



Gestion de trésorerie dans des environnements à trésorerie limitée

Un guide d'introduction à la gestion des finances publiques

Mark Miller et Sierd Hadley

Abstrait

Ce guide d'introduction à la gestion des finances publiques résume la littérature sur les réformes de la gestion de trésorerie pour les pays en développement. Une bonne gestion de trésorerie permet d'assurer que l'argent public arrive au bon endroit, au bon moment. Les réformes qui ont pour but d'améliorer la gestion de la trésorerie au sein de l'OCDE visent à rendre ce processus plus efficace, en veillant à ce que les soldes de trésorerie du gouvernement soient correctement connus et investis. Toutefois, dans les États fragiles ou les pays à faible revenu, les systèmes de gestion de trésorerie sont utilisés à des fins différentes : maintenir le contrôle budgétaire par le biais d'un processus appelé le « rationnement en espèces ». La compréhension de ces différents objectifs aidera à cibler les bonnes réformes et les bons problèmes.

Overseas Development Institute

203 Blackfriars Road
London SE1 8NJ

Tel. +44 (0) 20 7922 0300
Fax. +44 (0) 20 7922 0399
E-mail: info@odi.org.uk

www.odi.org
www.odi.org/facebook
www.odi.org/twitter

Les lecteurs sont invités à reproduire des documents provenant des rapports ODI pour leurs propres publications, à condition qu'ils ne soient pas vendus commercialement. En tant que titulaire du droit d'auteur, ODI demande mention et une copie de la publication. Pour l'utilisation en ligne, nous demandons aux lecteurs de faire un lien vers la ressource originale sur le site web de l'ODI. Les opinions présentées dans ce document sont celles de l'auteur (s) et ne représentent pas nécessairement les vues de l'ODI.

© Overseas Development Institute 2016. Ce travail est sous licence Creative Commons Attribution-Licence non commerciale (CC BY-NC 3.0)

Remerciements

Les auteurs tiennent à remercier Mike Williams et Lyn Melliar pour leur contribution. Toutes les erreurs et/ou omissions demeurent celles des auteurs. Cette recherche a été financée par l'Initiative de renforcement du budget de l'Overseas Development Institute. Julia Hanne et Richard Hughes ont supervisé la production de l'article et Matthew Jones a fourni un soutien éditorial.

Guide d'introduction à la gestion des finances publiques

Ce document « Gestion de la trésorerie dans les environnements à trésorerie limitée » fait partie d'une série de guides d'introduction sur des sujets clés de la gestion des finances publiques. Ils sont rédigés spécifiquement pour les environnements à capacité limitée et fournissent une vue d'ensemble et une analyse des principaux enjeux liés à chaque thème clé, mettant en évidence la littérature utile. Chaque guide introductif comprend des suggestions pratiques sur la façon dont les gouvernements dotés de capacités limitées peuvent aborder les réformes, ainsi que des brèves descriptions des expériences des autres pays en matière de réforme de la gestion des finances publiques. Ils ne sont pas destinés à être des guides détaillés pour la conception et la mise en œuvre des réformes. Ils sont basés sur un examen de la littérature pertinente et sur l'expérience pratique du personnel de l'ODI travaillant dans ces domaines.

Contents

Remerciements	3
1. Aperçu de la gestion de trésorerie	7
1.1 Introduction à la « gestion de trésorerie »	7
1.2 Qu'est-ce que la gestion de trésorerie et comment est-elle liée à d'autres processus de gestion des finances publiques ?	7
1.3 Comment fonctionne la gestion de trésorerie dans la pratique ?	11
1.4 Réformes courantes de gestion de trésorerie	15
1.5 Concevoir des réformes appropriées dans les pays à faible revenu	17
1.6 Conclusion	21
2. Bibliographie annotée des principales sources	23
2.1 Vue d'ensemble	23
2.2 Contrôles d'engagement	24
2.3 La gestion de trésorerie active	24
2.4 Les marchés de la dette publique	25
3. Références	26

Figures

Figure 1 : Part des recettes et des dépenses par trimestre en 2012	8
Figure 2 : Schéma simplifié du processus de dépense	10
Figure 3 : Organisation des responsabilités de gestion de la trésorerie	19

Boxes

Encadré 1 : Terminologie utile pour discuter de la gestion de trésorerie	9
Encadré 2 : Facteurs influents sur les modalités de gestion de trésorerie	11
Encadré 3 : Exemples de gestion de trésorerie dans les pays en développement	13
Encadré 4 : Expériences de budget de trésorerie	15
Encadré 5 : Comptes de trésorerie uniques (CTU)	16
Encadré 6 : Modalités d'organisation pour la prévision des flux de trésorerie	19
Encadré 7 : Gestion de trésorerie et prévisions en Sierra Leone	21

1. Aperçu de la gestion de trésorerie

1.1 Introduction à la « gestion de trésorerie »

Le but de la gestion de trésorerie est généralement compris comme étant d'avoir « [a] la bonne somme d'argent au bon endroit au bon moment pour répondre aux obligations du gouvernement [b] de la manière la plus rentable » (Storkey, 2003). Dans les pays dotés d'un solide système de gestion des finances publiques et de marchés d'obligations bien établis, la disponibilité d'argent pour le paiement est presque considérée comme acquis. Dans de tels contextes, la gestion de la trésorerie consiste en grande partie à trouver les approches les plus rentables pour répondre aux besoins de financement à court terme d'un gouvernement et à utiliser les excédents temporaires de trésorerie le plus efficacement possible.

Toutefois, pour les responsables de ministères des finances de pays à faible revenu, la situation peut être très différente. Face à des déséquilibres entre le montant des liquidités que le gouvernement a dans ses comptes et les demandes de paiement des factures courantes et des arriérés, « avoir de l'argent au bon endroit et au bon moment » semble être une proposition très attrayante mais très ambitieuse. Paradoxalement, cependant, les difficultés rencontrées par de nombreux pays à faible revenu pour dégager des liquidités quand et où elles sont nécessaires ne sont peut-être pas le résultat d'échecs de procédures généralement appelées la « gestion de la trésorerie » mais de faiblesses des processus « en amont » de préparation et de gestion du budget.

Comprendre les problèmes de gestion de trésorerie et comment ils se produisent est essentiel pour concevoir des réformes appropriées. Ce guide d'introduction examine et résume la littérature disponible sur la gestion de la trésorerie afin de répondre à certaines questions de base liées aux environnements à faible capacité :

- Qu'est-ce que la gestion de trésorerie et pourquoi est-elle importante ?
- Comment la gestion de trésorerie diffère-t-elle entre les pays à revenu élevé et ceux à faible revenu ?
- Quelles sont les réformes de gestion de trésorerie les plus courantes ?
- Comment les réformes peuvent-elles être adaptées aux besoins des pays à faible revenu ?

La discussion se concentre sur la gestion de la trésorerie du côté des dépenses plutôt que sur les défis liés à la gestion des excédents temporaires générés par les entrées de recettes publiques.

La bibliographie annotée à la fin de ce guide d'introduction résume les principales références utilisées pour assembler cet article et fournit un guide utile pour aller plus loin.

1.2 Qu'est-ce que la gestion de trésorerie et comment est-elle liée à d'autres processus de gestion des finances publiques ?

La gestion de la trésorerie se réfère aux processus impliqués dans le transfert efficace de l'argent de ceux qui le recueillent à ceux qui le dépensent - afin de payer les créanciers, les fournisseurs, les unités de prestation de services, les travailleurs du secteur public et autres. La responsabilité de la gestion des systèmes de gestion de trésorerie repose généralement sur la fonction de « trésorerie » du ministère des Finances.

Historiquement, les systèmes de gestion de trésorerie impliquaient le déplacement physique réel et la détention d'espèces dans les coffres. Bien que de tels systèmes existent encore aujourd'hui dans de nombreux pays à faible revenu, les mouvements d'argent sont de plus en plus gérés par voie électronique grâce à des systèmes de gestion des dépenses liés aux comptes bancaires.

Indépendamment de la manière dont les liquidités sont gérées, l'enjeu sous-jacent de la gestion de trésorerie est le fait que les flux des recettes et les obligations de paiement ne correspondent généralement pas pour une semaine, un mois ou un trimestre donné (voir p. ex. Lienert, 2009 et Williams, 2010). Cette situation est illustrée dans le cas du Royaume-Uni et de la Tanzanie dans la figure 1 ci-dessous. En conséquence de cette inadéquation, les gouvernements ne peuvent pas toujours compter que des revenus suffisants arriveront exactement au moment où les obligations de paiement seront dûes alors qu'à d'autres périodes, les flux des recettes excéderont les demandes de dépenses. Les gouvernements doivent gérer leurs activités financières pour combler ces écarts temporaires et leurs principaux outils sont ceux de la gestion de la trésorerie et de la dette.

Pour mieux comprendre le défi de la gestion de la trésorerie, l'analyse qui suit décrit brièvement les processus clés dans un cycle typique de gestion des dépenses dans les pays à faible revenu. L'analyse est conçue de manière à être illustrative et, dans la pratique, les modalités de gestion des dépenses diffèrent considérablement d'un pays à l'autre (voir Pattanayak, 2016 et Lienert, 2003).

1.2.1 L'établissement du budget

Le budget gouvernemental suit un cycle annuel de préparation, d'approbation, d'exécution et d'évaluation (voir p. ex. Andrews et al., 2014). Au cours de la préparation du budget, le ministère des Finances prévoit les recettes qu'il prévoit entrer au gouvernement et les dépenses qu'il prévoit verser au cours de l'exercice à venir. Les ministères et les organismes sont souvent invités à ventiler ces prévisions dans un plan de trésorerie trimestriel ou mensuel pour faciliter la gestion de la trésorerie.

L'établissement du budget est l'un des points de la chaîne de gestion de la trésorerie où les problèmes peuvent commencer à se poser. La gestion de la trésorerie est plus facile lorsque le budget, approuvé par la législature, est fondé sur une estimation fiable des recettes et des dépenses prévues pour l'année à venir. Cependant, pour un certain nombre de raisons techniques et politiques, l'établissement de budgets crédibles est souvent un défi structurel dans les pays à faible revenu (Simson et Welham, 2014). Par conséquent, le budget approuvé par la législature peut ne pas être étroitement lié aux recettes et aux dépenses qui sont susceptibles de se concrétiser au cours de l'année.

Lorsque les budgets approuvés ne sont pas crédibles et que les dépenses ne peuvent pas être financées dans le cadre de l'enveloppe de ressources disponible, le budget doit être efficacement réorienté au cours de l'année afin d'être abordable. Dans de nombreux pays, des combinaisons

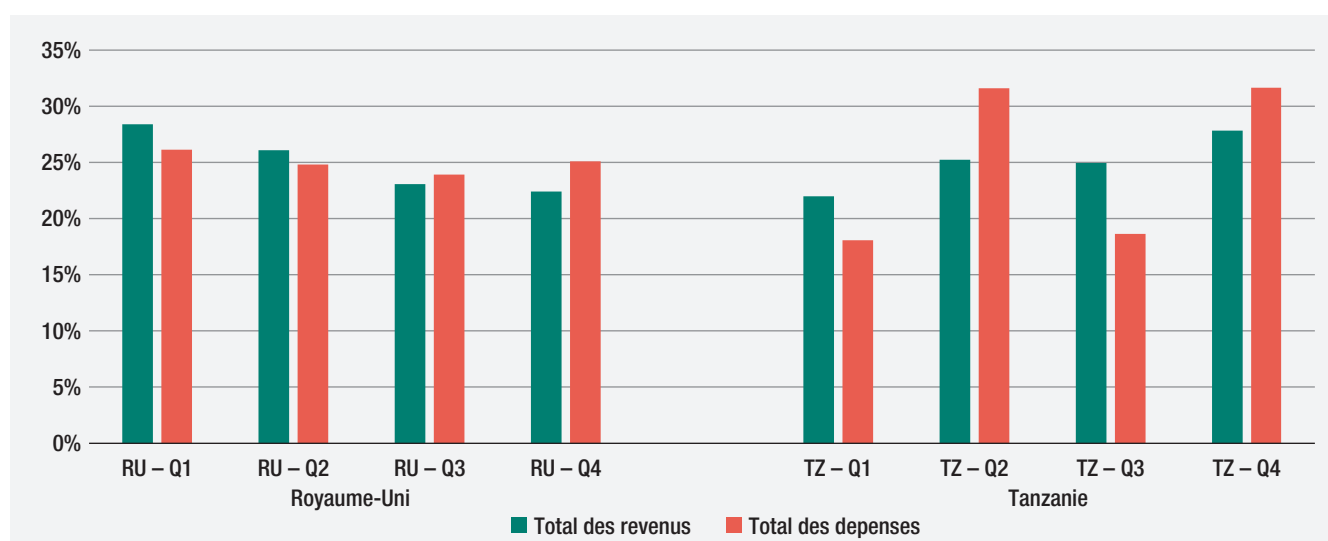
de révisions budgétaires, de contrôles d'engagements et de limites de trésorerie (ou « rationnement en espèces ») sont utilisées pour forcer les ministères à dépenser moins d'argent.

