermement découragée¹⁵.

¹³ On qualifie ici d'«unités centrales» les unités dépensières situées au même endroit que le siège du ministère (c'est-à-dire dans la capitale).

¹⁴ Dans les pays dépourvus de bons systèmes de télécommunication, des considérations pratiques peuvent exiger l'existence d'un nombre limité de comptes bancaires supplémentaires. La difficulté est alors de trouver le meilleur moyen possible de centraliser les encaisses de l'État tout en perturbant au minimum le système de paiement existant, si ce dernier doit être maintenu pour des raisons juridiques et/ou institutionnelles.

¹⁵ En Indonésie, par exemple, on est en train d'intégrer au système de CUT les régies d'avances des ministères dépensiers – il y en a quelque 32 000 – et leurs soldes seront ramenés à zéro en fin de journée. Des procédures efficaces de passation de marchés publics rendent aussi moins nécessaires les régies d'avances, qui sont parfois créées pour assurer le règlement de commandes particulières.

Encadré 2. Les divers types de comptes bancaires dans un système de CUT

Le compte principal du CUT. C'est le compte du Trésor à la banque centrale sur lequel s'effectue la consolidation de la situation de trésorerie de l'État. Il s'agit du compte principal du CUT quand l'organisation de ce dernier dans un pays donné se compose d'une série de comptes liés. Les soldes de tous les autres comptes liés y sont virés. Autrement dit, toutes les recettes de l'État finissent par aboutir sur le compte central du CUT et toutes les sorties de fonds en proviennent.

Les comptes subsidiaires ou sous-comptes du CUT. Ce ne sont pas des comptes bancaires véritablement distincts (au sens où l'on y trouverait des encaisses séparées), mais des sous-comptes spéciaux au sein du principal compte du CUT. Il s'agit d'un dispositif consistant à fusionner un certain nombre d'opérations, qui permet à l'État de maintenir *l'identité comptable distincte ou l'inscription séparée dans les livres* de ses structures budgétaires (ministères et organismes publics responsables). On peut ainsi faire respecter un plafond de décaissement à chaque entité au vu de ces écritures. Les soldes de ces comptes sont compensés avec celui du compte principal du CUT aux fins de la gestion de trésorerie.

Les comptes d'opération. Certains comptes bancaires de l'État, qui ont pour raison d'être la réalisation de transactions bancaires courantes, sont parfois ouverts séparément et structurés comme des comptes d'opération. Ces comptes d'opération distincts peuvent être ouverts à l'intention d'entités administratives qui ont besoin de services bancaires, mais n'ont pas directement accès au compte principal du CUT ou à un compte subsidiaire, et/ou pour effectuer des opérations particulières (par exemple, les fonds à caractère spécial). Un compte d'opération peut prendre la forme d'un *compte à solde nul* ou d'une *régie d'avances*. Il est possible d'imposer un plafond de décaissement (à l'organisme concerné) sur un compte d'opérations donné, dont le respect peut être surveillé par la banque concernée¹.

Les comptes à solde nul (CSN). Quand on a besoin d'un compte d'opération, il fonctionne en général avec un solde nul, ce qui signifie que le solde en fin de journée est viré sur le compte principal du CUT à intervalles réguliers (de préférence quotidiennement). Ces comptes, ouverts dans les banques commerciales, sont utilisés pour effectuer des paiements ou pour recouvrer des recettes (en particulier les recettes non fiscales). En fin de journée, tous les fonds collectés sont déposés dans le CUT. Les banques commerciales procèdent à des règlements pour le compte des différents organismes publics et sont remboursées par le CUT dans un délai de 24 heures. Les CSN sont à bien des égards similaires aux ouvertures de lignes de crédit spéciales; avec ces dernières, les agences budgétaires reçoivent des crédits correspondant au montant des paiements qu'elles peuvent effectuer pendant une période spécifiée, lesquels sont remboursés par prélèvement sur le CUT à la banque centrale. Un CSN a aussi l'avantage d'échapper à la procédure normale de règlement interbancaire pour chaque opération, qui prend souvent beaucoup de temps dans les pays en développement, et de permettre le règlement le jour même, en net, de toutes les rentrées et de tous les paiements qui passent par lui.

Les régies d'avances. Ces comptes d'opération peuvent contenir des liquidités dans la limite d'un montant maximum autorisé et sont soldés de temps à autre. Ils peuvent être nécessaires dans certains cas, notamment quand on dispose seulement de moyens limités de règlement interbancaire. Toutefois, leur nombre doit être minimal et il convient de les transformer progressivement en comptes à solde nul².

Les comptes d'attente. Ces comptes ne sont pas destinés aux opérations bancaires quotidiennes des unités administratives. Un compte d'attente sert simplement à faire transiter des liquidités vers le compte principal du CUT. Ils peuvent s'avérer nécessaires : i) pour suivre le recouvrement de montants importants de recettes et leur rétrocession par le système bancaire; ii) pour faciliter le partage des recettes (répartition de ressources communes obéissant à une formule) entre les échelons des pouvoirs publics dans un système fédéral, conformément aux obligations constitutionnelles et/ou légales³.

Les comptes de correspondants. Un compte distinct est ouvert pour chaque entité correspondante, celle-ci recevant des informations en temps réel sur son solde au sein du CUT. Il convient de prendre des mesures de sauvegarde pour s'assurer que chaque organe administratif correspondant reçoive au moment voulu les fonds nécessaires à l'exécution de son propre budget. La banque centrale (qui gère les comptes du CUT) a l'obligation d'effectuer des paiements à concurrence du solde créditeur d'un compte de correspondant.

¹ La banque accepte les ordres de paiement qui lui sont adressés par les unités dépensières dans une certaine limite définie par le Trésor.

² En tout état de cause, il ne faut pas créer des régies d'avances pour contourner la procédure normale d'exécution du budget (notamment le contrôle préalable à l'autorisation d'effectuer des paiements).

³ Cet objectif peut aussi être atteint en créant un répertoire comptable de trésorerie à cette fin.

F. L'exécution des opérations dans un système de CUT

Une question essentielle se pose : comment articuler la consolidation des soldes des comptes à travers un CUT avec les systèmes d'exécution des transactions et de comptabilisation, lesquels sont soit centralisés, soit décentralisés? Il ne doit pas y avoir confusion entre les problèmes de gestion de trésorerie et les problèmes de répartition des responsabilités en matière de contrôle comptable et d'administration du système de paiement. Un CUT peut fonctionner avec des systèmes d'exécution des opérations et de contrôle comptable centralisés et décentralisés (ou déconcentrés). Toutefois, la faisabilité dépend du niveau de développement technologique du secteur bancaire et de l'État, avec la présence d'un IFMIS et d'un réseau de télécommunication fiable. Dans certains pays en développement et à faible revenu, la médiocrité des infrastructures bancaires et technologiques empêche parfois de conjuguer consolidation des encaisses et décentralisation de l'exécution des paiements. Dans les pays aux infrastructures bancaires sous-développées, la compensation quotidienne des comptes des diverses banques peut s'avérer plus difficile que celle d'une série de comptes ouverts à la banque centrale. La tenue d'un grand nombre de comptes dans les banques commerciales pourrait aussi gêner l'application de procédures appropriées de compensation et de consolidation.

Il existe deux grands modèles d'exécution des opérations, l'un et l'autre pouvant aller de pair avec un CUT centralisé ou réparti.

- Le premier modèle est basé sur l'*exécution centralisée des opérations*. Cela suppose une concentration de l'autorité au Trésor pour procéder aux opérations ainsi que pour accéder au CUT et l'actionner. Dans ce cas, le Trésor (complété dans certains pays par un réseau de trésoriers régionaux) assure les services de paiement des organismes publics dépensiers et est seul habilité à gérer le CUT, y compris les sous-comptes de trésorerie régionaux. Les institutions budgétaires soumettent leurs demandes de paiements à l'autorité centralisée/au Trésor préalablement à leur exécution. Ce modèle de réalisation des opérations peut fonctionner soit avec une structure centralisée de CUT (exemples du Brésil et de la France), soit avec une structure répartie (exemple du Royaume-Uni). Dans les deux cas, seule l'autorité centralisée ou le Trésor gère le compte principal du CUT et les comptes d'opération. Il peut exister des comptes d'opération séparés dans chaque subdivision régionale du Trésor et/ou dans les différentes institutions budgétaires.
- Le deuxième modèle est associé aux *systèmes décentralisés de paiement et de comptabilisation*. Chaque institution budgétaire effectue alors ses propres opérations pendant l'exécution du budget et actionne directement le compte bancaire concerné dans un système de CUT. Ce modèle d'exécution des opérations peut s'accommoder soit d'une structure centralisée de CUT (exemple de l'Inde, où un compte bancaire unique à la Reserve Bank of India, la banque centrale, est complété par des comptes subsidiaires pour enregistrer et contrôler les paiements imputables aux différents ministères dépensiers), soit d'une structure répartie (exemple de la Suède, où chaque

institution budgétaire décentralisée dispose d'un ou de plusieurs comptes d'opération dans une ou plusieurs banques). Mais la conjonction du choix d'une structure décentralisée de CUT et d'un modèle également décentralisé d'exécution des opérations exigerait de disposer d'un réseau de télécommunication et d'un système de règlement interbancaire efficaces et fiables pour compenser les soldes d'une pluralité de comptes d'opération au sein du compte principal du CUT.

Le modèle centralisé

Avec ce modèle, les demandes de paiement sont préparées par chaque agence budgétaire et adressées à une unité centrale spécialisée du Trésor qui se charge du contrôle et de l'exécution¹⁶. Elle gère l'encours des factures. Ce modèle peut créer d'utiles synergies entre la gestion de trésorerie, d'une part, le contrôle des dépenses et la comptabilisation des opérations, d'autre part. Toutefois, la centralisation de l'exécution des dépenses peut aussi être un facteur d'inefficacité, notamment sous forme de coûts de transaction élevés et éventuellement de corruption dans les pays où les systèmes de contrôle sont inadéquats. Il faut aussi se déterminer si l'autorisation de procéder à des engagements est centralisée ou décentralisée dans les différents organismes publics dépensiers. Dans le second cas, des arriérés de paiement peuvent se produire si les systèmes de contrôle des engagements et des paiements ne sont pas bien intégrés (c'est-à-dire si les organismes publics dépensiers procèdent à des engagements bien supérieurs à la limite autorisée des encaisses liquides qui permet d'effectuer les paiements quand les engagements arrivent à échéance).

Bien que ce modèle centralise les fonctions de paiement et de comptabilisation, chaque organisme dépensier est traité comme une entité comptable distincte au moyen d'un système de grand livre du Trésor¹⁷. Par conséquent, les informations relatives aux comptes individuels des organismes publics dépensiers (dont celles qui ont trait à leurs opérations respectives) sont établies et contrôlées en interne par le Trésor, de sorte que le système bancaire n'en a pas connaissance. Avec ce modèle, seule l'unité centrale du Trésor traite avec les banques commerciales, en effectuant les règlements du CUT et en y versant ci les recettes collectées.

L'unité centrale traite toutes les entrées et les sorties de fonds, puis les enregistre ainsi que les encaisses liquides dans le compte approprié du grand livre. Néanmoins, une

¹⁶ Un Trésor centralisé peut aussi avoir des subdivisions (trésoreries régionales ou locales, par exemple).

¹⁷ Un système de comptabilité en partie double (comptabilité de caisse ou d'engagements) utilise un ensemble de comptes liés entre eux. Dans un cadre informatisé, les comptes individuels sont établis et gérés au moyen d'un grand livre du Trésor (GLT). Selon le concept de grand livre du Trésor (ou de grand livre), toutes les opérations sont répertoriées; il peut convenir aux systèmes centralisés ou décentralisés de contrôle comptable et d'exécution des paiements. Le GLT peut aussi être relié aux systèmes informatiques de comptabilisation et de gestion qui existent dans les organismes publics.

partie de la comptabilité budgétaire peut encore être sous la responsabilité des organismes publics dépensiers (surtout lorsque le contrôle des engagements est décentralisé); il faut alors mettre en place des procédures claires pour harmoniser (et rapprocher) les comptes ouverts à la fois par chaque agence et par l'unité centrale de paiement¹⁸.

