

POUR USAGE OFFICIEL

UEMOA – CEMAC

Guide pratique de gestion de la trésorerie de l'Etat, adossée à un compte unique du Trésor à la Banque centrale et articulée avec la gestion de la dette

Décembre 2021

**Préparé avec l'appui du Département des finances publiques (FAD) du
FMI, dans le cadre du projet « DMF »**

TABLE DES MATIÈRES

PREFACE	5
ABREVIATIONS ET SIGLES	6
INTRODUCTION	8
CHAPITRE 1 : ELABORATION, ARTICULATION ET MISE A JOUR DES OUTILS DE GESTION DE LA TRESORERIE (PLANS DE PASSATION DES MARCHES, PLANS D'ENGAGEMENTS ET PLANS DE TRESORERIE)	9
I. Concepts liés à la gestion de la trésorerie de l'Etat.....	9
A. Définitions de la GTE et ses composantes.....	9
B. Objectifs de la gestion de la trésorerie de l'Etat.....	12
C. Principes de gestion de la trésorerie.....	13
D. Gestion des comptes bancaires publics.....	15
II. Les outils de pilotage de la gestion de la trésorerie.....	17
A. Plan de passation des marchés (PPM).....	18
B. Plan d'engagement (PE).....	23
C. Plan de Trésorerie (PT).....	29
CHAPITRE 2 : TECHNIQUES DE GESTION DE TRESORERIE (Y COMPRIS LES PREVISIONS DES FLUX DE TRESORERIE ET LA DETERMINATION DU COUSSIN DE SECURITE)	38
I. Système d'annonce de trésorerie (SAT).....	38
II. Anticipation des recettes et dépenses.....	42
III. Traduction en trésorerie des opérations.....	42
IV. Prévision des flux de trésorerie.....	43
A. Définition et objectifs d'une prévision de flux de trésorerie.....	44
B. Technique de prévision.....	44
C. Prévision des recettes.....	45
D. La prévision des dépenses.....	46
E. Le financement.....	47
F. Plan de continuité financière.....	48
CHAPITRE 3 : COORDINATION DES FONCTIONS DE GESTION DE LA TRESORERIE ET DE GESTION DE LA DETTE	50
I. Définition et objectifs de la gestion de la dette.....	51
A. Définition de la gestion de la dette.....	51
B. Objectifs de la gestion de la dette.....	51
II. Fonctions de gestion de la dette publique.....	53
III. Interactions entre la gestion de la trésorerie et la gestion de la dette.....	55
IV. Impacts de la gestion de la dette publique sur la gestion de la trésorerie.....	57
CHAPITRE 4 : RECOURS AU FINANCEMENT A COURT TERME SUR LE MARCHÉ FINANCIER ET MONÉTAIRE	60
I. Conditions préalables du recours au financement à Court Terme (CT) sur le marché financier et monétaire.....	60
A. Cadre de gouvernance.....	60
B. Stratégie d'émission.....	60
II. Les procédures d'émission.....	63
A. Caractéristiques d'une bonne méthode d'émission.....	63
B. La procédure d'émission par syndication.....	64
C. La procédure d'émission par adjudication.....	67

D. Avantages et inconvénients de chaque méthode	69
E. Caractéristique des titres émis	73
CHAPITRE 5 : CADRES INSTITUTIONNELS DE GESTION DE LA TRESORERIE ET DE LA DETTE	77
I. Cadre institutionnel de gestion de la trésorerie.....	77
II. Exemples de pratiques en matière de structures institutionnelles de gestion de la trésorerie	80
A. MALI : cadre institutionnel et structuration de la gestion de la trésorerie	80
B. Côte d'Ivoire: cadre institutionnel et fonctionnement du Comité de trésorerie.....	81
C. Burkina Faso : Dispositif organisationnel de gestion de la trésorerie.....	82
D. Guinée-Bissau : cadre institutionnel et fonctionnement du Comité de trésorerie.....	83
E. République du Cameroun : cadre institutionnel et fonctionnement du Comité de trésorerie	84
III. Cadre institutionnel de gestion de la dette et du recours au financement	85
A. Rappel des caractéristiques et bonnes pratiques	85
B. Cadre institutionnel de gestion de la dette	93
CHAPITRE 6 : PERIMETRE ET ARCHITECTURE CIBLE DU CUT	98
I. Périmètre du compte unique du Trésor	98
II. Architecture cible du CUT	102
A. L'organisation des comptes bancaires publics dans l'architecture cible du CUT.....	102
B. Le circuit d'encaissement des recettes dans l'architecture cible du CUT.....	106
C. Le circuit de paiement dans l'architecture cible du CUT	107
CHAPITRE 7 : MODELE DE CONVENTIONS ENTRE LE TRESOR ET LA BANQUE CENTRALE SUR LA TENUE DU CUT	109
ENCADRES	
Encadré 1 : Quelques bonnes pratiques en matière de PPM	23
Encadré 2 : Quelques bonnes pratiques en matière de Plan d'engagement	28
Encadré 3 : Le système d'annonce de trésorerie à la DGTCP du Bénin	41
Encadré 4 : Comment distinguer les opérations non liquides des opérations liquides.....	43
Encadré 5 : Principaux risques encourus dans la GD	52
Encadré 6 : Attributions de la Direction de la Dette Publique et des Dons (DDPD) de Côte d'Ivoire.....	56
Encadré 7 : Exemples de collaboration entre le gestionnaire de la dette et le gestionnaire de la trésorerie	59
Encadré 8 : Mesures prises par la République du Cameroun pour se prémunir des risques de taux d'intérêt et de change liés l'émission de l'eurobond 2015-2025	75
Encadré 9 : Attributions du groupe de travail chargé de la veille juridique de l'eurobond 2015-2025 de l'Etat du Cameroun et du swap de devise y relatif.....	76
Encadré 10: Gestion budgétaire et gestion de la dette	88
Encadré 11: Organisation des fonctions de gestion de la dette et de gestion de la trésorerie en Côte d'Ivoire.....	89
Encadré 12 : Mécanisme de dialogue du Trésor Public du Cameroun avec les Intermédiaires de marché	91
Encadré 13 : Bulletin mensuel de la dette de la Caisse Autonome d'Amortissement du Cameroun.....	92
Encadré 14 : Avantages de la gestion centralisée de la dette publique	94
Encadré 15 : Attributions de la structure de coordination	95
Encadré 16 : Le secteur de l'Administration publique.....	99
Encadré 17 : Cadre légal et réglementaire du périmètre du compte unique du Trésor (CUT)	100

FIGURES

Figure 1 : Cadre d'ensemble et articulation des outils de gestion de la trésorerie de l'Etat	18
Figure 2 : Déroulement des étapes du processus d'élaboration du PPMS, du PES et leur articulation avec le PEC et le PT	19
Figure 3 : Organisation du système de gestion de la dette	53
Figure 4: Structure organisationnelle, attributions et tâches assignées aux différents comités et unités impliqués dans la GTE	78
Figure 5 : Le CUT, pilier de la gestion optimale de la trésorerie de l'Etat.....	98
Figure 6 : Mali : Schéma cible du CUT à moyen terme	105
Figure 7 : Articulation des comptes dans un système de CUT.....	106
Figure 8 : Schéma général des flux dans l'architecture cible du CUT	107
Figure 9 : Schéma des flux financiers dans l'architecture cible du CUT	108

TABLEAUX

Tableau 1 : Opérations budgétaires et opérations de trésorerie	10
Tableau inséré : Engagements consolidés des Etats vis-à-vis de la BEAC au 31 décembre	15
Tableau 2 : Modèle PPM illustratif	22
Tableau 3 : Illustration simplifiée d'un modèle de PE	27
Tableau 4. Étapes du processus de dépenses et causes des arriérés.....	33
Tableau 5 : Illustration simplifiée du PT	35
Tableau 6 : Processus cible d'articulation des outils de GTE (PEC/PT).....	36
Tableau 7 : Rôle des différents acteurs du dispositif d'annonce.....	40
Tableau 8 : Etapes et démarche à suivre dans la mise en œuvre d'un PCF	49
Tableau 9 : Fonctions de front office, middle office et back office	53
Tableau 10 : Etapes du processus d'enregistrement et de réalisation d'une émission de titres publics par syndication.....	65
Tableau 11 : Schéma de réalisation d'une émission de titres publics par syndication	66
Tableau 12 : Différentes phases d'une émission par adjudication	69
Tableau 13 : Acteurs intervenant sur les marchés financier et monétaire.....	72
Tableau 14 : Caractéristiques des titres émis sur le marché financier et monétaire	73
Tableau 15 : Exemple d'une émission de bons du Trésor à 03, 06 et 12 mois	74
Tableau 16 : Etapes d'une stratégie de gestion de la dette	86
Tableau 17 : Attributions des structures impliquées dans la gestion de la dette	96
Tableau 18 : Avantages à loger la gestion de la dette au sein et en dehors du Ministère des Finances	96
Tableau 19 : Exemple de TPN connectés au système de paiement UEMOA	103

ANNEXES

Annexe 1 : Mise en œuvre de la procédure d'émission par syndication selon la technique de la syndication domestique.....	117
Annexe 2 : Le télépaiement.....	119
Annexe 3 : Cadre institutionnel de gestion de la dette publique	120
Annexe 4 : Rôle respectif du gestionnaire de la trésorerie et du gestionnaire du compte unique du Trésor dans le cadre de la gestion de la trésorerie de l'Etat.....	121
Annexe 5 : Glossaire.....	122

PREFACE

Par le Président de la Commission de la CEMAC

Le Conseil des Ministres de la CEMAC a adopté en décembre 2011 six directives rénovant le cadre harmonisé de gestion des finances publiques au sein de la Communauté, complété en septembre 2020 par une septième directive portant sur la comptabilité des matières. Ces directives répondent aux enjeux communautaires d'intégration et socio-économiques nationaux visant d'une part, à rendre crédible l'exercice de la surveillance multilatérale des politiques budgétaires et d'autre part, à garantir une bonne gestion des finances publiques.

A la suite de l'adoption de ces directives, les premières actions réalisées au niveau régional ont permis d'assurer notamment leur dissémination, appropriation et transposition dans les cadres légaux et réglementaires nationaux.

La première évaluation de la mise en œuvre des directives dans les Etats Membres réalisée en 2020, a permis de constater avec satisfaction que la dynamique de la réforme est suffisamment engagée et des progrès sont enregistrés notamment sur les volets de la réforme budgétaire et de la transparence dans la gestion des finances publiques. Cependant, au regard des échéances du 1er janvier 2022 et 1er janvier 2024 pour la mise en œuvre des dispositions relatives aux innovations budgétaires et comptables, plusieurs défis restent à relever pour garantir une mise en œuvre réussie. Dans ce cadre, un plan d'action régional 2021-2023 comprenant des activités pertinentes à mettre en œuvre en la matière a été adopté afin de renforcer l'implémentation des directives.

Le présent guide, élaboré avec l'appui du Département des finances publiques du FMI(FAD), s'inscrit dans cette dynamique, et traite des problématiques se rapportant à la gestion de la trésorerie de l'Etat, de la mise en œuvre du CUT à la Banque Centrale articulée à la gestion de la dette. Il vise principalement à fournir aux Etats membres des outils aidant à la mise en œuvre opérationnelle en matière de GTE et de consolidation du CUT, selon les normes et les principes posés par le cadre de gestion des finances publiques de la CEMAC et les bonnes pratiques internationales présentées lors du webinaire régional d'avril 2021 sur la GTE et le CUT organisé par FAD/FMI.

Le guide a été validé sur le plan technique par les experts et praticiens en GFP au cours d'un webinaire conjoint Commission de la CEMAC-Commission de l'UEMOA, en collaboration avec FAD, tenu les 02 et 04 novembre 2021 et qui a réuni notamment des experts de haut niveau du trésor, de la comptabilité publique et de la gestion de la dette. Aussi, adressons-nous nos vives félicitations et remerciements à toute l'équipe qui a participé à son élaboration et à son adoption.

Pr. Daniel ONA ONDO,

ABREVIATIONS ET SIGLES

ACD	Agence Comptable de la dette
APE	Appel public à l'épargne
BC	Banque centrale
BEAC	Banque des Etats de l'Afrique Centrale
BCEAO	Banque centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest
BR	Banque de règlement
BRVM	Bourse régional des valeurs mobilières
BVMAC	Bourse des valeurs mobilières de l'Afrique centrale
CEMAC	Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale
CDCP	Comptabilité en droits constatés et patrimoniale
CHGFP	Cadre harmonisé de gestion des finances publiques
CMLT	Court moyen et long terme
CT	Comité de trésorerie
CUT	Compte unique du Trésor
CRCT	Cellule de règlement et de conservation des titres
CREPMF	Conseil régional de l'épargne publique et des marchés financiers
DAF	Direction des affaires financières
DC	Dépositaire central
DCF	Direction du contrôle financier
DG	Directeur général
DGB	Direction générale du budget
DGFIP	Direction générale des finances publiques
DGI	Direction générale des Impôts
DGD	Direction générale des Douanes
DGTCP	Direction générale du trésor et de la comptabilité publique
DMP	Direction des marchés publics
DGMP	Direction générale des marchés publics
EPA	Etablissement Public Administratif
FMI	Fonds Monétaire International
GD	Gestion de la dette
GDP	Gestion de la dette publique
GFP	Gestion des finances publiques
GT	Gestion de la trésorerie
GTE	Gestion de trésorerie de l'Etat
GFP	Gestion des finances publiques
ISIN	<i>International securities identification numbers</i>
LF	Loi de finances
MdF	Ministre/Ministère des finances
MB	Ministère du budget
PAF	Plan annuel de financement
PCF	Plan de continuité financière
PE/PES/PEC	Plan d'engagement/Sectoriel/Consolidé
PEFA	<i>Public expenditure and financial accountability</i>
PLF	Projet de loi de finances
PPM/PPMS/PPMC	Plan de passation de marchés/sectoriel/Consolidé
PT	Plan de trésorerie
RGCP	Règlement général sur la comptabilité publique
SAT	Système d'annonce de trésorerie

SDMT	Stratégie de dette à moyen terme
SEGUB	Société d'exploitation du guichet unique
SGI	Société de gestion et d'intermédiation
SICA	Système interbancaire de compensation automatisé
SIGMAP	Système automatisé d'information de gestion des marchés publics
STAR	Système de transferts automatique de règlement
SVT	Spécialiste en valeurs du Trésor
SYGMA	Système de gros montants automatisé
SYSTAC	Système de télé compensation en Afrique Centrale
TC	Trésorerie communale
TD	Trésorerie départementale
TGE	Trésorerie Générale de l'Etat
TMIE	Trésorerie ministérielle et institutions de l'Etat
TP	Trésor Public
UMOA	Union Monétaire Ouest Africain
UEMOA	Union Economique et Monétaire Ouest Africain

INTRODUCTION

La CEMAC et l'UEMOA disposent d'un cadre harmonisé de gestion des finances publiques.

La mise en œuvre des directives constitutives de ce cadre harmonisé des finances publiques a été progressive mais soutenue, tenant compte de l'ampleur des adaptations et des mises à niveau indispensables des institutions, des systèmes et des capacités de gestion budgétaire et financière propres à chacun des Etats.

Des progrès considérables ont été accomplis, mais le renforcement des systèmes et des capacités de gestion constitue un défi majeur et persistant. Le cadre de gestion budgétaire et publique a fortement évolué, notamment, avec la promotion de la culture de la gestion axée sur les résultats, l'introduction de la programmation économique et budgétaire pluriannuelle, le renforcement de l'articulation entre les différents outils de planification et de programmation budgétaire et de gestion de la trésorerie de l'Etat. Autant de chantiers qui, en dépit des progrès réalisés, nécessitent le renforcement des capacités d'analyse et de gestion afin de consolider les acquis.

La gestion optimale de la trésorerie de l'Etat (GTE) constitue une composante essentielle de la performance de la gestion des finances publiques (GFP). L'Etat doit être en mesure d'honorer ses engagements à bonne date pour maintenir la crédibilité budgétaire et honorer sa signature vis-à-vis de ses cocontractants.

Le présent guide méthodologique vise à améliorer la GTE et à renforcer le système de compte unique du Trésor (CUT). Il s'appuie sur (i) les directives de la CEMAC et de l'UEMOA formant leur CHGFP ; (ii) les conclusions et les bonnes pratiques identifiées au cours des missions d'assistance technique et d'appui au renforcement des capacités en GFP menées par le FMI dans les Etats des deux sous-régions; (iii) les évaluations réalisées selon la méthodologie PEFA; et (iv) les bonnes pratiques internationales.

Le guide est structuré autour des principales thématiques de la GTE et s'articule en sept chapitres comme suit:

Chapitre I : Elaboration, articulation et mise à jour des outils de gestion de la trésorerie (GT) : Plans de passation de marché (PPM), plans d'engagements (PE) et plans de trésorerie (PT) ;

Chapitre II : Techniques de la GT, y compris les prévisions des flux de trésorerie et la détermination du coussin de sécurité ;

Chapitre III : Coordination des fonctions de GT et de gestion de la dette (GD) ;

Chapitre IV : Recours au financement à court-terme sur le marché financier et monétaire ;

Chapitre V : Cadres institutionnels de GT et de la GD ;

Chapitre VI : Architecture-type et périmètre cible du CUT ;

Chapitre VII Modèle de conventions entre le Trésor et la banque centrale (BC) sur la tenue du CUT.

CHAPITRE 1 : ELABORATION, ARTICULATION ET MISE A JOUR DES OUTILS DE GESTION DE LA TRESORERIE (PLANS DE PASSATION DE MARCHE, PLANS D'ENGAGEMENTS ET PLANS DE TRESORERIE)

1. Le présent chapitre traite des outils indispensables à la maîtrise et à l'optimisation de la GTE. Il vise à décrire le PPM, le PE et le PT et à cerner leur importance dans la GTE ainsi que l'intérêt de veiller à leur bonne articulation aussi bien dans la phase d'élaboration qu'en cours d'exécution **budgétaire**.

2. La mise en cohérence continue du PE et du PT renforce la fiabilité et l'efficacité de la GTE. Compte tenu de l'importance et de la portée de ces outils, la directive CEMAC sur les lois de Finances (LF) prévoit, de joindre obligatoirement, en annexe au projet de LF, « un plan de trésorerie annuel mensualisé comportant notamment un plan d'engagement » (art. 45-5). L'article 68 réitère le principe d'établissement d'« un plan annuel mensualisé de trésorerie, comportant notamment un plan d'engagement, arrêté et annexé à la loi de finances de l'année. Il est régulièrement mis à jour par le ministre chargé des finances qui publie tous les trois mois une situation de la trésorerie et de l'exécution budgétaire».

I. Concepts liés à la gestion de la trésorerie de l'Etat.

A. Définitions de la GTE et ses composantes

3. La GTE recouvre divers actes portant sur l'ensemble des mouvements financiers exécutés par les comptables publics. Ils sont effectués au titre du recouvrement des recettes fiscales et non fiscales, du paiement des dépenses de fonctionnement et d'investissement, et de l'exécution des opérations liées à la GD ou de la GT (émission ou remboursement de titres, souscription d'emprunts et placement des disponibilités, etc.).

4. La GTE permet d'ajuster la chronologie des dépenses à celle des ressources. Il s'agit essentiellement d'anticiper les flux de trésorerie de manière à éviter les retards de paiement, l'accumulation d'arriérés ou le rationnement de la trésorerie, optimiser l'utilisation des ressources de trésorerie et assurer la cohérence avec la politique monétaire.

5. Les ressources et les charges de l'Etat sont constituées des recettes et des dépenses budgétaires ainsi que des ressources et des charges de trésorerie. L'article 6 de la directive relative aux LF au sein de l'UEMOA établit la distinction entre « recettes et dépenses budgétaires » et « ressources et charges de trésorerie ». La directive définit et énumère dans ses articles 27 et 28 les ressources et les charges de trésorerie de l'Etat comme suit :

- **Les ressources de trésorerie de l'Etat comprennent** les produits provenant de la cession des actifs; les produits des emprunts à CMLT ; les dépôts sur les comptes des correspondants ; et les remboursements de prêts et avances consentis par l'Etat.
- **Les charges de trésorerie de l'Etat comprennent** le remboursement des produits des emprunts à CMLT ; les retraits sur les comptes des correspondants du Trésor ; et les prêts et avances consentis par l'Etat.

6. Quant à la directive relative aux LF au sein de la CEMAC, c'est l'article 38 qui définit les ressources et les charges de trésorerie et de financement de l'Etat. Celles-ci résultent des opérations suivantes: Le mouvement des disponibilités de l'Etat ; l'escompte et l'encaissement des effets de toute nature émis au profit de l'Etat ; la gestion des fonds déposés par les correspondants du Trésor; l'émission, la conversion, la gestion et le remboursement des emprunts et autres dettes de l'Etat, y compris les bons et obligations du Trésor ; l'encaissement des produits de cession d'actifs ; et la gestion des prêts et avances octroyés par l'Etat.

7. Les opérations de trésorerie visent à assurer la couverture des besoins de financement de l'Etat. Les ressources et les charges de trésorerie et de financement sont destinées notamment à couvrir les besoins consécutifs aux décalages, en cours d'année, entre les recettes recouvrées et les paiements exigibles.

8. L'équilibre budgétaire et l'équilibre de la trésorerie correspondent à deux notions distinctes. Le déficit budgétaire est représenté par l'excédent des dépenses sur les recettes, tandis que le déficit global de trésorerie apparaît dès lors que l'ensemble des ressources de l'Etat n'arrivent pas à couvrir l'ensemble de ses charges et dégage le gap à couvrir.

9. Même dans le cas où les recettes et les dépenses annuelles s'équilibrent, celles-ci ne sont pas réalisées synchroniquement aux mêmes périodes. Des décalages et des écarts apparaissent donc en cours d'exercice et doivent donner lieu à des décisions d'ajustement ou au recours à des moyens de financement courants pour couvrir le déficit temporaire de trésorerie. En cas d'excédents, on peut procéder à des placements fructueux.