1.2.2 Fournir l'autorisation de dépenser

En ce qui concerne les dépenses, un ministère des Finances (généralement le Trésor ou le Département du budget) donne périodiquement - souvent sur une base trimestrielle - l'autorisation aux ministères de dépenser une partie de leur budget global. Aucun argent réel n'est transféré dans ce processus d'autorisation budgétaire mais plutôt des limites sont fixées dans le système de gestion des dépenses qui fixent combien peut être dépensé (ou engagé) sur une période définie. C'est ce qu'on appelle parfois le processus de délivrance de « mandats » ou de « libérations ». Cela peut s'accompagner d'un transfert d'espèces vers les comptes bancaires des unités de dépense, bien qu'il soit souvent plus efficace (et moins gaspilleur en liquidités) de transférer une « permission de dépenser », ce qui rend l'argent disponible uniquement lorsqu'il doit être dépensé.

Pour décider du montant à libérer aux ministères dépensiers, un ministère des Finances prépare généralement une prévision trimestrielle des dépenses prévues. Dans les pays anglophones comme l'Ouganda, le Swaziland et le Ghana, cette responsabilité incombe généralement au ministère du Trésor ou du Budget, ou à tout autre ministère responsable de la supervision de l'exécution du budget. Certains types de dépenses, comme les salaires et traitements, tendent à être répartis plus uniformément au cours de l'année et sont donc assez faciles à estimer. Cependant, pour certains types de dépenses et surtout pour les investissements en capital, le calendrier des paiements dépendra du moment où des programmes spécifiques seront mis en œuvre. Pour cette raison, un ministère

Figure 1 : Part des recettes et des dépenses par trimestre en 2012



Références : Bureau des statistiques nationales du Royaume-Uni ; Ministère des Finances de Tanzanie.

des Finances demande généralement aux ministères de soumettre des plans de trésorerie montrant combien ils comptent dépenser et dans quelles catégories économiques (p. ex. les salaires, les transferts ou les biens et services).

À ce stade du cycle, un ministère des Finances a pour objectif de rassembler les demandes de liquidités (de la part des mandats) et l'offre de liquidités (des prévisions de recettes et d'emprunts) pour garantir le financement des dépenses autorisées. Si les dépenses sont nettement supérieures aux recettes prévues au cours d'une période donnée, il faudra trouver des moyens de combler l'écart. Un ministère des Finances peut réduire les réserves de trésorerie ou émettre plus de dettes pour couvrir le manque

à gagner ; ou il peut plutôt essayer de gérer les émissions pour éviter que des engagements officiels ne soient pris par les ministères sectoriels. Dans ce dernier cas, le ministère des Finances peut tout simplement ne pas autoriser les émissions complètes demandées par les ministères concernés dans leurs prévisions de trésorerie. Cela obligera les ministères à reporter certains versements à des périodes ultérieures de l'exercice, voire à l'exercice suivant. Comme on le verra ci-dessous, dans des circonstances plus extrêmes, un ministère des Finances peut décider de rationner l'encaisse disponible en décidant quels ordres de paiement doivent être traités et ceux qui devraient être retenus, même s'ils ont été préalablement autorisés.

Encadré 1 : Terminologie utile pour discuter de la gestion de trésorerie

Arriérés : engagements non réglés que le gouvernement a omis de payer dans un délai convenu. Le délai acceptable peut être spécifié dans la législation de la gestion des finances publiques du pays, mais ce n'est pas toujours le cas. Le FMI utilise parfois des périodes de non-paiement pour définir un arriéré, tel que 45 jours ou 60 jours après la date à laquelle les biens ou services ont été livrés et acceptés.

Engagement : obligation d'effectuer un paiement futur, sous réserve de l'accomplissement de conditions préalables. Les engagements créent une obligation pour un paiement (p. ex. l'achat d'une offre de médicaments) ou un ensemble de paiements (p. ex. les salaires du personnel).

Régie d'avances : une « petite caisse » ou un autre système de comptabilité où un solde fixe d'argent facilement disponible est maintenu pour les petits achats et reconstitué après qu'il a été dépensé. Par exemple, une école peut conserver 100 \$ en réserve et compléter cette réserve sur une base mensuelle si une partie ou la totalité de l'argent a été dépensé.

Bon de commande : offre officielle émise par le gouvernement à un vendeur ou à un fournisseur, indiquant les types, les quantités et les prix des biens ou des services à fournir.

Bon de paiement : un document qui confirme que le paiement sera effectué contre un ordre d'achat donné après les approbations nécessaires. Cela déclenche effectivement le paiement, la plupart du temps par la banque centrale ou d'un chèque que le vendeur peut encaisser.

Trésor : cela peut faire référence au nom du ministère des Finances d'un pays (p. ex. le Trésor du Royaume-Uni ou en Nouvelle-Zélande). Cependant, pour parler de gestion de la trésorerie, il s'agit du département ou de la division spécifique au sein du gouvernement (qui fait souvent partie d'un ministère des Finances lui-même) qui gère les paiements, surveille et suit

les dépenses et gère la comptabilité financière et les rapports. Dans les pays anglophones, la responsabilité de cette fonction réside souvent dans le « Service du comptable général ».

Obligation du trésor : instrument de dette à court terme qui est émis par un gouvernement et qui seront remboursés dans l'année. Les bons du trésor ne paient pas d'intérêt mais sont vendus avec un « rabais », ce qui signifie qu'il y a une différence entre la valeur payée par le gouvernement au moment du rachat (p. ex. 100 \$) et le montant réellement payé par l'acheteur pour acheter la facture (p. ex. 95 \$). Le rabais (p. ex. 5 \$) représente le coût pour le gouvernement et le bénéfice de l'acheteur. Les obligations du Trésor sont négociées sur le « marché monétaire ».

Bon du trésor : instrument de dette émis par un gouvernement et qui sera racheté après une période d'un an ou plus. Une obligation paiera généralement un taux d'intérêt fixe (souvent appelé « coupon ») à intervalles réguliers (p. ex. tous les six mois ou tous les ans) jusqu'à la fin de la période d'obligation, à partir de laquelle le gouvernement rachètera l'obligation pour un prix convenu. Les bons du Trésor sont habituellement négociés sur le « marché des capitaux » (qui comprend le marché de la dette et des actions).

Mandat : l'autorisation de dépenser des fonds publics qui est accordée par le ministre des Finances, bien qu'en pratique cette responsabilité puisse être déléguée à un haut fonctionnaire (tel que le chef du département du Trésor). Les mandats autorisent généralement les dépenses des ministères sectoriels et d'autres chefs de dépenses, qui peuvent à leur tour étendre des mandats subalternes aux unités budgétaires au sein du ministère.

Zero balance account (ZBA) : aussi appelé compte pivot, compte dans lequel un solde nul est maintenu. Lorsque des paiements sont effectués à partir du ZBA, des fonds égaux à la valeur de ces paiements sont automatiquement transférés d'un compte maître, de sorte que le solde net dans le ZBA reste nul.

1.2.3 Contrôler les engagements

Les engagements sont une promesse légale de payer à une date ultérieure, pour cela à un moment donné, il faudra trouver de l'argent à partir du moment que les biens ou les services requis sont fournis. Par exemple, un ministère peut ordonner la livraison de carburant. Une fois la commande passée, le ministère a pris l'engagement que le gouvernement payera la facture, sous réserve de la livraison des marchandises. Si des engagements sont pris sans que les ministères aient été autorisés à effectuer les paiements nécessaires, cela peut conduire à des factures impayées, appelées arriérés (Flynn & Pessoa, 2014).

Il existe plusieurs façons de prendre des engagements et de mettre en place des structures organisationnelles. Cependant, Radev et Khemani (2009) font une distinction utile entre engagements spécifiques et engagements continus :

- Les engagements spécifiques exigent un paiement unique ou un certain nombre de paiements sur une période déterminée (p. ex. l'achat de papeterie ou des contrats de construction).¹
- Les engagements continus exigent une série de paiements sur une période indéterminée et peuvent ne pas impliquer un contrat spécifique (p. ex. salaires ou services publics).

La gestion des engagements est un élément clé de gestion efficace de la trésorerie, car ce n'est qu'en connaissant ses engagements qu'un gouvernement peut connaître les factures qu'il doit payer. De nombreux pays disposent d'un système de « contrôles d'engagement ». Ces contrôles visent à empêcher les ministères de prendre

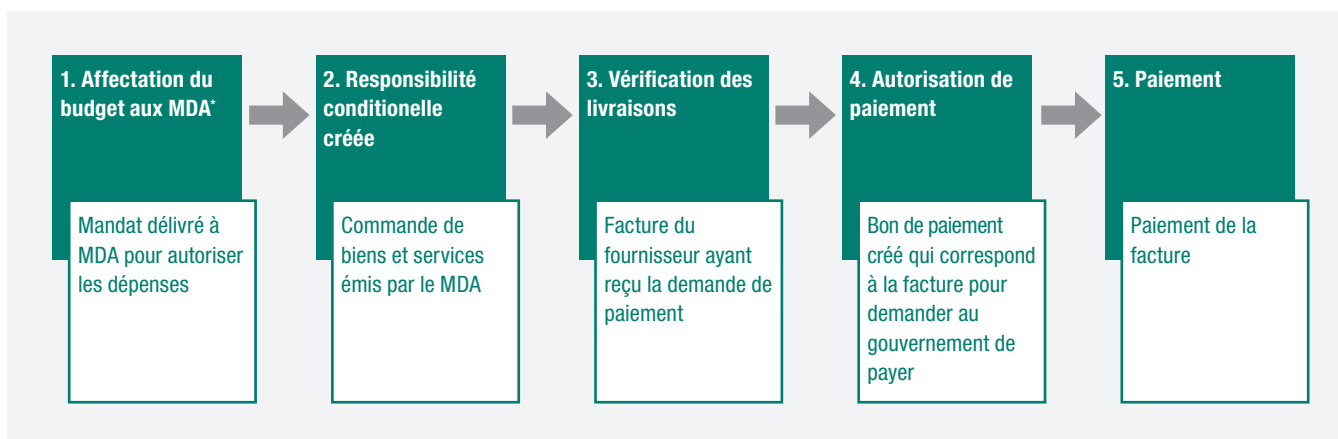
des engagements lorsque l'autorisation de dépenser n'a pas été accordée (par le biais du budget ou d'un mandat) ou lorsqu'il existe un risque que les recettes seront insuffisantes. Ils fonctionnent souvent différemment pour des engagements spécifiques et continus et sont de plus en plus automatisés dans la nouvelle génération de systèmes de gestion financière (Pattanayak, 2016).

En pratique, cependant, les contrôles d'engagement peuvent manquer, être inefficaces ou tout simplement ne pas être appliqués. Dans les pays où c'est le cas, les ministères, les services et les organismes s'engagent souvent à payer plus de factures que les ressources disponibles pour financer ces engagements. Ce déséquilibre est souvent transmis aux services responsables de la gestion de la trésorerie et des paiements. La nature de la gestion de la trésorerie devient souvent un « rationnement des espèces » et le risque d'augmentation des arriérés s'accroît, comme on le verra plus loin dans le présent guide d'introduction.