Le modèle décentralisé

Dans ce modèle, chaque agence budgétaire traite et exécute directement les paiements aux fournisseurs, puis les comptabilise dans un système de CUT. La technologie moderne permet de relier électroniquement les organismes publics dépensiers, la banque centrale, les banques commerciales et le Trésor. Ce dernier fixe une limite – mensuelle ou trimestrielle – au montant total des décaissements d'une agence budgétaire donnée, mais ne contrôle pas les opérations. L'autorité de procéder à des engagements est accordée aux agences budgétaires à intervalles réguliers (en général chaque trimestre) par la Direction du budget, tandis que le Trésor fixe des limites chiffrées aux décaissements souvent pour une période d'un mois¹⁹. C'est un modèle de contrôle centralisé de la trésorerie, mais de responsabilité décentralisée des engagements, des paiements et de la comptabilité. Il rend l'agence dépensière responsable du contrôle et de la gestion internes, tout en conservant la maîtrise de la trésorerie au niveau central au moyen du CUT.

On peut citer comme exemple de modèle décentralisé celui qui fait coexister, au sein de chaque ministère, les sous-comptes du CUT pour le ministère lui-même et les comptes à solde nul pour les différents organismes publics dépensiers. Avec cette variante, les ministères gèrent des sous-comptes du CUT à la banque centrale. Il est possible d'ouvrir divers sous-comptes destinés à différentes catégories d'institutions, chacun ayant ses propres règles de gestion. Il faut assigner à chaque entité dépensière un plafond de décaissements. Pour leur part, les organismes publics dépensiers rattachés à un ministère disposent de comptes d'opération à solde nul autorisés par le Trésor, généralement ouverts dans des banques commerciales, dont le solde est viré automatiquement en fin de journée (si le système bancaire est en mesure de le faire). Des fonds sont transférés au fur et à mesure que les paiements sont autorisés (ou bien on négocie des plafonds de crédit quotidiens). En fin de journée, la banque centrale impute les liquidités au sous-compte de l'institution appropriée dans ses livres afin de faire apparaître le solde de l'ensemble des comptes de l'État intégrés au CUT.

¹⁸ Cela peut être fait en utilisant le grand livre et les livres subsidiaires propres aux différents organismes publics dans le cadre d'un IFMIS. En l'absence d'IFMIS, il faut harmoniser le plan comptable et les procédures comptables employés par l'unité centrale de paiement et par les différents organismes publics dépensiers. Ainsi, pour traiter ce problème, plusieurs pays d'Asie centrale (comme la Géorgie et l'Ouzbékistan) sont en train de mettre au point un plan comptable unifié à l'usage du Trésor centralisé et de chaque unité dépensière.

¹⁹ Si une entité n'a pas directement accès à un système de comptabilisation informatisé et en réseau, le Trésor peut lui procurer ce service. Mais le système IFMIS doit comprendre des contrôles automatiques pour vérifier que les opérations s'effectuent dans le respect de la compétence budgétaire et des plafonds fixés, et pour refuser un engagement ou un paiement si la compétence déléguée est insuffisante.

Dans le modèle décentralisé, le virement d'un grand nombre de soldes de comptes bancaires peut poser problème et entraîner des erreurs, surtout si ces comptes se trouvent dans différentes banques. Les virements quotidiens sont difficiles à gérer en raison du temps nécessaire pour évaluer le montant de liquidités à renvoyer le jour suivant, afin d'exécuter les paiements qui, pour une raison quelconque, ne l'ont pas été à la date prévue. Pour bien fonctionner, ce modèle exige une compensation électronique rapide des paiements et, idéalement, l'existence d'un système RBTR.

L'efficacité de chaque modèle, y compris son aptitude à donner immédiatement des informations, dépend de la disponibilité de données sur les recettes et les dépenses aux différents stades de l'exécution du budget. Avec des moyens manuels, le modèle centralisé serait en mesure de produire tout de suite des informations sur les paiements et les dépenses. Mais celles qui concernent l'encours des engagements et des montants à payer (nécessaires à la programmation et à la gestion de la trésorerie) risquent d'être encore indisponibles au niveau central si elles se trouvent dans les différents organismes publics dépensiers. Dans un cadre informatisé, surtout avec un IFMIS complet, le suivi des opérations aux différentes étapes d'exécution du budget et leur diffusion ne devraient pas poser problème, que le modèle choisi soit centralisé ou décentralisé.

Il existe aussi d'autres modèles plus décentralisés que l'on ne peut en pratique considérer comme des modèles de CUT. Dans certains pays, par exemple, les institutions budgétaires ont leurs propres comptes à la banque centrale ou dans une banque commerciale sur lesquels la banque centrale transfère des fonds. Ces transferts sont comptabilisés en charges même si le paiement aux bénéficiaires finals intervient ultérieurement, ce qui signifie que les fonds peuvent rester durablement dans le compte de l'institution en question. Puisque ce modèle permet de conserver des encaisses oisives dans des comptes bancaires, ce n'est manifestement pas un CUT.

II. RECETTES, PAIEMENTS ET PROCEDURES COMPTABLES DANS UN SYSTEME DE CUT

Depuis quelques dizaines d'années, le progrès technologique joue un rôle important dans l'évolution des pratiques bancaires des États²⁰. Le traitement des chèques s'est accéléré et les systèmes de paiement électronique se sont développés; l'existence dans les banques commerciales de réseaux électroniques permet de virer quotidiennement les soldes avec beaucoup d'efficacité et à un coût minime.

²⁰ Ainsi, «le système bancaire a créé de nouveaux produits qui permettent aux déposants d'avoir accès à des informations en temps réel sur le solde de leurs comptes et de virer des fonds électroniquement» (Larson et Corinne, 2007).

A. Recouvrement des recettes

La plupart des pays s'adressent aux banques commerciales pour recouvrer les recettes publiques en échange d'une rémunération. La meilleure pratique internationale consiste à ce que les banques transfèrent les fonds collectés sur le compte principal du CUT le jour même, ce qui supprime l'une des causes des délais de transit. Les banques sont rémunérées à la commission pour le service rendu, en fonction du nombre d'opérations exécutées. Le montant de la commission est habituellement fixé par appel d'offres²¹. Quand il existe un système RBTR permettant aux banques commerciales de travailler en réseau avec les autres banques et la banque centrale, la commission est négociable et réduite à un faible montant. Dans certains pays, on rémunère les banques de leurs services de rétrocession des recettes en les autorisant à les conserver pendant quelques jours²². Ce mode de rémunération, non transparent, n'indique pas clairement le coût des services de recouvrement de recettes assurés par les banques. Elles mettent à profit les délais de transit pour investir dans des titres productifs d'intérêts, ce qui fausse à l'évidence la structure et le concept du CUT.

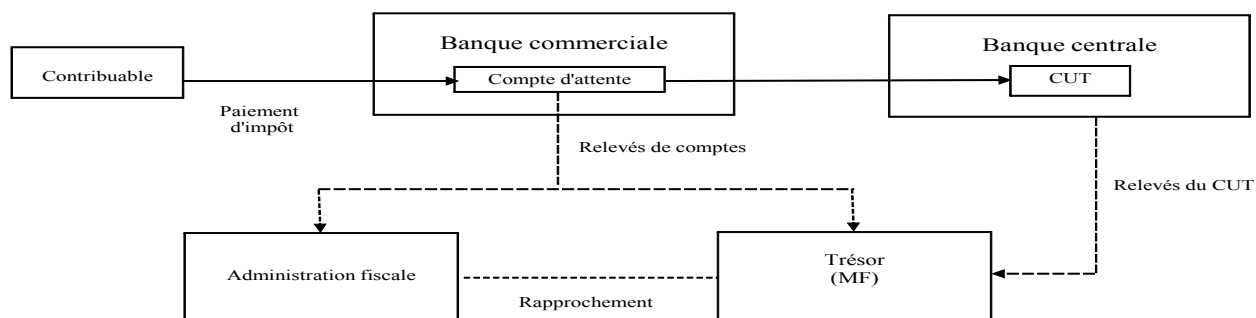
Le graphique 1 décrit un circuit simple des recettes publiques. Le contribuable verse les fonds sur un compte d'attente²³ d'une banque commerciale. Ils sont automatiquement déposés à intervalles réguliers sur le CUT ouvert à la banque centrale (par exemple à la fin de la journée comptable ou plus fréquemment si l'on utilise un système RBTR). Chaque jour, la banque adresse un relevé de compte (idéalement sous forme électronique pour faciliter le rapprochement) à l'administration fiscale et au Trésor, qui est utilisé pour effectuer des rapprochements avec les données concernant les contribuables (administration fiscale) et avec le CUT (ministère des finances/Trésor). Comme on l'a vu, un système RBTR peut permettre d'opérer des virements en cours de journée des comptes des contribuables vers le CUT, via les comptes ouverts dans les banques commerciales.

²¹ Une option possible consiste à obtenir des offres concurrentielles pour les services de rétrocession des recettes publiques et, à partir de là, à déterminer le tarif unitaire de chaque opération électronique. On peut ensuite appliquer ce tarif uniformément à toutes les banques participantes.

²² En Colombie, par exemple, les banques qui recouvrent des recettes publiques sont autorisées à les conserver pendant 15 jours avant de les verser au CUT.

²³ Les comptes d'attente servent en général à recouvrer les recettes fiscales, tandis que les comptes à solde nul sont utilisés pour recevoir les recettes non fiscales et les transférer automatiquement sur le CUT à intervalles prédéterminés.

Graphique 1. Circuit des recettes publiques



Dans les pays où le système bancaire ne dispose pas d'un vaste réseau d'agences et où les infrastructures de télécommunication sont inadéquates, le Trésor risque de devoir recouvrer les recettes par le canal de ses unités régionales. Il arrive qu'il passe contrat avec des sociétés privées (non bancaires) pour qu'elles les recouvrent dans les zones géographiquement éloignées. Ces difficultés portent sensiblement atteinte au concept de CUT, mais on ne peut y remédier qu'en créant des infrastructures de banque électronique.

B. Exécution des paiements

Le principal objectif d'un mécanisme de décaissement est d'honorer les obligations de paiement de l'État à bonne date et de façon efficace, tout en réduisant les possibilités de fraude et de vol.

Dans les systèmes de trésorerie manuels ou semi-automatiques, les procédures de paiement sont lentes. Beaucoup de pays en développement ont des systèmes de gestion financière et des infrastructures de télécommunication rudimentaires, couplés à des systèmes de trésorerie manuels ou semi-automatisés (souvent non intégrés) et à des capacités limitées en matière de télécommunication. Dans ces pays, les ordres de paiement passent souvent par les trésoreries régionales ou locales avant d'être transmis pour exécution par prélèvement sur le CUT. De ce fait, la procédure de paiement est plus lente qu'avec des systèmes complètement automatisés.

Un système de trésorerie informatisé (tel qu'un IFMIS) et des infrastructures de télécommunication évoluées permettent de virer électroniquement des fonds du CUT sur le compte du destinataire, ce qui élimine les délais de paiement et les encaisses oisives, et réduit ainsi les risques opérationnels. Comme pour le recouvrement des recettes, le Trésor doit notamment avoir pour objectif de supprimer ou de raccourcir les délais de paiement. La bonne pratique internationale consiste à automatiser les procédures de paiement et à adopter un système électronique, avec versement direct sur le compte bancaire du bénéficiaire. De nombreux États offrent le dépôt direct (des traitements, des pensions de

retraite, etc.) sur les comptes des agents et des pensionnés. Ce procédé est efficace et moins exposé à la fraude que d'autres solutions comme les règlements en numéraire ou par chèque²⁴.

Le paiement par chèque présente des avantages, mais aussi de sérieux inconvénients.

Les chèques laissent certes des traces matérielles. Toutefois, ils ralentissent les décaissements en raison des délais entre l'émission, l'encaissement et la compensation, qui provoque aussi dans certains cas des délais de transit significatifs. Les opérations par chèque donnent lieu à de nombreuses malversations. L'établissement et la délivrance des chèques est un processus coûteux qui peut aussi entraîner des erreurs, d'où la nécessité d'une procédure de rapprochement distincte; tout cela réduit l'efficacité du système de gestion de la trésorerie. Enfin, il arrive que des chèques soient volés ou abîmés. Il ne faut pas en conclure que les systèmes de paiement électronique ne puissent eux aussi faire l'objet de fraude; ils nécessitent des mesures de prévention : solides contrôles internes, mots de passe, restrictions à l'accès et aux autorisations, pour empêcher que l'on s'introduise dans les systèmes qui déclenchent les virements de fonds.