Tableau 1 : Opérations budgétaires et opérations de trésorerie

I. Opérations budgétaires	II. Opérations de trésorerie
<p>- Recettes</p> <p>1. Recettes fiscales</p> <p>1.1 Douane</p> <p>1.2 Impôts</p> <p>1.3 Autres droits et Taxes</p> <p>2. Recettes non Fiscales - Recettes Trésor</p> <p style="text-align: right;">Total Recettes (A)</p>	<p>- Ressources</p> <p>1. Emprunts</p> <p>2. souscriptions BDT</p> <p>3. souscriptions ODT</p> <p>4. Cessions d'actifs</p> <p>5. Dépôts / compte Correspondants du Trésor</p> <p style="text-align: right;">Total des Ressources de trésorerie (D)</p>
<p>- Dépenses</p> <p>Titre 1-Charges financières de la Dette</p> <p>Titre 2-Dépenses de personnel</p>	<p>- Charges</p> <p>6. Remboursements des emprunts</p> <p>7. remboursements BDT</p>

Titre 3-Dépenses de biens et services Titre 4-Dépenses de transfert Titre 5-Dépenses d'investissement Titre 6- Autres dépenses (Directive LF CEMAC) Total Dépenses (B) Solde budgétaire C = (A-B)	8. remboursements ODT 9. Retraits/compte Correspondants du Trésor 10. Réduction d'arriérés sur exercices antérieurs Total des charges de trésorerie (E) Solde de Trésorerie F = (D-E) Solde de la période: Y= (C+F)
---	--

Source : Etabli sur la base des tableaux des charges et ressources du Trésor dans les pays CEMAC/UEMOA

10. Les opérations de trésorerie sont définies aux articles 55 du RGCP/UEMOA et 59 du RGCP/CEMAC respectivement. Les opérations de trésorerie et de financement désignent tous les mouvements de numéraires, de valeurs mobilisables, de comptes courants, de comptes de dépôts et de comptes de créances et de dettes à court, moyen et long termes. Elles sont exécutées exclusivement par les comptables publics, soit à leur propre initiative, soit sur ordre des ordonnateurs, soit à la demande de tiers qualifiés. Les opérations de trésorerie comprennent :

- *Les opérations d'encaissement et de décaissement.*
- *L'approvisionnement et le dégage ment en fonds des caisses publiques :*
 - Pour l'approvisionnement, il s'agit de fonds retirés auprès de l'agence de la BC ou auprès de la banque commerciale de domiciliation, s'il n'y a pas d'agence de la BC dans la localité ;
 - Pour le dégage ment de la caisse, le comptable public est tenu de déposer auprès de son agence bancaire de rattachement l'excédent de trésorerie en caisse, conformément à la réglementation en vigueur qui fixe le « plafond d'encaisse ». Le niveau de l'encaisse détenue est généralement fixé en fonction des besoins normaux du poste comptable, compte tenu de l'importance de son activité.
- *La gestion des fonds déposés par les correspondants et les opérations faites pour leur compte.*
L'article 39 de la directive sur les LF de la CEMAC dispose « Sauf disposition expresse d'une loi de finances, les établissements publics de l'Etat, les collectivités territoriales et leurs établissements publics sont tenus de déposer toutes leurs disponibilités auprès de l'Etat ». L'article 29 de la directive LF de l'UEMOA dispose « Sauf dérogation accordée par décret, les organismes publics autres que l'Etat, sont tenus de déposer toutes leurs disponibilités au Trésor public. Le Trésor public est tenu d'assurer la liquidité de ces dépôts dans les conditions définies au moment du dépôt.» Le Trésor peut ainsi utiliser donc les fonds déposés dans les comptes qu'il ouvre à ses correspondants, sous réserve de leur mettre à disposition les liquidités attendues au moment opportun. Sont visés, à titre obligatoire, les collectivités locales et les établissements publics locaux ou nationaux. Dans certains pays, les personnes physiques et autres personnes morales peuvent, à titre facultatif, ouvrir des comptes auprès du Trésor. Une situation des comptes des correspondants du Trésor doit être établie périodiquement et régulièrement selon la bonne pratique internationale. Aucun découvert ne peut être consenti aux correspondants du Trésor.

- *Les tirages sur financements extérieurs, l'émission, la conversion, la gestion et le remboursement des emprunts publics à court, moyen et long termes.* Toutes ces opérations sont des opérations de gestion de la dette publique (GDP) dont les comptables publics ont la responsabilité.
 - Il y a tirage sur financement ou sur un emprunt, lorsque l'autorité compétente demande au prêteur/donateur de verser auprès du Trésor les fonds, objet du prêt/don ;
 - L'émission d'un emprunt public se traduit par le versement des fonds au Trésor en contrepartie des obligations ;
 - La conversion d'un emprunt consiste à transformer une ou plusieurs conditions juridiques relatives aux obligations publiques lors de l'émission de l'emprunt.
 - Le remboursement d'un emprunt consiste pour l'Etat à s'acquitter à l'échéance des montants au titre des obligations émises.
- *Les opérations de prêts et avances.* Elles portent sur les prêts et les avances accordés par l'Etat. Le comptable en assure la bonne gestion et en surveille le remboursement et l'imputation comptable.
- *Les produits des cessions d'actifs.* Ces cessions correspondent aux ventes de biens matériels ou immatériels réalisées par l'Etat. En application de l'article 39 de la directive LF de la CEMAC, Les cessions d'actifs sont effectuées conformément aux autorisations annuelles données par la loi de finances de l'année.

11. Il convient de retenir que la GTE intègre les opérations de trésorerie des correspondants du Trésor. Cette intégration est consacrée aussi bien par la directive LF de la CEMAC que par celle de l'UEMOA. En contrepartie, Il est fait obligation au Trésor public d'assurer la liquidité de ces dépôts.

B. Objectifs de la gestion de la trésorerie de l'Etat

12. La GTE vise à garantir la continuité financière de l'Etat. A cet effet, elle doit permettre d'éviter le rationnement de la trésorerie et l'accumulation des instances ou arriérés de paiement, de rechercher les moyens de financement à court terme au moindre coût et d'utiliser de manière optimale les excédents de trésorerie.

13. Une bonne GTE permet à l'Etat de mobiliser les fonds nécessaires et suffisants pour faire face à l'ensemble de ses engagements. La trésorerie doit assurer, chaque jour, l'exécution des dépenses, dans les meilleures conditions d'efficacité et de sécurité, et au meilleur coût pour le contribuable.

14. Afin d'assurer la continuité financière de l'Etat dans les meilleures conditions, il est important d'observer quelques règles pratiques :

- S'assurer que les fonds disponibles sont suffisants pour payer les dépenses au moment où elles sont dues : et, autant que faire se peut, à partir d'un CUT ;

- Recourir à l'emprunt uniquement lorsque cela est nécessaire pour minimiser le coût de la dette¹;
- Optimiser le rendement de la trésorerie disponible, en évitant l'accumulation de la trésorerie non rémunérée ou faiblement rémunérée (trésorerie « oisive ») ;
- Gérer les risques, en plaçant les excédents temporaires de façon rentable, contre une garantie adéquate.

15. Il importe de rappeler qu'en application de l'article 39 de la directive LF de la CEMAC, « le placement des disponibilités de l'Etat est autorisé par la LF de l'année. » Le placement des excédents de trésorerie est donc soumis à l'autorisation préalable des LF.

16. Les bonnes pratiques en matière de GTE, s'articulent autour des règles suivantes :

- Les dépenses d'un mois, décliné en semaines, sont financées par les recettes de la période, augmentées du montant de report de trésorerie de la période précédente, en évitant la constitution d'arriérés de paiement en fin de période
- Après paiement des dépenses obligatoires, le solde disponible du plan doit permettre de couvrir les dépenses prioritaires et les autres dépenses inscrites dans les plafonds arrêtés au titre du trimestre et du mois, décliné semaines, afin d'éviter l'accumulation des arriérés de paiement. Ces plafonds sont fixés dans un cadre de concertation entre le ministère des finances et les ministères sectoriels et sont notifiés aux responsables de programmes ;
- Les dépenses d'urgence, dans les cas de force majeure, et donc non prévisibles, doivent être financées, au cours d'un mois par réduction des crédits alloués à d'autres opérations figurant dans le PE, afin de préserver l'équilibre du PT.

C. Principes de gestion de la trésorerie

17. La GTE est encadrée par deux grands principes, l'unité de caisse et l'unité de trésorerie. Les spécificités de la GTE sont liées aux principes d'unité de caisse et de centralisation des fonds publics.

L'unité de caisse

18. L'article 61 du RGCP CEMAC [art. 57 du RGCP UEMOA] dispose que « les fonds détenus par les comptables publics sont gérés selon le principe de l'unité de caisse. Un poste comptable dispose, sauf dérogation expresse du MdF, d'une seule caisse, d'un seul compte courant bancaire ouvert à la BC [BCEAO pour l'Afrique de l'Ouest] ou d'un seul compte courant postal quel que soit le nombre d'organismes publics dont il assure la gestion.

¹ En l'absence d'un CUT qui centralise l'ensemble des disponibilités ou si les prévisions des besoins de trésorerie sont peu fiables, il y a risque d'émettre des emprunts qui ne répondent pas à des besoins réels et effectifs, ce qui augmente inutilement le coût de la dette.

L'unité de trésorerie

19. Elle constitue le principe selon lequel le Trésor public a un seul compte courant ouvert à la BC, dans lequel toutes les ressources détenues par l'ensemble des comptables publics sont déposées au nom de l'Etat et duquel tous les décaissements sont effectués. Le système de centralisation de la trésorerie est une technique qui permet d'assigner, sur un compte principal ou CUT, l'ensemble des flux financiers exécutés par les postes comptables afin d'équilibrer la trésorerie. Ce système permet aussi d'avoir, à tout moment, une vue globale et exhaustive de la situation de la trésorerie de l'Etat.

20. Tous les fonds publics, y compris les ressources extérieures mobilisées au titre des projets/programmes, doivent être déposés dans un CUT à la BC. Toutefois, le MdF peut autoriser l'ouverture de comptes distincts [art. 58 RGCP UEMOA]:

- Sur le territoire national, à la BC ou dans les banques commerciales, pour y déposer les fonds mobilisés dans le cadre de conventions de financement des bailleurs de fonds. La convention de financement prévoit les modalités de gestion desdits comptes ;
- Sur le territoire national, dans les banques commerciales situées dans les localités non desservies par des agences de la BC ;
- A l'étranger, dans des institutions financières agréées par le MdF.

21. L'unité de trésorerie facilite le déploiement des fonds, à la fois dans l'espace, les mouvements pouvant se faire par un simple jeu d'écritures et dans le temps, les variations saisonnières des disponibilités pouvant se compenser en grande partie. A cet effet :

- Toutes les ressources publiques, quels qu'en soient la nature et l'attributaire, sont versées dans un compte centralisateur de la trésorerie, ouvert au nom de l'Etat à la BC ;
- Toutes les dépenses publiques sont payées à partir de ce compte sur ordre des comptables publics habilités;
- Le compte centralisateur - qui peut être subdivisé en sous-comptes- ne peut présenter un solde débiteur ;
- Le principe de l'unité de trésorerie est renforcé par celui de l'unité de caisse, chaque comptable devant disposer d'une seule caisse pour les avoirs en espèces et d'un seul compte d'opérations à la BC relié à un compte centralisateur. Dans les zones géographiques où il n'existe pas d'agence de la BC, les comptables publics peuvent être autorisés à ouvrir un compte courant dans une banque commerciale agréée. Pour les comptables des organismes publics, un compte peut leur être ouvert auprès du Trésor public ;
- Le principe de l'unité de caisse signifie que tous les fonds détenus par les comptables publics, es-qualité, sont réunis et indifféremment utilisés pour les divers services dont les comptables sont chargés par référence au principe de fongibilité.

D. Gestion des comptes bancaires publics

Gestion des comptes bancaires publics à la banque centrale

22. Dans le cadre de la GTE, la BC ouvre des comptes au profit des Trésors des Etats membres qui doivent toujours disposer d'un solde créditeur ou nul. Ainsi, en application de l'article 23 du statut de la BCEAO, la BC ouvre dans ses livres des comptes aux organismes publics qui "ne peuvent présenter un solde débiteur ». Ces dispositions sont confirmées et précisées par les articles 35 et 36 du statut de la BCEAO. « La Banque Centrale tient sur les places où elle est installée, les comptes des Trésors publics des Etats membres de l'UMOA ». Mais elle « ne peut accorder des financements monétaires aux Trésors publics, aux collectivités locales ou à tout autre organisme public des Etats membres ». Les flux quotidiens doivent présenter, chaque soir, un solde positif ou nul, à la clôture des opérations.

23. De même, les statuts de la BEAC prévoient à l'article 9 « l'ouverture de comptes aux Trésors et comptables publics des Etats membres » et l'article 67 de la directive LF au sein de la CEMAC précise que le solde de ce compte ne peut être débiteur. Toutefois, en vertu des statuts de la BEAC le recours des Trésors publics à des avances est admis. Il est encadré et plafonné. L'article 17 des statuts dispose que « la banque centrale peut consentir aux Trésors des Etats membres pour une année budgétaire donnée et à son principal taux de refinancement des établissements de crédit, des découverts en compte courant, dont la durée ne peut excéder 12 mois.» L'article 18 limite le montant total des créances détenues sur les Etats membres par la banque centrale qui «ne peut dépasser 20% des recettes budgétaires ordinaires fongibles, d'origine nationale, constatées au cours de l'exercice écoulé ».

Une consolidation de l'ensemble des engagements des États vis à vis de la BEAC au 31 décembre 2019 a été effectuée (voir tableau inséré ci-dessous). Cette décision a également consacré la suppression du financement direct des Etats par la Banque Centrale.

Tableau inséré : Engagements consolidés des Etats vis-à-vis de la BEAC au 31 décembre 2019

Tableau 19 : Situation globale des créances consolidées de la BEAC sur les États membres de la CEMAC à fin 2019 (en millions de FCFA)				
ETATS	Concours consolidés au 31.12.19 (1)	Avances au GABAC consolidées au 31.12.19	Total crédits consolidés au 31.12.19	Intérêts réglés/ crédits consolidés en 2019
Cameroun	576 898	231	577 129	11 544
République Centrafricaine	80 484	276	80 760	1 611
Congo	572 000	508	572 508	11 442
Gabon	452 500	276	452 776	9 053
Guinée Équatoriale	608 703	276	608 979	12 178
Tchad	479 430	276	479 706	9 593
Total CEMAC	2 770 015	1 843	2 771 858	55 421

(1) La période de différé de 04 ans s'achève en fin décembre 2021
Source : BEAC

24. Dans la pratique, la BCEAO tient de nombreux comptes bancaires publics. Cette situation est certes en partie liée à l'existence de comptes de projets des bailleurs de fonds, mais même en faisant abstraction de ces derniers, le nombre de comptes reste, dans certains cas, élevé. La plupart des pays ayant mis en œuvre un CUT, fonctionne avec un système de sous-comptes pour assurer la traçabilité des flux de chaque comptable public. Ces comptes sont reliés au CUT pour faciliter le nivellement de leur solde. Le système d'information de la BC doit être en mesure de permettre la centralisation des soldes sur le CUT. Mais en raison de difficultés apparues sur ce point, certains pays de l'UEMOA ont réduit au préalable le nombre de comptes publics à la BCEAO et ont réussi à faire fonctionner un système de CUT, qui reste perfectible, avec un nombre relativement restreint de comptes. C'est le cas du Mali, du Niger et du Burkina Faso. La réduction du nombre de comptes publics à la BCEAO permet de simplifier la gestion du CUT.

25. Le processus de réduction du nombre de comptes à la BCEAO se poursuit et des avancées significatives ont été réalisées ou sont en cours. Plusieurs Etats ont engagé un processus d'assainissement et de rationalisation des comptes publics à la BC².

26. Les bonnes pratiques suggèrent aux Etats dotés d'un CUT de conclure avec la BC une convention de gestion de comptes. Celle-ci a vocation à encadrer la présentation des comptes de l'Etat dans les livres de la BC ainsi que leurs modalités de fonctionnement. Cette convention précise notamment les formalités régissant l'ouverture et la clôture des comptes, les accréditations des comptables publics, le système de nivellement, la nature des services bancaires, leur tarification, le cas échéant, et justification, les modalités de reporting, l'accès en temps réel aux opérations et soldes des comptes, la fréquence de mise à disposition des relevés de comptes et la contexture des arrêtés mensuels et de fin d'année qui certifient les soldes (voir chapitre correspondant).

Gestion des comptes bancaires publics dans les banques commerciales

27. L'ouverture de comptes dans les banques commerciales constitue une exception. Un seul compte bancaire ouvert à la BC reçoit les fonds publics, en vertu des dispositions combinées des articles 61 (alinéa 2) et 64 de la directive RGCP de la CEMAC [alinéa 2 de l'art. 57 et art. 58 de la directive RGCP de l'UEMOA], y compris les ressources extérieures mobilisées au titre des projets. Ce principe, conforme au principe de l'unité de trésorerie, est institué dans le but, notamment, de protéger les deniers publics et de faciliter la GTE. Il exclut, sous réserve des exceptions présentées au para. 20, l'ouverture de comptes dans les banques commerciales pour éviter la dispersion de la trésorerie de l'Etat, le risque de fragilisation du système bancaire (risque systémique en cas de retrait massif des fonds publics) et la gestion inefficace de la trésorerie disponible.

28. Toutefois, cette obligation admet deux exceptions sur décision du MdF. Celui-ci peut autoriser un comptable public à ouvrir un compte bancaire dans une banque commerciale (i) lorsque la BC ne dispose pas d'agence dans la localité concernée ; et (ii) lorsque les fonds de l'Etat sont gérés à l'étranger où ils seront déposés dans une institution financière agréée par le MdF. Il

² C'est le cas de la Côte d'Ivoire qui a pu réduire de manière significative le nombre de comptes bancaires dans le cadre d'opérations d'assainissement et de rationalisation de ses comptes à la BCEAO.

convient de remarquer qu'il ne s'agit pas de dérogation au principe d'unité de trésorerie mais d'une mesure d'ordre pratique. Le compte dans une banque commerciale doit être nivelé par transfert des fonds excédentaires dans le compte du comptable supérieur à la BC. En cas de besoin, le compte nivelé est réapprovisionné.

29. Les fonds des correspondants du Trésor sont également concernés. Les communes et les établissements à caractère administratif doivent obligatoirement être déposés dans le compte du Trésor à la BC, ce qui permet d'accéder rapidement à une information complète et fiable sur les fonds publics.

30. La directive RGCP UEMOA, dans son article 58, étend la dérogation aux « fonds mobilisés dans le cadre de conventions de financement des bailleurs de fonds. Dans ce cas, la convention de financement prévoit les modalités de gestion desdits comptes ».

31. Face à la prolifération des comptes bancaires publics dans les banques commerciales, les bonnes pratiques recommandent les actions suivantes :

- le recensement de ces comptes, avec l'appui de la BC et, dans certains cas, du Groupement professionnel des banques. Ce recensement devra inclure le solde de ces comptes, y compris les soldes débiteurs;
- l'élaboration d'une base de données desdits comptes³;
- la réalisation d'études d'impact pour les banques fortement impliquées dans la tenue de comptes bancaires publics, incluant des scénarii de retrait des fonds publics dans une perspective de rapatriement sur le CUT;
- le lancement d'opérations de clôture progressive et d'apurement des comptes bancaires publics ;
- la conduite des négociations avec les bailleurs en vue du rapatriement progressif de leurs fonds à la BC ; et
- la conclusion et le suivi de la bonne mise en œuvre de conventions de gestion de comptes avec les banques commerciales qui gèrent des comptes bancaires publics dans les localités où la BC ne dispose pas d'agence.

II. Les outils de pilotage de la gestion de la trésorerie⁴

32. Les instruments de programmation financière infra-annuelle comprennent les PPM, PE et PT. Ces trois instruments sont interdépendants. D'une part, le PT doit permettre une exécution sans heurts des PE qui intègrent les PPM ; d'autre part, ces PE doivent tenir compte des contraintes de trésorerie de l'Etat. Il est donc nécessaire d'examiner le contenu et la structure des

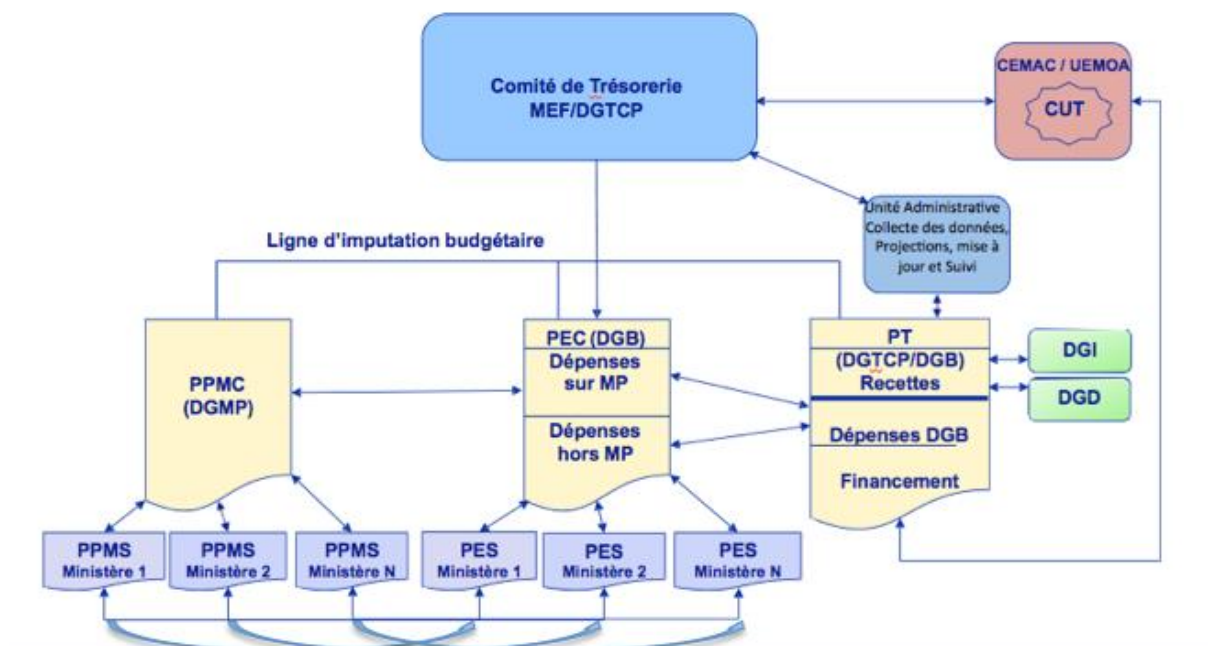
³ Exemple de la base de données Access au Mali.

⁴ L'annexe 1 rappelle le cadre normatif, légal et réglementaire de la gestion de la trésorerie.