1.2.4 Réaliser des paiements

La dernière étape du cycle de dépenses est le paiement (suivi de la comptabilisation ou de la déclaration de ce paiement). Selon le pays, il peut y avoir un certain nombre d'étapes dans ce processus. Une fois que les biens et services ont été livrés, quelqu'un va vérifier leur réception. Par la suite, un *ordre de paiement* (s'ils sont utilisés) est généralement produit et joint à la facture. Dans les cas où un système de paiement centralisé a été établi, les ministères dépensiers peuvent soumettre des ordres de paiement par voie électronique au service de trésorerie du ministère des Finances pour paiement. Dans d'autres pays, les ministères s'occupent de leurs propres paiements. Une fois que toutes les approbations ont été accordées, les

Figure 2 : Schéma simplifié du processus de dépense



Source: Représentation des auteurs

*Ministère, Département, Agence

1. Dans le cas des dépenses en capital, les engagements peuvent souvent prendre la forme de contrats pluriannuels complexes qui ne rentrent pas aisément dans le cycle budgétaire annuel, mais qui sont néanmoins limités dans le temps.

paiements peuvent être effectués en espèces, par chèque ou par virement électronique sur un compte bancaire. Ceci est résumé dans la figure ci-dessous.

1.3 Comment fonctionne la gestion de trésorerie dans la pratique ?

L'analyse précédente a décrit certains archétypes de processus pour les aspects de la gestion de trésorerie dans l'exécution budgétaire, tirés des références clés sur ce sujet. Cependant, la discussion n'a pas encore montré la grande variété de façons dont ces processus fonctionnent (ou en réalité ne fonctionnent pas) dans différents pays. Ces variations sont plus prononcées lorsque l'on compare les pratiques de gestion de la trésorerie des économies avancées et des pays à faible revenu.

1.3.1 Gestion de trésorerie dans les pays avancés

Dans la plupart des économies avancées, les processus décrits ci-dessus fonctionnent bien. Le budget adopté est crédible et fournit une prévision raisonnablement précise de ce qui sera reçu en tant que recettes et de ce qui sera payé en tant que dépenses au cours de l'année, bien qu'il y ait toujours des différences dans le calendrier. Il y a généralement un fort engagement politique à l'égard de l'exécution du budget approuvé par le Parlement. Il existe des systèmes bien établis de contrôle budgétaire pour gérer les engagements et les paiements. Les ministères sont tenus responsables de rester dans leurs budgets et les systèmes sont souvent suffisamment développés pour que la responsabilité de l'autorisation périodique des dépenses soit déléguée aux ministères sectoriels.

Dans de tels pays, la capacité de faire des paiements au moment et à l'endroit où cela est nécessaire est considérée comme une évidence. Des marchés de la dette intérieure d'envergure et un marché monétaire liquide signifient que s'il y a une insuffisance de revenus à un moment donné, le gouvernement peut emprunter pour financer cet écart. Grâce à des systèmes bancaires sophistiqués, les paiements peuvent être effectués par voie électronique à travers les succursales nationales de la banque centrale (comme en France) ou le réseau des banques commerciales (comme au Royaume-Uni). Les fournisseurs et les employés ont presque toujours des comptes bancaires, de sorte que seuls quelques rares paiements sont effectués en espèces. Les recettes fiscales et autres arrivent aussi rapidement dans les comptes publics.

Dans ces pays, la gestion de la trésorerie a pour objectif principal de *réduire au minimum les frais d'intérêt nets payés par le gouvernement*. Ceci est réalisé en essayant de maintenir les soldes dans les comptes publics aussi près que possible de zéro. Lorsque les revenus sont plus élevés que les dépenses, les soldes sont investis pour gagner des intérêts ou utilisés pour payer d'autres dettes (ce qui réduit ainsi le montant total des intérêts qui doivent être payés). Lorsque les dépenses sont supérieures aux recettes,

Encadré 2 : Facteurs influents sur les modalités de gestion de trésorerie

Il existe un certain nombre de facteurs qui affectent la manière dont la gestion de trésorerie fonctionne dans la pratique dans différents pays. Ci-dessous sont énumérés quatre des facteurs les plus importants qui déterminent comment fonctionne le système de gestion de trésorerie :

- La façon dont les paiements sont effectués, par exemple : en espèces, par chèque ou par virement électronique.
- Les agents qui sont disponibles pour effectuer des paiements, par exemple : la banque centrale, les banques commerciales ou les deux, et si ces paiements sont centralisés (p. ex. un établissement de paiement dans la capitale) ou dispersés (p. ex. dans de nombreuses institutions ou par l'intermédiaire de succursales régionales d'une institution centrale).
- Les institutions chargées de gérer les soldes de trésorerie, par exemple : le gouvernement local, les organismes, les ministères ou la trésorerie.
- Le niveau de développement du marché et, en particulier, la profondeur et la liquidité des marchés obligataires et monétaires de l'État.

le gouvernement émettra des titres ou empruntera sur les marchés monétaires pour compenser la différence.

Il y a deux caractéristiques courantes dans les façons dont les pays avancés essaient de minimiser les paiements d'intérêts. D'une part, les soldes de trésorerie sont regroupés dans un « compte de trésorerie unique » (CTU - décrit plus en détail ci-dessous), même si les dépenses sont gérées par les ministères sectoriels. Un compte de trésorerie unique permet généralement aux gestionnaires de trésorerie d'utiliser automatiquement les excédents d'une partie du gouvernement pour couvrir les déficits dans une autre et donc de réduire le besoin d'emprunter dans l'ensemble. Grâce à des arrangements visant à relier et à balayer des sous-comptes, le gouvernement vise un solde nul ou quasi nul sur tous les comptes au final.

L'autre caractéristique courante est que les gestionnaires de trésorerie sont en mesure de prévoir les flux de trésorerie entrant et sortant du compte de trésorerie unique, en regardant les semaines ou les mois à venir, afin d'identifier quand et combien l'État devrait emprunter. En utilisant cette information, le gouvernement est en mesure de s'engager activement avec les marchés de la dette en fournissant des informations à l'avance sur les enchères prévues de différents types de dettes. Il s'agit généralement d'un mélange de titres à long terme (p. ex. des bons du Trésor) et de titres à court terme (p. ex. les obligations), bien que les gestionnaires de trésorerie conservent souvent une certaine souplesse en ce qui concerne l'émission

d'obligations pour répondre à des flux de trésorerie inattendus.

Cette pratique est plus précise dans certains systèmes que dans d'autres. Williams (2009) fait une distinction entre « réglage brut » et « réglage fin ». Dans le cas du réglage brut, les gestionnaires de trésorerie tiennent compte des prévisions de trésorerie et modifient le volume des obligations vendues chaque semaine afin de modérer les fluctuations des soldes de trésorerie de l'État, réduisant ainsi le solde de trésorerie sur une base *hebdomadaire* ou *bimensuelle*. Ceci est plus courant que le réglage fin, qui vise à supprimer presque complètement les fluctuations des disponibilités : cette approche est limitée à un petit nombre de pays d'Europe du Nord et à quelques autres pays comme la Nouvelle-Zélande. Dans ces gouvernements, les gestionnaires de trésorerie utilisent un éventail plus large d'instruments financiers pour minimiser les soldes du compte de trésorerie unique sur une base quotidienne. Cela comprend l'emprunt direct et le prêt, ou l'achat et la vente de titres existants sur les marchés secondaires de la dette sur une base quotidienne et/ou du jour au lendemain.

Ces approches de « gestion active de la trésorerie » ont conduit à une intégration de plus en plus étroite entre les fonctions de trésorerie et de gestion de la dette. Au Royaume-Uni, en Suède, en Nouvelle-Zélande et dans de nombreux pays de la zone euro, les bureaux de gestion de la dette et de trésorerie ont été effectivement fusionnés. En fluidifiant les flux de trésorerie des administrations publiques, la gestion active de la trésorerie a également facilité les opérations de politique monétaire, puisque le gouvernement est l'un des principaux contributeurs aux liquidités dans le secteur bancaire (voir Pessoa & Williams, 2012).

1.3.2 Gestion de la trésorerie dans les pays fragiles et à faibles revenus

La gestion de la trésorerie dans les pays à faible revenu et les États fragiles est généralement très différente. La structure des économies dans les pays à faible revenu signifie que les recettes sont généralement plus erratiques (FMI, 2011). Les pays peuvent dépendre du financement des bailleurs de fonds pour financer une grande partie du budget et ce financement est souvent incertain. Cela rend l'écart entre les recettes et les dépenses au cours d'une semaine, d'un mois ou d'une année donnée, important et imprévisible. Les donateurs peuvent également exiger des comptes bancaires distincts ou d'autres modalités pour gérer leurs fonds, ce qui peut avoir pour effet de rendre cet argent moins fongible dans les comptes du gouvernement.

Les faiblesses institutionnelles et les enjeux de l'économie politique contribuent souvent aux échecs des processus de gestion des finances publiques en amont autour de la planification et de la budgétisation décrits dans la section précédente (Simson et Welham, 2014). Ces défaillances peuvent inclure des prévisions de recettes continuellement trop optimistes au cours de la formulation

du budget pour justifier des plans de dépenses plus élevés. Si les revenus prévus ne se concrétisent pas, cela crée une pression pour identifier des économies à réaliser lors de l'exécution du budget. Le département du budget peut être soumis à des pressions pour « trouver de l'argent » pour les entités de dépenses puissantes au-delà des allocations budgétaires initiales. Les systèmes de contrôle des dépenses des ministères sectoriels peuvent également être inefficaces : par exemple, les ministères peuvent prendre des engagements sans avoir obtenu l'autorisation préalable de dépenser.

L'architecture institutionnelle nécessaire aux systèmes modernes de gestion de la trésorerie et de la dette peut aussi être absente dans les pays à faible revenu. Les gouvernements de ces pays ne peuvent généralement pas compter sur un secteur bancaire développé et sur des marchés financiers d'envergure pour avoir accès aux financements au fur et à mesure de leurs besoins. Par exemple, la plupart des îles habitées à Kiribati n'ont pas de succursales bancaires, de sorte que le gouvernement conserve l'argent physiquement dans des caisses (un système similaire est utilisé dans certains gouvernements de comté du Soudan du Sud). Sans les virements bancaires électroniques, la gestion de trésorerie se concentre en partie sur le déplacement de cet argent entre ces caisses de trésorerie. Au Swaziland, en revanche, le système bancaire est plus développé, même si, dans ce contexte, le gouvernement ne peut pas toujours émettre suffisamment d'obligations pour effectuer ses paiements à temps. Certaines années, c'est parce que le déficit budgétaire est trop important pour être financé par les marchés intérieurs ; à d'autres moments, c'est tout simplement à cause de mauvais liens entre les besoins de trésorerie et les adjudications de titres.

Ces faiblesses politiques, économiques et institutionnelles contribuent aux deux principales différences suivantes dans la gestion de la trésorerie dans les pays à faible revenu par rapport aux pays à revenu élevé :

- Les processus de gestion des liquidités tendent à être moins efficaces.
- Les limites de liquidités sont couramment utilisées comme moyen de contrôler les dépenses.

1.3.3 Processus de gestion de trésorerie inefficaces

L'absence d'un secteur bancaire développé et l'absence de marchés de la dette et monétaire d'envergure dans de nombreux pays à faible revenu signifient que les coûts pour avoir de l'argent facilement disponible tendent à être beaucoup plus élevés. Les gouvernements s'engagent souvent dans un certain nombre de stratégies pour gérer ce défi, qui comportent tous des coûts.

Certains pays maintiennent des soldes élevés dans les comptes publics pour qu'ils puissent répondre aux paiements imprévus sans avoir à se précipiter sur le marché

de la dette. Ce faisant, ils acceptent le coût d'opportunité de la tenue de ces soldes. Par exemple, si les salaires sont payés au cours de la quatrième semaine du mois, les soldes inactifs doivent être accumulés progressivement au cours des trois premières semaines du mois afin de couvrir les coûts salariaux à la quatrième semaine. C'est le cas au Swaziland, par exemple, comme c'était le cas au Soudan du Sud dans les années qui ont suivi l'indépendance avant que l'emprunt soit une option pour le gouvernement.

D'autres pays continuent d'utiliser les emprunts à court terme pour couvrir les déficits fréquents de liquidités.

Au Myanmar, par exemple, le gouvernement honore les paiements au fur et à mesure de leur apparition, mais aura accès à la dette à court terme telles que des découverts ou des obligations pour combler les insuffisances temporaires de trésorerie². Jusqu'à récemment, le gouvernement de Kiribati utilisait également des découverts auprès de sa seule banque commerciale comme source d'argent liquide facile d'accès. Ces emprunts à court terme auprès des banques sont souvent particulièrement coûteux.