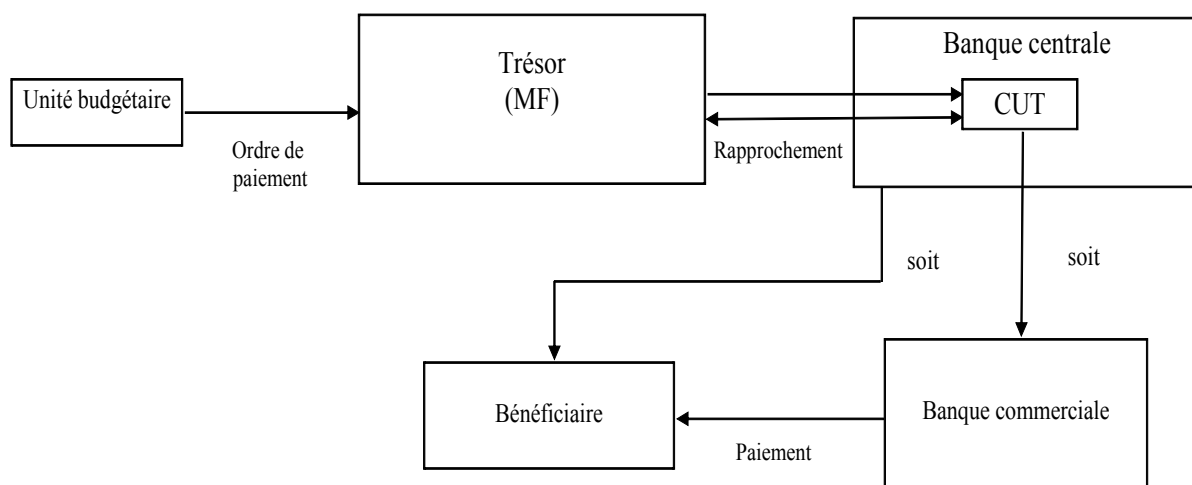
Certains pays ont décidé d'effectuer les paiements de montant élevé par virement bancaire direct du Trésor (sur le compte du bénéficiaire), alors que ceux de moindre montant font l'objet de chèques tirés sur les comptes à solde nul ouverts dans les banques commerciales, le règlement et le rapprochement s'opérant sur le CUT. On a aussi souvent recours aux virements bancaires directs pour le versement des traitements et des pensions de retraite. Dans ce cas, le Trésor accepte qu'une banque ou un établissement financier dépose directement les fonds sur les comptes bancaires d'une liste agréée d'agents publics (fondée sur les effectifs employés) et de retraités.

La faisabilité d'un règlement quotidien entre les CSN des institutions budgétaires et le compte principal du CUT dépend de la technologie utilisée pour les règlements interbancaires (par exemple règlements électroniques, par télécopie ou d'autres façons) ainsi que du système électronique et/ou manuel employé par la banque centrale pour la compensation avec les banques commerciales (annexe II).

Le graphique 2 décrit une procédure de centralisation des paiements par le Trésor. Les unités dépensières adressent les demandes de paiement (ordres de paiements (OP)) au Trésor qui les compare aux limites autorisées et les exécute par prélèvement sur le CUT au moyen de l'un des systèmes interbancaires de paiement. Les fonds sont déposés sur le compte du bénéficiaire dans une banque commerciale.

Graphique 2. Centralisation des paiements par le Trésor à partir du CUT

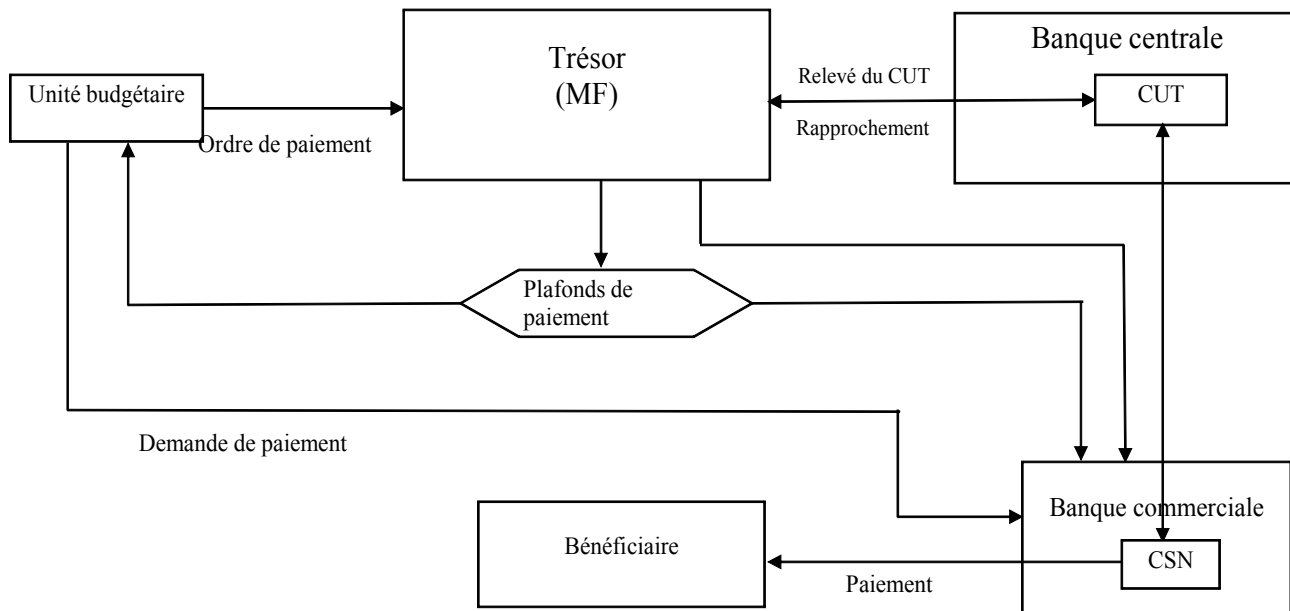
²⁴ En Argentine, par exemple, «l'État favorise l'usage de cartes de paiement et de crédit en offrant des incitations fiscales et en encourageant fortement l'emploi de cartes prépayées» (EIU, 2005, p. 16).



On peut aussi appliquer une procédure de paiement centralisée au moyen de comptes à solde nul dans les banques commerciales. Une unité dépensière adresse les OP à l'unité centrale du Trésor aux fins d'autorisation. Le Trésor n'effectue pas lui-même le paiement, mais notifie à la banque commerciale le plafond de décaissement sur le CSN de l'unité dépensière. Celle-ci remet alors à la banque commerciale l'OP approuvé par le Trésor. La banque compare l'OP au plafond de décaissement autorisé par le Trésor et, s'il s'inscrit dans cette limite, règle le bénéficiaire et se fait rembourser par le CUT. Le Trésor rapproche les remboursements opérés à partir du CUT de ses registres d'OP autorisés.

Dans un système décentralisé, les différents organismes publics dépensiers vérifient les OP et les adressent directement aux banques commerciales pour qu'ils soient exécutés par prélèvement sur les CSN, comme l'illustre le graphique 3 ci-dessous. Ainsi, le contrôle de chaque opération de paiement est décentralisé, mais un contrôle de trésorerie centralisé a lieu sous forme de plafonds globaux de décaissement assignés par le Trésor ou le ministère des finances à tous les CSN. Ces plafonds sont notifiés aux banques commerciales et aux contrôleurs des paiements placés dans les organismes publics dépensiers.

Graphique 3. Décentralisation des paiements au moyen des CSN



Si les banques commerciales assurent la réalisation des opérations, les stratégies suivies pour obtenir d'elles des services d'exécution des paiements et de rétrocession des recettes doivent être formulées avec soin; il faut prendre en considération l'étendue du réseau de la banque, la qualité du service et l'exposition au risque. Lorsque les autorités veulent que le contribuable puisse régler ses impôts à la banque de son choix, la stratégie en matière de services de rétrocession des recettes n'est pas la même que pour les services d'exécution des paiements. Ainsi, la rémunération des banques offrant les premiers pourrait se référer au prix unitaire des opérations électroniques au lieu d'être liée à leur valeur globale²⁵.

C. Comptabilisation par un système de grand livre du Trésor

La comptabilité publique doit être conçue de façon à enregistrer toutes les opérations et à appréhender les informations utiles, indépendamment de la nature des mouvements de fonds dans des comptes bancaires particuliers²⁶. On peut en pratique rencontrer des problèmes pour parvenir à ce résultat. Dans de nombreux pays disposant de systèmes

²⁵ Et il faudrait faire payer des pénalités en cas de retard dans le virement des fonds publics sur le CUT.

²⁶ Autrement dit, les différentes catégories d'opérations de trésorerie (réception ou décaissement de fonds) qui passent par le même compte bancaire peuvent exiger divers traitements comptables et doivent être répertoriées distinctement au moyen d'un système de comptes liés.

comptables manuels, il n'existe pas de système complet de grand livre du Trésor (GLT), de sorte qu'une bonne part des informations nécessaires à l'établissement de la comptabilité budgétaire et financière provient encore des comptes bancaires de l'État; il s'agit, par exemple, des informations propres aux organismes publics dépensiers, aux lignes budgétaires etc. Si l'on envisage la mise en place d'un Système intégré d'information sur la gestion financière (IFMIS) utilisant l'informatique, il comprendra un grand livre du Trésor. Les systèmes de GLT comportent habituellement plusieurs strates de sous-comptes qui retracent toutes les catégories d'opérations de trésorerie : rentrées, sorties, financement et placement des encaisses excédentaires²⁷.

En fonction de ses modalités d'application, un mécanisme de CUT peut avoir des conséquences pour le système comptable. Deux problèmes en particulier doivent être résolus :

- D'abord, on risque de perdre des informations financières importantes si les comptes bancaires des agences budgétaires sont clos dans le cadre de la mise en œuvre du CUT. Dans certains pays, par exemple, celle-ci a obligé à ajouter des codes donnant les informations géographiques et organisationnelles requises. Il convient de réexaminer l'adéquation de la codification utilisée dans le plan comptable (y compris celle qui est employée dans un IFMIS).
- Ensuite, la création d'un CUT peut obliger à modifier les systèmes et les procédures comptables, en redistribuant les fonctions et responsabilités entre l'unité centrale de trésorerie, les ministères, les organismes publics, etc. Selon l'organisation du CUT, le Trésor ou les ministères et organismes publics, ou encore les deux, tiendront la comptabilité initiale, par exemple les livres de caisse, et seront chargés de rapprocher les comptes bancaires. Le système comptable doit aussi être en mesure de suivre et de contrôler les crédits annuels ainsi que les dotations mensuelles ou trimestrielles alloués aux organismes publics dépensiers.

Il est possible de créer un CUT sans IFMIS, mais ce dernier lui donnera plus d'efficacité. Comme on l'a déjà indiqué, les avantages du recours à un IFMIS comprennent la possibilité d'y créer un nombre quelconque de sous-comptes nécessaires à la gestion financière. L'IFMIS doit aussi assurer l'interface électronique entre le Trésor et les

²⁷ Le module GLT d'un IFMIS doit donc être en mesure de remplir les fonctions suivantes : i) enregistrement de la totalité des paiements et des opérations de trésorerie (virements de compte à compte, virements sur des comptes de dépôt et autres opérations de placement, virements sur le compte principal du CUT à la banque centrale, etc); ii) suivi permanent des liquidités dans les comptes bancaires; iii) virements de fonds sur des comptes bancaires hors du système CUT (par exemple fonds de caisse, salaires, pensions, etc); iv) rapprochement des écritures quotidiennes dans le GLT et dans les livres comptables subsidiaires avec les mouvements de fonds du CUT, y compris le rapprochement quotidien et mensuel des comptes bancaires (les CSN par exemple) des organismes publics dépensiers; v) établissement de situations résumées des opérations aux fins de communication et de contrôle.

organismes publics dépensiers d'une part, et le système bancaire (dont les banques commerciales assurant des services de paiement), d'autre part, afin de réduire les coûts de transaction liés aux paiements et aux transferts de recettes par voie électronique.

Un IFMIS couplé à un grand livre du Trésor peut fonctionner avec n'importe quel modèle d'exécution des opérations. Toutefois, la faisabilité (surtout dans un dispositif décentralisé) dépendra du stade de développement technologique du système bancaire ainsi que de l'organisation comptable et bancaire de l'État. Elle exigera aussi les éléments suivants : installation d'un réseau de télécommunication efficace et fiable pour lier en temps réel toutes les institutions budgétaires au système; redéfinition des procédures existantes pour assurer l'exercice des fonctions de contrôle dans un cadre automatisé; renforcement des capacités et formation à l'usage du système; adhésion à un plan de maintenance bien conçu pendant tout son cycle de vie.