PPM et PE ainsi que leurs procédures d'élaboration respectives. Des procédures adéquates doivent permettre d'assurer la mise en cohérence des PPM, PE et PT afin de garantir une gestion performante de la trésorerie de l'Etat.

33. Les procédures régissant les PPM, PE et PT sont décrites ci-dessous en programmation et en suivi de la gestion financière. Le PE sectoriel (PES) adossé au PPMS, le PE consolidé de l'Etat (PEC) pour la soutenabilité des engagements et le PT pour la disponibilité de la trésorerie. Le passage d'une fréquence trimestrielle d'actualisation à une fréquence mensuelle, voire hebdomadaire ou journalière, est une démarche progressive parallèle au développement des capacités de l'administration (expertise et instruments/systemes d'information).

Figure 1 : Cadre d'ensemble et articulation des outils de gestion de la trésorerie de l'Etat



Source : Mission

A. Plan de passation des marchés (PPM)

34. Au niveau de la GTE, les dépenses sur marchés publics présentent des défis particuliers en termes de prévisibilité. Si l'ordre de grandeur des dépenses est connu dès la notification des marchés, la chronologie des décaissements est prévisionnelle et dépend largement de la rigueur et de la fluidité qui caractérise le processus d'exécution. Des aléas peuvent affecter les montants, les dates de liquidation et d'ordonnancement, voire l'existence de la dépense initialement prévue.

35. La programmation des dépenses d'investissement et une partie des dépenses de biens et services, est liée aux obligations, procédures et instructions encadrant l'élaboration et la mise en œuvre des PPM. Cet outil, décliné généralement par trimestre et par mois, donne une visibilité :

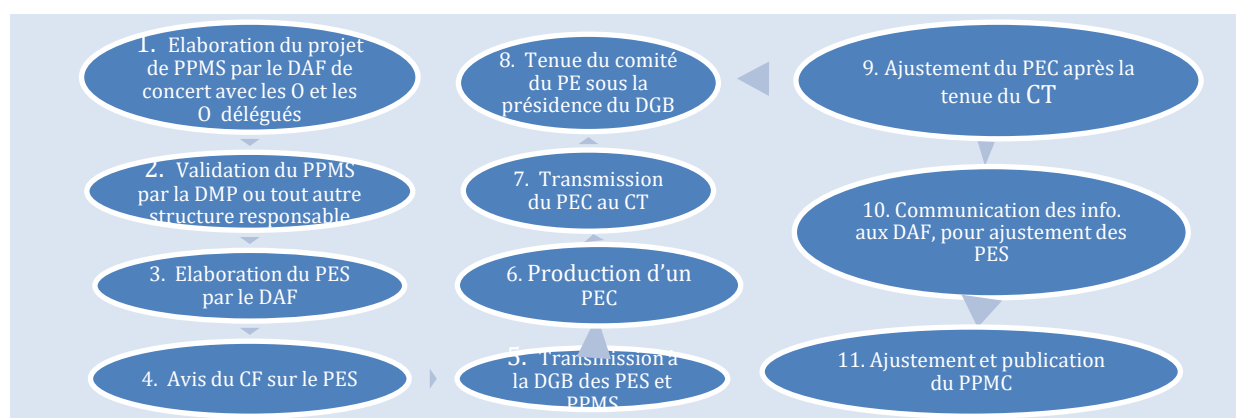
- à l'Etat, pour piloter et assurer le suivi de l'exécution des programmes d'investissements publics, enrichir et fiabiliser le PE qui, à son tour, alimente le PT prévisionnel ;
- aux entreprises, leur permettant de disposer suffisamment tôt, d'informations utiles pour anticiper et préparer leur participation aux appels d'offres publics.

36. Il est important de distinguer entre le plan prévisionnel de passation des marchés, prévu par le Code des marchés publics et le PPM utilisé en tant qu'outil de GTE. Le premier a pour objectif d'informer les entreprises intéressées par les appels d'offres publics et les bailleurs de fonds pour les projets qui les concernent, alors que le second est un véritable outil de pilotage de l'exécution budgétaire et de GTE. En tant qu'outil de gestion interne à l'administration, ce dernier contribue à alimenter le PE. Toutefois, il faut préciser que dans le cadre des réformes, et d'un point de vue pratique, le plan prévisionnel tend à disparaître au profit du PPM qui servira les deux objectifs.

37. Les ministères sectoriels élaborent leur PPM Sectoriel (PPMS) au terme du bouclage de leur projet de budget. Cela intervient après les arbitrages en N au titre du budget de l'année N+1. Ces plans doivent donner les informations utiles pour l'année à venir sur la programmation de l'exécution des dépenses par voie de marchés publics.

38. Une fois les PPMS intégrés dans le cadre d'un PPM consolidé (PPMC) élaboré par la Direction des marchés publics (DMP/DGMP), celle-ci l'adresse à la DGB. Cela permet de compléter le PEC, établi par la DGB, au titre de la même période, sur la base des PES. Les PES renseignent sur les montants mensuels de tous les engagements de dépenses et sont consolidés par la DGB dans un document de synthèse de programmation et de suivi de l'exécution des dépenses de l'Etat. Cette synthèse des engagements assortis des délais nécessaires aux ordonnancements des dépenses correspondantes permet au Trésor de déterminer les dates prévisionnelles des décaissements. Le PPMC permet ainsi d'établir un PEC exhaustif, qui servira comme base du travail pour la mise en cohérence du PT et du PE. Au début de chaque trimestre, la DMP/DGMP procède à l'actualisation du PPMC et en adresse un exemplaire à la DGB. L'enchaînement des étapes clés dans cette approche peut être illustré comme suit :

Figure 2 : Déroulement des étapes du processus d'élaboration du PPMS, du PES et leur articulation avec le PEC et le PT



Source : Mission

39. Il convient de mettre en place des modèles de canevas formalisés pour chaque type d'outil et d'en faire des documents de suivi de la passation des marchés. Pour chaque marché, il est nécessaire d'indiquer les consommations des autorisations d'engagement (AE) et crédits de paiement (CP) de l'année, au moins à un rythme trimestriel dans un premier temps avant d'adopter, à terme, une périodicité mensuelle.

a) Cadre institutionnel et objectifs des PPM

40. Le cadre institutionnel des PPM est généralement défini par le code des marchés publics de chaque pays, et les Directives de l'UEMOA de 2005, ont renforcé ce dispositif. Le programme de réforme des marchés publics a permis de mettre en place un cadre juridique de la commande publique au sein de l'UEMOA, à travers à l'adoption des textes de base⁵ qui consacrent les grands principes de la commande publique communément admis par les standards internationaux :

- la liberté d'accès à la commande publique ;
- l'égalité de traitement des soumissionnaires ;
- la transparence des procédures des marchés publics ;
- l'efficacité de la dépense publique.

41. L'autorité contractante est généralement chargée d'élaborer le PPMS, sur la base de son programme d'activités. Les PPMS sont élaborés par les institutions et ministères selon un modèle défini par l'organe de régulation des MP. Le PPMS doit être i) en conformité avec les crédits alloués, ii) approuvé par l'organe chargé du contrôle a priori, et iii) faire l'objet d'une publication. La directive n°04/2005 /CM/ UEMOA portant procédures de passation, d'exécution et de règlement des marchés publics et des délégations de service public prescrit aux Etats (article 27) de veiller à ce que les autorités contractantes élaborent des plans prévisionnels annuels de passation des marchés publics, sur la base des crédits qui leurs sont alloués.

42. Pour ce qui concerne la CEMAC, il n'existe pas de directive spécifique aux marchés publics, le cadre institutionnel est défini par le code des marchés publics de chaque pays. Dans tous les cas, c'est l'autorité contractante qui est généralement chargée d'élaborer le PPMS sur la base de son programme d'activités selon le modèle défini par l'ARMP. La direction des marchés publics (DMP) contrôle et approuve le PPMS.

43. La DMP/DGMP, organe de contrôle a priori de la régularité des procédures de passation des marchés publics regroupe ensuite tous les PPMS dans le cadre d'un PPM Consolidé (PPMC). La DMP assure la publication du PPMC dans le journal officiel des marchés publics et sur son site internet, une fois qu'elle aura pris en compte les ajustements des PPMS

⁵ La Directive n°04/2005/CM/UEMOA du 9 décembre 2005 portant procédures de passation, d'exécution et de règlement des marchés publics et des délégations de service public dans l'UEMOA et la Directive n°05/2005/CM/UEMOA du 9 décembre 2005 portant contrôle et régulation des marchés publics et des délégations de service public dans l'UEMOA.

résultant des orientations des comités du PE et du PT. Elle actualise le PPMC à la même fréquence que les PEC et PT, et s'assure à chaque fois de la conformité des projets de marchés qui lui sont soumis au PPMC initialement approuvé.

44. Cette programmation doit intégrer chaque étape du processus de passation de marché. Ces étapes vont de l'élaboration du projet de dossier d'appel d'offres (DAO) à l'exécution des prestations, objet du marché. Chacune de ces étapes est assortie d'un délai de réalisation précis. Cet exercice permet d'optimiser les délais de passation et d'exécution du marché et de faciliter la connaissance des dates probables de décaissement.

45. Il a été souvent observé que le PPM porte uniquement sur la planification des opérations de passation des marchés et n'inclut pas les dates probables de liquidation des acomptes. Or, l'utilité des PPM réside dans la fiabilité des prévisions de liquidation afin de renforcer l'efficacité et la pertinence des PT. Il convient donc d'y intégrer des colonnes relatives aux périodes prévisionnelles de liquidation, afin que le PPM puisse renseigner convenablement la programmation des dépenses y afférentes. Le PPM est révisable sous le contrôle de la DMP/DGMP.

46. Les PPM sont établis, mis à jour et suivis dans une finalité plurielle, entre autres :

- constituer un instrument de prévision et de pilotage de l'activité des services et des commissions de passation des marchés ;
- assurer le lien entre le domaine de gestion des marchés publics et celui des prévisions budgétaires et de trésorerie. A ce titre, le document initial est établi au terme de la construction du projet de budget et donc avant son adoption par le Parlement ;
- faire l'objet d'une mise à jour régulière, afin d'affiner les données budgétaires, tant en engagement qu'en ordonnancement dans la chaîne de la dépense ;
- informer les opérateurs économiques des marchés publics à lancer.

b) Modèle de canevas de PPM

47. Le PPM est un tableau synoptique de l'ensemble des marchés que se propose de passer une administration au titre d'une année budgétaire. Les PPM fournissent des données complètes sur la nature des marchés, la procédure de passation et les dates des principales étapes d'exécution.

48. Le canevas du PPM doit comporter un certain nombre de colonnes faisant ressortir les informations suivantes :

- Références ou n° d'ordre du dossier ;
- Autorité contractante ;
- Objet du marché ;
- Type de marché ;
- Localité (lieu d'exécution des prestations) ;

- Le PPMC actualisé comporte à la fois la synthèse des PPMS révisés, complétés par les éléments de suivi (réalisations/prévisions).

50. En résumé, trois types d'actualisation doivent être mises en œuvre par les institutions et ministères, avant transmission à la DMP :

- Le premier type d'actualisation apparaît lorsque les PPMS sont mis à jour, du fait des décalages dans les passations, avec leur impact sur les prévisions d'engagement. L'actualisation des PPMS doit ensuite faire figurer les engagements et les paiements effectifs par rapport aux engagements et paiements prévus ; comme le nombre de lots par marché n'est connu qu'au moment de l'attribution de chaque marché, le calendrier des engagements ne sera connu qu'au moment de l'attribution des marchés ;
- Le deuxième type d'actualisation intervient lorsque le PPMS intègre les nouveaux marchés liés aux projets intervenus en cours d'année ;
- Enfin, le troisième type d'actualisation vise la mise à jour du PPMS pour tenir compte des marchés déclarés infructueux.

d) Bonnes pratiques dans l'élaboration des PPM

51. L'encadré ci-après énonce quelques bonnes pratiques pays, au sein des 2 sous régions, en matière de PPM.

Encadré 1 : Quelques bonnes pratiques en matière de PPM

- Intégrer et renseigner systématiquement, dans les PPM, la ligne d'imputation budgétaire ;
- Adopter le projet PPM avant la finalisation du PT prévisionnel devant accompagner le PLF adressé au parlement (cas du Burkina Faso et Togo) ;
- Intégrer les marchés publics pluriannuels. Dans le cadre de la mise en œuvre des budgets programmes, certains pays ont pris en compte les marchés publics pluriannuels correspondants aux AE et CP.
- Intégrer les engagements pluriannuels relatifs aux partenariats publics-privés (PPP).

Source : Mission

B. Le plan d'engagement (PE)

52. Le PE permet de lier les projections de réalisation des dépenses aux capacités financières à travers les anticipations de trésorerie. Le lien entre la programmation des engagements de dépenses et celle des appels à la trésorerie au terme de l'étape d'ordonnancement doit être renforcé et suivi. En outre, les PE intègrent les PPM et leur calendrier prévisionnel de paiement.

53. L'essentiel de la maîtrise de la consommation des crédits, que ce soit en volume ou en rythme, s'effectue au moment de l'engagement. En effet, pour une partie importante des dépenses (hors solde du personnel et charges de la dette qui constituent généralement des dépenses sans ordonnancement préalable), c'est avant l'engagement juridique qu'il est encore possible de faire des choix entre poursuivre, retarder ou abandonner une opération. Lorsque l'engagement juridique est effectif, la naissance de la dette correspondante est actée et devient

certaine, une fois la liquidation approuvée. Son règlement doit être exécuté dans le délai réglementaire⁶ sous peine de créer des arriérés. La détermination du montant des engagements au titre d'une période donnée est une étape cruciale qui fixe le rythme des engagements dans les limites des autorisations budgétaires, de l'expression des besoins effectifs des administrations et du besoin de trésorerie au titre de la période.

54. Il est tout d'abord nécessaire de prévoir le rythme des engagements et leur montant. Le vote de la LF de l'année constitue l'acte d'autorisation dont l'exécution est répartie sur l'ensemble de l'année dans les conditions optimales d'efficacité et de soutenabilité financière. La programmation des dépenses doit être en adéquation avec les échéances requises pour les dépenses obligatoires et inéluctables, et une répartition judicieuse en fonction du degré de priorisation des autres dépenses et de l'adaptation aux capacités financières.

55. Les conséquences des engagements doivent être prévues de manière relativement précise. Tout engagement entraîne ultérieurement des ordonnancements qu'il est, dans la plupart des cas, possible de prévoir, en montant et en dates d'exigibilité du paiement, ce qui nécessite une mise en adéquation avec le PT. L'ensemble des dépenses engagées sont retracées dans le PE consolidé (PEC), et classifiées selon une nomenclature budgétaire agrégée. Les projections peuvent être trimestrielles, au démarrage du dispositif, et tendre, par la suite vers une cible mensuelle.

a) Le Cadre institutionnel et les objectifs des PE

56. Le taux d'ouverture des CP est fonction des besoins d'ordonnement ou de paiement exprimés par les entités à travers leur PE des dépenses. On distingue généralement le PE sectoriel (PES) et le PE consolidé (PEC), élaborés en prévision et en réalisation. Les PES permettent de renseigner les montants des engagements des dépenses au niveau des ministères sectoriels déclinés mensuellement et codifiés selon la nomenclature budgétaire en vigueur. Le PEC constitue un outil de programmation et de suivi de l'exécution de l'ensemble des dépenses de l'Etat, établi par la DGB, par la consolidation des PES. Il constitue une agrégation des engagements, assortie des délais probables des ordonnancements y afférents, permettant au Trésor de déterminer les dates prévisionnelles des décaissements.

57. L'article 68 de la Directive LF de la CEMAC établit le lien entre le PE et le PT lorsqu'il prescrit qu' «*un plan mensualisé de trésorerie, comportant notamment un plan d'engagement, est arrêté et annexé à la loi de finances de l'année. Il est régulièrement mis à jour par le ministre chargé des finances qui publie tous les trois mois une situation de la trésorerie et de l'exécution budgétaire* ». En énonçant clairement que le PE fait partie du PT, la norme communautaire en CEMAC vise à encourager les Etats membres à mettre en place une gestion intégrée des engagements et de la trésorerie de l'Etat.

58. L'élaboration du PEC est pilotée par la direction chargée du budget (DGB). Elle découle d'une action concertée avec les ministères et institutions ainsi que la direction en charge

⁶ OHADA fixe ce délai à 3 mois à partir de la date de liquidation. Mais ce délai peut-être raccourci par les réglementations nationales.

du contrôle financier (DCF). Le PE constitue le prolongement logique du PPM, mais il est plus exhaustif, puisqu'il inclut les autres dépenses hors procédures des marchés publics, (en particulier, les dépenses de solde et de dette publique). Le PE doit s'appuyer sur le rythme de consommation des crédits budgétaires exprimé par chaque ministère et institution mais aussi sur l'expérience de la DGB et de la DCF relative au rythme de consommation des crédits budgétaires documenté au cours des années antérieures.

59. Une circulaire du MEF doit prescrire aux ministères et institutions de produire leurs PES à la DGB et leurs PPMS à la DMP dans des délais permettant à la DGB d'établir le PEC. Les bonnes pratiques prévoient l'élaboration de PPMS et PES par les Directions des Affaires Financières (DAF) des ministères et institutions, et leur communication à la DCF et à la DGB.

60. Les PE ont un double objectif :

- établir la cohérence entre la gestion budgétaire et la gestion de la trésorerie;
- servir d'outil à la régulation et au pilotage de l'exécution budgétaire.

b) Elaboration et modèle de canevas du PE

61. Le PES est un tableau élaboré selon un canevas arrêté par le MEF. Cela permet une normalisation de la présentation facilitant la confection par la DGB du PEC et son suivi. La DGB se charge de transmettre le PEC ventilé par trimestre et par mois à la DGT pour être aligné sur le PT.

62. Le PES est un tableau synthétique qui se présente comme suit :

- ***au niveau des colonnes*** : le code économique et l'intitulé de la rubrique budgétaire ou du programme; le montant annuel des crédits ouverts et la ventilation, par mois, des ordonnancements prévisionnels, au regard des dates d'engagement ;
- ***au niveau des lignes*** : les natures des dépenses, qu'il s'agisse de dépenses hors marchés (dépenses de personnel, intérêts de la dette interne et externe, achats de biens et services subventions et transferts...) ou de dépenses sur marchés figurant dans le PPMS.

63. L'élaboration du PE repose sur un certain nombre de principes directeurs dont les principaux sont les suivants :

- Tenir compte des crédits budgétaires autorisés par la loi de finances et libérés dans le cadre de l'exécution budgétaire ;
- Tenir compte des restes à payer comptables sur engagement de l'année précédente ;
- S'appuyer sur l'expérience des gestions précédentes et formuler des prévisions réalistes ;
- Identifier dès la construction du PEC ou programmation budgétaire initiale, les dépenses obligatoires (charges à payer) et inéluctables (restes à payer) et parmi les autres dépenses, hiérarchiser les priorités ; cela permettra de faciliter les arbitrages dans le cadre de la régulation ;
- Suivre les engagements pluriannuels et en déduire les besoins en paiements ;

- Confronter le PEC au PT pour les aligner et anticiper les modifications nécessaires ;
- Tirer les leçons de l'expérience vécue en fin d'exercice.

64. Une fois le budget adopté, la DGB prend en compte les modifications intervenues afin de rendre le PEC annuel conforme au budget voté. Il est communiqué à la direction chargée du trésor (DGT) afin de servir à l'actualisation du PT initial transmis dans le cadre du PLF. Une coordination est établie entre la DGB et la DGT dès la confection du projet de PT devant accompagner le projet de LF.

65. Les techniques de projection des dépenses dans les PES et le PEC sont liées à la nature de ces dernières:

- **Salaires et pensions** : il s'agit de dépenses qui peuvent être aisément déterminées par les DRH ministériels, sur la base des données *du fichier unique de la fonction publique, traitant la solde* et des informations sur les recrutements et la carrière des fonctionnaires de l'Etat.
- **Abonnement (eau, électricité, téléphone)** : leur montant peut être prévu sur la base des consommations au titre des périodes antérieures. Cela suppose une parfaite connaissance par chaque ministère de tous abonnements d'eau, d'électricité et de téléphone.
- **Frais d'entretiens et de réparations** : il s'agit de dépenses qui reposent généralement sur des contrats de maintenance ou d'entretien connus à l'avance. Par contre, les dépenses liées aux réparations des véhicules sont à prévoir sur la base des données des années antérieures et parfois d'une dotation mensuelle par véhicule compte tenu de sa vétusté.
- **Frais de déplacement et de mission** : il est fort probable que ces dépenses soient parfois variables sur l'année. Leur programmation sera faite à partir des missions identifiées liées à l'exercice de l'activité ou de simples participations à des stages et séminaires. Il est possible d'établir à l'avance, avec un écart relativement réduit, un calendrier des missions et des participations aux séminaires tant à l'intérieur qu'à l'extérieur. Toutefois, la référence aux données des années antérieures peut renseigner sur la saisonnalité de ces dépenses.
- **Achat de biens et services** : les données au titre des années antérieures sont utiles pour identifier les besoins réels. Certains pays définissent des ratios par secteur en fonction du nombre d'agents employés.
- **Subventions et transferts** : Le socle et la saisonnalité des dépenses de l'année antérieure ajustés des changements de réglementation, des économies et mesures nouvelles.
- **Dépenses d'investissement** : ces dépenses sont souvent déterminées sur la base de ressources internes prévisionnelles ainsi que de la disponibilité des financements extérieurs. Les échéanciers des AE/CP en matière des investissements peuvent être aussi utiles

66. Les prévisions de dépenses sont généralement agrégées dans le PEC, par grandes catégories de manière à faciliter leur articulation avec le PT. Ces catégories comprennent les :

- *dépenses obligatoires* : dépenses de personnel (salaires et pensions) et intérêts de la dette au regard des échéances ;
- *dépenses prioritaires* : dépenses de lutte contre la pauvreté, dépenses d'abonnements

(électricité, eau et téléphone) ;

- *autres dépenses* : transferts et dépenses en capital, sujettes, dans la plupart des pays, à régulation sous réserve des engagements pris par le gouvernement ; la logique qui sous-tend cette approche veut que les dépenses obligatoires et inéluctables soient moins sujettes à régulation ;
- *autres dépenses courantes de fonctionnement* : sujettes également à régulation.

67. En vue d’opérationnaliser les PE au profit de la GTE, il est nécessaire de rapprocher autant que possible les natures de dépenses du PEC et celle du PT.