Étant donné que des coûts sont encourus pour avoir des liquidités facilement disponibles, les gouvernements peuvent dans certains cas retarder certains paiements ou ajuster les engagements qui sont sous leur contrôle. Aux Tonga, par exemple, la pratique gouvernementale est de payer les salaires du secteur public toutes les deux semaines et les fournisseurs surtout dans les semaines intermédiaires, particulièrement si les paiements sont importants. Dans certains pays, les versements moins importants sur le plan politique risquent de ne pas être remboursés d'une semaine à l'autre jusqu'à ce que, soit de l'argent liquide soit trouvé, soit que leur importance politique ait soudainement augmenté. Le non-paiement des factures augmente les coûts pour le gouvernement d'autres façons, cependant. Ceux-ci peuvent être des coûts explicitement énoncés dans les accords contractuels (p. ex. les fournisseurs peuvent légalement facturer un taux d'intérêt fixe par jour sur la valeur des factures impayées ou certains contrats importants prévoient des pénalités fixes pour défaut de paiement) ou des coûts supplémentaires cachés (p. ex. les fournisseurs gonflent le coût des biens et services pour couvrir le coût des retards de paiement attendus).

Encadré 3 : Exemples de gestion de trésorerie dans les pays en développement

Kiribati n'a pas de banque centrale et environ la moitié de la population vit sur des îles sans banque, donc les paiements sont effectués en espèces. Cela se fait par le biais d'un système de régie d'avance par lequel le ministère des Finances donne aux agences de dépense des avances de trésorerie avec lesquelles effectuer des paiements. La caisse est renflouée sur demande, tandis que les reçus sont renvoyés par les organismes de dépense à des fins comptables. L'argent comptant est transporté vers les îles extérieures de la capitale par le système postal. L'argent est rarement en pénurie dans la trésorerie parce que le gouvernement a accès à la fois à des découverts à la seule banque commerciale et à son fonds souverain. En revanche, il y a des cas où l'argent sur les îles extérieures est en deçà des obligations de paiement.

Le Swaziland est en mesure d'utiliser les paiements électroniques pour la plupart des transactions, mais ses marchés de la dette ne sont pas bien développés. Tous les paiements sont effectués par l'entremise du Département du Trésor et la gestion de la trésorerie repose sur le maintien de soldes bancaires importants. Les pratiques comptables sont faibles, de sorte que des comptes distincts sont maintenus pour les paiements importants tels que les intérêts de la dette et le principal et les salaires. Les fonds excédentaires sont investis temporairement dans des comptes spéciaux de la banque centrale qui gagnent plus d'intérêt. Il y a des emprunts intérieurs mais cela n'est pas coordonné avec la fonction de gestion de la trésorerie.

Au Myanmar, chaque unité de dépense dispose d'un compte de solde nul dans la succursale locale de la Banque économique du Myanmar appartenant à l'État. Des limites sont établies sur ces comptes trimestriellement une fois que l'autorisation de dépenser a été accordée. Toute demande de paiement dépassant les limites convenues est automatiquement rejetée par la banque. Cela permet de contrôler avec certitude le montant à dépenser. Cela permet également d'indiquer clairement quelle agence a effectué un paiement puisque chaque compte bancaire concerne une entité de dépense spécifique.

2. Il faut noter que les facilités de découvert à la banque centrale sont parfois appelées « manières et moyens d'avances » dans les pays du Commonwealth (Potter & Diamond, 1999). Dans de nombreux pays, il existe des interdictions légales ou d'autres restrictions à l'emprunt du gouvernement à la banque centrale.

1.3.4 Utiliser des limites en espèces pour contrôler et surveiller les dépenses

De faibles contrôles budgétaires et des flux de revenus imprévisibles signifient que les pays à faible revenu utilisent souvent la disponibilité de liquidités comme un mécanisme *de facto* (quoique brutal et imparfait) pour tenter de maintenir les dépenses dans des limites fixées. C'est ce que l'on appelle parfois la « budgétisation par caisse », l'exécution du budget étant géré par le « rationnement en espèces » (Schick, 1998 ; Williams, 2009).

Afin d'atteindre les objectifs globaux de déficit convenus, le bureau du budget et/ou de la trésorerie peuvent utiliser un certain nombre d'outils pour limiter et contrôler le total des sorties de fonds au cours d'une période donnée.

- Les dépenses peuvent être limitées en réduisant les montants que les ministères sont autorisés à dépenser en deçà du budget légalement adopté. Les besoins de trésorerie soumis par les ministères sectoriels sont simplement réduits (souvent arbitrairement) de mois en mois, plutôt que d'être honorés intégralement par les mandats émis. Dans les cas extrêmes, le budget légalement adopté devient presque inutile et le budget est réévalué sur une base mensuelle par le biais de sorties de liquidités (Caiden & Wildavsky, 1974 ; Schick, 1998).
- Les contrôles peuvent être assujettis à des « limites strictes » dans les arrangements bancaires. Au lieu d'essayer de gérer la pression sur la disponibilité des liquidités en contrôlant les engagements et/ou en contrôlant les bons de souscription au centre, de nombreux pays à faible revenu établissent des limites fixes sur les comptes bancaires au-delà desquels tous les paiements sont automatiquement rejetés. Cela peut prendre la forme d'un transfert d'un montant fixe d'argent liquide vers un compte bancaire spécifique sans possibilité de découvert ; ou peut prendre la forme d'une limite de dépenses totales pour les ZBA (comptes pivots) au-dessus desquelles les paiements ne peuvent pas être effectués.
- Les paiements de certaines obligations peuvent être délibérément retardés, même s'ils sont dus. Les paiements pour les projets d'immobilisations et les biens et services sont souvent les premiers à être retardés, même si ces décisions peuvent aussi s'étendre aux transferts aux organismes gouvernementaux et aux administrations locales et, dans certains cas, aux salaires, aux pensions et au service de dette. En fin de compte, la décision sur ce qu'il faut payer et ce qu'il ne faut pas payer dépend en grande partie de la politique locale.

- Des comptes bancaires distincts peuvent également être utilisés activement comme moyen de surveiller les dépenses entre les différentes catégories. Dans les pays où l'information financière est faible, le gouvernement peut utiliser des comptes dédiés de salaires ou des comptes distincts pour chaque ministère au sein de la banque centrale. Dans ces circonstances, les relevés de compte bancaire peuvent fournir une vision immédiate et plus claire sur le montant d'argent qui a été dépensé et pour quelles fins plutôt que l'utilisation d'un plus petit nombre de comptes bancaires et de systèmes dysfonctionnels de rapports financiers. En revanche, les pays de l'OCDE ont tendance à gérer le contrôle et l'établissement de rapports au moyen de systèmes de gestion financière et de comptabilité plutôt que de comptes distincts.³

Lorsque les liquidités sont utilisées comme principal moyen de limiter les dépenses, la gestion de trésorerie prend une signification presque complètement différente. Elle devient un système d'adéquation entre la trésorerie disponible et une liste politiquement informée de priorités de demandes en suspens d'une semaine à l'autre (ou d'un mois à l'autre). Dans de telles circonstances, les responsabilités en matière de gestion budgétaire et de gestion de trésorerie sont souvent floues.

Certains auteurs font valoir que le rationnement en espèces n'est pas du tout une gestion de trésorerie (p. ex. Williams, 2009). Toutefois, dans de nombreux environnements de pays à faible revenu, il est difficile d'établir une nette distinction entre les deux. Par exemple, un ministère des Finances peut utiliser des autorisations budgétaires trimestrielles pour harmoniser prudemment les flux de recettes et de dépenses tout au long de l'année (comme exemple de « gestion de trésorerie »). Cependant, en l'absence de bonnes informations sur les engagements existants et d'un manque de contrôle effectif de ces engagements, les engagements de paiement d'un gouvernement peuvent avoir dépassé les entrées de trésorerie disponibles et, par conséquent, le gouvernement peut recourir (au moins temporairement) à retarder les paiements (sous forme de « rationnement en espèces »).

1.3.5 Coûts du rationnement en espèces

Le rationnement de la trésorerie offre un avantage évident et immédiat en ce sens qu'il garantit que les dépenses correspondent globalement aux revenus et que les déficits sont strictement contrôlés. Cela peut être particulièrement utile pour contrôler l'inflation quand elle est entraînée par des dépenses publiques excessives. À titre d'exemple, le rationnement en espèces a été utilisé pour mettre un terme à l'hyperinflation en Zambie (Dinh et ass. 2002).

3. Comme l'ont expliqué Pattanayak et Fainboim (2010, p.5) : « Bien qu'il soit nécessaire de distinguer les opérations monétaires individuelles à des fins de contrôle et de déclaration, cet objectif est atteint dans les pays de l'OCDE par le système comptable et non par la détention/dépôts de liquidités dans les comptes bancaires spécifiques aux transactions ».

Cependant, la manière dont le rationnement de la trésorerie permet d'obtenir ce contrôle de l'inflation génère également des coûts.

Un coût commun pour les pays qui pratiquent la trésorerie de rationnement est l'accumulation d'arriérés. Là où les ministères et les agences sectoriels voient leurs budgets réduits, ils peuvent souvent continuer à prendre des engagements (formels ou informels) dans l'espoir que la permission de dépenser soit retardée plutôt que nécessairement tout arrêter. Dans certains cas, cela peut être fait dans le but de maintenir un niveau de services de base nécessaire. Dans d'autres cas, les ministères peuvent conclure des engagements qu'ils savent ne pas être autorisés dans l'espoir que cela finira par « forcer la main » du ministère des Finances à payer. Cependant, une accumulation incontrôlée d'arriérés peut endommager la croissance économique et augmenter le coût des marchés publics (Checherita-Westphal et al., 2015 ; Flynn & Pessoa, 2014). Des arriérés importants peuvent réduire la capacité financière des fournisseurs à réapprovisionner, investir, payer le personnel et/ou respecter les obligations fiscales ; en outre, comme indiqué ci-dessus, les coûts supplémentaires pour les fournisseurs sont souvent transmis au gouvernement par une augmentation des prix pour la fourniture de certains services.

Le rationnement en espèces signifie que la fourniture de ressources aux organismes de dépense est imprévisible. Il est donc difficile pour les ministères de planifier des activités dans leur secteur, avec des impacts potentiellement négatifs sur la prestation des services publics. Un examen des enquêtes de suivi des dépenses publiques suggère que les retards et les goulots d'étranglement dans l'allocation des ressources affectent la qualité des services et le moral du personnel (Gauthier, 2010). L'utilisation du rationnement en espèces ouvre également des possibilités de corruption. En effet, les décisions concernant les engagements à payer ne sont plus déterminées par un plan préalablement approuvé (c'est-à-dire le budget) ni par un autre processus prévisible, mais plutôt par des décisions de particuliers. Les ministères et les fournisseurs ont donc de fortes incitations à offrir des faveurs ou des pots de vin en contrepartie de leur premier paiement (Flynn & Pessoa, 2014).

Dans les situations les plus extrêmes, le rationnement en espèces signifie que le budget préparé par le ministère des Finances et approuvé par le Parlement perd de sa validité (Rakner et al., 2004). Le processus réel de budgétisation se produit d'un mois à l'autre ou d'une semaine à l'autre, car des niveaux variables de trésorerie sont émis aux ministères en fonction de ce qui est disponible et des décisions discrétionnaires sont prises quant aux factures en souffrance qui doivent être payées. Dans un tel contexte, il est peu incitatif pour un gouvernement de planifier soigneusement ses activités financières pour l'année à venir dans un budget robuste, puisque les acteurs du processus

savent que dans la pratique ils ne recevront pas ce qui a été formellement convenu.

1.4 Réformes courantes de gestion de trésorerie

La plupart des réformes de gestion de trésorerie sont décrites comme des réformes qui ont pour but de « moderniser » la gestion de trésorerie ou de rendre les opérations plus « actives ». Ces réformes visent généralement à atteindre deux objectifs. Une série de réformes vise à améliorer la gestion des liquidités au sein des systèmes gouvernementaux afin de minimiser les soldes inutilisés, souvent en commençant par l'introduction d'un compte de trésorerie unique (voir ci-dessous). Un autre ensemble de réformes vise à soutenir les dispositions institutionnelles pour prévoir les besoins en liquidités du gouvernement, souvent par la création de comités et d'unités de gestion de la trésorerie. En cas de succès, ces réformes facilitent l'introduction d'un « réglage grossier ».