Lors de la conception d'un IFMIS, il faut aussi parvenir à créer une interface appropriée entre le CUT et les systèmes d'exécution et de comptabilisation des opérations, qu'ils soient centralisés ou décentralisés²⁸. L'introduction du transfert électronique de fonds (TEF) permettrait d'effectuer directement des paiements à partir du compte principal du CUT, surtout ceux de montant élevé destinés aux fournisseurs, ou d'effectuer à intervalles réguliers des opérations à grande échelle (comme le versement des salaires).

Rapprochement des comptes bancaires

Le CUT facilite un rapprochement complet entre la comptabilité publique et les états de trésorerie établis par la banque centrale et les banques commerciales, généralement au moyen de mécanismes automatisés²⁹. Chaque jour, toutes les banques concernées doivent communiquer à l'administration fiscale et au Trésor des relevés de compte à rapprocher des comptes des contribuables et du GLT. Les données relatives aux dépenses établies par le Trésor et les unités dépensières doivent faire l'objet d'un rapprochement intégral avec les données relatives aux opérations bancaires. On doit aussi rapprocher les flux parallèles, mais liés, de données sur les opérations. Au niveau des organismes publics, d'abord, les chèques émis doivent être rapprochés de ceux qui sont réglés par les banques; au Trésor, ensuite, les rentrées provenant des banques doivent être rapprochées des chèques payés par les

²⁸ On se reportera à la note technique du Département des finances publiques du FMI et au manuel intitulé *Conceptual Design of an IFMIS* (Conception d'un IFMIS) de A. Khan et M. Pessoa.

²⁹ Le rapprochement des comptes bancaires est important pour gérer et comptabiliser les opérations de l'État passant par le système bancaire. L'avantage d'un rapprochement avec les états établis par les banques est de permettre de vérifier que le montant des avoirs liquides qu'indique le Trésor (à partir de ses propres livres) correspond à celui qui apparaît dans la comptabilité des banques. La transparence budgétaire oblige aussi à procéder à un rapprochement périodique (normalement mensuel) entre les états établis par les banques et les données comptables de l'État (*Manual on Fiscal Transparency* - Manuel sur la transparence des finances publiques, p. 55, 2007, FMI).

contribuables et les soldes des comptes bancaires comparés aux opérations des organismes publics dépensiers. S'il existe des infrastructures de télécommunication adéquates, le Trésor doit être relié électroniquement à la banque centrale et aux banques commerciales pour permettre la transmission électronique des ordres de paiement, la réception électronique des relevés bancaires et l'échange d'informations pour faciliter un rapprochement automatique avec les comptes bancaires.

D. Gestion de la trésorerie

Le CUT doit être complété par une gestion de trésorerie en amont. Celle-ci a pour condition préalable une programmation prospective des liquidités et suppose la mise au point d'une stratégie de rémunération des excédents et de financement des déficits à caractère temporaire. L'objectif général d'une gestion de trésorerie efficace est de réduire autant que possible les soldes créditeurs moyens de l'État (en tenant compte des écarts inattendus par rapport à des prévisions raisonnablement exactes), cela afin d'éviter des emprunts superflus et de maintenir les liquidités à un montant aussi stable que possible³⁰.

De nombreux pays avancés s'efforcent de limiter le plus possible les avoirs liquides détenus dans le CUT en cherchant activement à atteindre un solde minimum (encadré 3). Lorsque le Trésor réussit à stabiliser le solde du CUT au niveau qu'il vise, l'incidence des opérations budgétaires de l'État est largement neutralisée pour le marché et la politique monétaires, ce qui simplifie la gestion de la liquidité. Ce résultat peut être atteint au moyen de divers instruments qui permettent à l'État de placer ses excédents sur le marché ou de se procurer rapidement des fonds, en cas de besoin imprévu. Il sera difficile à beaucoup de pays en développement et à faible revenu (PBR) de fixer des soldes en l'absence d'un marché interne développé de titres d'État à court terme ou d'accords avec les banques commerciales prévoyant l'octroi à brève échéance de prêts au Trésor. Toutefois, l'avènement d'une politique active de ciblage des soldes de trésorerie doit être un objectif à long terme, applicable quand les conditions préalables nécessaires seront réunies.

Après la création d'un CUT et la fixation d'un objectif de solde, il faut élaborer une stratégie de placement des excédents et de couverture des besoins temporaires de liquidités. Elle doit prévoir des options d'investissement sur courte et sur longue période³¹. La gestion des encaisses excédentaires et des emprunts à court terme peut être confiée soit à une unité spécialisée du ministère des finances, soit à la banque centrale en vertu d'un accord

³⁰ Cette question est évoquée de façon plus approfondie dans *Technical Manual on Modernizing Cash Management* de I. Lienert (2009).

³¹ Les options de placement à plus long terme des encaisses oisives comprennent : i) les dépôts à taux d'intérêt fixe d'une durée spécifique à la banque centrale pour placer les liquidités dont on n'a pas un besoin immédiat; ii) les dépôts productifs d'intérêts sur le compte d'opération du Trésor ; iii) les dépôts dans les banques commerciales; iv) les fonds souverains. Le choix dépend surtout de la durée pendant laquelle les actifs doivent être conservés.

lui faisant jouer le rôle d'agent budgétaire. Dans les pays en développement, le ministère des finances et le Trésor sont souvent dépourvus de l'expertise nécessaire pour effectuer des opérations sur le marché monétaire et ont tendance à déléguer cette fonction à la banque centrale. En effet, les opérations sur le marché monétaire sont pour celle-ci une activité habituelle qui entre dans le cadre de sa politique monétaire. Mais, comme c'est le cas de toutes les activités d'agent budgétaire effectuées par une banque centrale, il est indispensable que ces transactions soient clairement distinguées de la conduite de la politique monétaire.

Encadré 3. Le ciblage des soldes dans le cadre du CUT

De nombreux pays avancés ont adopté un système de ciblage des soldes au moyen du CUT. Les instruments et méthodes utilisés à cette fin diffèrent beaucoup.

Réglage approximatif ou réglage fin

La plupart des pays commencent par une procédure de «réglage approximatif». Elle consiste essentiellement à employer des bons du Trésor ou d'autres instruments d'emprunt à court terme pour compenser les flux de la trésorerie publique (entrant et sortant du marché) dans le bilan de la banque centrale. Le réglage fin prend la forme d'une politique plus active qui recourt à davantage d'instruments pour cibler quotidiennement avec exactitude les soldes du CUT.

Quels sont les pays appliquant le réglage fin?

Dans la zone euro, la conduite de la politique monétaire par la banque centrale européenne (BCE) oblige les pays membres à gérer leur solde à la banque centrale nationale en vue d'atteindre une cible chiffrée – et cela pour que l'effet éventuel des flux de la trésorerie publique sur les conditions du marché monétaire soit compensé au sein du secteur bancaire et n'ait pas à être pris en compte par les opérations de politique monétaire de la BCE. D'autres pays, tel que la Suède et le Royaume-Uni, ont adopté une démarche similaire.

Quels sont les instruments utilisés?

Les pays emploient différents instruments, notamment les bons du Trésor et les effets commerciaux. Certains, comme les États-Unis, recourent à des bons spéciaux, dits de gestion de trésorerie («cash management bills»), émis dans le cadre du financement de la dette publique. Si l'on s'attend à de substantielles sorties de fonds, par exemple dans une semaine, il est possible de procéder rapidement à une émission supplémentaire de ces titres. Le réglage fin peut faire appel à toute une gamme d'instruments, dont les pensions livrées, les dépôts garantis et les engagements de prêt de banques commerciales.

Quelques exemples de soldes ciblés

En France, le solde quotidien ciblé s'élève à 100 millions d'euros, un montant assez insignifiant en comparaison des flux intra-journaliers qui dépassent 22 milliards d'euros (chiffres de 2006). La Suède a adopté une cible de solde nul dans le cadre de sa politique. À la suite d'une réforme opérationnelle de la politique monétaire, intervenue en 2006, le Royaume-Uni est passé d'une cible quotidienne de 200 millions de livres sterling à une cible hebdomadaire fixée en commun par le Bureau de gestion de la dette et la Banque d'Angleterre.

III. MISE EN PLACE DU CUT

A. Conception

Il ressort des sections précédentes que les paramètres essentiels suivants influent sur la structure d'un CUT dans un contexte national spécifique :

- Le stade de développement du système bancaire, notamment les technologies utilisées et la couverture géographique;
- Le degré souhaité de centralisation (ou de décentralisation) de l'exécution des opérations;
- L'existence d'un besoin de comptes d'opération propres aux organismes publics;
- L'existence d'un besoin de comptes d'attente (surtout pour le recouvrement des principaux flux de recettes);
- L'interface requise entre l'exécution et la comptabilisation des opérations, d'une part, et le mécanisme du CUT, d'autre part;
- Les procédures de rapprochement des comptes bancaires;
- Les systèmes de règlement et de compensation interbancaires en vigueur;
- Les changements nécessaires du plan comptable/du système de grand livre du Trésor ainsi que des procédures comptables qui leur sont liées;
- L'existence d'un IFMIS.

Plus précisément, la structure du CUT et le calendrier de son application doivent permettre de répondre aux questions suivantes :

- Faut-il ouvrir des *comptes bancaires séparés réservés à certaines recettes* pour les principales sources de rentrées fiscales et douanières? C'est une pratique normale dans de nombreux pays où existent des dispositifs de recouvrement des recettes tels que le recours aux réseaux des banques commerciales.
- Faut-il des *comptes d'attente* ayant d'autres fins que le recouvrement des recettes?
- Un *règlement quotidien* entre les CSN des institutions budgétaires et le compte principal du CUT serait-il techniquement faisable? Comme on l'a vu, cela dépend de la technologie utilisée pour les règlements interbancaires et du système employé par la banque centrale pour la compensation des crédits et des débits avec les banques commerciales.
- Comment répartir les rôles et les responsabilités (entre ministères, organismes publics dépensiers, banques commerciales, banque centrale et Trésor) et comment organiser le *rapprochement* des comptes bancaires dans le cadre d'un mécanisme de CUT?
- Faut-il prévoir des *dispositifs spéciaux* – fonds de caisse et régies d'avances, par exemple – à l'intention des institutions budgétaires géographiquement éloignées et n'ayant pas accès à un réseau bancaire?

- Quelle doit être *l'interface appropriée* entre le CUT et les systèmes d'exécution et de comptabilisation des opérations, selon que ces derniers sont manuels ou électroniques?
- Quelles procédures spécifiques d'exécution, d'enregistrement et de communication des opérations faut-il mettre en place pour permettre la consolidation des données budgétaires au niveau des organismes publics, des ministères et de l'ensemble des administrations après la clôture des comptes bancaires des organismes publics destinée à faire fonctionner le CUT (en conséquence de quoi les opérations entre ministères et entre organismes publics seront considérées comme *non bancaires*)?
- Quelle méthode comptable faut-il adopter pour intégrer à la structure du CUT les soldes des fonds extrabudgétaires légalement constitués et pour permettre à l'État de conserver leur *identité comptable distincte*?
- Quelle serait la stratégie appropriée pour obtenir des banques commerciales, en échange d'une rémunération, des services d'*exécution des paiements* et de *rétrocession des recettes*? Les *paiements électroniques directs* à destination et en provenance du CUT sont par exemple communs, même dans les pays en développement où les infrastructures bancaires permettent le transfert électronique de fonds (TEF).

B. Conditions préalables

Les pouvoirs publics doivent tenir compte des conditions préalables à la création d'un CUT. En leur absence, la mise en place a peu de chances d'être réussie, comme le montre l'expérience de nombreux pays. Si certaines sont impératives et doivent exister dès le départ, d'autres peuvent être remplies parallèlement à l'introduction du CUT. Le succès de celui-ci nécessite également l'existence de mécanismes et de procédures de trésorerie efficaces. La création du CUT et la réforme de la trésorerie doivent donc être considérées comme formant un tout.

Il y a au moins trois grandes conditions préalables à la création d'un CUT :

- **Établissement d'un inventaire des comptes bancaires existants.** Dans les pays où l'organisation des opérations bancaires de l'État est morcelée, le processus de création d'un CUT doit commencer par un recensement des comptes bancaires de toutes les entités administratives³². Après le recensement, il faut faire un inventaire complet des comptes ouverts par les entités publiques (par nature, catégorie et solde). Cela facilitera le classement des comptes en vue de leur éventuelle clôture ou fusion avec le CUT.