Tableau 3: Illustration simplifiée d’un modèle de PE

Ministère : Plan d’engagement année n -Date d’approbation- Plan original _ Révision 1									
Période	Engagements antérieurs à n	Prévisions et réalisations des liquidations/ordonnancements année n					Prévisions Ordonnancements/liquidations au-delà de n		
		Trimestre1 Prévu/Réal.	Trimestre2 Prévu/Réal.	Trimestre3 Prévu/Réal.	Trimestre4 Prévu/Réal.	Total n Prévu/Réal.	n+1	n+2	n+3
Biens et services -Dépenses obligatoires dont : -Dépenses prioritaires dont : -Autres									
Transferts -Dépenses obligatoires dont : -Dépenses prioritaires dont : -Autres									
S/T dépenses courantes									
Investissements sur ressources internes -Contrepartie des projets financés Ext. -Autres prioritaires Dont : -Autres									
Investissements sur ressources extérieures									
S/T dépenses d’investissement									
TOTAL GENERAL									

Source : Mission

c) Actualisation des PE

68. Selon les directives de la CEMAC, le PT annexé au PLF tient compte du PE. Les PT et PE doivent être cohérents ; en cas de révision, cette cohérence doit être maintenue.

69. Le PEC peut faire l’objet d’une actualisation mensuelle, au vu des engagements réellement constatés. Par ailleurs, il intègre les autres types d’actualisation des PES décrits plus

haut. En effet, plusieurs événements peuvent affecter le PE initial, notamment la décision d'anticiper une dépense urgente (ou la décision de report d'un projet) dictée par des événements qui justifient la révision.

70. L'articulation entre le PE et le PT est une condition *sine qua non* pour faciliter le suivi et la mise à jour pour une GTE optimale. Ainsi, il est recommandé de confier à la DGT via le CT, la tâche de proposer les ajustements nécessaires à apporter éventuellement au PEC pour qu'il soit en harmonie avec les prévisions du PT.

71. Compte tenu de l'annualité budgétaire, la mise à jour par glissement consiste, pour la DGB/DCF, à constater que l'engagement n'a pas eu lieu à la date prévue et qu'il convient de décaler les engagements prévus. Le PEC constitue en cours d'exercice, lorsqu'il est actualisé en exécution du budget, un outil indispensable à l'ajustement du PT, principal tableau de bord d'une gestion rationnelle et active de la trésorerie de l'Etat. Il permet ainsi de déterminer, suffisamment à l'avance, le niveau des émissions des titres d'emprunts ou, au besoin, de la régulation des engagements, en cas de déficit de trésorerie de l'Etat, difficilement maîtrisable (voir infra PT).

72. Le PEC doit donc faire l'objet d'une mise à jour régulière, la périodicité mensuelle étant généralement recommandée. Plusieurs événements peuvent affecter le PE initial, notamment l'anticipation d'une dépense (urgence) ou la révision consécutive à des circonstances nouvelles. Aussi, en cours d'année, un crédit ouvert peut devenir sans objet, entraînant la modification du PE initial ou des ajustements peuvent s'avérer nécessaires pour prévenir une détérioration des équilibres budgétaire et financier de la LF.

d) Bonnes pratiques des PE

73. L'encadré ci-après décline quelques bonnes pratiques pays, au sein des 2 sous régions, en matière de PE.

Encadré 2 : Quelques bonnes pratiques en matière de Plan d'engagement

- Définir, par circulaire du MdF/MB, les modalités d'élaboration et de suivi des PE;
- Confier l'élaboration du PEC à la DGB qui doit présider un comité des engagements comprenant notamment la DMP, la DCF et les DAF de certains ministères clés (éducation, santé, agriculture, infrastructure...) ainsi que la DGTCF, à titre d'observateur ;
- Considérer le projet de PE comme base d'élaboration du projet de PT qui accompagne le projet de LF soumis au Parlement. La finalisation du PE s'inscrit dans les délais impartis à cet effet.
- Soumettre les PES à l'avis du contrôleur financier ;
- Prévoir dans le système d'information de la chaîne de la dépense un module sur l'élaboration et le suivi des PPM/PE sur la base des canevas réglementaires, qui permette d'interfacer le système automatisé d'information de gestion des marchés publics (ex. SIGMAP) avec le système d'information de gestion des dépenses publiques.

Source : mission

C. Le Plan de Trésorerie (PT)

- 74. Le PT se présente sous deux formes : un PT Prévisionnel et un PT en exécution.** Dès le début des conférences budgétaires, un PT prévisionnel doit être élaboré pour démontrer la faisabilité de l'exécution du budget. Sur la base des autorisations budgétaires et des projections mensuelles, le PT est décliné mensuellement, en prévision de recettes et de dépenses, pour dégager les soldes en exécution et les niveaux de financements nécessaires.
- 75. Tout d'abord, il est procédé à une répartition mensuelle des dépenses obligatoires récurrentes.** C'est le cas des salaires, des pensions et du remboursement de la dette.
- 76. S'agissant des dépenses prioritaires,** elles couvrent les dépenses de lutte contre la pauvreté, les dépenses d'abonnements (électricité, eau et téléphone).
- 77. S'agissant des autres dépenses,** notamment (aujourd'hui, les dépenses de transferts et les dépenses en capital, etc.) sont sujettes à régulation.
- 78. Enfin, les autres dépenses courantes de fonctionnement sont également sujettes à régulation.** Il s'agit alors d'exploiter les PPM et PE qui tiennent compte des délais au titre des différentes phases d'exécution de la dépense, de manière à optimiser la gestion budgétaire et à prévenir les tensions de trésorerie et la constitution d'arriérés de paiement.
- 79. Un tableau des écarts devra ensuite être établi pour faire apparaître les différences entre les soldes prévisionnels et soldes d'exécution.** Il appartient ensuite aux autorités de fixer le niveau de l'écart (positif ou négatif) acceptable, compte tenu de la nature des charges prévues et des financements intérieurs et extérieurs mobilisables.

a) Cadre institutionnel et objectifs

- 80. La GTE est la mission traditionnelle de la Direction générale du Trésor (DGT).** Soumise au défi de la liquidité, son outil de pilotage est le PT adopté par le comité de trésorerie (CT). L'équilibre est obtenu, dans le cas général, par l'emploi de techniques de GT.
- 81. Le PT est prescrit par l'article 46 de la directive UEMOA et l'article 68 de la directive CEMAC relative aux LF qui stipule que la LF de l'année est accompagnée d'un PT prévisionnel,** mensualisé au titre de l'exécution du budget de l'Etat. Dans chaque pays membre de l'UEMOA et de la CEMAC, il existe un mécanisme de suivi de la situation des disponibilités ainsi que des outils de suivi des encaissements et des décaissements. Mais, dans la plupart des cas, il s'agit davantage de situations d'exécution que de véritables outils de gestion prévisionnelle. La mise à jour du PT reflète plus un suivi de son exécution qu'un outil de pilotage de la trésorerie. La pratique de la GTE consiste en effet à programmer le règlement des dépenses (visées par le comptable public), en fonction des disponibilités. Il est souvent prévu que la programmation des règlements se fasse selon l'ordre chronologique de leur liquidation ou de leur prise en charge par le comptable public. Cette démarche participe de la transparence et de l'équité dans le traitement des fournisseurs de l'Etat.

82. Le PT couvre toutes les opérations d'encaissements et de décaissements du Trésor, notamment :

- les opérations budgétaires de recettes et de dépenses ;
- les opérations de trésorerie concernant les comptes des correspondants du Trésor;
- le tirage sur emprunt et l'amortissement de la dette;
- le règlement des arriérés.

83. Le solde résultant de ces opérations détermine le recours aux émissions de titres (bons du Trésor, obligations...). Le PT est l'outil de planification financière par excellence. Il a pour objectif de définir les besoins du Trésor en ressources pour faire face aux charges consécutives à l'exécution du budget.

84. Le PT est généralement établi par les services du Trésor sur la base des données dont ils disposent, ainsi que de celles communiquées par les administrations compétentes. Il s'agit notamment des comptables publics, des administrations de recettes (DGI, DGD), de la direction chargée du budget, du gestionnaire de la dette, de la BC et des correspondants du Trésor. En particulier, les services d'assiette et de recouvrement des impôts, de la douane et du Trésor doivent communiquer toutes les données concernant les tendances des recettes et leurs analyses sur celles qui sont très sensibles aux variations conjoncturelles. Sur la base du profil des années précédentes, des dispositions de la LF de l'année, ainsi que de l'évolution de l'environnement macroéconomique, la DGT apprécie la fiabilité de ces données et arrête, en rapport avec les administrations concernées, les données à retenir dans le PT.

85. Le PT annuel, mensualisé, est préparé sur la base du projet de LF de l'année. Il permet d'informer le parlement sur la faisabilité de l'exécution du budget pour l'année n et sa «soutenabilité». Une fois le projet de LF voté par le Parlement, le PT prévisionnel annuel est revu et finalisé. Il permet, sur la base des prévisions inscrites dans le budget, de mettre en évidence l'évolution mensuelle de la trésorerie et de programmer à l'avance les mesures pour faire face aux besoins temporaires de trésorerie notamment à élaborer le programme annuel d'émission de bons du Trésor.

b) Projection des recettes

86. Les recettes sont en base caisse et celles de l'année N sont en partie assises sur des agrégats de l'année N-1. Les recettes peuvent être présentées de manière assez agrégée dans le PT (par ex. par régie et autres recettes). Mais elles doivent être examinées en détails dans des annexes et des documents de travail afin de prendre en compte les différences d'assiette et les caractères saisonniers spécifiques à chaque catégorie de recettes fiscales et non fiscales.

87. Des approches différentes mais complémentaires peuvent être adoptées pour effectuer les prévisions de recettes. Les recettes sont projetées dans le cadre de l'exploitation d'un modèle macro-économique qui s'appuie sur l'évolution des agrégats dont dépendent ces recettes. Les résultats sont souvent assez sommaires, sauf utilisation de modules « spécifiques ».

Les agrégats donnés par les projections macroéconomiques sont utilisés comme intrants mais les recettes les plus importantes sont projetées à travers des modules spécifiques (exemple: projection des recettes issues du secteur des ressources naturelles).

88. Les recettes peuvent également être projetées selon des méthodes plus empiriques telles que l'analyse des tendances et les enquêtes auprès des grandes entreprises et des importateurs. Les projections doivent être confrontées dans le cadre d'un dialogue entre les services concernés (« direction de la prévision » et régies financières notamment). Cependant, ces projections sont particulièrement difficiles pour les recettes gérées par le Trésor (dividendes, revenus de monopole et recettes administratives),

89. Par ailleurs, les mesures nouvelles peuvent comprendre des dépenses fiscales (exonérations, abattements et réductions), des augmentations de taux, un élargissement d'assiette ou encore des mesures administratives telles que les vérifications et contrôles fiscaux. L'impact de chacune de ces mesures est à évaluer de façon réaliste.

90. Pour ce qui concerne la saisonnalité des recettes, on peut dégager des tendances d'ordre conjoncturel, par. Par exemple, l'incidence du pic de consommation en fin d'année sur les recettes de la TVA ou les dispositions en matière de recouvrement (dates de versement des acomptes et de règlement de l'impôt sur les sociétés).

c) Projection des dépenses

91. Les prévisions annuelles sont issues du budget, en tenant compte de la saisonnalité de certaines dépenses et des mesures éventuelles de régulation budgétaire. Pour les prévisions infra-annuelles, elles doivent être basées sur les prévisions de liquidation données par le PEC, en prenant en compte le délai entre la date d'émission des factures et la date à laquelle le paiement est dû. Parallèlement, il faut tenir compte de la saisonnalité de certaines dépenses. Les dates de paiement du service de la dette sont données par les échéanciers des conventions de financement.

92. Pour ce qui est de l'appui budgétaire, une concertation est nécessaire avec les PTF pour convenir d'un calendrier réaliste. Ne doivent être inscrits dans le PT prévisionnel que les financements dont les conventions ont été effectivement signées et les échéanciers de déblocage arrêtés. L'aide budgétaire est soumise à des conditionnalités dont le suivi est nécessaire pour éviter les retards dans les déblocages.

93. Les amortissements des emprunts et remboursements de titres du Trésor sont donnés par les échéanciers du service de la dette. Pour ce qui concerne les paiements d'arriérés, les décisions sont généralement prises dans le cadre d'un plan d'apurement. Le solde qui correspond au recours au marché financier doit être examiné et apprécié. Si le recours au marché n'est pas soutenable, le PT et le PEC doivent être réexaminés.

d) Règlement des arriérés

94. En cas de mauvaises prévisions, une aggravation du déficit conduit à la formation d'arriérés dont les règlements sont inscrits dans le PT. Les arriérés de dépenses publiques sont des obligations financières d'une administration publique dont le paiement n'a pas été effectué à l'échéance⁷. Les impayés peuvent être nés d'une obligation légale (comme le paiement de prestations de sécurité sociale ou de salaires), ou un engagement contractuel bien précis (le paiement de la construction d'une route, par exemple), ou la continuité de la prestation d'un service (tel que le paiement de l'alimentation électrique). La valeur des arriérés de dépenses correspond au montant de l'impayé initial ainsi qu'aux intérêts ou pénalités financières que le gouvernement pourrait cumuler (sans les payer). »⁸

⁷ Généralement 3 mois après la date de liquidation/ordonnancement (OHADA)

⁸ Prévention et gestion des arriérés de dépenses publiques. Note préparée par Suzanne Flynn et Mario Pessoa, FMI, FAD, Mai 2014, page 3.

Tableau 4 : Etapes du processus de dépenses et causes des arriérés

Stade	Bonnes pratiques	Causes des arriérés
1. Elaboration du budget	<ul style="list-style-type: none"> ▪ L'Etat élabore et soumet le budget pour être autorisé par le pouvoir législatif sur la base d'un cadre à moyen terme réaliste ou de projections annuelles. ▪ Une évaluation détaillée des risques budgétaires est faite par l'Etat. ▪ Les provisions pour imprévus sont utilisées pour couvrir des dépenses accidentelles, inévitables et imprévues. ▪ Le budget reflète les engagements de dépenses reportés des années antérieures. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Le budget n'est pas réaliste: les engagements des années antérieures ne sont pas dûment pris en compte dans le budget; les recettes sont surestimées et les dépenses sous-estimées. Des projections de moyen terme efficientes ne permettent pas d'assurer un financement adéquat et évaluer les conséquences financières des coûts des nouvelles prestations, augmentations de salaires et nouveaux projets d'investissement sur les années à venir. ▪ Sous-évaluation des risques budgétaires et des mesures d'atténuation. ▪ Dépenses non programmées ; variation des indicateurs macroéconomiques; variation significative des prix; activation inattendue de garanties; et décisions de tribunal sans mécanismes de financement adéquats, comme des fonds de prévoyance. ▪ La capacité de financement du déficit est excessivement optimiste, surtout dans les pays qui sont fortement tributaires de financements externes et qui ont un marché financier de petite taille.
2. Engagement de dépenses	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Le droit d'acquiescer des biens ou des services coïncide avec l'émission d'une commande d'achat ou d'un contrat, et les engagements sont enregistrés à ce stade pour tous les types de dépenses. ▪ La programmation des liquidités reflète les profils d'engagement. ▪ Les mécanismes de suivi et de contrôle couvrent tous les fonds budgétaires et extrabudgétaires pour le secteur public. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Certaines dépenses ne sont pas prévues dans le système de contrôle des engagements, par exemple les loyers, les factures de services d'utilité publique, les salaires et les transferts. ▪ Les prévisions de trésorerie disponible ne sont pas fiables et n'orientent pas les plafonds d'engagements. ▪ Les mécanismes de suivi et de contrôle des engagements pour les fonds extrabudgétaires et les entités opérant hors budget sont insuffisants.
3. Liquidation des dépenses	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Les travaux sont achevés, les biens et les services livrés et la facture reçue. ▪ Le passif est enregistré dans un système de comptabilisation sur la base des droits constatés. Le passif se matérialise lorsque le tiers satisfait aux obligations contractuelles. La facture devient une obligation, et la date 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Le fournisseur peut convenir de manière informelle avec l'unité dépensière de ne pas soumettre la facture avant qu'un crédit soit ouvert. ▪ L'unité dépensière peut ne pas enregistrer une facture. La date de la facture n'est pas prise en compte dans le système comptable.

	<p>d'exigibilité du paiement est enregistrée dans le système comptable.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Dans les systèmes de comptabilité de caisse, des contrôles sont en place pour suivre les engagements et les dettes. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dans un environnement d'enregistrement en base caisse, il n'y a pas de système de suivi pour rendre compte des engagements et des dettes.
<p>4. Paiement</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Une demande de paiement est faite par l'agent comptable ou financier, et un paiement est enregistré dans le système comptable, éliminant le passif. ▪ Le département financier/Trésor traite les commandes et émet des chèques ou procède à des virements électroniques. ▪ La date d'exigibilité du paiement est connue, et les fonds disponibles sont dans les comptes bancaires de l'État à l'échéance. ▪ Le paiement suit un ordre chronologique. ▪ Les chèques sont positionnés sur les comptes bancaires des créanciers/les transferts électroniques effectués dans les plus brefs délais en faveur du créancier. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Les ordres de paiement ne sont pas traités dans des délais adéquats. ▪ Les fonds sont rationnés parce que la prévision des flux de trésorerie laisse à désirer et que les disponibilités ne sont pas suffisantes pour honorer les obligations de paiement. ▪ Le rapprochement bancaire est rarement fait, et les soldes bancaires ne sont pas connus. ▪ Les responsables ne respectent pas l'ordre chronologique du paiement et conservent de façon sélective certains ordres de paiement. ▪ La banque centrale ou les banques commerciales peuvent ne pas faire de chèques ou de transferts faute de disponibilités sur les comptes bancaires, et se retrouvent avec des chèques impayés.

Source: « Prévention et gestion des arriérés de dépenses publiques » Note préparée par Suzanne Flynn et Mario Pessoa, FMI, FAD, Mai 2014, page 8

e) **Canevas du PT prévisionnel**

95. Le PT est un tableau synthétique de l'ensemble des encaissements et décaissements au titre d'une période donnée de l'exercice n+1. Les informations affichées sur le tableau du PT sont accompagnées de divers tableaux et schémas, utiles à sa compréhension, ainsi que de commentaires succincts, notamment sur les écarts entre les prévisions et les réalisations, et les perspectives.

96. Le PT est élaboré en base « caisse » de manière à ne pas inclure les opérations qui ne se traduiront pas par un impact sur la trésorerie. Par exemple en matière de recettes, ne sont pas prises en compte les émissions mais plutôt les encaissements effectifs. En matière de dépenses, seuls les montants affectant les comptes de trésorerie sont pris en compte.

97. Le financement est composé des financements intérieurs et des financements extérieurs. Les financements intérieurs comprennent le solde du compte unique du trésor, le montant des émissions de bons ou obligations sur le marché financier et les recettes exceptionnelles d'autres unités institutionnelles. Les financements extérieurs comprennent les emprunts sur le marché financier régional ou international.

Tableau 5 : Illustration simplifiée du PT

Désignation	Prévision Initiale	Jan.	Fév.	Mars	Av.	Mai	Juin	Juil.	Août	Sept.	Oct.	Nov.	Déc.	Prévision actualisée
I- RECETTES TOTALES														
A-Recettes fiscales 1/ Recettes DGI 2/ Recettes DGD														
B- Recettes non fiscales 1/ DGTCP 2/ Produits des Domaines														
C- Autres recettes														
D- Dons														
E- Emprunts														
II- DEPENSES TOTALES														
A-Dépenses obligatoires 1/ Salaires 2/ Pensions et Bourses 3/ Intérêts de la dette 4/ Autres dépenses obligatoires.														
B-Dépenses prioritaires 1/ Eau, Electricité, Téléphone. 2/ Subventions aux EPA 3/ Loyer et charges locative 4/ Education 5/ Sécurité 6/ Santé 7/ Contrepartie aux projets d'investissement 8/ Réduction Arriérés de paiement														
C- Dépenses en capital														
D- Amortissements de la dette														
E- Autres dépenses														
III- SOLDE DE TRÉSORERIE AVANT FINANCEMENT														
IV-FINANCEMENT 1/ Financement Extérieur 2/ Financement Intérieur a/Solde disponible au CCT b/Bons du Trésor c/ Obligations du Trésor d/ Autres														
V-SOLDE DE TRÉSORERIE APRES FINANCEMENT														

Source : Mission

98. Sur la base du PT prévisionnel annuel, il est établi un PT trimestriel glissant mensualisé. Le premier mois de ce PT trimestriel forme le « plan opérationnel », qui est subdivisé en semaines. Ce plan opérationnel est suivi au minimum hebdomadairement. Les écarts entre les prévisions et les réalisations sont calculés et analysés hebdomadairement, afin de mettre à jour le plan de la semaine suivante et définir les mesures correctrices si nécessaire. L'analyse des écarts permet au gouvernement de choisir l'action appropriée ou la combinaison d'actions appropriées pour ajuster le PT.

f) Articulation et mise en cohérence des PE-PT

99. L'articulation entre le PEC et le PT facilite le suivi et la mise à jour des plans existants pour une GTE optimale. Ainsi, il est confié à la DGT, en étroite concertation avec la DGB, la tâche de proposer les ajustements nécessaires à apporter éventuellement au PEC pour qu'il soit en adéquation avec les prévisions du PT. C'est un exercice itératif, qui va se déployer tout au long de l'année. Son importance dépendra de l'ampleur des écarts constatés ou anticipés au fur et à mesure de l'exécution. Lorsqu'il s'agira d'ajustements mineurs, la mise en adéquation des deux outils sera relativement aisée. Au contraire, si les écarts s'avèrent significatifs, des mesures consistantes devront être prises avec célérité et sélectivité ; ce qui pose le problème du déploiement d'une régulation. Une articulation qui entraînerait une forte modification du PEC et du PT exige une véritable coordination entre la DGB, la DCF, la DGT, la DMP et les ministères sectoriels, et des échanges descendants et ascendants entre ces différentes administrations.