Il y a une abondante littérature sur les réformes de la gestion des finances publiques relatives à la gestion de trésorerie. Ce guide d'introduction fournit un résumé généralisé de la façon dont un praticien pourrait utiliser cette documentation pour aborder les problèmes de la gestion de la trésorerie. Pour des discussions plus

Encadré 4 : Expériences de budget de trésorerie

Bien qu'il n'y ait pas de définition courante, un budget de trésorerie se caractérise généralement par (a) l'utilisation de la disponibilité de trésorerie comme principal contrôle budgétaire, et (b) des limites strictes à l'impression de monnaie pour financer les dépenses publiques. Cette approche est devenue courante en Afrique dans les années 90 comme moyen de limiter les emprunts des banques centrales en vue de réduire les taux d'inflation. Elle a également été utilisée dans d'autres régions.

Stasavage et Moyo (1999) ont examiné les incidences économiques du budget de trésorerie en Ouganda et en Zambie et ont constaté que les budgets de trésorerie augmentaient la volatilité des dépenses des ministères sectoriels, mais avaient contribué à améliorer les contrôles des dépenses. Wokadala et Davies (2012) ont étudié comment le processus d'adéquation des dépenses par rapport aux recettes disponibles a fonctionné en Ouganda et comment cela a changé au fil du temps. Ils concluent que même si les contrôles cumulés s'étaient effectivement améliorés, cela se faisait au détriment de la crédibilité budgétaire et le gouvernement continuait à accumuler des arriérés de dépenses. Ces deux études ont noté que l'engagement politique à une meilleure gestion budgétaire a influencé le succès relatif ou l'échec de ces systèmes dans le contrôle de l'inflation.

détaillées, voir Lienert (2009) et Williams (2009) pour leur description des options possibles pour « moderniser » la gestion de la trésorerie ; et pour plus de détails sur le « compte de trésorerie unique », voir Pattanayak et Fainboim (2011 ; 2010) et Tommasi (2007).

1.4.1 Gestion des comptes bancaires des gouvernements pour minimiser les « soldes inactifs »

L'analyse a déjà fait remarquer que la tenue de soldes de trésorerie inutilisés constitue un coût d'opportunité pour le gouvernement. Les réformes courantes visant à minimiser les soldes inactifs comprennent :

- *Consolidation des comptes bancaires.* Un grand nombre de pays disposent de nombreux comptes bancaires gouvernementaux, ce qui augmente le risque d'un solde de trésorerie restant inutilisé dans un compte tandis que le gouvernement va vers le marché de la dette intérieure pour combler un manque à gagner dans un autre compte. Une réforme courante consiste à revoir tous les comptes bancaires et à fermer ceux qui ne sont plus actifs et/ou à consolider certains soldes.
- *Comptes de trésorerie uniques (CTU).* Au cours des deux dernières décennies, la plupart des pays ont subi des réformes visant à introduire des CTU. Cela implique d'unifier tous (ou presque tous) les comptes bancaires du gouvernement sous une seule structure afin que le ministère des Finances puisse facilement retracer tous les flux entrant et sortant de ces comptes. Les soldes sont ensuite regroupés de sorte que les excédents dans un secteur du gouvernement sont automatiquement utilisés pour couvrir les pénuries dans un autre. La gestion de trésorerie peut alors se concentrer sur le maintien de soldes de trésorerie suffisants sur l'ensemble.

1.4.2 Améliorer les prévisions et la planification des flux de trésorerie

Des prévisions de trésorerie efficaces sont essentielles pour une gestion plus efficace de la trésorerie. L'un des principaux objectifs de la consolidation des comptes bancaires est de réduire les soldes inutilisés et donc de réduire les frais d'intérêts nets de la dette publique. La prévision exacte des entrées et des sorties de trésorerie permet aux gouvernements d'aller plus loin et de cibler activement un solde spécifique (ou au moins une fourchette) dans le compte de trésorerie unique. Cela permet au gouvernement à la fois de minimiser ses emprunts globaux et en même temps de veiller à ce qu'il y ait suffisamment de liquidités disponibles lorsque les paiements arrivent à échéance chaque jour.

Ce processus s'appuie sur des données fiables au sujet de performances passées de recettes et des dépenses pour éclairer l'analyse des tendances futures probables. Les informations nécessaires à ce processus comprennent habituellement : a) des données sur les paiements en

Encadré 5 : Comptes de trésorerie uniques (CTU)

Un compte de trésorerie unique est un arrangement par lequel les paiements gouvernementaux sont effectués au moyen d'un seul compte ou d'un ensemble de comptes liés. L'objectif est de donner au gouvernement une vue d'ensemble des liquidités, y compris de toutes les entrées et sorties. Cette information peut être utilisée pour maintenir le plus petit solde total suffisant pour répondre aux besoins quotidiens du gouvernement, parfois avec une réserve pour éventualités en cas de coûts imprévus.

Un CTU n'est pas une structure fixe et peut être organisé de différentes manières. Le(s) compte(s) peuvent fonctionner par l'intermédiaire de la banque centrale ou par le biais de banques commerciales. Les paiements d'un CTU peuvent être gérés par un système de trésorerie centralisé ou par les comptes bancaires des agences de dépense. Cet arrangement fonctionne en consolidant (« balayant ») les soldes de tous ces comptes chaque jour en un « compte principal ». Les banques commerciales et les sous-comptes de la banque centrale autorisent les opérations jusqu'à un niveau prédéterminé et sont ensuite remboursés de ce compte principal chaque jour pour maintenir un solde nul. Le système comptable est ensuite utilisé pour saisir toutes les transactions afin de suivre et de surveiller ce qui a été dépensé par quel organisme et dans quel but. Le processus de réconciliation est décrit par Pattanayak et Fainboim (2011 : 12).

En principe, aucun organisme du gouvernement central ne générerait des comptes en dehors d'un CTU. Cependant, cela ne signifie pas que tout l'argent du gouvernement est dans un CTU. Les gouvernements locaux sont exclus des CTU dans certains pays. Les donateurs externes peuvent exiger que l'aide soit gérée dans des comptes désignés en dehors d'un CTU. De même, certains fonds extrabudgétaires (comme les fonds d'entretien des routes) peuvent avoir une indépendance légale et peuvent étendre cela à leurs arrangements bancaires. Il est aussi généralement admis que les sociétés publiques sont exclues d'un CTU.

Sources : Tommasi, 2007 ; Pattanayak and Fainboim, 2010 ; 2011

souffrance et prévus au cours de la période à venir ; (b) les soldes bancaires disponibles pour faire face à ces paiements ; et (c) les prévisions d'entrées et de sorties hebdomadaires de trésorerie pour la période future. En règle générale, l'accent est mis sur la quantité de ressources nécessaires au cours de la semaine à venir, bien que, idéalement, il serait utile de prévoir une période plus longue, par exemple pour au moins les trois prochains mois. Si les ressources manquent, l'unité de gestion de la

dette (ou la banque centrale au nom du ministère) peut lever des fonds supplémentaires, généralement en émettant des obligations supplémentaires. Si les ressources sont abondantes alors le gouvernement peut rembourser la dette ou investir une partie des soldes dans des comptes à plus haut intérêt de la banque centrale. Plus la période est longue, plus le gouvernement aura intérêt à planifier sa stratégie d'émission ou de remboursement des dettes et/ou à réduire ou réorienter le budget si nécessaire.

La prévision et la planification des flux de trésorerie sont difficiles car ils impliquent un degré important de jugement analytique et de compétences de coordination. Cela nécessite un jugement analytique continu pour estimer et modéliser correctement les entrées et les sorties de comptes publics en fonction de l'expérience historique. Cela nécessite une compétence de coordination pour s'assurer que les différentes parties du gouvernement impliquées dans le processus (p. ex. l'autorité ou le service des recettes, la banque centrale, le comptable général, le service budgétaire et idéalement les fonctions financières des principaux ministères) soient véritablement engagées à fournir des données et des prévisions opportunes et précises.

1.5 Concevoir des réformes appropriées dans les pays à faible revenu

1.5.1 Identifier les principaux problèmes à résoudre

L'analyse précédente a exposé les défis de la gestion de la trésorerie et les difficultés confrontant les pays à faible revenu afin de parvenir à une gestion de trésorerie efficace. Compte tenu de ces difficultés, le point de départ de toute réforme est d'examiner les problèmes clés qui doivent être abordés. Ces problèmes sont susceptibles de varier considérablement en fonction de différents contextes nationaux.

Dans la plupart des économies avancées, comme on l'a vu plus haut, les dépenses sont limitées par un processus budgétaire crédible et un système bien établi de contrôles de trésorerie. Dans de telles circonstances, il y a généralement deux objectifs clés pour une gestion de trésorerie :

- *Exécuter le budget* - et effectuer les paiements quand ils sont dus.
- Faire cela de la manière *la plus rentable et efficace possible* - avec des processus qui non seulement minimisent les frais nets d'intérêt engagés dans l'utilisation de trésorerie, mais qui facilitent aussi une

bonne planification et une liaison efficace avec la gestion de la dette et les politiques connexes.

Ces deux objectifs s'appliquent encore dans les pays à faible revenu, mais la gestion de trésorerie (ou « rationnement de trésorerie ») est aussi souvent utilisée pour atteindre un troisième objectif, à savoir :

- *Contrôler les dépenses*, en les maintenant dans les objectifs globaux de dépenses.

Cette distinction a des implications importantes pour le dialogue donateur-gouvernement. Il est nécessaire d'être clair sur ce que le gouvernement attend des réformes de gestion de trésorerie. Pour les responsables du ministère des Finances, la réforme de la gestion de trésorerie pourrait signifier « vouloir contrôler plus efficacement les dépenses » ; pour les conseillers techniques externes, cependant, ces réformes pourraient avoir pour objectif de « réduire les frais d'intérêt pour le gouvernement ». Être clair sur les objectifs de gestion de trésorerie spécifiques qui doivent être soutenus réduit le risque de recevoir des conseils destinés à « résoudre » un problème très différent.⁴

Compte tenu de ces multiples objectifs de réforme de gestion de la trésorerie, il est nécessaire d'examiner soigneusement les propositions de réforme. Les réformes peuvent viser à améliorer les performances dans plus d'un aspect de la gestion de trésorerie. Par exemple, même dans un contexte où des limites de trésorerie strictes sont utilisées pour gérer la situation budgétaire globale, il peut encore y avoir des occasions d'utiliser l'argent plus efficacement, comme par exemple en consolidant certains comptes bancaires pour réduire les frais de service de la dette. Il existe également un consensus sur le fait que les contrôles internes de base sont une condition préalable à l'élaboration de systèmes de gestion des finances publiques et de gestion de trésorerie plus sophistiqués (Diamond, 2013).

Cependant, compte tenu de la façon dont les résultats de la gestion de trésorerie sont liés à d'autres parties du cycle budgétaire, les avantages de l'introduction d'un système de gestion de trésorerie complet et moderne ne peuvent être réalisés avant que le processus de préparation du budget en amont ne donne un guide réaliste pour les dépenses futures (au total au moins) et que les contrôles d'engagements soient renforcés. Par conséquent, et étant donné que les ressources sont susceptibles d'être limitées dans les environnements dont les capacités sont elles-mêmes limitées, il peut être plus approprié de traiter d'abord des problèmes de base.

4. La différenciation entre les objectifs des réformes de la gestion des finances publiques n'est pas toujours simple. Les systèmes sont interdépendants, de sorte que certaines réformes peuvent finalement satisfaire plusieurs objectifs à la fois. L'amélioration des contrôles des dépenses, par exemple, peut également favoriser une gestion plus efficace de la trésorerie. Cependant, l'objectif immédiat est de maintenir les dépenses dans les limites approuvées. C'est cet objectif qui devrait être discuté avec le gouvernement quand on considère ce qui doit être réformé.