³² C'est indispensable, car, dans certains pays, les ministères et les autres agences administratives ont ouvert des comptes bancaires dont on ignore le nombre; jusqu'à leur inclusion dans le CUT, la structure de ce dernier est incomplète. L'existence de comptes inconnus ou dissimulés met sérieusement en péril les objectifs généraux du CUT et les avantages en termes de transparence qui y sont liés.

- **Soutien politique.** L'instauration d'un CUT peut exiger des décisions difficiles, comme la fermeture des comptes d'organismes budgétaires (échappant au contrôle du Trésor), qui sont de nature à susciter une forte opposition. Pour réussir, la réforme instituant le CUT doit être appuyée clairement et fermement par les plus hautes instances de l'État. Il est utile que le Cabinet prenne la décision de lancer et d'appuyer les réformes en ce domaine.
- **Obligations légales et réglementaires.** Le cas échéant, il est nécessaire de modifier le cadre juridique pour permettre la mise en place du CUT. Celle-ci doit s'accompagner de la clôture des comptes bancaires irréguliers des ministères et unités budgétaires, tandis que l'autorité juridique d'ouvrir des comptes à caractère public doit être attribuée au ministère des finances.
- **Besoins technologiques.** Le système bancaire doit disposer des capacités technologiques lui permettant de participer au fonctionnement du CUT et de communiquer ses opérations avec celui-ci. En fait, la décision de créer le CUT peut amener les banques à acquérir la technologie requise puisque leurs services seront rémunérés.
- **Existence d'un système de règlement interbancaire.** Cela comprend un mécanisme de compensation des paiements de petit montant, un système RBTR à la banque centrale et la connexion à celui-ci des grandes banques commerciales. Ce point est particulièrement important si la structure du CUT est décentralisée. Le Trésor peut être aussi connecté au système RBTR.
- **Existence d'une interface appropriée entre le Trésor et le réseau bancaire.** L'interface entre le Trésor, les organismes publics dépensiers et le réseau bancaire doit être acceptée par toutes les parties prenantes et officialisée sous forme d'accords. Ces accords doivent prévoir les modalités d'émission des ordres de paiement/des chèques ainsi que les mécanismes d'inscription des opérations et de rapprochement des comptes. L'interface électronique entre le Trésor et le réseau bancaire au moyen d'un IFMIS faciliterait le fonctionnement d'un CUT complètement centralisé. Sa mise en place doit être décidée pendant la phase de conception du CUT et de l'IFMIS.
- **Existence d'un plan comptable complet.** Du fait de la création d'un CUT, certaines informations émanant actuellement du système bancaire seront probablement perdues. Si ces données présentent un intérêt pour la gestion budgétaire, elles doivent figurer dans le plan comptable qu'il faudra donc peut-être modifier. Cela devra aussi être effectué dans la phase de conception du CUT et de l'IFMIS.
- **Développement des capacités des utilisateurs du CUT.** Les futurs utilisateurs du système de CUT, tant au ministère des finances/au Trésor que dans les organismes publics dépensiers, devront être formés aux nouvelles procédures et applications. Il convient que cette formation soit coordonnée soigneusement avec l'instauration du

CUT. Il faudrait aussi réaliser un manuel décrivant les procédures d'encaissement et de paiement dans le cadre du CUT.

C. Problèmes de mise en œuvre

Compte tenu de ce qui précède, la mise en œuvre du CUT doit comporter les mesures suivantes à titre principal :

- Le MF/Trésor doit élaborer un projet exhaustif d'application du CUT traitant toutes les principales exigences fonctionnelles et techniques, recensant les éventuelles modifications nécessaires des lois et règlements existants, et spécifiant les nouvelles procédures d'encaissement et de décaissement.
- Il faut aussi concevoir des modèles révisés de communication par les banques des opérations des administrations dans le cadre du CUT. Les situations quotidiennes produites par les banques doivent comprendre notamment le montant des soldes d'ouverture et de clôture ainsi qu'un résumé des opérations d'encaissement et de décaissement. Il faut aussi mettre au point un formulaire approprié pour les rapports mensuels agrégés.
- Il convient de procéder à un basculement ordonné des comptes détenus dans les banques commerciales vers le CUT, de façon à perturber le moins possible la liquidité du système bancaire et la politique monétaire.
- Il convient de décider de l'échelonnement dans le temps de l'introduction du nouveau dispositif : pour des raisons d'ordre comptable, **il pourrait être préférable de faire coïncider les changements d'organisation des opérations bancaires avec le début de l'exercice budgétaire.**
- Lorsque les banques commerciales participent au recouvrement des recettes publiques ou au paiement des dépenses, les conditions, notamment leur rémunération en contrepartie des services rendus au Trésor, doivent être négociées de façon concurrentielle et faire l'objet d'un contrat avec le MF/Trésor³³. Les rapports entre le principal banquier de l'État (normalement la banque centrale) et les banques commerciales doivent être clairement définis.
- Le MF/Trésor doit travailler en liaison étroite avec les ministères et les institutions budgétaires pour s'assurer que ces derniers soient pleinement informés des réformes

³³ Il convient de commencer par établir des relations de type commercial entre l'État et le système bancaire. Il convient ensuite de réfléchir sérieusement au principe selon lequel l'État devrait percevoir des intérêts sur tous ses dépôts et, en contrepartie, rémunérer tous les services bancaires qui lui sont rendus. En outre, rémunérer les banques par des commissions, au lieu de leur permettre de profiter des délais de transit des fonds, est une méthode plus transparente et favorable à la concurrence.

ainsi que des modifications nécessaires de l'organisation de leurs opérations bancaires et de leurs dispositifs de paiement.

Dans de nombreux cas, la mise en place d'un CUT complet doit s'opérer

progressivement. Il convient d'adopter des mécanismes de transition pour passer des procédures comptables et bancaires existantes au CUT. Au cours de cette période, le MF/Trésor et la banque centrale doivent surveiller au quotidien l'application des mécanismes et établir des procédures pour résoudre les difficultés pratiques. L'objectif doit être d'intégrer graduellement au CUT les comptes bancaires d'entités administratives gérés par le Trésor et les institutions budgétaires sans perturber les opérations financières courantes du Trésor. On peut envisager de lancer des projets pilotes dans certains ministères ou certains organismes publics. À partir de cette expérience, il sera possible d'étendre le CUT à l'ensemble des ministères/organismes publics. Il pourrait s'avérer nécessaire de conserver initialement dans les banques commerciales un certain nombre de comptes détenant des liquidités, mais ce nombre devra être réduit à moyen et long terme.

IV. CONCLUSIONS

Dans de nombreux pays en développement et à faible revenu, l'organisation des opérations bancaires de l'État est morcelée, ce qui fait obstacle à l'efficacité de la gestion de trésorerie et du contrôle des encaisses. On trouve fréquemment dans les banques commerciales de multiples comptes appartenant à différents ministères/organismes publics qui recèlent des encaisses oisives.

L'objectif principal d'un CUT est de garantir une maîtrise effective de tous les avoirs liquides de l'État. Leur consolidation par ce moyen est destinée à optimiser la gestion de la trésorerie publique. Son existence dispense d'emprunter et de supporter des charges d'intérêts supplémentaires pour financer les dépenses de certains organismes publics, alors que d'autres conservent dans leurs comptes bancaires des encaisses oisives. Le contrôle effectif des liquidités est aussi un élément essentiel de la gestion monétaire et budgétaire. Les autres objectifs d'un CUT sont les suivants : exécution fiable et efficiente du budget grâce à une réduction maximale des coûts de transaction; suivi (et donc diminution des retards) de la rétrocession des recettes publiques (fiscales et non fiscales) par les banques qui les recouvrent; rapprochement entre données bancaires et comptables; contrôle et suivi efficaces des fonds alloués aux divers organismes administratifs; coordination facilitée avec l'application de la politique monétaire.

Chaque CUT a au moins deux attributs principaux : i) c'est un dispositif unifié, qui accroît la fongibilité des avoirs liquides de l'État et garantit qu'aucun organisme administratif ne puisse faire fonctionner des comptes bancaires sans contrôle du Trésor; ii) il est de portée générale, englobant tous les avoirs liquides de l'État, tant de nature budgétaire qu'extrabudgétaire.

En ce qui concerne l'«architecture» du CUT, il faut souligner qu'il n'existe pas de modèle ou de concept unique. Le modèle à appliquer dans un pays donné dépend du stade de

développement et de la qualité des institutions publiques et du système de gestion financière, de l'état d'avancement des technologies et des infrastructures de télécommunication, enfin du degré de maturité des banques.

Dans les pays qui disposent d'un système de GFP développé, d'infrastructures technologiques adéquates et d'un système bancaire perfectionné, la meilleure pratique consiste à créer un CUT à la banque centrale, tandis que le Trésor utilise un grand livre (GLT) bien conçu pour répertorier toutes les opérations des différentes entités. Les organismes publics dépensiers peuvent détenir des comptes d'opération dans les banques commerciales, mais ils doivent fonctionner avec un solde nul.

La structure du CUT dépend aussi de la technologie employée dans les règlements interbancaires ainsi que du système, électronique et/ou manuel, qu'utilise la banque centrale pour compenser les opérations créditrices et débitrices avec les banques commerciales. Dans certains cas, le système bancaire pourrait évoluer vers un système de règlement brut en temps réel (RBTR). Pour faire fonctionner plus efficacement le CUT, il faut simplifier les procédures de transfert des recettes sur ce compte par les banques; il convient aussi d'améliorer, au moyen d'un système de transfert électronique de fonds (TEF), les procédures de virement sur les comptes bancaires des fournisseurs et d'autres bénéficiaires.

La question de savoir si l'on doit déléguer l'autorité budgétaire aux ministères et organismes publics qui dépensent – et dans quelle mesure – est indépendante de la structure du CUT. Dans de nombreux pays développés dont les systèmes budgétaires et comptables sont très décentralisés, les organismes publics dépensiers exécutent le budget avec une très grande autonomie. Le CUT renforce la transparence des opérations bancaires de l'État en garantissant que la totalité des soldes en fin de journée soit virée électroniquement sur ce compte unique.

Les problèmes de la gestion de trésorerie ne doivent pas être confondus avec la répartition des responsabilités en matière de contrôle comptable et d'administration du système des paiements. Un CUT peut fonctionner avec des mécanismes centralisés aussi bien que décentralisés (ou déconcentrés) de traitement des opérations ou de contrôle comptable. Toutefois, la faisabilité de sa mise en œuvre dépend du niveau de développement technologique des banques et de l'organisation des opérations bancaires de l'État, notamment de l'existence d'un réseau fiable de télécommunication.

En résumé, la création d'un CUT est une composante essentielle d'un système efficace de gestion des finances publiques et un outil précieux pour minimiser les coûts d'emprunt supportés par l'État. Quel que soit leur stade de développement, tous les pays devraient chercher à créer un CUT, pourvu qu'ils tiennent compte des conditions préalables recensées dans la présente étude et qu'ils l'introduisent selon des modalités pleinement conformes aux spécificités nationales.