Tableau 6 : Processus cible d'articulation des outils de GTE (PEC/PT)

Services pourvoyeurs des données	Document préparé	Livrables	Date de production	Responsables
DAF Ministères et Institutions, DMP, DCF	PPMS ; PES	PES validé	15 septembre (année n-1)	Ministères DMP pour validation
DGB, Administrations des Recettes (DGI, DGD, Domaines, DGTCP)	PEC et PT	Annexes au PLF	30 septembre	DGB ; DGT
DGB, Administrations des Recettes (DGI, DGD, Domaines, DGTCP)	PEC et PT actualisés ;	Libération des crédits du 1er trimestre.	20 décembre	DGB; DGT Validation en comité
DAF, DMP, DCF	PES et PPMS actualisés		25 décembre	Ministères
DAF, DCF, DMP, ARMP	PPMC actualisé et publié		31 décembre	DMP
DMP, DGB, DGTCP	PPMC, PEC et PT actualisés ; libération des crédits du 2 nd trimestre.		20 mars (année n)	DGB ; DGT Validation en comité
DAF, DCF, DMP	PES et PPMS actualisés		31 mars	Ministères
DMP, DGB, DGTCP	PPMC, PEC et PT actualisés; libération des crédits du 3e trimestre.		20 juin	DGB ; DGT Validation en comité
DAF, DCF, DMP	PES et PPMS actualisés		30 juin	Ministères
DMP, DGB, DGTCP	PEC et PT actualisés; libération des crédits du 4e trimestre.		20 septembre	DGB ; DGT Validation en comité
DAF, DCF, DMP	PES et PPMS actualisés		30 septembre	Ministères

Source : Mission

100. L'article 67 de la Directive LF de l'UEMOA accorde un pouvoir de régulation budgétaire au MdF ainsi que l'article 58 de la directive LF CEMAC, ce qui lui permet notamment, au cours de l'exécution du budget de subordonner l'utilisation des crédits par les ordonnateurs aux disponibilités de trésorerie de l'Etat. Lorsque les crédits budgétaires sont mis à disposition, le ministère ou l'institution bénéficiaire sont autorisés à engager la dépense. Un contrôle supplémentaire portant sur l'adéquation entre le rythme d'utilisation des crédits et l'évolution de la trésorerie est cependant nécessaire si l'on veut assurer le règlement des dépenses « au fil de l'eau » et éviter ainsi la constitution d'arriérés de paiement.

101. L'efficacité des outils de GTE dépend des préalables suivants :

- un budget réaliste et sincère : un plan de trésorerie de qualité ne peut compenser le manque de réalisme du budget;
- un processus bien déterminé de mise à disposition des crédits ouverts ;
- le strict respect des règles d'exécution du budget (mise sous contrôle des procédures dérogatoires, des dépenses payées avant ordonnancement) ;
- un Compte Unique du Trésor ;
- un personnel ayant l'expérience et les compétences requises pour préparer et suivre les plans de trésorerie ;
- des systèmes d'information à fonctionnalités adaptées à ces outils prévisionnels ;
- Le taux de dématérialisation des moyens de paiement.

CHAPITRE 2 : TECHNIQUES DE GESTION DE TRESORERIE (Y COMPRIS LES PREVISIONS DES FLUX DE TRESORERIE ET LA DETERMINATION DU COUSSIN DE SECURITE)

102. Les gestionnaires de la trésorerie utilisent au quotidien diverses techniques pour assurer la solvabilité de l'Etat. Il s'agit notamment de la mise en place d'un système d'annonce de trésorerie, de l'anticipation sur les recettes et dépenses attendues, de la traduction en trésorerie des opérations annoncées, de l'établissement des prévisions de flux de trésorerie et de l'élaboration d'un plan de continuité de l'activité en cas de crise.

I. Système d'annonce de trésorerie (SAT)

A. Définition d'un SAT

103. Le SAT est un dispositif de collecte et de centralisation des données relatives aux mouvements financiers appelés à se dénouer sur le CUT pour des échéances d'un à quelques jours. Il est un instrument de suivi et d'information du gestionnaire de la trésorerie de la mise en œuvre du PT. Pour des raisons de traçabilité, les flux d'informations émis par les acteurs sont codifiés conformément à la nomenclature des comptes du Trésor public. Ce système est indispensable pour que l'opérationnalisation des plateformes de paiement, SICA/STAR en zone UEMOA, et SYSTAC/SYGMA en zone CEMAC, se traduise par une accélération du dénouement des opérations financières devant impacter le CUT.

B. Objectif du système d'annonce de trésorerie

104. Le SAT a pour but de permettre au gestionnaire de la trésorerie de mettre en œuvre une politique de gestion de la trésorerie de l'Etat qui minimise la position de trésorerie en fin de journée. En effet, sans système d'annonces préalables, les écarts entre réalisations et prévisions sont constatés à un moment où il peut être assez difficile de mobiliser de la ressource pour faire face à un défaut de paiement. Le SAT fournit ainsi au gestionnaire de la trésorerie une vue anticipée des mouvements significatifs en recettes et en dépenses qui vont impacter le CUT.

105. Le SAT n'est ni un système de prévision ni un système comptable. En effet, il ne s'agit pas, dans le dispositif, d'annoncer une prévision de mouvements financiers, mais les montants devant effectivement affecter la position du CUT à la BC (BCEAO/BEAC). Le dispositif n'enregistre également pas d'événements ou d'écritures comptables aussi bien en comptabilité générale qu'auxiliaire. Il est mis en place pour informer ou prévenir le gestionnaire de la trésorerie des flux financiers significatifs appelés à se dénouer sur le compte unique du Trésor à très court terme.

106. Le SAT permet également de centraliser quotidiennement les informations financières initiées à un moment donné par les comptables publics. Ceci à travers : :

- la collecte et la consolidation des informations et données relatives aux mouvements financiers (Trésor, Douanes et Impôts) devant impacter le CUT selon diverses échéances (année, semestre, trimestre, mois, semaine, jour);
- la centralisation quotidiennement des flux résultant des opérations exécutées par les comptables publics (Trésor, Douanes et Impôts) en relation avec la banque centrale;
- l'estimation avec plus de précision du solde prévisionnel du CUT par rapport aux opérations annoncées et aux opportunités de placement des excédents ponctuels de trésorerie et la prise à l'avance des mesures pour y faire face.

A. Organisation, opérations concernées et rôle des différents acteurs

107. Chaque type d'opération annoncée ou fichiers transmis par les différents acteurs est validé par le gestionnaire de la trésorerie avant présentation par le teneur du CUT à la BC. Ces opérations sont imputées sur des comptes correspondants à un code flux spécifique, défini et affecté à chaque structure expéditrice de l'annonce. L'annonce est faite en respect des règles arrêtées en matière de date et d'horaire de transmission. La transmission de fichiers sur le CUT est subordonnée à l'avis préalable du gestionnaire de la trésorerie à notifier à la structure émettrice de l'annonce. De manière pratique :

- le gestionnaire de la trésorerie informe concomitamment le teneur du CUT et le comptable expéditeur des annonces validées;
- le comptable expéditeur d'une annonce validée se doit d'exécuter dans les 24 heures la dépense objet de l'annonce. Au cas contraire, il devra (i) informer très rapidement l'unité chargée de la GT que l'opération initialement programmée est décalée, et (ii) refaire une nouvelle annonce au moment opportun;
- En cas d'absence d'annonce, le gestionnaire de la trésorerie peut demander au comptable teneur du CUT, le report ou l'ajournement de l'exécution de l'opération.

108. Les acteurs concernés par le dispositif du SAT dont le rôle est retracé dans le tableau 7 ci-dessous sont le gestionnaire de la trésorerie, les comptables supérieurs et principaux de l'Etat, le comptable teneur du CUT ainsi que les correspondants locaux du SAT. Ces acteurs exécutent les opérations d'exécution du budget de l'Etat (encaissement et décaissement) et les opérations de trésorerie et de financement. Les comptables subordonnés ou rattachés ne sont pas concernés par le système d'annonce de trésorerie. Ils transmettent leurs données financières à travers leur comptable de rattachement.

Tableau 7 : Rôle des différents acteurs du dispositif d'annonce

Acteurs	Rôle	Déclinaison des activités
Gestionnaire de la trésorerie	Mise en place du dispositif d'annonce	<ul style="list-style-type: none"> • Définir le périmètre et concevoir le dispositif d'annonce et les aménagements éventuels à y apporter; • Examiner et prendre en compte l'incidence des évolutions réglementaires sur le dispositif d'annonce
	Pilotage, animation et information du réseau	<ul style="list-style-type: none"> • Mener des actions permanentes de sensibilisation, d'animation et de conseils à tous les acteurs concernés aux enjeux du dispositif d'annonce et aux problématiques de la GT; • Diffuser au réseau des comptables publics la réglementation relative à l'utilisation du dispositif d'annonce et la qualité des annonces, etc. • Centraliser toutes les annonces reçues et présenter à la fin de chaque trimestre un bilan des incidents y relatifs et des actions mises en œuvre ou envisagées pour y remédier.
	Contrôle qualité des annonces	<ul style="list-style-type: none"> • Elaborer sur la base des indicateurs de qualité une grille d'évaluation du dispositif (disponibilité et régularité de l'annonce, règlement dans les délais convenus des opérations annoncées, etc.); • Assurer le bon fonctionnement du dispositif d'annonce à travers un contrôle quotidien de la qualité des annonces; • Présenter un bilan des écarts constatés dans le contrôle qualité des annonces et les mesures correctives mises en œuvre ou envisagées.
Comptables principaux et supérieurs de l'Etat	Mise en œuvre des directives du dispositif d'annonce	<ul style="list-style-type: none"> • Veiller à l'annonce systématique au gestionnaire de la trésorerie, selon la périodicité définie et les délais convenus des données sur les opérations de recettes et dépenses devant impacter le CUT; • Désigner la personne compétente au niveau de la structure pour communiquer l'annonce; • Requérir l'avis du gestionnaire de la trésorerie avant tout transfert de fichier dépenses au gestionnaire du CUT.
Gestionnaire du CUT	Exécution des opérations annoncées	<ul style="list-style-type: none"> • Contrôler les fichiers des dépenses soumis à la formalité d'annonce préalable reçue des postes comptables au vu de la situation des annonces reçues du gestionnaire de la trésorerie; • Exécuter toutes opérations annoncées ayant reçues un avis préalable du gestionnaire de la trésorerie; • Reporter l'exécution de la dépense en cas d'absence d'annonces; • Assurer en liaison avec le gestionnaire de la trésorerie, le respect de l'encaisse de précaution autorisée.
Correspondants locaux au niveau de chaque structure concernée	Supervision	<ul style="list-style-type: none"> • Veiller à la qualité de l'annonce et au bon fonctionnement du dispositif; • Animer le réseau des comptables rattachés.
	Information et conseil	<ul style="list-style-type: none"> • Sensibiliser les comptables rattachés aux enjeux du dispositif d'annonce et aux problématiques de la GT; • Assurer le respect des mesures préconisées par le gestionnaire de la trésorerie et l'alerter en cas d'incident pouvant réduire la fiabilité de l'annonce et lui transmettre les principales préoccupations des comptables rattachés; • Adresser au gestionnaire de la trésorerie, un compte rendu mensuel des incidents relevés et des actions menées afin d'y remédier
	Contrôle qualité de l'annonce	<ul style="list-style-type: none"> • Vérifier chaque jour que les opérations exécutées ont fait l'objet d'annonce et reçues l'avis préalable du gestionnaire de la trésorerie • Rappeler si besoin, la réglementation y afférente.

Source : Mission

107. L'encadré 3 ci-dessous présente le SAT mis en place à la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique du Bénin.

Encadré 3 : Le système d'annonce de trésorerie (SAT) à la DGTCPC du Bénin

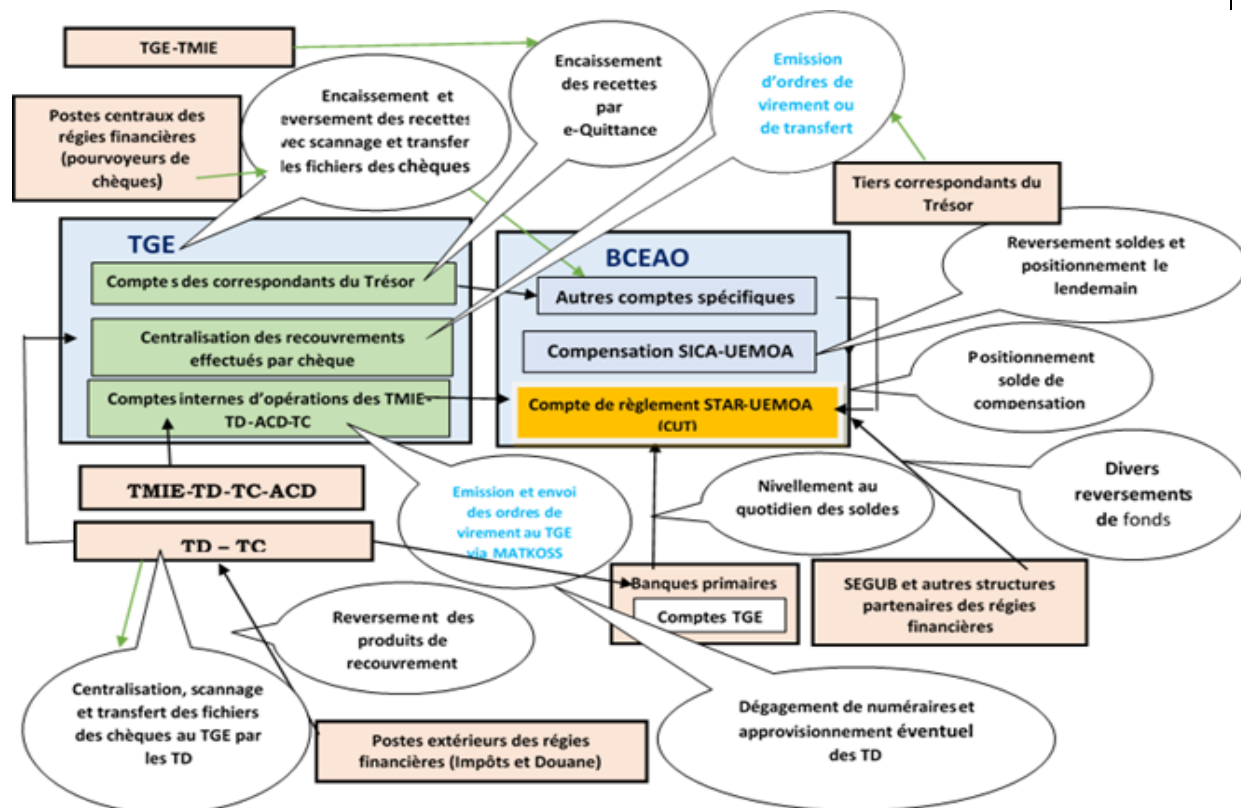
Le SAT est le dispositif mis en place pour informer le gestionnaire du CUT des flux financiers significatifs appelés à se dénouer à très court terme sur ledit compte à la BCEAO. Pour des raisons de traçabilité, les flux d'informations émis par les acteurs sont codifiés conformément à la nomenclature des comptes du Trésor public. Ces acteurs sont les comptables directs du Trésor, les agents comptables et régisseurs, le gestionnaire du CUT (TGE).

Le profil de trésorerie est le montant mensuel/hebdomadaire/journalier du plafond défini pour être décaissé par acteur sur les ressources disponibles. Ce montant est déterminé sur la base du quotient de répartition des ressources disponibles (q_i), défini par acteur et par période. Il correspond au rapport entre le montant total des décaissements de la période effectués par l'acteur sur les trois dernières années glissantes (d_i) et celui des décaissements effectués par l'ensemble des acteurs sur la même période (D_i).

$q_i = d_i / D_i$ et le profil de trésorerie de l'acteur est : **Profil (X) $i = q_i \times A_i$, soit $(d_i / D_i) \times A_i$** avec A_i correspondant à la ressource totale du mois diminuée des fonds affectés et du coussin de sécurité.

L'annonce des flux de trésorerie concerne aussi bien les opérations budgétaires de l'Etat que celle des correspondants et autres tiers déposants. Elle est obligatoire lorsque le solde du profil de trésorerie ne suffit pas pour couvrir les titres arrivés à maturité, le montant unitaire du titre de dépense est supérieur ou égal à 500 millions de francs CFA et 100 millions de FCFA pour les correspondants, les paiements sont de masse. En recettes, seuls les effets de montants supérieurs ou égaux à 500 millions francs CFA sont concernés par ces annonces. Pour les correspondants, la préannonce systématique de tous les chèques ou des ordres de virement dans le système « e fleurette » par les agents comptables ou régisseurs des correspondants est recommandée.

Dispositif informatique du SAT



Source : DGTCPC/Bénin

II. Anticipation des recettes et dépenses

109. Connaître le montant du solde de trésorerie et l'anticiper pour l'avenir est fondamental pour assurer la solvabilité de l'Etat. Dans la pratique quotidienne, il est difficile d'anticiper sur les dates effectives d'encaissement des recettes recouvrées en trésorerie du fait d'une part des écarts entre les montants enregistrés en comptabilité générale et en cash à l'exclusion des opérations d'ordre et des chèques revenus impayés et, d'autre part des délais d'encaissement selon les différents modes de paiement utilisés par les contribuables prévus contractuellement dans le cadre de l'utilisation des moyens de paiement dématérialisés (délai de compensation des chèques, délai de positionnement des virements bancaires sur le CUT, etc.).

110. Pour mieux anticiper les flux de trésorerie, il est important de mettre en place un dispositif efficace de remontée de l'information. Ce dispositif devrait permettre notamment des contacts directs et fréquents (si possible, quotidiens) entre le gestionnaire de la trésorerie et les différentes structures pourvoyeuses d'informations en trésorerie, la tenue régulière des comités de trésorerie, l'actualisation périodique des plans de trésorerie, la définition d'un système de reporting et la disponibilité à bonne date de reporting de trésorerie.

III. Traduction en trésorerie des opérations

111. Les opérations annoncées doivent être interprétées et traduites en trésorerie. La définition du périmètre du CUT est essentielle dans la mesure où toutes les opérations annoncées doivent être interprétées et traduites en trésorerie. En effet, à la différence des recettes d'ordre, une recette constatée en trésorerie représente effectivement une entrée de liquidités dans le circuit du Trésor. Il en est de même pour une dépense en trésorerie qui représente effectivement une sortie de liquidités du circuit du Trésor.

112. Les opérations liquides doivent être distinguées des opérations non liquides. Les opérations réelles ou liquides se caractérisent par le fait qu'elles donnent lieu à des mouvements effectifs de trésorerie sur les comptes de disponibilités à l'inverse des opérations d'ordre ou non liquides de recettes et de dépenses qui ne donnent pas lieu à un encaissement ou décaissement effectif. L'encadré 4 ci-dessous précise comment distinguer une opération liquide d'une opération non liquide.

Encadré 4 : Comment distinguer les opérations non liquides des opérations liquides

Une écriture comptable est une opération consistant à enregistrer dans un journal ou registre comptable, un évènement à l'intérieur de comptes de la nomenclature du Trésor. Il existe plusieurs types de journaux en fonction du mode d'opération à effectuer à savoir le journal caisse pour les opérations en numéraires, banque pour les opérations par virement (ou par tout autre moyen de paiement – chèques, prélèvements...), et d'ordre pour les opérations non liquides.

Deux types d'opérations sont à cet effet enregistrés lors de l'exécution du budget, à savoir des opérations dites réelles ou liquides reportées sur les livres de disponibilités (caisse, banque) et les opérations qualifiées d'ordre ou non liquides, enregistrées sur le livre journal d'ordre...

Dans la pratique, le recouvrement des recettes et le paiement des dépenses s'effectuent en numéraire, par chèque, virement ou tout autre moyen de paiement et par opérations d'ordre.

S'agissant spécifiquement du recouvrement des recettes et règlement des dépenses par opérations d'ordre, il s'agit des retenues à la source sur les dépenses de fonctionnement et d'investissement et sur solde et pension, à l'exclusion des retenues à la source effectuées par des tiers et reversées au Trésor.

Ici, les engagements desdites dépenses sont faits toutes taxes comprises. Le traitement comptable desdites opérations spécifie la part nette qui revient au créancier de l'Etat, et la part à payer par ce dernier au titre de divers impôts et taxes sur l'activité rémunéré ou menée.

Une démarche normale aurait voulu que l'Etat paie au créancier le montant total de la dépenses engagée, c'est-à-dire toute taxes comprises et qu'en retour celui-ci lui reverse le produit de la taxe.

Mais l'Etat fait une anticipation en ne payant effectivement au créancier que le net à payer, en mettant en œuvre la « compensation légale ». Il s'assure, de cette manière, de recouvrer les montants de droits et taxes dont le redevable devrait par ailleurs s'acquitter. Il suppose, que le créancier a reçu son paiement toutes taxes comprises et s'est ensuite acquitté des impôts et taxes assis sur la prestation objet de paiement en procédant à leur reversement dans les caisses de l'Etat. Mais en réalité, pour cette partie, aucun flux de trésorerie, aucun compte de disponibilité n'a été impacté. L'Etat n'a rien décaissé en direction du créancier et le créancier n'a rien encaissé et vice versa.

Dans les comptes de disponibilité, il n'y a eu aucun mouvement observé malgré le fait que les recettes et dépenses budgétaires ont augmenté du montant des impôts et taxes prélevée sur le règlement de la prestation.

Il peut également s'agir des recettes relatives à l'encaissement des droits de douane sur les importations des administrations dans le cadre des projets à financement conjoint pour lesquels la Direction Générale du Budget émet une couverture budgétaire pour prendre en charge les droits de douane. Une écriture est à cet effet, enregistrée au registre des opérations d'ordre. Il conviendra dès le démarrage du projet de définir très précisément les acteurs et les procédures à mettre en œuvre afin d'éviter que des restes à recouvrer ne soient constatés à tort, ou des opérations sur comptes d'imputation provisoire ne soient pas apurées en fin d'exercice.

La comptabilité qui intéresse la gestion de trésorerie est d'une part, celle retracée dans les journaux caisse et banque ayant effectivement impacté ces comptes de disponibilité et d'autres part, celle retracée en recettes d'ordre au bénéfice des déposants et correspondants du Trésor dont il faut tenir compte dans les plans de décaissement de ceux-ci.

Source : Mission

IV. Prévision des flux de trésorerie

113. Disposer, à tout instant, de prévisions des flux de trésorerie fiables et exhaustives constitue un prérequis pour la mise en place d'une bonne GT. Elle permet de disposer d'une encaisse suffisante pour faire face aux dépenses lorsqu'elles sont exigibles et de

s'assurer que le recours à l'emprunt n'est réalisé qu'au moment le plus opportun. Sur la base du profil de trésorerie, le volume des émissions de court terme est ajusté hebdomadairement, en liaison avec les attentes du marché et le respect des principes de régularité et de transparence.