1.5.2 Améliorer la rentabilité des opérations de gestion de trésorerie

Mise en place d'un CTU

Bien que la mise en œuvre d'un CTU soit une réforme courante promue par la Banque mondiale, le FMI et d'autres, ce n'est pas un processus simple. Il n'est aussi peut-être pas toujours techniquement ou politiquement possible de viser un CTU *intégral* et de le respecter strictement dans tous les pays à faible revenu. Pattanayak et Fainboim (2011) identifient quatre conditions préalables à la mise en œuvre d'un CTU : (i) un cadre juridique approprié ; (ii) un inventaire complet des comptes bancaires existants ; (iii) un soutien politique à la réforme des arrangements bancaires ; et (iv) des réseaux et technologies bancaires adéquats. En conséquence, les gouvernements dans les contextes à faible revenu pourraient utilement prendre en compte les points suivants lorsqu'ils envisagent une stratégie de réforme CTU :

- *Être réaliste quant à savoir si un compte de trésorerie unique peut être mis en œuvre dans le contexte national.* D'un point de vue technique, les paiements électroniques et les systèmes bancaires peuvent ne pas être suffisamment développés pour permettre des transactions quotidiennes ou ne couvrir qu'une partie des dépenses. Sur le plan administratif, il n'est pas rare non plus que les efforts de réforme stagnent après les premiers progrès parce que les ministères ne veulent pas abandonner le contrôle de leurs comptes. Cela peut constituer un défi particulier dans les ministères qui génèrent leurs propres revenus. Le fait de séparer certains comptes peut également servir les intérêts politiques en réservant certains fonds en dehors du contrôle public. En règle générale, le point de départ est d'élaborer une liste complète de comptes puis de consolider ceux qui sont redondants. Plutôt que de viser un CTU intégral dès le début, les réformateurs devraient fixer une cible réaliste pour ce qui peut être réalisé après cette première étape.
- *Être conscient de la façon dont un CTU est susceptible d'affecter l'environnement de contrôle existant.* Dans un environnement de faible contrôle, il peut en effet y avoir des avantages à maintenir des sous-comptes au sein d'un CTU qui impose des limites en espèces aux dépenses du ministère. Une telle approche permet aux gouvernements de récolter les bénéfices de l'efficacité de la consolidation des comptes, tout en gardant des limites de trésorerie sur les comptes de chaque ministère et en facilitant le traçage des transactions à des ministères spécifiques. Par exemple, le gouvernement du Malawi a récemment réintroduit des sous-comptes pour les ministères au sein du compte de trésorerie unique, annulant une décision antérieure sur la consolidation des comptes depuis 2005. Cette décision a été prise à la suite de rapports de vérification montrant que

les ministères exécutaient des paiements au-delà des mandats qu'ils avaient reçus pour une période donnée. En outre, les donateurs peuvent insister pour que leurs fonds soient versés dans des comptes gouvernementaux distincts et surveillés individuellement.

Prévision des besoins de trésorerie

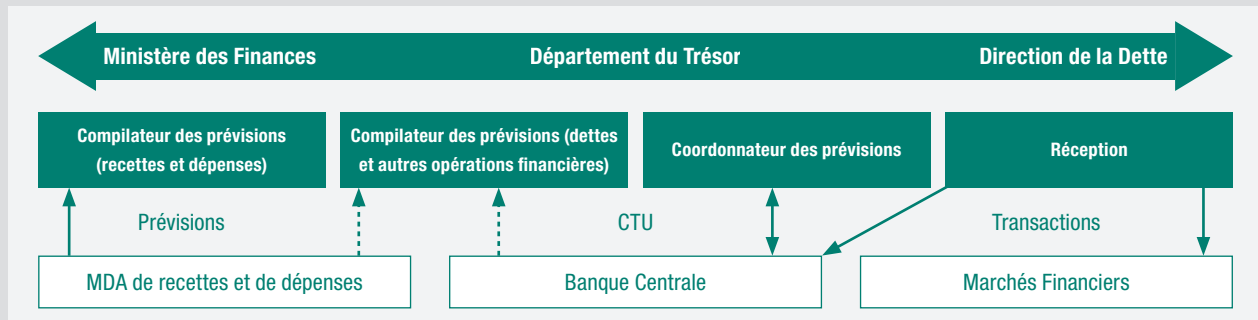
Williams (2009, p.3) explique que « l'expérience internationale offre peu d'indications quant à la responsabilité organisationnelle précise pour réunir les prévisions ». Les pays devront expérimenter pour trouver la structure institutionnelle qui correspond le mieux aux besoins de gestion de trésorerie selon leurs capacités. Un examen de cette partie de la littérature suggère quelques leçons clés :

- *S'assurer que les bons acteurs sont impliqués et faciliter l'engagement.* De bonnes prévisions du flux de trésorerie nécessitent une coordination efficace entre les différents acteurs. Une recommandation courante pour renforcer les prévisions de flux de trésorerie dans les pays à faible revenu consiste à former un « comité de gestion de trésorerie » soutenu par une « unité de trésorerie » au sein du département du Trésor. Le comité pourrait comprendre des hauts fonctionnaires du ministère des Finances, de la Banque centrale et des principaux ministères chargés des mandats, des recettes, des paiements, de la dette et des marchés financiers (plusieurs d'entre-eux peuvent être au ministère des Finances). Dans de nombreux pays à faible revenu, le défi pour le ministère des Finances est d'utiliser ses pouvoirs de coordination et de réglementation pour faciliter une coordination efficace au sein d'un réseau politique plus large.
- *Reconnaître que les prévisions initiales de trésorerie peuvent être relativement grossières mais viser à en améliorer la précision au fil du temps.* En raison de limites des données et des autres contraintes de capacité, la prévision de la gestion de la trésorerie peut ne pas couvrir initialement l'ensemble des activités financières d'un gouvernement. Dans de telles circonstances, l'unité de gestion de trésorerie peut utilement se concentrer principalement sur les plus grands ministères et sources de revenus (couvrant environ 80% des recettes et des dépenses, par exemple). L'objectif est de soutenir les décisions opérationnelles immédiates plutôt que de se conformer pleinement aux normes comptables (ce dernier objectif nécessite généralement une plus grande précision et une plus grande attention aux détails). La précision des prévisions de trésorerie peut être progressivement améliorée et l'horizon temporel de prévision peut être progressivement augmenté en adaptant une approche d'adaptations itératives en cas d'erreurs régulières et en évaluant sur une base continue l'exactitude des résultats de prévision.

Encadré 6 : Modalités d'organisation pour la prévision des flux de trésorerie

La gestion de trésorerie requiert une coordination entre les différentes composantes du ministère des Finances (p. ex. sur l'ensemble du budget et du Trésor) ainsi qu'avec des institutions telles que la banque centrale, l'autorité fiscale, les unités de gestion de la dette et parfois des ministères aux dépenses les plus importantes. Des exemples spécifiques de structures de prévision de trésorerie ont été documentés (ou recommandés) en partie dans les études de cas du Malawi (Banque Mondiale, 2000) et de la Tanzanie (MEFMI, 2001). (Les sources complètes de ces études sont énumérées plus loin dans la liste de référence finale.) Certaines des options possibles sur la façon dont les institutions de gestion de trésorerie peuvent être structurées sont présentées dans le diagramme ci-dessous.

Figure 3 : Organisation des responsabilités de gestion de la trésorerie



Il a de nombreuses transactions qui affectent la disponibilité de liquidités, et ces transactions sont souvent surveillées par des unités différentes. Fondamentalement, un département peut être responsable de la collecte des prévisions « au-dessus de la ligne » (c'est-à-dire des recettes et des dépenses) qui permettent de suivre le déficit budgétaire, tandis qu'un autre ministère est chargé d'enregistrer les transactions « en dessous de la ligne » (c'est-à-dire des dettes ou autres opérations financières) et qui montrent comment le déficit est financé. Toutes ces informations doivent être rassemblées pour assurer des prévisions de trésorerie efficaces.

Cette collecte d'information est importante car si une prévision est uniquement basée sur les revenus et les dépenses, et si les dépenses dépassent le revenu, il y aura un déficit (au-dessus de la ligne) qui nécessite un financement. Cependant, il peut ne pas y avoir une pénurie de liquidités si, par exemple, le gouvernement a levé des fonds ce mois-ci par le biais d'une enchère de la dette intérieure (en dessous de la ligne). Il est seulement possible de connaître les besoins de trésorerie du gouvernement en obtenant une image assez complète des principales transactions au-dessus et au-dessous de la ligne. Les processus de génération des prévisions doivent donc rassembler et analyser les informations de tous les services concernés.

Sources : Williams, 2009

- Être clair au sujet des objectifs stratégiques du comité de gestion de la trésorerie. Tout comme le point général fait sur le dialogue donateur-gouvernement, il est important de connaître les principales variables que le comité essaie de surveiller et d'influencer ainsi que l'objectif global qu'il essaie de soutenir. L'objectif principal de la gestion de trésorerie est-il, par exemple, de réaliser des économies dans la gestion de trésorerie à court terme ? Ou bien est-ce pour exécuter le budget avec plus de précision conformément aux plans ? Ou bien minimiser les déficits afin de rester sur un programme macroéconomique parrainé par le FMI ? La précision est importante parce que chacun de ces objectifs nécessite des informations différentes.

1.5.3 Une meilleure gestion budgétaire et un contrôle des engagements

Lorsqu'un ministère des Finances doit recourir au « rationnement en espèces » pour contrôler les dépenses, les causes profondes de la nécessité de cette réponse ne reposent pas uniquement sur les échecs des processus de gestion de la trésorerie. Dans de nombreux cas, les pénuries persistantes d'argent pour effectuer des paiements découlent d'échecs dans les processus techniques et politiques en amont de la formulation et de l'exécution d'un budget crédible. Paradoxalement, les meilleures façons d'améliorer les résultats de la gestion de trésorerie peuvent donc être de réformer non seulement les systèmes de gestion de trésorerie, mais aussi de s'attaquer aux causes du déséquilibre persistant entre les obligations et les liquidités afin de payer ces obligations grâce à un processus budgétaire amélioré.

La préparation budgétaire et l'émission de mandats

Il existe une abondante documentation sur la réforme des institutions budgétaires dans les pays à faible revenu afin d'offrir un meilleur budget (p. ex. Allen, 2009 ; Gupta et Ylaoutinen, 2014). Bien que l'espace ne permette pas que cette littérature soit pleinement explorée dans le présent guide d'introduction, les recommandations suivantes peuvent être pertinentes pour soutenir de meilleures réformes de la gestion de la trésorerie dans les pays à faible revenu :

- *Rendre le processus de prévision des recettes plus transparent.* Un certain nombre de pays déforment leurs projections de recettes à la hausse afin de justifier des dépenses plus élevées, ce qui pose des problèmes lorsque ces objectifs ne peuvent être atteints au cours de l'année. Danninger et al. (2005) suggèrent que rendre les prévisions plus transparentes est un moyen de réduire les distorsions et les interférences. Par conséquent, ils suggèrent d'améliorer l'accès à l'information et d'assurer une plus grande participation des institutions non gouvernementales à la prévision des recettes.
- *Être réaliste au sujet de l'enveloppe des ressources réelles le plus tôt possible.* Des problèmes récurrents liés aux estimations globales du budget peuvent souvent être identifiées avant même la publication du budget. Une analyse rétrospective simple peut révéler un niveau élevé persistant de sur ou sous-estimation dans les ensembles clés. Les estimations de la disponibilité des ressources peuvent être brutes mais cependant encore efficaces. En Ouganda, par exemple, une règle empirique simple a été appliquée pour réduire l'engagement d'aide budgétaire déclaré par les bailleurs de fonds afin d'arriver à une estimation plus précise du montant de l'aide qui serait effectivement décaissée.
- *Envisager de fixer périodiquement des objectifs globaux pour les autorisations budgétaires dès le début de l'exercice.* Dans certains pays, les sorties de fonds sont pleinement honorées au début de l'exercice mais plus tard, il y a une tentative désespérée de les limiter pour atteindre les objectifs de déficit prévus. Wokadala et Davies (2012) expliquent comment l'Ouganda a lié les autorisations budgétaires trimestrielles à la réalisation (ou non) des objectifs macroéconomiques. Cela a donné au gouvernement plus d'espace pour faire des ajustements plus tard dans l'exercice financier.
- *Considérer la fréquence appropriée pour l'émission de mandats.* Des mandats peuvent être émis à différentes périodes. Certains pays utilisent des mandats pour autoriser les dépenses budgétaires pour l'année à venir tandis que d'autres le font seulement pour le mois ou la quinzaine à venir et répètent le processus régulièrement. Les mandats mensuels peuvent fournir au ministère des Finances un meilleur outil pour répondre à l'évolution de la situation ; cependant, il devient difficile pour les ministères de planifier et de mettre en œuvre des

programmes. Une façon de soutenir un financement plus prévisible pour les ministères sectoriels serait d'aller vers des allocations trimestrielles conservatrices ou de garantir que certains types d'obligations de dépenses seront toujours honorés.