Annexe I. Exemples nationaux de CUT¹

Pays de l'OCDE					
Pays	Description	Champ d'application	Degré de centralisation	Rôle des banques commerciales	Existence d'un IFMIS
France	<p>La France dispose d'un CUT de large portée ouvert à la banque centrale (Banque de France). Il englobe les comptes des collectivités locales, des communes et d'autres entités quasi administratives ainsi que les structures administratives centrales qui collectent des recettes publiques et effectuent des dépenses (y compris les administrations d'outre-mer). Les fonds de la sécurité sociale sont gérés par des comptables publics (sous l'autorité de la Direction Générale des Finances Publiques, DGFIP), et non par le Trésor. Ils ne sont pas versés dans le CUT, mais dans un établissement financier public. La gestion de la trésorerie et de la dette publiques est du ressort de l'agence France Trésor (AFT), rattachée au Trésor, qui fait lui-même partie du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. L'AFT gère activement le CUT et s'est dotée de moyens de prévision des flux de trésorerie. Elle investit les fonds excédentaires (et emprunte en cas de nécessité) sur les marchés monétaires, avec pour objectif de conserver en fin de journée un solde créditeur faible et stable sur le CUT tout en obtenant le meilleur rendement possible sur les excédents placés. L'AFT gère un système de paiement centralisé. Les organismes dépensiers prennent des engagements de dépense et adressent des demandes de paiement à l'une des trésoreries régionales (il y en a près de 4 500). Les sommes payées sont prélevées sur les sous-comptes régionaux du CUT. À la clôture, les soldes des sous-comptes sont virés sur le CUT en temps réel. L'État n'ouvre pas de comptes dans les banques commerciales.</p> <p>Dans le passé, le champ d'action du Trésor français était plus large que celui de ses homologues des autres pays de l'OCDE. Il allait au-delà de l'ensemble des administrations et s'étendait à d'autres entités publiques, dont certaines entreprises. Le Trésor recevait aussi des dépôts du public. En France, la gestion de la trésorerie publique se réfère au placement par l'AFT de toutes les liquidités versées sur le CUT ouvert à la Banque de France. À de très rares exceptions près, cela inclut tous les flux (investissements compris) et toutes les opérations financières des administrations centrales². Le CUT recueille aussi les «fonds des</p>	<p>Administrations nationales, régionales et locales, entités quasi administratives.</p> <p>Les fonds de la sécurité sociale sont gérés par le Trésor mais déposés dans une banque d'État.</p>	<p>Structure totalement centralisée avec des sous-comptes régionaux du CUT</p>	<p>Pas de participation</p>	<p>IFMIS, dont une interface avec la banque centrale pour le fonctionnement du CUT</p>

	<p>correspondants du Trésor»; il s'agit des collectivités régionales et locales, des établissements publics et des entreprises publiques qui, du fait d'obligations légales ou par commodité, ont un compte au sein du CUT. Les mouvements opérés sur les comptes des correspondants du Trésor ne sont pas sous le contrôle direct de l'administration centrale, mais comme ils ont une incidence directe sur le CUT, ils influent sur la gestion de trésorerie opérée par l'AFT.</p> <p>Toutefois, à la suite de réformes récentes, le périmètre du CUT s'est progressivement réduit. En 2002, le Trésor a cessé de recevoir des dépôts du public, tandis que les entreprises publiques et la poste ont cessé d'être ses correspondants. Actuellement, si l'on met à part les principaux flux concernant les administrations, le Trésor ne gère que des fonds extrabudgétaires d'importance majeure comme ceux de la sécurité sociale. Les fonds de la sécurité sociale ne sont pas versés sur le CUT, mais à la Caisse des dépôts et consignations, qui appartient à l'État. Néanmoins, le champ d'application du CUT reste très large et son maintien est partie intégrante de l'engagement structurel d'optimiser la gestion de la dette publique.</p>				
Royaume-Uni	<p>Tous les avoirs liquides des administrations centrales sont détenus sur un CUT ouvert à la banque centrale. Aucun fonds extrabudgétaire n'est en dehors du système. Les collectivités locales et les entreprises publiques n'en font pas partie et déposent leurs liquidités dans des banques commerciales. L'État central dispose de deux principaux fonds : le Fonds consolidé (Consolidated Fund – CF) et le Fonds national de prêt (National Loans Fund – NLF). Si le premier dégage un excédent, il est automatiquement viré sur le second pour réduire ses besoins de financement, et vice-versa. Le NLF emprunte officiellement pour le compte de l'État et prête aux collectivités locales. Le compte de gestion de la dette publique (DMA), qui dépend de l'Office de gestion de la dette nationale (DMO), sert à compenser tout excédent ou déficit quotidien du NLF. Le CF reçoit le produit des impôts et d'autres recettes publiques. Il verse aux ministères et aux organismes publics les fonds nécessaires pour honorer leurs engagements.</p> <p>Les comptes des ministères sont gérés par le Service bancaire de l'État (Government Banking Service – GBS). Le GBS a remplacé le 1^{er} avril 2008 l'ancienne Paierie générale (Office of the Paymaster General), mais ses fonctions sont à peu près similaires. La plupart d'entre elles sont toutefois sous-traitées à un «intégrateur des services». Cette agence sous-traite à son tour la gestion de la trésorerie et les services d'opérations bancaires à une banque commerciale; les soldes des différents comptes d'opération sont virés chaque soir sur le CUT. Le</p>	Administration centrale	Structure totalement centralisée	Oui, participation significative	Oui

	<p>GBS gère aussi directement certains contrats passés avec les banques pour le compte de quelques grandes administrations utilisatrices du système bancaire. Disposant d'un seul compte principal à la Banque d'Angleterre, il offre des services de paiement à la plupart des ministères centraux et aux organes qui leur sont liés. Une fois que l'ordre d'honorer un engagement de dépenser passe du CF au sous-compte concerné du GBS, il est sous le contrôle de l'unité dépensière intéressée et c'est elle qui se charge de tous les décaissements. La plupart des comptes du GBS constituent des points de passage temporaires pour les fonds en provenance ou à destination du CF. Les dépenses effectuées à partir de ces comptes ou les recettes qui y sont versées sont qualifiées de dépenses et recettes publiques. Les transferts entre le GBS et le Fonds consolidé ainsi qu'entre celui-ci, le NLF et le DMA sont internes à l'État. Du fait des liens établis entre les comptes des administrations (appelés la «pyramide des finances» - Exchequer Pyramid), tous les soldes détenus à la Banque d'Angleterre sont virés en fin de journée sur un compte unique, le DMA. C'est ainsi que l'excédent ou le déficit net de tous les comptes subordonnés passe sur le DMA. Après la clôture quotidienne, ils ont tous des soldes nuls.</p>				
Australie	<p>Le ministère des finances et de l'administration (DFA) est responsable de l'organisation des opérations bancaires et des paiements au sein de l'État. Il a ouvert les principaux comptes bancaires des administrations à la banque centrale, la Reserve Bank of Australia (RBA). Le plus important est le compte public officiel (OPA), qui assure le financement de toutes les dépenses des ministères. Les fonds leur sont fournis un jour à l'avance, en fonction des projections de décaissements reçues des ministères. Les soldes créditeurs des comptes des ministères et des organismes publics sont virés en fin de journée sur l'OPA, mais restitués le lendemain. Il existe aussi un compte officiel des recettes consolidées où toutes les rentrées dans les comptes des ministères sont fusionnées en fin de journée. Certains paiements des ministères sont exécutés par les banques commerciales. En vertu des dispositifs de délégation aux banques, tous les ministères sont tenus de passer des contrats portant sur des services bancaires et ils peuvent choisir de le faire avec des banques commerciales ou de recourir à la RBA.</p>	Administration centrale	Structure mixte (avec des éléments des modèles centralisé et décentralisé de CUT)	La banque centrale gère le CUT, mais les paiements des ministères sont exécutés par des banques commerciales.	Oui
États-Unis	<p>Le Trésor des États-Unis centralise dans un seul compte tous les fonds de l'État fédéral. Les banques de réserve fédérales (FRB) jouent pour lui le rôle de banques principales. En cette qualité, les FRB, en particulier la Banque de réserve fédérale de New York (FRBNY), tiennent le compte général du Trésor (TGA) et prennent en dépôt les impôts fédéraux et les autres recettes des agences fédérales, tout en traitant les chèques et les paiements électroniques prélevés sur le TGA. À de rares exceptions près, le Trésor confie la totalité des fonds à la gestion de son agent</p>	État fédéral	Structure décentralisée; les FRB jouent le rôle de principales banques des organismes fédéraux,	Une certaine participation, la banque centrale gérant le CUT	Oui

	<p>budgetaire (la FRBNY). Les décaissements sont effectués par l'intermédiaire des FRB et apparaissent en temps réel sur le TGA. Alors que tous les paiements sont prélevés sur le TGA, un réseau de plusieurs milliers d'établissements financiers recouvre la plus grande part des recettes fiscales. Dans ce système à compte unique, on donne à chaque organisme public le contrôle comptable ainsi que la responsabilité de l'emploi de ses fonds et du moment où il intervient. Toutefois, l'agence ne les détient pas effectivement dans des comptes bancaires distincts extérieurs au Trésor. Les opérations de celui-ci portent sur toute une série de fonds publics situés au niveau fédéral : fonds budgétaires, fonds fiduciaires, fonds renouvelables, etc. Les États et les collectivités locales gèrent leurs propres fonds en toute indépendance et font appel à des institutions recueillant des dépôts qui sont extérieures à la banque centrale.</p>		<p>lesquels sont responsables du contrôle des comptes et de l'usage des fonds.</p>		
Suède	<p>La Suède compte quelque 270 «autorités» relevant de l'État central qui effectuent ou reçoivent un grand nombre de paiements. Leurs fonds (y compris ceux de l'administration de la sécurité sociale) sont versés sur un compte central que l'Office de la dette (OD) détient à la banque centrale (Riksbank). Les flux de trésorerie sont compensés sur ce compte et, selon qu'il est en excédent ou en découvert, l'OD y dépose des fonds ou en retire pour que le solde final soit nul chaque jour. Chaque autorité dispose d'au moins un compte d'opération dans une ou plusieurs banques. Les soldes de ces comptes sont virés sur un compte supérieur de la banque concernée, puis sur le compte central de l'OD. L'opération a lieu trois fois par jour. Les comptes des autorités ouverts auprès de l'OD sont productifs d'intérêts. L'OD se procure des services de paiement en vertu d'accords-cadres passés avec les banques. Ces accords régissent les différentes catégories de services que les autorités peuvent utiliser. Celles-ci ont le droit de choisir la banque qu'elles souhaitent pour effectuer les paiements. Elles concluent avec les banques des accords subsidiaires basés sur l'accord-cadre. Chaque autorité publique doit rémunérer les services bancaires qu'elle utilise. Un système de classement permet de sélectionner des banques pour obtenir des services spécifiques. L'OD finance ses besoins de trésorerie temporaires en empruntant sur le marché interbancaire.</p>	Administration centrale	Structure décentralisée. Les organismes rattachés à l'administration centrale passent des accords avec les banques et rémunèrent les services bancaires qu'ils utilisent.	Les banques commerciales offrent des services de paiement. Les agences rattachées à l'État central détiennent des comptes dans une ou plusieurs banques commerciales.	Oui
Nouvelle-Zélande	<p>Le principal compte de l'État est ouvert à la banque centrale (Reserve Bank of New Zealand – RBNZ). Appelé compte des règlements de la Couronne (the Crown Settlement Account – CSA), il fait office de CUT. Tous les flux financiers de montant élevé entre les ministères et le secteur privé ainsi qu'entre les ministères et la RBNZ passent directement par ce compte. Tous les flux de montant plus réduit entre les ministères et le secteur privé transitent par une banque commerciale, leur valeur nette étant virée chaque jour de cette banque commerciale</p>	Administration centrale	Structure totalement centralisée	Les banques commerciales offrent des services de paiement.	Oui

	<p>au CSA. Les opérations d'entités administratives autres que les ministères (par exemple les organismes rattachés à l'État et les entreprises publiques) ne sont pas gérées dans le cadre du CSA. La RBNZ ouvre aux banques des comptes qui servent aux règlements résultant de la compensation interbancaire. Pour faciliter la prestation de services de paiement, la banque centrale gère un système qui opère en temps réel des paiements définitifs et irrévocables entre les détenteurs de ces comptes. Les opérations des ministères génèrent des flux de trésorerie entre le CSA et les autres comptes de règlement détenus par les banques commerciales.</p>				
--	---	--	--	--	--

PAYS D'AMERIQUE LATINE					
Pays	Description	Champ d'application	Degré de centralisation	Rôle des banques commerciales	Existence d'un IFMIS
Brésil	<p>Le CUT se trouve à la banque centrale (BACEN) et sa gestion est assurée par le Secrétariat du Trésor national (STN) du ministère des finances qui formule aussi le plan de trésorerie, administre la dette publique, établit les comptes fédéraux et gère le système informatique de l'administration financière (SIAFI). Le CUT est réservé aux entités de l'État fédéral (chaque État a son propre CUT). Il englobe aussi les opérations du fonds de la sécurité sociale (INSS) et les comptes spéciaux en devises (emprunts extérieurs compris). Le recouvrement des recettes et les opérations de paiement sont effectués par la plus grande banque commerciale publique (Banco do Brasil, BB); on n'utilise que dans certains cas exceptionnels d'autres banques commerciales agréées par le STN. Comme la technologie employée par SIAFI n'est pas basée sur Internet, certaines opérations de recouvrement et de paiement ainsi que des rapprochements de comptes ne sont pas automatisés. Les recettes collectées sont virées sur le CUT le jour même où la BB les reçoit. Pour l'exécution des paiements, les entités publiques établissent des documents électroniques appelés «ordres bancaires» (dont les caractéristiques varient en fonction de la catégorie de paiement). Ces ordres sont regroupés dans des fichiers magnétiques et adressés à l'une des agences de la BB (ils ne sont pas transmis électroniquement). La BB les envoie au STN, lequel autorise la BACEN à transférer à la BB les fonds nécessaires. Les soldes conservés sur les</p>	Administration centrale	Structure totalement centralisée	Une certaine participation. Les banques commerciales jouent notamment un rôle essentiel dans les opérations de recouvrement et de paiement pour le compte de l'État.	IFMIS, comprenant une interface avec la banque centrale pour le fonctionnement du CUT.