A. Définition et objectifs d'une prévision de flux de trésorerie

a) Définition

114. La prévision de flux de trésorerie est le processus qui permet d'estimer les rentrées et sorties de fonds futures, afin de prendre les mesures idoines pour toujours disposer des fonds suffisants et faire face à ses besoins de trésorerie. Elle concerne aussi bien les recettes et les dépenses budgétaires que les opérations de trésorerie et de financement.

b) Objectifs

115. La prévision de flux de trésorerie vise à déterminer à chaque période le montant des recettes et des dépenses ainsi que le solde disponible à la fin de la période. Elle permet de :

- s'assurer de la disponibilité des ressources en vue d'honorer les dépenses publiques en toutes circonstances, à travers la mobilisation sur la base des besoins préalablement identifiés, des financements avant qu'ils ne soient requis;
- développer sur la base des besoins identifiés, une stratégie de financement appropriée;
- favoriser la synchronisation efficace des dépenses et des recettes publiques, afin de permettre au gestionnaire de la trésorerie d'avoir une vision globale de tous les flux de trésorerie, en encaissement et en décaissement ; et d'animer le réseau de tous les contributeurs ayant un impact sur le CUT;
- mener une gestion active de la trésorerie à travers notamment la mise en place d'une politique efficace des interventions sur le marché, le pilotage de l'encaisse de précaution, le placement des excédents ponctuels de trésorerie et la limitation de la charge financière de la dette.

B. Technique de prévision

116. La technique de prévision de trésorerie implique notamment différents horizons (court, moyen et long terme) et intervenants (Trésor, Budget, Impôts, Douanes, Dette Publique, Economie et Analyses macroéconomiques, Infrastructures et investissements, etc.) mais également une méthodologie à adopter pour apprécier le degré de certitude des composantes de trésorerie (flux certains, prévisibles et moins prévisibles).

117. Une bonne prévision de flux de trésorerie nécessite l'implication de tous les acteurs. L'usage de l'informatique facilite la mise en place d'une prévision fiable et de meilleure qualité. En général, meilleur est le soutien de l'expertise des équipes informatiques et des systèmes d'information dans la production de l'information, meilleure sera la qualité des prévisions de trésorerie.

118. Une bonne stratégie en matière de prévisions de flux de trésorerie s'appuie sur le court, le moyen et le long terme. Quoiqu'il en soit, chaque horizon de prévision à sa propre utilité.

119. Les prévisions de flux de trésorerie à court terme sont :

- établies pour une période de 1 à 3 mois, sur une base journalière glissante ;
- produites chaque semaine et mises à jour en temps réel ;
- particulièrement détaillées et précises en termes de types, montants et calendrier des flux compte tenu de leur nature de court terme ;
- utilisées pour la gestion dynamique des soldes de trésorerie en vue de s'assurer quotidiennement de la disponibilité de la liquidité.

120. Les prévisions de flux de trésorerie à moyen/long terme sont :

- établies pour une période de 3 mois à 5 ans et revues chaque année;
- servent à identifier les tendances à long terme dans la position de trésorerie (liens avec la stratégie de la dette à moyen terme) et les besoins de financement;
- utiles pour planifier les projets d'investissement et d'infrastructure, les décisions stratégiques en matière de dette publique.

C. Prévision des recettes

121. Le budget annuel sert de référence à la prévision des recettes. A cet effet :

- Les estimations initiales de recettes budgétaires doivent s'appuyer sur une analyse macroéconomique cohérente qui corrobore les montants établis ;
- les administrations d'assiette doivent préparer des estimations mensuelles, en partant du budget ;
- il est possible de préparer des estimations hebdomadaires ou quotidiennes du plan mensuel de trésorerie en mettant en rapport les données historiques quotidiennes et les dates d'échéance des paiements ;
- l'actualisation des prévisions de trésorerie est recommandée en cas de modification du contexte macroéconomique, de la base et des taux d'imposition ;
- La prévision des recettes obéit à la classification des recettes dans la Loi de Finances.

122. En matière de recettes fiscales, il convient d'élaborer la prévision sur la base de la mensualisation du montant global arrêté pour l'année dans le budget, des recettes à encaisser sur une base, cash par les administrations d'assiettes.

123. En matière de recettes non fiscales, la prévision est construite en fonction des conventions ou protocoles signés avec les tiers (licences de téléphonie par exemple,) et du versement de certaines recettes.

124. Pour les recettes dont la périodicité de recouvrement n'est pas connue, il convient de les inscrire pour leur totalité au titre du mois de décembre.

D. La prévision des dépenses

125. Le budget annuel sert de point de départ pour la prévision des dépenses. A cet effet :

- les prévisions des paiements doivent être établies dans le cadre de la préparation du budget et mises à jour une fois le budget approuvé, et durant l'exercice (plan d'engagement consolidé des dépenses) ;
- l'unité de GT doit entretenir d'étroites relations avec la Direction en charge du Budget aux fins de la préparation des prévisions de paiement (plan d'engagement consolidé) ;
- Il importe de faire une distinction entre les engagements et les paiements ;
- Le calendrier et le montant des paiements escomptés sont importants pour une bonne prévision des dépenses.

126. Pour les dépenses budgétaires, la programmation découle (i) des mensualisations de dépenses de l'année, salaires et pensions... ; et (ii) du calendrier de règlement des charges financières de la dette. En cas de difficultés de mensualisation ou d'indisponibilité des données de recettes et de dépenses, il convient de s'appuyer sur les données de la loi de finances et les séries historiques des exercices antérieurs complétées éventuellement par les éléments d'actualisation disponibles telles que les décisions d'augmentation des salaires ou d'autres mesures budgétisées.

127. Il existe néanmoins toujours des éléments imprévisibles qui impliquent une actualisation régulière des prévisions de flux de trésorerie sur la base de l'analyse des causes de leurs variations. La mise à jour des prévisions de flux de trésorerie est validée au sein du Comité de Trésorerie. L'actualisation est opérée mensuellement pour permettre d'avoir une bonne visibilité sur l'exécution du budget. Les flux de trésorerie non exécutés font l'objet d'une re-programmation sur le reste de la période de l'année.

128. Les prévisions des flux de trésorerie sont, par définition, rarement exactes. Elles doivent à cet effet, faire l'objet d'un suivi régulier pour permettre d'apporter conformément au projet de loi de finances et à la stratégie de dette à moyen terme (SDMT), les ajustements nécessaires à une exécution sans heurts du budget. Plus les prévisions des flux de trésorerie sont proches des résultats, plus la gestion de la trésorerie sera efficace.

129. Il est essentiel pour un meilleur suivi de la trésorerie :

- d'analyser les raisons des écarts entre les prévisions et les résultats pour assurer une gestion des liquidités plus efficace;

- d'évoquer les écarts entre prévisions et réalisations durant tous les comités de trésorerie afin de sensibiliser tous les contributeurs à l'importance de disposer d'une information fiable, exhaustive et à jour;
- d'élaborer chaque jour, une situation de trésorerie.

E. Le financement

130. La bonne prévision de trésorerie est indispensable à la détermination des besoins et instruments de financement. Elle permet d'avoir le montant adéquat de trésorerie au moment opportun pour financer le budget.

- **Pour les dons et prêts projets**, tenir compte des dates possibles de décaissement;
- **S'agissant des appuis budgétaires**, leur programmation découle des dates communiquées par les bailleurs pour leur mobilisation;
- **Pour les emprunts sur le marché international**, établir un calendrier de réalisation, estimer le montant à mobiliser mais être réaliste sur les conditions et le montant à obtenir ;
- **Pour les financements bancaires intérieurs**, constitués notamment des tirages ou des dépôts sur les comptes de réserves du Trésor dans le système bancaire, établir des prévisions en fonction de l'évolution du solde desdits comptes;
- **Pour les financements intérieurs non bancaires** (recettes des correspondants du Trésor et autres tiers), tenir compte de l'évolution moyenne mensuelle desdites recettes au cours des exercices antérieurs et des calendriers de retraits/dépôts de fonds communiqués par ceux-ci;
- **Pour les émissions de titres publics à l'intérieur**, élaborer un calendrier fiable et crédible, permettant de minimiser le risque de refinancement et cohérent avec la SDMT;
- **Pour les financements dont les dates d'encaissement ne sont pas connues**, les inscrire pour leur totalité au titre du mois de décembre;
- **Pour les charges de trésorerie, les prévisions découlent des échéances de la dette publique** pour des montants totaux budgétisés et de certains engagements assortis de plans d'apurement pris.

131. Il est important dans le cadre de la prévision de flux de trésorerie, de suivre l'évolution du solde de trésorerie tous les jours/semaines/mois afin de s'assurer qu'il correspond effectivement à chaque fois, au solde du ou des comptes en fin et en début de période et de prendre en compte la dimension risque, notamment de liquidité, de taux d'intérêt et de refinancement.

132. La mise à jour du financement est tributaire notamment de :

- la disponibilité, dans les délais, des informations sur l'exécution du budget, toute situation dépassée étant sans objet pour une gestion budgétaire et de trésorerie efficace ;
- l'assurance que les recettes et dépenses budgétaires contenues dans la prévision des flux de trésorerie sont effectuées en base caisse, et prennent en compte les délais entre dates d'engagement et de paiement, obtenus des plans d'engagement ;
- l'actualisation des plans d'engagement compte tenu des engagements ayant effectivement été retenus et de ceux rejetés ou décalés.

F. Plan de continuité financière

133. Les retours d'expérience des grandes crises récentes montrent que les Etats ayant mis en place un plan de continuité financière (PCF) de leurs activités ont été les plus résilients face aux événements déstabilisants. Bien qu'il soit utopique de chercher à tout prévoir et à tout maîtriser, chaque Etat se doit de concevoir et mettre en œuvre une stratégie de prévention permettant d'éviter certains événements, ou d'en limiter les effets directs sur les objectifs de GTE. Il doit pouvoir continuer à assurer le règlement des engagements malgré, par exemple, la perte de ressources critiques, ou la mobilisation insuffisante, sur le marché financier de la liquidité nécessaire et suffisante pour faire face à ses obligations.

134. Le PCF est un processus de management qui identifie les risques potentiels pour un Etat, ainsi que les impacts sur les opérations d'exécution du budget s'ils se concrétisent et définit les actions à maintenir de façon prioritaire pour la poursuite de ses activités. Il a pour objet de décliner la stratégie et l'ensemble des dispositions prévues pour garantir à l'Etat la reprise ou la continuité de ses activités à la suite d'un événement perturbant gravement son fonctionnement normal et de lui permettre de répondre à ses obligations et de tenir ses objectifs.

a) Mise en place d'un PCF

135. La mise en place d'un PCF comprend plusieurs étapes, à savoir : la définition du contexte et des objectifs ; l'identification des besoins de continuité ; l'identification et la gestion des risques prioritaires ; la formalisation des moyens et des procédures ; la définition de la stratégie de continuité ; la rédaction du plan de continuité et la mise en œuvre du plan de continuité et son évaluation. Elle impose au préalable une action spécifique de communication visant à sensibiliser les différents acteurs de l'exécution du budget à l'identification et à la gestion des risques pouvant survenir et perturber la bonne exécution du budget. Le tableau 8 ci-dessous précise les différentes étapes et la démarche à suivre dans la mise en place d'un PCF.

Tableau 8 : Etapes et démarche à suivre dans la mise en œuvre d'un PCF

Etapes de mise en place d'un PCF	Démarche à suivre
Définir le contexte et les objectifs du PCF	<ul style="list-style-type: none"> - Préciser le périmètre pris en compte, puis identifier tout ce qui peut orienter les choix en rapport avec la spécificité de l'Etat ; - Apprécier le niveau de risque acceptable et orienter en conséquence la stratégie de continuité - Identifier les activités essentielles à l'atteinte des objectifs et au respect des obligations
Identifier et formaliser les besoins de continuité d'activités	<ul style="list-style-type: none"> - Définir les objectifs relatifs au niveau des ressources critiques - Analyser les besoins en ressources sur la base de scénarios prioritaires et compte tenu des besoins de continuité d'activités
Identifier, évaluer et gérer les risques prioritaires	<ul style="list-style-type: none"> - Sérier les risques pouvant affecter l'atteinte des objectifs stratégiques (équilibre financier...), opérationnels (respect des délais, coût des prestations), et de gouvernance (qualité de l'information de pilotage) - Classer les risques identifiés selon la probabilité d'occurrence et la gravité d'impact et considérer comme risques critiques, ceux les plus fréquents aux impacts les plus graves - Traiter les risques prioritaires à travers la conduite d'actions préventives (diminuer la probabilité d'occurrence) ou protectrices (assurance, couverture) visant à les éliminer ou limiter - Privilégier les actions de prévention ou de protection moins coûteuses que la gestion des conséquences d'une crise, lorsque le risque ne peut être éliminé
Choisir les scénarios à prendre en compte	<ul style="list-style-type: none"> - Conduire des actions préventives ou protectrices pour réduire l'occurrence des risques - Identifier les risques résiduels pouvant entraîner une cessation de paiement ou le non-respect des obligations et les traiter également afin d'optimiser la stratégie du PCF
Formaliser les moyens et procédures	<ul style="list-style-type: none"> - Prendre des dispositions pour pouvoir faire appel de manière diligente à des ressources externes à travers des procédures testées et éprouvées
Définir la stratégie de mise en œuvre du PCF	<ul style="list-style-type: none"> - Retenir la stratégie de mise en œuvre du PCF après estimation et validation des coûts justifiant sa mise en place par les autorités compétentes
Spécifier les procédures de gestion de crise et de communication	<ul style="list-style-type: none"> - Mettre en œuvre les dispositifs et procédures nécessaires pour détecter, qualifier, alerter, anticiper, conduire les actions utiles et décider notamment de l'activation de certains dispositifs du PCF - Tenir compte des fonctions clés de la gestion de crise à savoir la veille (permettant de détecter des signes précurseurs et de prendre des mesures pour y faire face), l'escalade (permettant d'alerter les autorités et de qualifier l'événement assez tôt pour prendre au bon moment la bonne décision) et l'aide à la décision et notamment la capacité à anticiper, analyser les différents scénarios possibles et recommander un plan d'action optimal prédéfini d'avance.
Rédiger le PCF et la documentation associée	<ul style="list-style-type: none"> - Prendre en compte dans la rédaction du PCF des moyens et procédures précisés et documentés au terme de la validation des étapes précédemment décrites. - s'assurer de l'identification claire et de l'accessibilité facile de la documentation en cas de besoin, mais également de sa bonne compréhension par tous et de son actualisation régulière. - Intégrer les procédures spécifiques au PCF aux procédures normales afin d'être comprises et facilement activées en situation d'urgence.
Assurer la capacité de mise en œuvre du PCF	<ul style="list-style-type: none"> - Vérifier que les ressources spécifiques conditionnant l'activation du PCF existent, avec des procédures spécifiées, documentées et intégrées dans les processus existants.
Faire évoluer le PCF : exercices et retours d'expérience	<ul style="list-style-type: none"> - Vérifier dès élaboration et mise en œuvre l'efficacité du PCF au travers des documents - Tester la mise en œuvre des dispositifs - S'assurer à travers des exercices, que les dispositifs et procédures de continuité sont connus, compris et peuvent être mis en œuvre dans les délais prescrits.

Source : Mission

b) La gestion du PCF

136. La démarche de gestion du risque est une démarche globale qui permet de quantifier la probabilité d'occurrence et les impacts des risques et de disposer ainsi des éléments permettant de décider en fonction du contexte et des enjeux, des actions à entreprendre afin de limiter les effets de l'incertitude sur l'atteinte des objectifs et obligations du Trésor Public. Elle nécessite de travailler étroitement avec les administrations d'assiette et dépençières.

137. La gestion opérationnelle du PCF consiste à établir des indicateurs permettant de vérifier l'efficacité et la mise en œuvre des dispositifs préconisés et à mettre en place les mesures relatives à des tests périodiques, identifier des axes de progrès et le suivi des améliorations à apporter au plan.

CHAPITRE 3 : COORDINATION DES FONCTIONS DE GESTION DE LA TRESORERIE ET DE GESTION DE LA DETTE

138. La gestion de la dette doit être coordonnée avec celle de la trésorerie en vue :

- d'améliorer le système de mobilisation et de centralisation des disponibilités afin de réduire le recours à l'emprunt et son coût ;
- de renforcer la collaboration entre les services de GD et les services de GT.

I. Définition et objectifs de la gestion de la dette

A. Définition de la gestion de la dette

139. La GDP est le processus d'élaboration et de mise en œuvre d'une stratégie de gestion prudente pour atteindre les objectifs de financement, de risque et des coûts fixés par le gouvernement et d'autres objectifs, tels que le développement et le maintien d'un marché de titres publics performant⁹. Elle doit s'inscrire dans un cadre macroéconomique clair, au sein duquel les autorités veillent à ce que le niveau et le rythme de l'endettement restent viables et soutenables pour ne pas entraîner une hausse des charges d'intérêt voire des coûts d'emprunt.

B. Objectifs de la gestion de la dette

139. La GDP a principalement pour objectifs de :

- satisfaire les besoins de financement de l'Etat et ses obligations de paiement au moindre coût possible à moyen et long termes, tout en maintenant le risque à un niveau acceptable;
- veiller à ce que le niveau et le rythme de croissance de la dette publique soient soutenables et que son service puisse être assuré dans des situations très variables, tout en respectant les objectifs de coûts et de risques;
- promouvoir et maintenir le bon fonctionnement du marché des titres publics.

140. Un marché des titres qui fonctionne bien permet notamment au gouvernement d'émettre de gros montants et de couvrir à moindre coût ses besoins de financement, de réduire les risques de refinancement et de taux de change et de mieux gérer le risque de taux d'intérêt. L'encadré 3 ci-dessous rappelle les risques encourus dans la GDP.

⁹ Directives du FMI et de la Banque mondiale pour la gestion de la dette publique, 2014.

Encadré 5 : Principaux risques encourus dans la GDP

Les principaux risques encourus dans la GDP sont :

Risque de marché : Risques liés aux variations du taux d'intérêt libellé en devises ou en monnaie locale (sur les marchés intérieur et étranger) et/ou du taux de change sur le service de la dette lors des émissions nouvelles ou de refinancement pour la dette à taux fixe ou flottant. Les principaux indicateurs à surveiller sont les parts de la dette exposée aux fluctuations du taux d'intérêt et de change.

La gestion du risque de marché se fait à travers le maintien d'un portefeuille diversifié (mix dette à taux fixe, variable, libellée en devises, en monnaie locale) et l'utilisation des produits dérivés (swaps, contrats à terme, options). Cependant, l'utilisation des produits dérivés peut, se révéler désastreuse en raison du manque de capacités techniques et opérationnelles dans les bureaux de GD.

Risque de refinancement : Risque selon lequel la dette venant à échéance devra être financée à un coût plus élevé ou le gouvernement sera incapable à refinancer sa dette. Dans les cas extrêmes, ce risque peut devenir un problème grave et entraîner des défauts de paiement. Les principaux indicateurs à surveiller sont la proportion de la dette arrivant à échéance et le terme moyen de la dette restant à courir.

Pour gérer ce risque, il faut éviter une concentration excessive des échéances, étaler le profil des échéances le long de la courbe des taux et utiliser des techniques de rachats et/ou de conversion de titres.

Risque de liquidité : On distingue deux types de risque de liquidité. Pour l'emprunteur, c'est le risque de ne pas obtenir dans les délais des ressources via emprunt (risque de refinancement). Pour le créancier, c'est le coût associé à la fermeture de sa position dans les titres d'un emprunteur. Ce coût se mesure par l'écart entre le cours acheteur-vendeur. Plus un titre est liquide, plus son écart est faible. D'où l'intérêt des Etats à s'assurer que leurs marchés soient suffisamment liquides pour attirer davantage d'investisseurs

Risque de crédit : Il s'agit du risque de non-exécution, de la part de l'emprunteur, des conditions de prêts ou autres contrats sur actifs financiers ou, de la part d'une contrepartie, des conditions d'un contrat financier. Ce risque est particulièrement à considérer lorsque les activités de GD incluent la gestion active de la trésorerie (activité par laquelle l'Etat investit une partie de ses excédents de trésorerie sur le marché interbancaire), l'utilisation des produits dérivés et la dette garantie de l'Etat. Ce risque peut être évité en imposant une limite de crédit par contrepartie et en exigeant un collatéral (nantissement) à ces dernières.

Risque de règlement : Ce risque concerne la perte que l'Etat peut subir par suite d'un non-règlement de la part de la contrepartie (ex. fonds arrivés en retard ou pas du tout), dû à tout autre raison qu'un défaut de paiement. Ce risque, présent lors de la mobilisation des ressources (adjudications, contrats privés) peut être évité en définissant une liste acceptable de contreparties (contreparties titulaires d'un compte à la banque centrale) ou d'institutions financières crédibles.

Risque opérationnel : Risque de pertes directes ou indirectes dues à une défaillance ou une inadéquation de procédures, non maîtrise des procédures, des systèmes internes, mauvaise interprétation des lois et règlements, insuffisance ou défaillance des contrôles internes, atteintes à la sécurité ou catastrophes naturelles préjudiciables à l'activité économique. La gestion de ce risque suppose l'élaboration de manuel de procédures, la mise en place de bonnes procédures et d'un système performant de contrôle permettant d'éviter les paiements erronés, l'achat de bons équipements, la formation du personnel et la disponibilité d'un plan de continuité de l'activité, etc.