- *Mettre à jour régulièrement un registre des risques pour l'exécution du budget découlant de la sous-performance des recettes ou des dépassements de dépenses.* Ce document pourrait inclure des prévisions pour vérifier si les engagements importants ou récurrents sont conformes aux prévisions initiales (p. ex. sur le service de la dette, les salaires et les pensions) ; et si la performance des grands programmes de dépenses est sur une bonne voie. Le document pourrait également mettre en évidence les cas d'engagements spécifiques qui ont été financés ou qui devront être financés, mais qui n'étaient pas initialement budgétisés. Un tel document donnerait aux décideurs un guide sur les éventuels écarts entre les objectifs budgétaires et les résultats probables, en l'absence de toutes mesures correctives.

Améliorer les contrôles d'engagement

Comme nous l'avons vu plus haut, les engagements constituent une partie essentielle du processus de gestion de la trésorerie, puisque c'est à ce stade de la chaîne de dépenses que le gouvernement devient responsable des paiements. Le contrôle des engagements peut donc être particulièrement utile pour limiter les dépenses et le renforcement de ces contrôles est souvent recommandé aux pays à faible revenu dans le cadre des réformes visant à renforcer l'exécution du budget. Les recommandations de réforme standard incluent :

- *Des registres manuels d'engagement.* De nombreux pays utilisent principalement des systèmes de comptabilité de trésorerie qui ne recueillent pas systématiquement des informations sur les engagements. Une intervention courante consiste à mettre en place des systèmes de notification permettant de suivre non seulement les paiements mais aussi tous les engagements et les arriérés de dépenses. Lorsque le système informatisé de gestion des dépenses d'un pays n'offre pas cette fonction, le rapport peut être géré dans des livres ou des logiciels courants tels que Microsoft Excel ou Access. Ces documents sont souvent appelés « livres de vote ».
- *L'automatisation des systèmes de contrôle des engagements.* Les logiciels modernes pour les systèmes intégrés de gestion financière comportent généralement des systèmes d'engagement électronique. Ils fonctionnent en bloquant l'approbation des commandes d'achat lorsque le budget est insuffisant pour couvrir la valeur de l'engagement. Ce système peut aider à maintenir les dépenses dans les limites budgétaires en dissuadant de prendre des engagements informels sans ordre d'achat - un facteur de dissuasion qui fait souvent défaut dans les pays à faible revenu.

Encadré 7 : Gestion de trésorerie et prévisions en Sierra Leone

La Sierra Leone a récemment pris des mesures pour améliorer ses processus de gestion de trésorerie et de prévision. La Sierra Leone est un environnement difficile pour établir de tels systèmes. Le pays subit une importante volatilité macroéconomique compte tenu de son économie relativement petite et peu diversifiée, qui repose largement sur les exportations de produits de base et le financement des bailleurs de fonds. D'un point de vue institutionnel, la faible capacité de la Sierra Leone dans le secteur public et les dysfonctionnements de sa politique rendent difficile l'application technique des procédures de gestion de trésorerie fondées sur des règles.

La Sierra Leone a mis en place des réformes en suivant un certain nombre d'étapes simples. Il a identifié une institution principale, le Département comptable général (DCG), devant être responsable des questions de gestion de la trésorerie. Le personnel du DCG a réuni les principaux acteurs centraux du processus de gestion de la trésorerie (p. ex. le ministère des Finances, la banque centrale et l'autorité fiscale) pour échanger des informations et favoriser un dialogue continu entre eux. Les efforts visant à recueillir et à présenter des données de base claires sur la situation de trésorerie du gouvernement sont centrés autour d'un processus convenu pour préparer un « comité de gestion de la trésorerie » hebdomadaire. Ce processus hebdomadaire a été adapté et modifié à plusieurs reprises afin d'établir des modalités de collecte et de présentation des données qui correspondent aux contraintes institutionnelles et politiques existantes.

Avec des procédures de base pour suivre la situation actuelle de trésorerie maintenant convenue, l'attention se tourne vers le développement de meilleures prévisions de trésorerie. Les efforts sont axés sur la construction d'un horizon précis de prévision dans un futur immédiat et à court terme, en vue de le prolonger sur une plus longue période au fur et à mesure que l'expertise grandira. Une partie essentielle du processus de prévision est l'analyse rétrospective des résultats antérieurs de la gestion de trésorerie par rapport aux attentes. Cette analyse peut ensuite servir à éclairer les prévisions futures. Les améliorations apportées à la gestion de trésorerie et aux prévisions ont également révélé des carences et des incohérences dans les domaines liés de la gestion budgétaire (p. ex. l'émission de titres de créance et les rapports financiers) et ces questions sont maintenant abordées parallèlement à des questions de gestion de trésorerie.

Source : sur la base des expériences de l'Initiative de renforcement du budget

- *L'autorisation explicite pour les engagements pluriannuels.* Les engagements pluriannuels tels que les projets d'immobilisations ne peuvent être stoppés facilement sans encourir de coûts supplémentaires. Pour cette raison, certains pays exigent des ministères compétents qu'ils déclarent le coût total d'un engagement et qu'ils présentent les exigences relatives aux paiements annuels afin de les inclure dans les prévisions budgétaires à moyen terme. Dans certains cas, le Parlement autorise le coût total d'un projet et pas seulement la provision annuelle dans le budget.
- *Centraliser l'autorité d'engagement.* Une réforme plus radicale consiste à centraliser le contrôle de certains engagements au sein même du ministère des Finances. Par exemple, les engagements en matière de dépenses pour des projets d'immobilisations d'une certaine taille pourraient être centralisés au ministère des Finances, sans qu'aucun engagement officiel ne puisse être conclu sans approbation au niveau du ministère central des Finances. En Sierra Leone, le ministère des Finances a informé tous les principaux fournisseurs que seuls les engagements financiers portant un cachet d'approbation du ministère des Finances devraient être considérés comme une garantie de paiement futur. (Voir encadré 7)

1.6 Conclusion

Ce guide d'introduction a fourni un résumé de haut niveau de certains documents sur la gestion de trésorerie. Il a expliqué les différences fondamentales entre les systèmes de gestion de trésorerie plus actifs utilisés dans les pays de l'OCDE et de nombreux pays à revenu intermédiaire et l'utilisation du rationnement de trésorerie comme système de contrôle des dépenses, en particulier dans les pays à faible revenu. La plupart des documents supposent que les réformes permettront progressivement aux pays en développement de passer à des systèmes de gestion de trésorerie plus actifs comme ceux des pays de l'OCDE. Cependant, de nombreux éléments de ces réformes peuvent s'avérer difficiles à mettre en œuvre dans les pays à faible capacité et il peut donc être plus approprié de viser des changements plus modestes et progressifs qui renforcent les systèmes au fil du temps. Même les réformes initiales nécessaires pour consolider les soldes bancaires, par exemple, peuvent apporter des avantages significatifs en réduisant les coûts d'opportunité liés à la tenue de soldes inutilisés à la banque centrale et dans les comptes commerciaux, et peuvent encore stimuler une compréhension plus large du nombre et du type de comptes bancaires du gouvernement.

Ce guide d'introduction a séparé les différents objectifs de la gestion de trésorerie pour fournir un moyen d'utiliser la littérature disponible dans les pays à faible revenu. Dans

de tels contextes, la gestion de trésorerie est utilisée pour les trois objectifs suivants : (a) exécuter efficacement le budget ; b) veiller à ce que les liquidités soient utilisées de façon rentable ; et c) contrôler les dépenses dans le cadre des limites globales de dépenses. Le troisième de ces objectifs ne s'applique pas dans les pays de l'OCDE, où les dépenses ne sont pas contrôlées sur la base de la trésorerie disponible. Cependant, dans de nombreux pays à faible revenu, la mise en place d'un contrôle des dépenses

plus efficaces est une mesure supplémentaire essentielle pour rendre la gestion de la trésorerie plus compétente. La sensibilisation à ces distinctions entre les représentants du gouvernement qui s'engagent dans des discussions sur les réformes de la gestion de trésorerie est nécessaire pour s'assurer que les connaissances sur les pratiques de gestion de trésorerie sont appliquées de façon appropriée dans un contexte spécifique.

2. Bibliographie annotée des principales sources

2.1 Vue d'ensemble

Lienert, I. (2003) 'A comparison between two public expenditure management systems in Africa'. Working Paper 02/3. Washington, DC: International Monetary Fund.

Ce document résume certaines des principales différences entre les systèmes de gestion des dépenses anglophones et francophones dans un document clair et bien structuré. Les sections relatives à l'exécution du budget et aux arrangements bancaires publics sont particulièrement pertinentes, car ce sont là des domaines où les deux systèmes diffèrent le plus. Par exemple, les pays anglophones contrôlent les dépenses avec un système de mandats lorsque les fonds ou la permission de dépenser sont libérés, tandis que les pays francophones ont des contrôles formels à chaque étape du processus de dépense. Bien que le document discute des mérites relatifs des deux systèmes, cela n'implique pas que l'on cherche à copier l'autre ou que tous les pays francophones/anglophones soient confrontés aux mêmes problèmes de gestion des finances publiques.

Potter, B. H. and Diamond, J. (1999) *Guidelines for public expenditure management*, Washington, DC: International Monetary Fund.

Ces directives générales (uniquement disponibles en ligne) ont été conçues pour aider les économistes du FMI à comprendre les principes de base de la gestion des dépenses et comment la gestion des dépenses publiques influe sur la macroéconomie. Les sections 4 et 5 portent sur l'exécution du budget, la planification et la gestion des liquidités. Le document est axé sur l'action et souligne effectivement certains des défis typiques auxquels les gouvernements doivent faire face lorsqu'ils exécutent leurs budgets. Ces directives générales ont pour but d'aider les économistes du FMI à surveiller et à conseiller les gouvernements sur leur performance budgétaire et non d'approfondir les mécanismes de gestion de la trésorerie et de contrôle des engagements.

Tommasi, D. (2007) 'Budget execution'. In A. Shah, (ed.), *Budgeting and budgetary institutions*, pp. 279-322. Washington, DC: World Bank.

Schiavo-Campo, S. and Tommasi, D. (1999) 'Budget execution (Part 2)'. In S. Schiavo-Campo and D. Tommasi (eds), *Managing government expenditure*. Manila: ADB.

Ces deux documents offrent un aperçu simplifié des processus d'exécution du budget. Le chapitre de 1999 contient plus de détails, mais le chapitre de 2007 de Tommasi est également instructif. Le chapitre de 2007 se concentre principalement sur les bonnes pratiques, comme le compte de trésorerie unique, et comprend une analyse utile sur la manière dont les systèmes de gestion de trésorerie peuvent être menés, avec un bon aperçu des systèmes centralisés, décentralisés et des systèmes de régie pour effectuer les paiements.

Wokadala, J. and Davies, F. (2012) *Uganda: fiscal discipline and cash management*. London: Overseas Development Institute.

Ce document fournit un bref aperçu qui résume utilement les modalités de gestion de trésorerie et de contrôle des engagements en Ouganda dans un environnement de « budgétisation en espèces ». Les auteurs concluent que ces systèmes ont aidé à établir un contrôle sur l'inflation et les dépenses globales, bien que les arriérés de dépenses demeurent un problème. Le document souligne comment le ministère des finances de l'Ouganda s'est vu déléguer une responsabilité considérable pour la gestion de trésorerie, soutenue par un soutien politique fort après une période d'hyperinflation.

Zohrab, J. (2015) 'Sequencing improvements in cash management', Washington, DC: IMF PFM blog.

Ce blog fournit un point de départ utile pour quiconque cherche à comprendre ce qu'est la gestion de trésorerie et pourquoi il est utile d'envisager à la fois la gestion de trésorerie et les contrôles d'engagement dans les pays à faible revenu, même si ce n'est pas le cas dans les économies avancées. Ce blog a une vision différente des documents standard sur la gestion de trésorerie qui se concentrent principalement sur une utilisation plus efficace des ressources en espèces.

2.2 Contrôles d'engagement

Pattanayak, S. (2016) 'Expenditure control: key features, stages and actors.' Washington, DC: International Monetary Fund.

Ce document est utile pour ceux qui cherchent à se faire une idée de l'éventail des systèmes de gestion des dépenses utilisés dans différents pays, ainsi que pour ceux qui ont besoin d'une introduction rapide au cycle de gestion des dépenses. Il donne un aperçu simple des étapes clés du cycle des dépenses et des façons dont les contrôles devraient idéalement se rapporter à chaque étape de ce cycle. Il couvre différents types d'opérations et d'arrangements organisationnels et identifie les faiblesses communes dans les différentes « traditions » de contrôle. Le document fournit également des descriptions des modalités de décentralisation des systèmes centralisés en France, au Maroc et en Thaïlande.