	<p>comptes de la BB sont rémunérés au taux moyen du portefeuille d'obligations de la BACEN. On a créé en 2002 un système national de paiement (SPB) qui comporte un mécanisme RBTR géré par la BACEN. Les banques commerciales jouent un rôle important dans les opérations de recouvrement et de paiement pour le compte des trois échelons des pouvoirs publics. Le SPB a permis un suivi en temps réel des comptes de la BACEN, réduit les délais de recouvrement des impôts et accéléré les versements aux bénéficiaires pour un coût moindre. À cause de l'usage répandu des crédits réservés, le transfert des encaisses excédentaires existant sur certains comptes pour régler des dépenses sans rapport avec les programmes à crédits réservés est un processus compliqué. Cela limite la souplesse d'exécution du budget.</p>				
Pérou	<p>Le CUT se trouve dans la principale banque commerciale publique (Banco de la Nación, BN), qui est aussi chargée de le gérer. Il existe plusieurs milliers de comptes publics à la BN. Les recettes propres des entités rattachées à l'administration centrale ne passent pas par le CUT. La BN fait payer ses services sous forme d'une commission sans rapport avec le nombre d'opérations. Elle est le seul prestataire de services de recouvrement des recettes et de paiement. Les impôts, les amendes et les redevances peuvent être réglés à n'importe quelle banque et à de nombreux services administratifs, mais doivent être transférés le jour suivant sur le compte principal tenu à la BN (qui recueille les recettes publiques recouvrées). La plupart des comptes sont soldés en fin de journée et les fonds transférés à la banque centrale (BCRP) pour être placés au jour le jour ou à plus long terme. Le Trésor ne contrôle pas les modalités de placement de ces ressources. Il informe seulement chaque jour la BCRP du montant des fonds qui doivent être déposés en fin de journée et donne des instructions pour les paiements à exécuter le lendemain. La BCRP s'occupe du placement à court terme des avoirs liquides.</p> <p>Les ressources affectées aux communes, comme les redevances, le <i>canon</i> (partage des revenus ou de la production, surtout dans les secteurs du pétrole, du gaz et des mines) et les <i>participaciones</i> (part revenant aux communes des recettes douanières et d'un impôt sur les jeux de hasard), transitent par le CUT avant de leur être versées. On estime que 80 % du budget total des administrations infranationales sont passés par le CUT en 2009.</p>	Administration centrale	Structure mixte, centralisée et décentralisée	Participation intégrale, le CUT étant géré par la principale banque commerciale publique (une banque spécialisée)	IFMIS sans interface
Colombie	<p>Malgré l'existence nominale d'un CUT, le Trésor gère actuellement plus de 200 comptes ouverts à la banque centrale (Banco de la República, BR), au lieu de se servir du grand livre du Trésor intégré à l'IFMIS pour recenser les opérations des différents organismes publics. Le Trésor dispose aussi d'un certain nombre de comptes dans des banques</p>	Administration nationale, hormis les établissements publics	Structure totalement centralisée	La banque centrale gère le CUT, mais le recouvrement des recettes et	L'IFMIS doit encore être perfectionné et il n'a pas d'interface

	<p>commerciales (Banco Agrario, Banco Popular, Banco Ganadero, Banco de Occidente) qui répondent à des finalités spécifiques. Le «CUT» n'intègre pas les ressources propres des institutions décentralisées (appelées «établissements publics»), la totalité des rentrées de certains grands établissements publics autonomes (comme ICBF et SENA) ou la sécurité sociale. Quelque 150 organismes ont des ressources propres. Dans un but de centralisation, les autorités ont demandé à toutes ces entités d'investir leurs excédents de liquidités en bons du Trésor. Cela se fait en suivant une procédure compliquée. Le recouvrement des recettes et l'exécution des dépenses sont assurés par plusieurs banques commerciales. On rémunère leurs services en les autorisant à conserver pendant 14 jours les fonds publics déposés auprès d'elles. La BR gère les avoirs liquides du Trésor, qui lui notifie chaque jour ses besoins de fonds pour le lendemain. La BR est chargée de toutes les opérations de placement, les dépôts (investis dans des instruments financiers dont l'échéance va de 1 à 90 jours) étant rémunérés à un taux de référence. Il reste encore à surmonter les difficultés créées par l'application d'un système moderne d'information financière (SIIF II).</p>			<p>les paiements sont effectués par plusieurs banques commerciales.</p>	<p>avec la banque tenant le CUT.</p>
--	---	--	--	---	--------------------------------------

PAYS D'EUROPE DE L'EST ET D'ASIE CENTRALE (EAC)					
Pays	Description	Champ d'application	Degré de centralisation	Rôle des banques commerciales	Existence d'un IFMIS
<p>Fédération de Russie</p>	<p>Le CUT est ouvert à la banque centrale (CBRF). Il existe des comptes de recouvrement ouverts par les services régionaux du Trésor (SRT) à la CBRF, qui servent à la collecte des impôts, droits, etc.; les SRT disposent d'un «compte opérationnel» pour l'exécution des dépenses du budget fédéral; il existe aussi des comptes distincts pour enregistrer les dépenses financées par des ressources spéciales et pour les devises, entre autres. Toutes les recettes et dépenses du budget fédéral passent par le CUT. L'exécution du budget se fait à partir des comptes bancaires tenus par les CRT concernés. La totalité des recettes et des dépenses fédérales est inscrite quotidiennement sur le grand livre du Trésor (GLT). À la demande des CRT, la CBRF transfère des fonds du CUT vers les comptes opérationnels (dans la limite du solde disponible du CUT). Les SRT règlent les bénéficiaires au moyen des comptes</p>	<p>Administration centrale</p>	<p>Structure totalement centralisée, avec des services régionaux du Trésor</p>	<p>Presque pas de participation</p>	<p>Oui</p>

	opérationnels, à la demande des unités dépensières (UD). Les services locaux du Trésor enregistrent les informations relatives aux dépenses exécutées et les transmettent aux UD concernées. Sur demande, les SRT virent des fonds d'un compte opérationnel sur un compte «de décaissement», ouvert à l'intention des services fédéraux du Trésor, et les UD effectuent des retraits de liquidités sur ce compte.				
République Kirghize	Le CUT a un large champ d'application, qui s'étend aux recettes des administrations infranationales. Il est tenu par la banque centrale. Des comptes réservés aux décaissements sont ouverts dans les agences de la banque centrale ou des banques mandatées les plus proches des services régionaux du Trésor (SRT). Ceux-ci ont compétence pour autoriser des chèques de paiement. Le Trésor peut ouvrir des comptes supplémentaires à la banque centrale pour gérer les paiements et les rentrées (des comptes en devises, par exemple). Les décaissements ont lieu sur demandes des unités dépensières, transmises au Trésor par le SRT. Les fonds sont virés sur les comptes des bénéficiaires. En cas de nécessité, les décaissements peuvent s'opérer au moyen des deux mécanismes suivants : i) un accord de compensation entre les banques mandatées (qui tiennent les comptes servant aux décaissements) et la Banque Centrale ; et ii) s'il n'y a pas de ressources suffisantes, la banque centrale transfère des fonds du CUT sur le compte du service régional du Trésor à la banque mandatée, avec un délai d'une journée.	Administrations nationale et régionales	Structure mixte, centralisée et décentralisée	Une certaine participation, avec l'ouverture dans les banques commerciales mandatées de comptes servant aux décaissements	IFMIS en cours d'installation.
Géorgie	Le CUT est ouvert à la banque centrale. Il englobe le Fonds des assurances sociales et d'autres fonds publics. Pour l'exécution des paiements, les services régionaux du Trésor, qui servent les unités dépensières, entrent dans le système informatique les données relatives aux demandes de paiement reçues de chacune d'entre elles et adressent les ordres de paiement électroniques en bloc au centre de règlement du Trésor national. Le système informatique génère des ordres de paiement que le centre de règlement envoie électroniquement à la banque centrale. Celle-ci exécute les OP au moyen du système RBTR et vire les fonds sur les comptes des fournisseurs et bénéficiaires dans les banques commerciales. Le système informatique inscrit les entrées en comptabilité correspondantes dans le GLT. Les recettes publiques sont recouvrées par les agences des banques commerciales, qui sont elles-mêmes censées transférer les fonds le même jour sur le CUT.	Administration centrale et fonds de la sécurité sociale	Structure totalement centralisée, avec un réseau de services régionaux du Trésor	Une certaine participation (surtout pour le recouvrement des recettes), tandis que la banque centrale gère le CUT.	Oui
Moldavie	Le Trésor dispose de trois principaux comptes à la banque centrale (Banque nationale de Moldavie, BNM) : ceux du budget de l'État (BE), de l'administration de la sécurité sociale (ASS) et de l'assurance santé (AAS). Chaque service territorial du Trésor (STT) détient trois comptes bancaires locaux : un compte du budget de l'État (BE CSN), un compte spécial «des moyens et des fonds» et un compte du budget local.	Administration centrale et fonds de la sécurité sociale	Structure mixte, centralisée et décentralisée	Une certaine participation, les banques commerciales assurant des services de	Oui

	<p>Toutes les recettes, fiscales et autres, de l'ASS et de l'AAS sont recouvrées par des agences de banques commerciales et sont censées être virées quotidiennement sur le CUT. Toutes celles du compte spécial sont versées dans les comptes bancaires concernés des STT. Quand une unité budgétaire veut procéder à un paiement, elle adresse un ordre de paiement au STT concerné, qui traite et enregistre la demande, puis la transmet au Trésor. Celui-ci envoie l'OP à la BNM, qui transfère les fonds du compte BE du CUT sur le compte BE CSN au moyen du système interbancaire de paiement automatique. Pour les règlements en numéraire, le STT remet à l'unité budgétaire un chèque qui est ensuite présenté à la banque commerciale concernée. Pour les autres règlements, le STT adresse un OP à l'agence locale de la banque commerciale qui l'adresse à son siège pour compensation et règlement dans le cadre du CUT. Après l'exécution du paiement l'agence de la banque commerciale fait parvenir un relevé de compte au STT qui l'enregistre et communique les données au Trésor. Chaque jour, un rapprochement des opérations débitrices et créditrices a lieu entre la BNM et le Trésor.</p>			recouvrement et de paiement	
Tadjikistan	<p>Il n'existe pas encore de CUT. Toutes les recettes fiscales sont versées dans des comptes d'attente tenus par les banques commerciales, qui virent ensuite les parts respectives de l'État central et des collectivités territoriales sur les comptes bancaires locaux des services du Trésor (ST) ouverts à la banque Amonat (BA, banque commerciale appartenant à l'État); l'opération prend plusieurs jours. Les ST donnent des informations sur les recettes recouvrées localement, chaque semaine par téléphone et dans des rapports mensuels. On ne connaît pas l'importance des encaisses oisives détenues dans les comptes bancaires locaux. Pour les dépenses, les organismes budgétaires adressent des ordres de paiement (OP) aux services régionaux du Trésor qui les traitent manuellement et, s'ils sont conformes, les approuvent et les transmettent à une agence locale de la BA pour versement sur le compte bancaire du fournisseur ou du bénéficiaire. Les ST adressent des rapports mensuels sur les dépenses budgétaires au Trésor central par messenger ou par courrier. Le Fonds de protection sociale détient des comptes distincts aux échelons centraux et locaux de la BA. Il effectue des paiements par leur intermédiaire ; ces paiements font l'objet de rapports mensuels adressés au Trésor par messenger ou courrier.</p>	Administration centrale	Structure totalement centralisée, avec des services régionaux du Trésor	Le recouvrement des recettes et l'exécution des paiements sont surtout effectués par une banque commerciale d'État	Pas d'IFMIS