Source : Directives du FMI et de la Banque mondiale pour la gestion de la dette publique, 2014

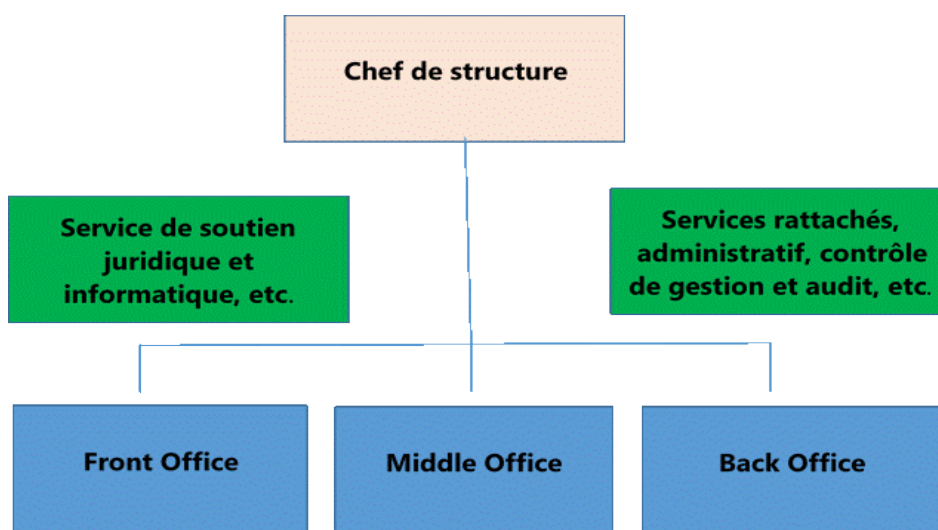
141. Pour atteindre ces objectifs précités, le gestionnaire de la dette s'appuie sur des principes clés tels que mener une gestion prudente des coûts et du risque, maintenir la transparence dans les activités de GD, partager les points de vue sur les coûts et risques avec les

autorités budgétaire et monétaire, et consulter les opérateurs du marché pour développer et assurer le bon fonctionnement du marché des titres d'Etat.

II. Fonctions de gestion de la dette publique

142. Le système de GD est organisé autour des trois fonctions que sont le front office, le middle office, le back office et des services de soutien (administratif, juridique, informatique, contrôle de gestion, audit, ...), tel que présenté dans la figure 3 ci-dessous.

Figure 3 : Organisation du système de gestion de la dette



Source : Mission

143. Les activités relevant des fonctions de front office, middle office et back office sont retracées dans le tableau 5 ci-dessus.

Tableau 9 : Fonctions de front office, middle office et back office

Front office	Middle office	Back office
<ul style="list-style-type: none"> • Financement et exécution de la stratégie d'emprunt ; • Mobilisation et négociations des emprunts, garanties et rétrocessions ; • Consolidation des engagements de l'Etat ; • Emission de la dette sur les marchés financiers ; 	<ul style="list-style-type: none"> • Formulation de la stratégie d'emprunt et élaboration du plan annuel de financement (PAF); • Analyse et gestion des risques et coûts (analyse de viabilité, risques financiers et de marché, du portefeuille de la dette, etc.) ; • Examen des demandes de garantie, d'aval et de rétrocessions de financements ; • Suivi et analyse de la mise en œuvre de la stratégie d'emprunt et du PAF: 	<ul style="list-style-type: none"> • Elaboration, tenue et mise à jour de l'échéancier, du service et budget de la dette (s'assurer de la disponibilité des crédits budgétaires nécessaires) ; • Enregistrement, suivi budgétaire, validation et comptabilisation de toutes les données relatives à la dette ;

<ul style="list-style-type: none"> • Renégociations de la dette ; • Gestion des relations avec les intermédiaires de marché /investisseurs et suivi du marché financier. 	<ul style="list-style-type: none"> • Suivi des aspects juridiques, de la prévision du service de la dette et de l'encours et des marchés de capitaux; • Coordination, production des statistiques, préparation des rapports et des publications. 	<ul style="list-style-type: none"> • Règlement du service de la dette, gestion de la trésorerie et contrôle ; • Gestion de la base des données de la dette et des systèmes d'information.
--	--	---

Source : Mission

144. Dans plusieurs pays, le middle office assure également le secrétariat des comités (Comité national de la dette publique, Comité d'analyse de la viabilité de la dette, Comité d'élaboration de la stratégie de dette à moyen terme...). Lorsque la structure en charge de la dette gère les actifs financiers de l'Etat, le Middle Office formule les méthodologies de gestion des actifs /passifs. Au cas où la GTE relève de la structure en charge de la dette, le Middle Office participe à l'élaboration du PT notamment dans la partie programmation des émissions et financements des besoins de trésorerie et placement de l'excédent de trésorerie. Les structures de GD matures assurent à la fois la GD et de la GT.

145. Les fonctions de soutien sont assurées par plusieurs services : le service informatique, le service de contrôle de gestion des opérations de la dette, le service d'audit des comptes et des procédures d'engagement, le service juridique et le service administratif.

146. Le service informatique, indispensable pour assurer la gestion et le développement de la base de données et d'autres applications de gestion active de la dette, de la trésorerie, du marché. Une bonne GD doit s'appuyer sur un système informatique de gestion complet et muni des dispositifs de sécurité requis. Le système d'information devrait au minimum permettre :

- l'enregistrement et la gestion des prêts et des bases de données;
- la projection de l'encours et le service de la dette jusqu'à la maturité des prêts ;
- la production des rapports détaillés et agrégés sur les prêts;
- le calcul du degré de concessionnalité de chaque prêt;
- la satisfaction des besoins d'analyse du portefeuille sous plusieurs aspects;
- l'enregistrement et les mises à jour de toutes les informations et termes relatifs aux prêts;
- le transfert des données vers d'autres logiciels (logiciels de simulation notamment) ou autres systèmes (systèmes budgétaires, de prévisions et/ou de gestion des risques).

147. Le service de contrôle de gestion des opérations de la dette. Pour compléter le dispositif de GD, il est indispensable de prévoir les mécanismes d'évaluation et de contrôle des activités correspondantes à travers l'obligation de compte rendu à laquelle sont soumis les gestionnaires de la dette et la mise sur pied d'un système de contrôle.

148. Le service d’audit des comptes, des procédures d’engagement, d’utilisation et de GD.

L’audit de la dette consiste notamment en :

- l’analyse générale du processus d’endettement (législation existante, et cycle d’endettement, historique) et des contrats conclus entre l’Etat et les créanciers et des contrats négociés par les agences de crédit à l’exportation;
- l’examen de la destination réelle des fonds;
- la recherche de la contrepartie du prêt contracté (comparer la destination prévue et les vrais bénéficiaires) ;
- la confrontation des résultats de l’audit aux différents principes juridiques applicables en la matière.

149. Le service juridique notamment pour participer à l’élaboration ou la négociation des conventions de prêts. Le rôle du service juridique est en effet indispensable dans les différentes étapes des transactions financières, de la prospection des financements jusqu’à l’extinction de la dette. A cet effet, le service juridique :

- analyse les implications juridiques des documents de projets au moment de leur préparation ;
- examine les contraintes juridiques et réglementaires qui pèsent sur les sources de financement et les instruments des prêts et émet un avis ;
- accompagne la matérialisation de l’accord entre les parties prenantes, en tenant compte des objectifs, des besoins et des contraintes qui pèsent sur le pays ;
- anticipe les difficultés et propose des solutions appropriées.

150. C’est dans ce contexte que s’inscrivent le souci d’une répartition équitable des risques entre le débiteur et ses créanciers et la nécessité de prévoir des dispositions pour la résolution des contentieux de manière à réaliser des économies de coût dans l’avenir.

151. Le service administratif joue un rôle central dans la structure en charge de la GD. Il est chargé de la gestion administrative de la dette publique. A cet effet, outre la gestion du personnel et du budget, il émet les ordres de recettes exécutoires pour la mobilisation des emprunts et des ordres de paiement pour le règlement des annuités de la dette.

III. Interactions entre la gestion de la dette et la gestion de la trésorerie

152. La centralisation des deux fonctions de gestion de la dette et de gestion de la trésorerie au sein d’une même institution présente beaucoup d’avantages. Elle permet (i) de réduire le besoin de coordination des activités de gestion de trésorerie et de gestion de la dette, (ii) d’éviter le risque que des différentes structures d’une même administration donnent des informations contradictoires relatives aux intentions du gouvernement, (iii) d’améliorer la

transparence (émissions annoncées plus tôt et périodes d'émissions dissociées des périodes de besoins de liquidités), de faire des économies de coût et de réduire le risque opérationnel. En Côte d'Ivoire, la Direction de la Dette publique et des Dons est la principale entité responsable en matière de gestion de la dette et de la trésorerie. Ses attributions sont retracées dans l'encadré 4 ci-dessous.

Encadré 6 : Attributions de la Direction de la Dette Publique et des Dons (DDPD) de Côte d'Ivoire

L'arrêté N°512/MEF/DGTCP du 30 décembre 2016 fait de la DDPD la principale entité responsable en matière de gestion de la dette publique et de la trésorerie.

La DDPD est chargée notamment :

- d'élaborer la politique nationale d'endettement public et la stratégie de GDP ;
- d'émettre des emprunts sur le marché financier régional ou le marché international des capitaux ;
- de négocier les termes financiers et juridiques des emprunts intérieurs et extérieurs ;
- de négocier et gérer les dons ;
- d'instruire les demandes de rétrocessions de prêts ou d'octroi de garanties ;
- de gérer la dette publique ;
- de coordonner la politique et la GT ;
- de produire les statistiques, les notes et rapports sur la dette publique ; etc.

Source : Mission

153. Pour atteindre les objectifs qui lui sont assignés dans le cadre de l'exécution budgétaire, le gestionnaire de la dette prend des décisions, avec une perspective sur le moyen terme (horizon > 1 an). Pour ce faire, il utilise des instruments de dette échéant à plus d'un an.

154. Le gestionnaire de la trésorerie mobilise dans une perspective de court terme (horizon < 1 an) et grâce aux instruments de GT (bons de trésor ayant des échéances variant de 1 jour à 365 jours), des ressources pour palier le décalage pouvant exister entre les calendriers des recettes et des dépenses de l'Etat.

155. Chacun, dans l'exercice de ses fonctions, peut prendre des décisions qui peuvent avoir des répercussions sur l'activité de l'autre. A cet effet, il y a une étroite collaboration entre les activités des deux fonctions pour faciliter l'exécution budgétaire est indispensable. Il est donc important que chaque gestionnaire ait une idée des différents liens qui peuvent exister entre les deux fonctions. Selon les meilleures pratiques, la GT doit contribuer à la bonne mise en œuvre des cibles opérationnelles de la SDMT. Ses objectifs doivent être compatibles avec les objectifs de la SDMT.

156. La coordination étroite qui doit exister entre la GD et la GT peut être facilitée par la formulation d'une SDMT et la centralisation des deux fonctions au sein d'une même institution. Pour couvrir les besoins de financement de l'Etat, le gestionnaire de la dette est appelé à faire des choix dans le cadre de la SDMT. Le processus de la SDMT permet de définir la composition du portefeuille de dette que le gouvernement aimerait obtenir à terme (ex.: dans 3

ans). Cette composition reflète les préférences relatives au compromis coût-risque des décideurs en matière de gestion de la dette.

157. Le processus de formulation de la SDMT est une approche en huit étapes permettant d'une part de:

- définir les objectifs pour la GDP et le champ d'application de la SDMT, mais également les coûts et risques du portefeuille de la dette existante ;
- analyser les sources de financement possibles, y compris les caractéristiques des coûts et les risques qui pourraient résulter des nouveaux financements;
- définir les prévisions et risques du scénario de référence (budgétaires, monétaires et de marché) ainsi que les vulnérabilités et risques macroéconomiques qui pourraient influencer la composition du portefeuille de la dette ;

et d'autre part de;

- examiner des principaux facteurs structurels à plus long terme: environnement macroéconomique et du marché ;
- évaluer et classer les stratégies sur la base du compromis coût-risque;
- examiner avec les autorités budgétaire et monétaire les implications des différentes stratégies sur les politiques macroéconomique et de développement de marché des capitaux ;
- présenter et obtenir un accord des décideurs sur la SDMT.

158. Une fois que la SDMT a été élaborée et approuvée, le gestionnaire de la dette doit élaborer un plan de financement annuel pour sa mise en œuvre. Ce plan indique la manière dont la SDMT sera mise en œuvre au cours du prochain exercice budgétaire. Le besoin de financement annuel est déterminé à partir des éléments du budget et des opérations qui n'ont pas d'incidence sur le budget. Une fois le besoin de financement annuel déterminé, il faut définir sa répartition au cours de l'année à partir des flux de trésorerie du gouvernement. La répartition du besoin de financement doit refléter la ventilation utilisée dans la SDMT retenue. De même, les conditions financières indicatives des instruments retenus doivent permettre d'atteindre les objectifs de la SDMT.

IV. Impacts bijectifs des activités de gestion de la dette publique sur la gestion de la trésorerie ; et de la gestion de la trésorerie sur la gestion de la dette publique

159. Les activités de GT peuvent être impactées par:

- la part des besoins de financement à couvrir par les titres d'emprunt d'échéance à plus d'un an;

- les caractéristiques des nouveaux emprunts à contracter au cours de l'exercice budgétaire;
- la structure du portefeuille de la dette existante : notamment la part de la dette en devise ou à taux variable, le profil par échéance qui peut affecter le niveau de liquidités que doit maintenir le gestionnaire de la trésorerie;
- un marché des titres publics non performant à cause de l'incapacité d'émettre des bons de Trésor pour des échéances de 1 à 30 jours) ou de l'absence d'un cadre de gestion de risque et de marché interbancaire qui ne permettent pas à l'Etat de placer ses soldes excédentaires de trésorerie.

160. Les activités de GDP peuvent être impactées par :

- le niveau du déficit de trésorerie (et en relation avec le niveau du déficit budgétaire) qui peut avoir un impact sur le niveau des nouveaux emprunts;
- les modalités et conditions de financement du besoin de trésorerie (types et caractéristiques financières des instruments);
- l'accumulation d'arriérés de paiement qui viennent accroître le montant de la dette;
- le comportement opportuniste du gestionnaire de la trésorerie sur le marché des bons du Trésor freinant ainsi le développement du marché des obligations;
- une stratégie d'émission des bons du Trésor qui ne contribue pas à l'atteinte des cibles opérationnelles pour le contrôle du risque de refinancement. Ex.: pour des raisons de coût, le gestionnaire de la trésorerie décide de recourir uniquement aux bons du Trésor à 13 semaines et ignore donc la dimension risque dans ses prises de décision.

161. A défaut d'une intégration des deux fonctions, il est nécessaire d'avoir des échanges réguliers. Ces échanges portent notamment sur le choix des dates d'échéance pour les nouveaux instruments de dette, plus particulièrement les titres remboursables in fine, la manière d'atténuer, d'une part, les difficultés de gestion de trésorerie que pourrait causer le remboursement à l'échéance de gros montants d'obligations et d'autre part, de financer les chocs de besoins de financement. L'encadré 5 ci-dessous présente quelques exemples de collaboration entre le gestionnaire de la dette et celui de la trésorerie.

Encadré 7 : Exemples de collaboration entre le gestionnaire de la dette et le gestionnaire de la trésorerie

Pour diminuer le montant de la dette venant à échéance, le gestionnaire de la dette utilise deux techniques, à savoir le rachat de la dette et l'échange de la dette pour atténuer les problèmes de trésorerie.

Le rachat de la dette est une opération par laquelle le gouvernement rachète sa propre dette via le processus d'adjudication à l'envers avant qu'elle ne vienne à échéance. A cet effet, l'État entre en négociation avec ses créanciers pour définir et arrêter les termes de rachat de la dette. L'opération de rachat est généralement précédée d'une opération d'émission.

L'échange de la dette, en revanche, est une opération de rachat concomitante de la dette venant à échéance et d'émission simultanée d'une nouvelle dette ayant une échéance plus longue. Le rachat peut porter sur tout ou partie de l'encours de la dette.

Le gestionnaire de la dette partage à temps ses prévisions du service de la dette avec le gestionnaire de la trésorerie, pour leur prise en compte dans les prévisions de flux de trésorerie. Il doit avoir une bonne idée de la saisonnalité des flux de trésorerie afin d'éviter que le choix de ses dates d'échéance ne tombe dans une période de forte sortie de trésorerie.

Le gestionnaire de la trésorerie met à la disposition du gestionnaire de la dette ses prévisions de besoins de trésorerie avant financement ainsi que les mises à jour régulières desdites prévisions en fonction de l'exécution réelle.

Source : Mission

CHAPITRE 4 : RECOURS AU FINANCEMENT A COURT TERME SUR LE MARCHÉ FINANCIER ET MONÉTAIRE

162. Depuis le milieu des années 1990, les Etats africains ont fréquemment recours aux émissions de titres publics pour couvrir leurs besoins en ressources. Le développement de ce mode de financement a été favorisé par un encadrement plus strict, voire l'arrêt, des avances directes aux Etats par les banques centrales. En zone franc, les émissions de titres de dette souveraine en monnaie locale ont connu un développement notable, essentiellement en Afrique de l'Ouest, au sein de l'UEMOA, mais également en Afrique centrale, au sein de la CEMAC.

I. Conditions préalables au recours au financement à Court Terme (CT) sur le marché financier et monétaire

A. Cadre de gouvernance

163. Le recours au financement à CT sur le marché financier et monétaire est bien exercé quand il relève des responsabilités d'une structure administrative pérenne. La centralisation des activités d'émissions améliore l'échange d'information, évite le chevauchement de compétences, renforce l'imputabilité, réduit le risque opérationnel pouvant résulter de la confusion et/ou de la duplication des compétences. Pour recourir efficacement au financement à CT, les services de la structure administrative doivent être organisés selon le schéma front, middle et back office.

164. Le Trésor Public doit disposer à cet effet des ressources humaines et des moyens logistiques adéquats. Des systèmes performants de gestion des données et des informations ainsi que des moyens de communication modernes (fax, internet, différentes habilitations accordées par le Ministre en charge des finances à certains responsables pour conduire les opérations d'émission de la dette) sont souhaités. La disponibilité en nombre suffisant de cadres, formés aux techniques du marché de la dette, joue un rôle déterminant dans le succès des opérations.

B. Stratégie d'émission

165. La première condition préalable du recours au financement à CT sur le marché financier et monétaire est le développement d'une stratégie d'émission. Cette stratégie doit être articulée dans la stratégie de dette à moyen terme (SDMT) et précise les instruments de dette et les échéances dans lesquelles le Gouvernement compte émettre. Elle devrait également fournir l'information sur les méthodes d'émission, à savoir l'adjudication ou la syndication que le Trésor compte utiliser pour combler ses besoins. L'adjudication s'effectue par voie d'appel d'offres et met en concurrence les spécialistes en valeurs du Trésor agréés par l'Etat émetteur. Dans la syndication par contre, plusieurs établissements financiers se regroupent pour assurer le placement d'un emprunt obligataire auprès d'investisseurs.

166. L'exécution de la stratégie d'émission de titres doit être guidée par les principes de transparence et de prévisibilité. Dans cette optique, le gouvernement doit rendre publics, ses objectifs et stratégie de la dette, ses plans d'emprunts, ses calendriers d'émission de titres publics, les résultats d'adjudication, l'état d'exécution de ses finances publiques et consulter régulièrement les participants au marché pour garantir l'intégrité du marché et son attrait pour les investisseurs. La transparence est indispensable pour bâtir la confiance des investisseurs et pour réduire dans une certaine mesure la prime de risque. A ce propos, la communication et la publication des données économiques et financières de l'Etat pour la bonne information des investisseurs, est un atout pour améliorer la transparence.

167. Le plan annuel d'émission s'inscrit dans le cadre de la SDMT. Il indique la manière dont la SDMT sera mise en œuvre au cours du prochain exercice budgétaire. Le calendrier des émissions doit être publié et fiable. Il doit donner des indications sur les instruments à émettre, le montant, la date et la modalité d'émission. Les montants annoncés doivent être respectés et les modifications (dates, montants, maturités) rares. Les émissions doivent être régulières et porter sur des montants stables. Dans les marchés en cours de développement, les montants et les échéances doivent augmenter progressivement. Le recours aux appels publics à l'épargne (APE) doit être rare pour limiter la fragmentation du marché.

168. Le document de stratégie doit être élaboré à temps et annexé au projet de LF pour renforcer sa crédibilité auprès des investisseurs. Ceux-ci veulent être rassurés que le programme d'émission a été approuvé par le Parlement mais également sur l'utilisation qui sera faite des fonds qui seront empruntés. La publication du programme d'emprunt dans la SDMT accroît la certitude pour les investisseurs et aide à réduire au fil du temps le coût d'emprunt à travers la réduction de la prime de risque.

A. Système de gestion de trésorerie

169. La mise en œuvre de la stratégie d'émission de titres doit reposer sur un système de gestion de trésorerie qui permet de bien prévoir les besoins de financement de l'Etat. Ce système de gestion de trésorerie est également nécessaire pour la confection du calendrier d'émission. Le calendrier renseigne les participants sur la date de syndication ou d'adjudication, l'instrument qui sera émis, l'échéance de l'émission et son montant indicatif. Sur la base des informations fournies dans le calendrier, les opérateurs du marché pourraient mieux planifier leur participation aux adjudications.

170. La production d'un calendrier d'émission fiable dépend de la qualité des prévisions des flux de trésorerie. Le calendrier d'émission doit être établi à partir des prévisions de trésorerie. A cet effet, les prévisions de flux de trésorerie préparées doivent être fiables et crédibles, pour permettre aux Trésors nationaux de ne pas mobiliser de ressources supérieures ou inférieures aux besoins réels de trésorerie. Les avis des intermédiaires de marché et des investisseurs doivent être pris en compte sur la faisabilité du calendrier. Ces avis peuvent être recueillis après échanges avec les opérateurs du marché.

171. Les Trésors nationaux élaborent à cet effet un programme de consultation formel avec les investisseurs. L'amélioration de la communication (i) donne des assurances aux investisseurs sur la volonté des Etats à continuer à honorer leurs engagements ; (ii) les aide à améliorer leur réputation en tant qu'émetteur fiable et crédible, et ; (iii) leur permet de recueillir de précieuses informations sur les préférences des investisseurs pour l'élaboration de la SDMT et le calendrier trimestriel d'émission. La responsabilité de la communication avec les investisseurs incombe généralement à l'équipe en charge des activités dites du front office. Cependant, l'équipe en charge de la préparation du document de stratégie pourrait prendre part aux consultations, comme c'est le cas au Cameroun.

172. Le Cameroun a mis en place un cadre permanent de concertation entre le Ministère des Finances et les Spécialistes en Valeurs du Trésor (SVT)¹⁰¹¹. Ce cadre dont la périodicité des réunions est mensuelle, est une plateforme d'échange, de collaboration, de concertation et d'évaluation des actions destinées notamment à (i) la promotion et à l'attrait des valeurs du Trésor, (ii) la définition et la mise en œuvre de la politique d'émission de l'Etat, (iii) l'information des SVT sur le programme prévisionnel d'émission des valeurs du Trésor, (iv) au conseil et à l'assistance en matière de politique d'endettement. Les principaux membres de l'équipe en charge de l'élaboration de la SDMT y participent. La SDMT est élaborée dans une approche participative. Elle implique les SVT de sa conception à sa mise en œuvre et tient compte de l'avis de ceux-ci sur la faisabilité de la stratégie arrêtée.