Flynn, S. and Pessoa, M. (2014) 'Prevention and management of government expenditure arrears'. Washington, DC: International Monetary Fund.

Ce document donne un aperçu de ce que sont les arriérés, leur origine et leur contrôle. Comme dans le cas de nombreuses notes techniques du FMI, on met l'accent sur les contrôles centraux et les bonnes pratiques qui peuvent ne pas toujours être nécessaires ou appropriées dans les pays où les niveaux de capacités sont plus faibles et des défis importants pour le maintien des contrôles globaux des dépenses. Il y a un certain nombre d'exemples intéressants de la façon dont les pays ont géré les arriérés qui pourraient servir de modèle, bien qu'il ne soit pas clair si les interventions décrites étaient efficaces ou non.

Radev, D. and Khemani, P. (2009) 'Commitment controls'. Washington, DC: International Monetary Fund.

Cette note décrit les différents systèmes de contrôle des engagements (centralisés et décentralisés), leurs objectifs et les conditions préalables à leur introduction. Il fournit plus de détails et un accent plus opérationnel que Tommasi (2007) et Schiavo-Campo et Tommasi (1999). Elle est particulièrement utile pour les distinctions qu'il établit entre la manière dont les différents types de dépenses sont engagées et les nombreux facteurs susceptibles d'avoir une incidence sur la crédibilité des contrôles d'engagement. Les conclusions se concentrent principalement sur les engagements du FMI et peuvent donc ne pas être aussi utiles que le corps du texte.

2.3 La gestion de trésorerie active

Williams, M. (2004) 'Government cash management: good and bad practice'.

Williams, M. (2009) 'Government cash management: international practice'. Oxford: Oxford Policy Management.

Williams, M. (2010) 'Government cash management: its interaction with other financial policies'. Washington DC: International Monetary Fund.

Trois articles de Mike Williams, qui fut le premier PDG du Bureau de gestion de la dette du Royaume-Uni. Bien que tous ces documents encouragent l'adoption de processus de gestion de trésorerie plus actifs, qui ne sont pas toujours appropriés dans les pays à faible revenu ou les États fragiles, ils fournissent un excellent résumé de certaines des questions principales liées à l'introduction d'un compte de trésor unique et la minimisation des soldes bancaires. Le document de 2004 donne un aperçu rapide et bien structuré, et est un bon point de départ pour commencer à comprendre la gestion de trésorerie « active ». Le document de 2010 approfondit les interactions avec la politique monétaire et le développement des marchés financiers.

Gardner, J. and Olden, B. (2013) 'Cash management and debt management: two sides of the same coin?' In M. Cangiano, T. R. Curristine and M. Lazare (eds.) *Public financial management and its emerging architecture*. Washington, DC: International Monetary Fund, pp. 283-310.

L'objectif de ce chapitre d'un livre récent sur la gestion des finances publiques porte sur l'intégration de la gestion de trésorerie et de la gestion de la dette, qui est clairement formulé. Cette question est très à la pointe des réformes de la gestion de trésorerie dans les pays de l'OCDE, ce qui peut ne pas être approprié dans les pays à faible revenu ou les États fragiles où les marchés de la dette sont moins développés et les contrôles des dépenses sont généralement renforcés en utilisant les limites de trésorerie.

Lienert, I. (2009) 'Modernising cash management'. Washington, DC: International Monetary Fund.

Cette note fournit une description détaillée et technique des processus et des pratiques de gestion de trésorerie dans les pays avancés et en développement. Il s'adresse à un public technique et fournit des conseils aux pays à revenu intermédiaire et à faible revenu qui cherchent à améliorer leurs systèmes de gestion de trésorerie. La note met en évidence une différence importante entre, d'une part, un système de gestion de trésorerie moderne qui vise à maximiser les rendements des avoirs des administrations publiques en minimisant les soldes inutilisés et d'autre part les systèmes de gestion de trésorerie dans les pays en développement qui sont souvent une méthode de contrôle des dépenses. Il fournit également une description utile du compte de trésorerie unique.

Pattanayak, S. and Fainboim, I. (2010) 'Treasury single account: concept, design and implementation issues'. Washington, DC: International Monetary Fund.

Pattanayak, S. and Fainboim, I. (2011) 'Treasury single account: an essential tool for cash management'. Washington, DC: International Monetary Fund.

Ces deux articles des mêmes auteurs expliquent le compte de trésorerie unique et certain des défis communs impliqués dans sa mise en œuvre. La version 2011 est plus courte, mais porte les mêmes messages généraux. L'un des aspects les plus utiles de ce document est son exposé des nombreuses manières dont un CTU peut être mis en œuvre, avec des rappels utiles de certaines des conditions préalables qui ne sont peut-être pas sous le contrôle direct du gouvernement, comme un système bancaire développé.

Storkey, I. (2003) 'Government cash and treasury management reform'. Manila: Asian Development Bank.

Une note très brève sur les réformes de la gestion de trésorerie dans les pays de l'OCDE, avec des résumés spécifiques sur la gestion active de trésorerie en Australie, en Nouvelle-Zélande et au Royaume-Uni. Storkey conclut que ces mesures devraient être encouragées dans les pays à faible revenu, mais il fait également attention de noter que ces types de réformes avancées de gestion de trésorerie ne sont pas faciles pour un certain nombre de raisons.

Pessoa, M. and Williams, M. (2012) 'Government cash management: relationship between the treasury and the central bank'. Washington, DC: International Monetary Fund.

Cette note de la série Notes et Manuels du FMI traite des interactions entre la gestion de trésorerie et les outils de politique monétaire. Il traite également des arrangements institutionnels et contractuels pour la coordination entre le ministère des Finances et la banque centrale - en grande

partie dans le contexte du développement d'un système de gestion de trésorerie « moderne » et transparent. On trouvera plus de détails sur les recommandations concernant les comités de coordination de liquidités et les dispositions relatives aux comptes publics dans les banques commerciales que dans la plupart des autres notes.

2.4 Les marchés de la dette publique

Ce guide d'introduction a examiné certaines questions relatives aux bons du Trésor et aux obligations gouvernementales comme des exemples d'instruments de dette qui sont généralement utilisés dans les opérations de gestion de trésorerie du gouvernement. Les questions relatives aux opérations de la dette publique et les nombreux types d'instruments d'emprunt disponibles constituent tout un domaine d'étude en soi ; cependant, dans le contexte d'une discussion préliminaire sur la façon dont ces derniers se rapportent à la gestion de la trésorerie, certaines références utiles sont :

- Turner, P. (2003) *Bond market development: what are the policy issues?* Basel: Bank of International Settlements.
- Karacadag, C., Sundararajan, V. and Elliot, J. (2003) *Managing risks in financial market development: the role of sequencing*. IMF Working Paper WP/03/116. Washington, DC: IMF.
- Christensen, J. (2004) *Domestic debt markets in sub-Saharan Africa*. IMF Working Paper WP/04/46. Washington, DC: IMF.

3 Références

- Allen, R. (2009) 'The challenge of reforming budgetary institutions in developing countries'. IMF Working Paper 09/96. Washington, DC: International Monetary Fund.
- Andrews, M., Cangiano, Cole, N. de Renzio, P., Krause, P. and Seligmann, R. (2014) 'This is PFM'. CID Working Paper 285. Cambridge, MA: Center for International Development at Harvard University.
- Caiden, N. and Wildavsky, A. (1974) *Planning and budgeting in poor countries*. New York: Wiley.
- Checherita-Westphal, C., Klemm, A. and Viefers, P. (2015) *Governments' payment discipline: the macroeconomic impact of public payment delays and arrears*, Washington, DC: International Monetary Fund.
- Danninger, S., Cangiano, M. and Kyobe, A. (2005) 'The political economy of revenue-forecasting experience from low-income countries.' Washington, DC: International Monetary Fund.
- Diamond, J. (2013) 'Good practice note on sequencing PFM reforms'. Washington, DC: International Monetary Fund.
- Dinh, H. T., Adugna, A. and Myers, B. (2002) 'The impact of cash budgets on poverty reduction in Zambia'. Washington DC: World Bank.
- Flynn, S. and Pessoa, M. (2014) 'Prevention and management of government expenditure arrears'. Washington, DC: International Monetary Fund.
- Gauthier, B. (2010) 'PETS-QSDS in sub-Saharan Africa: a stocktaking study.' Washington, DC: The World Bank.
- Gupta, S. and Ylaoutinen, S. (2014) 'Budget institutions in low-income countries: lessons from G-20'. Washington, DC: International Monetary Fund.
- IMF/World Bank (2011) 'Managing volatility in low-income countries: the role and potential for contingent financial instruments', Washington, DC: IMF/World Bank.
- Lienert, I. (2003) 'A comparison between two public expenditure management systems'. Washington, DC: International Monetary Fund.
- Lienert, I. (2009) 'Modernising cash management'. Washington, DC: International Monetary Fund.
- MEFMI (2001) 'Case study: sovereign debt management, cash management and domestic market development, Tanzania'. Harare: Macroeconomic and Financial Management Institute.
- Pattanayak, S. (2016) 'Expenditure control: key features, stages and actors'. Washington, DC: International Monetary Fund.
- Pattanayak, S. and Fainboim, I. (2010) 'Treasury single account: concept, design and implementation issues'. Washington, DC: International Monetary Fund.
- Pattanayak, S. and Fainboim, I. (2011) 'Treasury single account: an essential tool for cash management'. Washington, DC: International Monetary Fund.
- Pessoa, M. and Williams, M. (2012) 'Government cash management: relationship between the treasury and the central bank'. Washington, DC: International Monetary Fund.
- Potter, B. H. and Diamond, J. (1999) *Guidelines for public expenditure management*, Washington, DC: International Monetary Fund.
- Radev, D. and Khemani, P. (2009) 'Commitment controls'. Washington, DC: International Monetary Fund.
- Rakner, L., Mukubvu, L., Ngwira, N., Smiddy, K. and Schneider, A. (2004) 'The budget as theatre – The formal and informal institutional makings of the budget process in Malawi'. Bergen: Chr. Michelsen Institute.
- Schick, A. (1998) 'A contemporary approach to public expenditure management'. Washington, DC: World Bank.
- Simson, R. and Welham, B. (2014) *Incredible budgets – budget credibility in theory and practice*. London: Overseas Development Institute.
- Stasavage, D. and Moyo, D. (1999) 'Are cash budgets a cure for excess fiscal deficits (and at what cost)?' Centre for the Study of African Economies Working Paper, Volume WPS/99-11. Oxford: CSAE.
- Storkey, I. (2003) 'Government cash and treasury management reform'. Manila: Asian Development Bank.
- Tommasi, D. (2007) 'Budget execution'. In: A. Shah (ed.) *Budgeting and budgetary institutions*. Washington, DC: World Bank, pp. 279-322.
- Williams, M., (2009) 'Government cash management: international practice' Oxford: Oxford Policy Management.
- Williams, M., (2010) 'Government cash management: its interaction with other financial policies', Washington, DC: International Monetary Fund.
- Wokadala, J. and Davies, F. (2012) 'Uganda: fiscal discipline and cash management'. London: Overseas Development Institute.
- World Bank (2000) 'Case study: sovereign debt management, cash management and domestic market development, Malawi'. Pretoria: MEFMI, South African Debt Office and Macroeconomic and Financial Management Institute.



ODI est le principal groupe de réflexion indépendant au Royaume-Uni sur le développement international et les questions humanitaires.

Les lecteurs sont invités à reproduire des documents provenant des rapports ODI pour leurs propres publications, à condition qu'ils ne soient pas vendus commercialement. En tant que titulaire du droit d'auteur, ODI demande mention et une copie de la publication. Pour l'utilisation en ligne, nous demandons aux lecteurs de faire un lien vers la ressource originale sur le site web de l'ODI. Les opinions présentées dans ce document sont celles de l'auteur (s) et ne représentent pas nécessairement les vues de l'ODI. © Overseas Development Institute 2016. Ce travail est sous licence Creative Commons Attribution-Licence non commerciale (CC BY-NC 3.0).

ISSN: 2052-7209

Overseas Development Institute
203 Blackfriars Road
London SE1 8NJ
Tel +44 (0) 20 7922 0300
Fax +44 (0) 20 7922 0399

odi.org