CERTAIN PAYS ASIATIQUES

Pays	Description	Champ d'application	Degré de centralisation	Rôle des banques commerciales	Existence d'un IFMIS
Inde	<p>En Inde, il existe des CUT à la fois au niveau fédéral et dans les États. En vertu d'un accord passé entre l'État fédéral et la banque centrale (Reserve Bank of India – RBI), celle-ci effectue pour le compte du gouvernement central des opérations bancaires générales : collecte de recettes, recouvrement, paiements et remises de fonds. Là où il n'y a pas d'agence de la RBI, les opérations bancaires des ministères sont gérées par des banques commerciales (publiques et privées), agissant en tant que mandataires de la RBI en échange d'une commission basée sur les montants. Au niveau de l'État fédéral, le principal compte du CUT ouvert à la RBI est complété par des comptes subsidiaires qui servent à enregistrer et à contrôler les paiements imputables aux différents ministères. Les services d'opérations bancaires (recouvrement de recettes et décaissements) sont surtout fournis par un certain nombre de banques commerciales ; les comptes d'opération ouverts dans ces banques fonctionnent avec un solde nul, les fonds étant transférés en fin de journée sur les sous-comptes correspondants du CUT.</p>	Administrations fédérales et des États	Structure mixte, centralisée et décentralisée, les ministères ayant des sous-comptes à la banque centrale	Le recouvrement des recettes et les paiements sont surtout effectués par des banques commerciales (publiques et privées)	IFMIS au niveau fédéral
Indonésie	<p>Une nouvelle réglementation de la gestion de la trésorerie a été adoptée en juillet 2007, qui a donné une solide base juridique à la rationalisation des opérations bancaires de l'État. Le nombre de comptes bancaires échappant au contrôle de la direction du Trésor a été réduit. Un recensement des comptes bancaires de l'État, effectué en 2007, a révélé qu'il en existait quelque 39.500, dont à peu près 6.000 ont été ensuite fermés dans la période allant jusqu'à la mi-2009. Les comptes de recettes et de charges placés sous le contrôle du Trésor et de son réseau régional de 178 subdivisions (KKP) sont soldés en fin de journée et les fonds virés sur le CUT. Les comptes réservés aux salaires représentent la principale exception : dans ce cas, les comptes bancaires des KKP et ceux de certains ministères sont crédités un jour à l'avance (auparavant c'était trois jours). Pour les comptes réservés aux recettes, le principe du solde nul est totalement appliqué depuis 2009. Les comptes des organismes administratifs autonomes ne sont pas encore tous intégrés au CUT. Au début de 2009, un protocole d'accord a été signé entre la banque centrale (Banque d'Indonésie – BI)</p>	Administration nationale	Structure décentralisée		IFMIS en cours d'installation

	à propos du taux de rémunération des dépôts de l'État détenus dans le principal compte du Trésor à la BI (le compte RKUN), qu'ils soient au jour le jour ou à terme; il est entré en vigueur le 1 ^{er} janvier 2009. La mise en place d'un nouveau système informatique (SPAN) est en cours.				
Cambodge	Des progrès sensibles ont été réalisés dans la réduction du nombre de comptes bancaires de l'État et leur concentration à la Banque nationale du Cambodge (BNC) pour créer un CUT. Seuls 16 des 174 comptes bancaires «courants» bloqués (appartenant à divers organismes publics) ouverts à la BNC doivent encore être intégrés au CUT (novembre 2009). Les comptes dits «courants» excluent de nombreux projets de donateurs (investissements), le fonds «dédié», les comptes de soutien budgétaire et les comptes réservés aux salaires ouverts à l'ANZ Royal Bank (une banque commerciale), qui sont gérés de façon distincte à l'extérieur du CUT. En octobre 2009, on signalait l'existence de 412 comptes bancaires à la BNC et de 36 à l'ANZ Royal Bank qui n'étaient pas encore intégrés au CUT. Un projet pilote a été lancé en 2009 dans deux provinces (sur 24), qui consiste à se servir de banques commerciales pour la gestion de trésorerie.	Création en cours d'un CUT au niveau national	Structure décentralisée		Non
CUT adapté du modèle français dans les pays africains					
Pays	Description	Champ d'application	Degré de centralisation	Rôle des banques commerciales	Existence d'un IFMIS
Divers pays africains	Les pays africains utilisant le dispositif juridique français de 1959 (l'ordonnance de 1959) organisent leur gestion de trésorerie selon le principe d'un compte unique du Trésor tenu à la banque centrale. Cependant, ces pays ne disposaient pas d'un système équivalent aux «correspondants du Trésor» (qui existaient en France jusque dans les années 1990) et ils ont connu de sérieuses pénuries de liquidités à cause de leur endettement et aussi du prix élevé du pétrole pendant les années 70. Cela a donné naissance, de 1980 à 2000, à des pratiques de contournement du CUT qui ont mené à une prolifération de comptes et de fonds spéciaux déposés ailleurs. Les difficultés de trésorerie de ces pays ont aussi entraîné un gel des dépôts des correspondants et du public, rendant illiquides les fonds déposés dans les caisses d'épargne et à la poste. Avec les programmes FRPC appuyés par le FMI qui ont suivi, la situation s'est quelque peu améliorée : on s'est servi du CUT pour régler les salaires et, progressivement, pour effectuer d'autres	Le champ d'application est en principe l'ensemble de l'administration centrale. En pratique, plusieurs comptes spéciaux fonctionnent hors du CUT. Les opérations financées par des donateurs	Centralisation en principe. Mais, dans plusieurs pays, des procédures spéciales de paiement limitent le contrôle du Trésor en ce domaine.	Dans les pays affiliés à une banque centrale régionale (comme la BCEAO et la BEAC), les autorités ont tendance à compter sur les banques commerciales locales pour trouver des solutions	La plupart de ces pays ne disposent pas encore d'un IFMIS totalement opérationnel.

	<p>catégories de paiements. Toutefois, l'exécution des dépenses financées par les donateurs échappait souvent au contrôle du Trésor et au CUT. Des difficultés de cette nature subsistent dans un certain nombre de pays africains, comme la Guinée-Bissau, la République Centrafricaine, le Tchad et la République du Congo; elles ralentissent l'évolution vers un système efficace de gestion de trésorerie reposant sur un CUT.</p> <p>Il faut établir une distinction entre deux catégories de pays africains suivant le modèle français : i) ceux qui participent à la zone franc et qui sont dotés d'une banque centrale régionale (BCEO ou BEAC); ii) les pays extérieurs à cette zone, qui ont leurs propres Banques centrales. S'agissant de la gestion du CUT, il est clair que les banques centrales nationales offrent davantage de souplesse que les banques centrales régionales, lesquelles ont des règles strictes en ce domaine (les autorités ont donc tendance à compter sur les banques commerciales locales pour apporter des solutions spécifiques aux problèmes de gestion du budget). Par ailleurs, dans nombre de ces pays, la délimitation entre le Trésor et la banque centrale n'est pas bien définie, la seconde exerçant certaines fonctions du premier, dont parfois le paiement direct des dépenses publiques. De telles pratiques compliquent à la fois la gestion du budget et celle de la trésorerie.</p>	<p>restent aussi à l'écart du CUT.</p>		<p>spécifiques.</p>	
--	---	--	--	---------------------	--

- ¹ Certains des pays qui figurent dans ce tableau (en particulier sous les rubriques *pays d'Amérique latine* et *pays EAC*) sont en train de créer un CUT et n'ont donc pas encore un CUT complet. ² Il y a quelques exceptions : certains petits fonds et les opérations financières de l'Assemblée nationale sont gérés en dehors du CUT.

ANNEXE II. Systèmes de paiement et de règlement interbancaires³⁴

Dans le monde entier, les systèmes de paiement et de règlement interbancaires connaissent des changements fondamentaux qui rendent la gestion de trésorerie plus efficace et plus sûre. Les chèques et la monnaie fiduciaire sont remplacés par des moyens électroniques. Un facteur déterminant de cette évolution est le contexte institutionnel dans lequel opèrent ces systèmes, notamment le degré de développement du marché monétaire et la sophistication de la gestion de trésorerie des participants. On peut classer en deux catégories les systèmes de paiement interbancaires : i) ceux qui traitent les opérations de gros (c'est-à-dire de montant élevé) et ii) ceux qui traitent les opérations de détail et de faible montant. Chaque système de paiement utilise des mécanismes de règlement différents. En outre, les systèmes de paiement règlent immédiatement en brut ou, après un certain délai, en net.

Les systèmes de paiement (de gros) de montant élevé (LVPS). Il y a trois catégories principales : i) les systèmes à règlement net différé (RND); ils entraînent des risques intrapériode, ce qui explique pourquoi la plupart des pays les utilisent maintenant pour les paiements de faible valeur; ii) les systèmes de règlement brut en temps réel (RBTR); ils éliminent beaucoup des risques intrajournaliers et de participation liés aux règlements nets; iii) les systèmes hybrides, comme les systèmes de règlement net en continu (RNC) et les systèmes RBTR avec amélioration de la liquidité, qui sont des systèmes RND et RBTR remodelés pour réduire les risques.

Les risques et les coûts des systèmes RND ont conduit à l'adoption des systèmes RBTR dans l'ensemble de l'UE et dans la plupart des pays du G20. TARGET, le système Fedwire de la Réserve fédérale des Etats-Unis et le système CHAPS Sterling de la Banque d'Angleterre sont les plus importants systèmes LVPS. Tous trois sont gérés par les banques centrales. Sachant que celles-ci garantissent le paiement, il n'existe pas de risque de règlement pour les participants. Fedwire est aussi utilisé pour le règlement des titres de l'État fédéral américain.

Les systèmes de paiement de masse (SVPS). Leur structure reste sensiblement différente selon les pays. Dans beaucoup d'entre eux, seules des entités privées fournissent des services de compensation, alors que, dans certains, les services assurés par la banque centrale coexistent avec les prestataires privés. Toutefois, après la compensation multilatérale, le règlement s'effectue en fin de journée au moyen des comptes ouverts à la banque centrale.

Comme on l'a indiqué précédemment, le passage du numéraire et des instruments à base de papier aux méthodes de paiement électroniques a représenté une évolution importante des systèmes SVPS. On a assisté également à un développement du traitement de bout en bout (STP) dû à l'interopérabilité accrue des procédures de paiement, fondée sur les protocoles communs de données. On peut citer comme exemple des systèmes SVPS le réseau automatisé de compensation (ACH) existant aux États-Unis, qui traite en bloc des opérations répétitives comme les paiements de salaires, de pensions et de rentes (crédits) ainsi que le recouvrement des primes d'assurance et des factures de services collectifs.

³⁴ Source: Schmitz, Stefan W. and Geoffrey E. Wood, 2006.

V. REFERENCES

- Dener, Cem, 2007, Treasury Single Account Practices in ECA, mimeo.
- Economist Intelligence Unit (EIU), 2005, “Assessing Payments Systems in Latin America,” *The Economist*.
- Garbade, Kenneth, John C. Partlan, and Paul J. Santoro, 2004, “Recent Innovations in Treasury Cash Management,” *Current Issues in Economics and Finance*, Vol. 10, No. 11 (November).
- Horcher, Karen A., 2006, *Essentials of Managing Treasury*, John Wiley & Sons, Inc.
- _____, 2006, *Essentials of Managing Cash*, John Wiley & Sons, Inc.
- Larson, M. Corinne, 2007, “Local Government Cash Management,” Chapter 2 in *Local Public Financial Management*, ed. by Anwar Shah, The World Bank.
- Lienert, Ian, 2009, *Modernizing Cash Management*, Technical Notes and Manuals, Fiscal Affairs Department (Washington: International Monetary Fund).
- Schmitz, Stefan W. and Geoffrey E. Wood, 2006, “Institutional Change in the Payments Systems and Monetary Policy—An Introduction,” in *Institutional Change in the Payment System and Monetary Policy*, ed. by Stefan W. Schmitz and Geoffrey E. Wood (Routledge).
- Ter-Minassian, Teresa and Pedro Parente, 1995, “Setting Up a Treasury in Economies in Transition,” IMF Working Paper 95/16 (Washington: International Monetary Fund).
- White, Lawrence H., 2006, “Payments System Innovations in the United States since 1945 and their Implications for Monetary Policy,” Chapter 1 in *Institutional Change in the Payment System and Monetary Policy*, ed. by Stefan W. Schmitz and Geoffrey E. Wood (Routledge).