173. Le programme de consultation peut revêtir deux formes : une consultation annuelle et des réunions périodiques. La consultation annuelle permet de recueillir les points de vue des investisseurs sur le projet du programme d'émission de titres publics. Elle a généralement lieu lors du processus d'élaboration de la SDMT à joindre au PLF. Les sujets discutés lors de cette consultation portent généralement sur les modalités de mise en œuvre du programme d'emprunt intérieur (ex. introduction d'un nouvel instrument, la répartition des volumes d'émission par échéance, changement de fréquence d'émission de titres, etc.).

174. Le Trésor consulte périodiquement les investisseurs avant la publication du calendrier trimestriel d'émission pour recueillir leurs avis sur ledit projet. Cette consultation donne l'occasion de discuter du fonctionnement du marché des titres et des questions opérationnelles (rétroaction sur le calendrier actuel, transactions sur le marché secondaire, profil d'investisseurs qui s'intéressent aux titres du Trésor, etc.). Il est également préférable que ces consultations se tiennent sous la forme de rencontres bilatérales ou par courriel si aucune discussion sur des aspects opérationnels n'est prévue à l'ordre du jour.

¹⁰ Les SVT sont les établissements de crédit et les sociétés de gestion et d'intermédiation agréés en qualité de partenaires privilégiés du Trésor Public dans le cadre des opérations liées aux titres de la dette publique, notamment la participation aux émissions et le placement des titres publics. Ils ont le monopole de la souscription des titres publics sur le marché primaire, animent le marché secondaire et conseillent le Trésor Public dans la définition et la mise en œuvre de la politique d'émission et de gestion de la dette et plus généralement sur toute question intéressant le bon fonctionnement des marchés.

¹¹ Décision n° 0000020/D/MINFI/SG/DGTCFM du 23 Février 2011 portant création, organisation et fonctionnement du cadre permanent de concertation entre le Ministère des Finances et les Spécialistes en Valeurs du Trésor.

175. La même information doit être communiquée à tous les participants lors des consultations. Ceci évite de favoriser certains investisseurs en leur donnant des informations susceptibles de leur donner un certain avantage par rapport aux autres (ex: changement éventuel dans la stratégie d'émission qui pourrait affecter le comportement aux adjudications). En outre, dans le souci d'assurer un traitement équitable, les rencontres bilatérales devraient avoir le même ordre du jour et devraient avoir lieu au cours de la même période (ne pas s'étaler sur plusieurs semaines).

176. Pour faciliter le bon déroulement de ces réunions, il est souhaitable que le Trésor distribue à l'avance (au moins une semaine avant le début des consultations) les questions sur lesquelles il compte solliciter l'avis des investisseurs. Cela leur donnera du temps pour y réfléchir et par conséquent formuler des propositions utiles. En **zone** UEMOA comme en **zone** CEMAC, la Bourse Régionale des Valeurs Mobilières (BRVM) et la Bourse Régionale des Valeurs Mobilières de l'Afrique Centrale (BVMAC), offrent aux Etats membres la possibilité d'émettre des emprunts obligataires par syndication à travers des Appels Publics à l'Epargne (APE).

177. Les pays de ces deux zones peuvent également émettre par adjudication des bons (de maturités inférieures ou égales à deux ans) et obligations du Trésor (dont la maturité est supérieure à deux ans), l'organisation matérielle desdites adjudications à l'échelle régionale étant assurée d'une part par UMOA -Titres en collaboration avec la BCEAO pour la zone UEMOA, et d'autre part par la BEAC, pour la Zone CEMAC.

II. Les procédures d'émission

Le recours par émission des titres publics aussi bien par syndication que par adjudication sur le marché financier et monétaire est, de nos jours, un important moyen moderne de financement des besoins de l'Etat.

A. Caractéristiques d'une bonne méthode d'émission

178. Les Trésors nationaux utilisent plusieurs méthodes pour recourir au financement à CT sur le marché financier et monétaire. Mais quelle que soit la méthode choisie, elle doit leur permettre d'y recourir au meilleur taux ou prix possible, de tenir compte du stade de développement du marché et de contribuer au bon fonctionnement dudit marché. Cependant, des prérequis de l'organisation administrative et de la structuration sont également indispensables au plan national. Ces préalables sont les suivants :

179. Sur le plan national, il est important:

- d'adopter des textes annexes à la loi des Finances (LF) pour permettre au Trésor Public (TP) de recourir au financement à court terme sur le marché financier et monétaire;
- d'éliminer à moyen terme, ou tout au moins, de réduire sensiblement, les arriérés de paiement de dépenses publiques ;
- d'abandonner toute mobilisation de financement intérieur à des conditions non compétitives ;

- de développer une stratégie de gestion de la trésorerie reposant sur une bonne prévision des besoins de financement de l'Etat ;
- d'adopter des mesures permettant la cotation de la signature de l'Etat par les agences de rating internationales, afin de favoriser la transparence et la bonne fin des opérations.

180. Sur le plan de l'organisation administrative, il convient :

- d'éviter la duplication et/ou la confusion des compétences. Au Benin, par exemple, les responsabilités de gestion de la dette publique relèvent de la Caisse Autonome d'Amortissement (CAA) et de la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique (DGTCP), deux structures du Ministère de l'Economie et des Finances. La DGTCP est responsables des activités de front office des émissions de titres publics et de la gestion de la trésorerie. La CAA est responsable des autres tâches de gestion de la dette (tâches de middle et back office de toute la dette publique ainsi que celles du front office relatives à la dette non contractée sur le marché des capitaux) et ses directions impliquées dans la gestion de la dette sont organisées fonctionnellement selon le modèle front, middle et back office ;
- de mettre en place une autorité unique en matière de recours au financement via le marché et de clarifier le rôle et la responsabilité de chaque acteur dans la chaîne ;
- de respecter l'orthodoxie financière qui fait du Trésor Public (TP), le gestionnaire de tous les fonds publics y compris des décaissements effectués par les bailleurs de fonds.

181. Sur le plan des ressources techniques et humaines, il est recommandé de disposer :

- des outils facilitant la maîtrise du profil des recettes et dépenses (CUT, PT) ;
- d'une logistique fonctionnelle et diversifiée (téléphone, fax, internet, si possible, salle de marché);
- d'une bonne organisation du service en charge du recours au financement et des ressources humaines ayant des profils diversifiés (juristes, financiers, économistes, statisticiens).

B. La procédure d'émission par syndication

a. Définition

182. La syndication est une opération par laquelle le TP vend ses titres à travers un ou plusieurs établissements financiers à qui il verse des commissions. Le prix de vente des titres est déterminé sur une base consensuelle entre l'émetteur et les membres du syndicat. Le rôle de ces établissements est d'acheter et de distribuer les titres auprès de leur clientèle. S'ils n'arrivent pas à placer les titres auprès de leur clientèle, ces établissements les conservent sur leurs bilans.

183. La syndication correspond ainsi à un engagement précis entre les membres du syndicat et l'émetteur pour acquérir des titres à un prix défini avec l'émetteur. Ils jouent

alors un rôle d'intermédiaire entre l'Etat et les investisseurs finaux. Les commissions versées comprennent la commission de souscription (ou de prise ferme) pour l'engagement d'acheter les titres et la commission de placement pour la distribution des titres auprès de leur clientèle.

b. Le montage technique d'une émission par syndication

184. La réussite d'une émission par syndication passe nécessairement par la maîtrise de son montage technique. Ce montage suit une procédure comprenant six étapes¹² déclinées en trois phases dans le tableau ci-dessous.

Tableau 10 : Etapes du processus d'enregistrement et de réalisation d'une émission de titres publics par syndication

Phases	Etapes	Déclinaison des tâches à effectuer
1. Phase d'arrangement ou de montage¹³	1.Saisine du CREPMF par l'Etat membre concerné ou la SGI Arrangeur de l'opération pour le dépôt d'un dossier d'enregistrement	<ul style="list-style-type: none"> • Etude du dossier et structuration de l'opération • Autorisation et structuration (format et taille de l'émission, taux, durée, amortissement) de l'emprunt • Définition des objectifs et priorités de l'opération • Recrutement de l'arrangeur de l'opération • Rédaction de la note d'information • Conduite des diligences administratives et réglementaires • Stratégie de communication
	2.Saisine du Dépositaire Central/Banque de Règlement pour l'attribution d'un code ISIN	
	3.Transmission par le Conseil régional à l'arrangeur et au Trésor Public de la décision d'enregistrement de l'opération	
2. Phase de placement¹⁴	4. Transmission aux investisseurs des supports de communication de l'opération enregistrée par le Conseil Régional	<ul style="list-style-type: none"> • Mise en place d'un syndicat de placement • Cérémonie de lancement effectif de l'opération sur le marché • Mise en œuvre de la stratégie de communication • Marketing actif auprès des souscripteurs potentiels (meetings, road show...etc.) • Recueil des souscriptions
	5. Souscription, placement des titres, allocation des offres, clôture et règlement des souscriptions	
3. Phase post¹⁵ émission	6. Demande de cotation de l'emprunt à la Bourse Régional des Valeurs Mobilières	<ul style="list-style-type: none"> • Gestion de l'émission après la clôture des souscriptions • Préparation du dossier d'introduction et de soumission de l'opération en bourse • Enregistrement des titres auprès du dépositaire • Préparation de la cérémonie d'introduction de la cérémonie d'introduction due l'opération à la bourse • Introduction et tenue de la première cotation du titre à la bourse

Source : Mission

¹² Article 3 de l'instruction n°063/CREPMF/2020 du 25 Mars 2020 relative aux émissions de titres publics sur le marché financier de l'UMOA.

¹³ Cette phase est menée conjointement par la structure en charge des émissions de titres publics et l'arrangeur choisi.

¹⁴ La phase de placement de l'opération est conduite par l'arrangeur, assisté du syndicat de placement. Cependant, la structure en charge de l'émission des titres publics doit suivre au quotidien le déroulement de toutes les activités au cours de cette phase.

¹⁵ La phase post émission est conduite conjointement par l'arrangeur et la structure en charge de l'émission des titres publics.

185. Pour atteindre le niveau de souscription souhaité, voire même une sursouscription de l'opération, il est recommandé, avant de lancer la période de souscription :

- de respecter le déroulement des étapes retracées dans le tableau 10 ci-dessus;
- de procéder à un sondage de marché pour recueillir un niveau satisfaisant d'intentions de souscription;
- d'analyser les résultats dudit sondage (confirmation ou infirmation des vues de l'arrangeur) avant d'organiser le road show ;
- de négocier au besoin un contrat de prise ferme par lequel, le syndicat de placement s'engage à souscrire les titres qu'il n'aurait pas réussi à placer auprès de la clientèle afin de garantir à l'émetteur le succès de l'opération.

186. Le schéma de réalisation d'une émission de titres publics par syndication est retracé dans le tableau 11 ci-dessous.

Tableau 11 : Schéma de réalisation d'une émission de titres publics par syndication

Activités à conduire	Jours ouvrés
<ul style="list-style-type: none"> • Note d'information pour un programme d'émission soumise au CREPMF • Vérification de la conformité de la note d'information par le CREPMF 	- -
Documentation	
<ul style="list-style-type: none"> • L'émetteur/SGI chef de file soumet la note d'information • Le CREPMF vérifie la conformité de la note d'information et attribue un numéro d'enregistrement • L'émetteur/SGI chef de file demande un code ISIN au Dépositaire central/Banque de règlement • L'émetteur/SGI chef de file annonce publiquement l'intention d'émettre 	J-21 J-20 J-19 J-19
Souscription	
<ul style="list-style-type: none"> • La souscription commence au plus tard dix jours après l'enregistrement par le CREPMF et l'annonce publique de l'opération et de ses caractéristiques • La période de souscription ne peut excéder quinze jours ouvrés 	J-10
Clôture	
<ul style="list-style-type: none"> • Chaque membre du syndicat de placement s'assure des souscriptions de ses clients avant la clôture de l'opération. Les SGI sont responsables du règlement des souscriptions de leurs clients retenus après allocation des offres • La clôture des souscriptions est formalisée par l'envoi le même jour au CREPMF et au Dépositaire Central/Banque de règlement d'un compte rendu de l'opération. Le CREPMF doit confirmer la réception du compte rendu • Les informations relatives aux montants de placement par les SGI sont transmises le lendemain au Dépositaire Central Banque de Règlement et au CREPMF 	- J-5 J-4
Règlement	
<ul style="list-style-type: none"> • Les fonds sont reçus dans le compte du Trésor Public de l'Etat émetteur, au plus tard cinq jours ouvrés, après allocation • Le Dépositaire central/Banque de Règlement livre les titres aux investisseurs via la SGI après réception de la confirmation par l'émetteur de l'effectivité des fonds dans son compte • Le CREPMF reçoit le compte rendu complet avec les informations statistiques du placement 	J J+1
Cotation	
<ul style="list-style-type: none"> • Début de la cotation du titre à la BRVM 	J+2

Source : Annexe 1 de l'instruction n°063/CREPMF/2020 du 25 Mars 2020 relative aux émissions de titres publics sur le marché financier de l'UMOA

C. La procédure d'émission par adjudication

187. L'adjudication est une technique d'émission, qui consiste à servir les titres au prix ou au taux effectif de soumission, en mettant en concurrence les souscripteurs. Les offres dont les prix sont les plus élevés sont servies en premier, puis celles de niveau inférieur, jusqu'à ce que le montant demandé par l'émetteur soit atteint. Les participants paient donc des prix différents, qui correspondent aux prix qu'ils ont demandés, pour les quantités qu'ils ont demandées. Cette méthode d'enchère discriminatoire assure ainsi une parfaite concurrence entre les souscripteurs.

188. L'adjudication peut être à prix ou taux multiples, les ordres étant servis aux taux d'intérêt ou aux prix proposés par les adjudicataires. En effet, les offres les plus intéressantes pour le Trésor Public sont celles dont les taux d'intérêt sont les plus bas pour les bons du Trésor et les prix offerts en pourcentage du nominal les plus élevés pour les obligations du Trésor.

Organisation du recours

189. Selon la stratégie de financement de l'Etat par le marché, un programme indicatif annuel est élaboré et publié par le MdF en rapport avec la Direction nationale de la BCEAO/BEAC. Ce programme est élaboré sur la base d'un plan de trésorerie, qui permet d'identifier les périodes de besoins de ressources ainsi que les instruments pour y faire face. Ce programme est révisé trimestriellement.

190. En Afrique de l'Ouest, UMOA -Titres joue un rôle essentiel dans le processus d'adjudication. UMOA -Titres a pour mission d'œuvrer activement à l'instauration d'un Marché des Titres Publics de référence au sein de l'union. Ainsi, elle accompagne les Trésors Publics dans :

- la détermination et la formulation de leurs besoins de financement ;
- la programmation et la coordination de leurs interventions sur le marché ;
- la gestion opérationnelle des émissions des titres publics (préparation des opérations, conseils sur le volume et échéance du titre, le lancement des avis d'appel d'offres, le dépouillement des soumissions et la publication des résultats d'adjudication) ;
- la promotion des titres publics auprès des investisseurs ;
- le renforcement de leurs capacités ;
- le placement de leurs excédents de trésoreries.

191. En Afrique Centrale, la BEAC joue également un rôle prépondérant dans la mise en œuvre du mécanisme d'adjudication en place. A travers ses directions nationales, elle assiste les Etats dans l'organisation des adjudications. A cet effet, elle publie les calendriers d'émission de titres et les communiqués d'appel d'offres, dépouille les offres et communique les résultats aux soumissionnaires après approbation des résultats du dépouillement par les Trésors nationaux. Elle joue également le rôle de dépositaire des titres émis via adjudication.

192. Le processus d'émission de titres publics par adjudication nécessite un réseau de SVT assez étoffé pour s'assurer de sa compétitivité. Sur la base des expériences dans les marchés avancés, le nombre de SVT mis en place oscille entre 5 et 25. Généralement, le nombre de SVT agréé doit tenir compte de la taille de la dette de marché du Trésor. Un nombre trop faible de SVT accroît le risque de manipulation de prix ou de collusion entre les participants. Un nombre trop élevé de SVT rendra la fonction de SVT moins intéressante et risque de représenter un fardeau administratif pour le Trésor.

193. Les SVT ont le monopole d'accès aux adjudications. Ils sont choisis parmi les sociétés de bourse et les banques répondant à un ensemble de critères et s'obligeant vis-à-vis du Trésor à travers un cahier des charges à participer aux adjudications et au marché secondaire, à coter et à afficher le prix des de vente et d'achat des titres à leurs guichets et à garantir la négociabilité et la liquidité des titres émis. Les autres participants au marché, investisseurs institutionnels et particuliers peuvent aussi acquérir des titres sur le marché primaire par l'entremise des SVT. La décision finale d'agréer la demande de candidature d'une société de bourse ou d'une banque à la fonction de SVT incombe au Ministre en charge des Finances du Trésor, émetteur après instruction du dossier par la BCEAO/BEAC.

194. Les SVT qui sont les souscripteurs primaires sur ledit marché, gèrent les comptes titres de leurs clients. Ces clients souscrivent aux titres du Trésor Public à travers les SVT. Les SVT animent le marché secondaire des titres publics et conseillent les Trésors nationaux dans la définition et la mise en œuvre de la politique d'émission. Les SVT sont chargés d'assurer la réussite des adjudications des valeurs du Trésor et s'engagent à :

- Participer à toutes les séances d'adjudications;
- Présenter des prix ou des taux pour chacune des lignes adjudgées;
- Assurer une participation significative dans chacune des catégories de lignes de titres adjudgés;
- Contribuer au développement de nouveaux produits de dette de l'Etat;
- Faciliter sur le marché secondaire la liquidité du marché des valeurs du Trésor émises par adjudication.

195. Pour faciliter la transparence du marché, les SVT sont tenus :

- d'afficher à leurs guichets, les cours d'achat et de vente des valeurs du Trésor émises par adjudication;
- de conclure les transactions aux prix affichés;
- de contribuer aux actions de promotion des valeurs du Trésor et à l'amélioration de la politique d'émission du Trésor.

196. Les différentes phases de l'émission sont le lancement de l'appel d'offres, la réception des offres, la prise de décision par le TP, l'information de la BC et des SVT, la diffusion des résultats et le règlement livraison des titres. Elles sont retracées dans le tableau 10 ci-dessous.

Tableau 12: Différentes phases d'une émission par adjudication

Etapes d'une émission	CEMAC	UEMOA
Lancement de l'appel d'offres	<ul style="list-style-type: none"> • A J-4, transmission à la BC via DEPO X par le TP de l'appel d'offres indiquant les caractéristiques de l'émission ; • Affectation d'un code valeur et émission par la BC à la ligne à créer dans DEPO X et communication desdits codes au TP ; • Transmission à la BC par le TP du communiqué d'annonce de l'émission ; • A J-3, information par la BC des intermédiaires de marché et diffusion par tout moyen approprié par le TP de l'annonce relative la séance d'adjudication de titres publics. 	<ul style="list-style-type: none"> • A J-7, transmission à UMOA Titres à travers SAGETIL par le TP de l'appel d'offres indiquant les caractéristiques de l'émission ; • Création et validation du titre dans SAGETIL avec le concours d'UMOA -Titres ; • A J-5, Publication par UMOA Titres de l'avis d'appel d'offres par voie de presse et sur le site d'UMOA -Titres ainsi que de la BC.
Réception des offres et prise de décision du TP	<ul style="list-style-type: none"> • A J, réception des offres des intermédiaires par la BC ; • Dépouillement des offres reçues par la BC et transmission du résultat au TP ; • Décision du Trésor quant à l'acceptation ou au rejet desdites offres transmise à la BC ; • Information des intermédiaires par la BC du résultat de la séance d'adjudication. 	<ul style="list-style-type: none"> • A J, soumission et réception dans SAGETIL des offres des participants par UMOA Titres ; • Dépouillement des offres, détermination et transmission via SAGETIL du résultat au TP ; • Décision du TP quant à l'acceptation ou au rejet des offres transmises par UMOA Titres; • Etablissement du procès-verbal d'adjudication; • Communication du résultat de l'adjudication; • Publication du résultat de l'émission
Diffusion des résultats	<ul style="list-style-type: none"> • A J + 1, élaboration et diffusion par le TP du communiqué d'annonce du résultat de la séance d'adjudication à l'intention du public, auprès des médias et sur le site internet du TP ou du Ministère des Finances par l'émetteur. 	<ul style="list-style-type: none"> • A J+1, Elaboration et publication par UMOA Titres par voie de presse, sur son site internet et celui de la BC du communiqué d'annonce du résultat de l'adjudication
Règlement livraison	<ul style="list-style-type: none"> • A J + 2, règlement livraison des titres et établissement du compte rendu du dénouement des opérations 	<ul style="list-style-type: none"> • A J+1, règlement livraison des titres ; • A J+2, établissement du rapport de l'émission

Source : Mission

D. Avantages et inconvénients de chaque méthode

197. La syndication permet à l'émetteur :

- d'émettre au prix qu'il a fixé et de connaître les investisseurs qui souscrivent à ses titres;
- d'émettre en cas d'insuffisance de participants pour permettre la mise en place d'un processus d'adjudication et de demande incertaine pour les titres publics;

- de lancer un nouvel instrument sur le marché dont le prix n'est pas connu ou difficile à estimer, et pour lesquels une confrontation directe entre l'émetteur et les souscripteurs est de nature à faciliter le placement de ces titres, dans les meilleures conditions possibles;
- de contrôler le prix proposé pour un titre et l'allocation desdits titres en vue d'ajuster la taille de l'émission sur le marché primaire mais également d'exercer un contrôle sur la base des investisseurs, ce qui n'est pas possible dans le cadre d'une adjudication;
- de mobiliser des ressources importantes. En effet, la syndication est une procédure d'émission rémunérée en raison du rôle de garant des intermédiaires de marché. S'ils ne sont en effet pas acheteurs directs, ils sont garants de leur groupe d'investisseurs finaux. Si l'un de ces investisseurs venait à faire défaut, les intermédiaires devraient prendre le papier à leur compte;
- d'élargir la base des investisseurs et de donner à la transaction le prix le plus compétitif possible à travers les échanges directs entre l'émetteur et les investisseurs finaux;
- d'être à l'abri des contraintes de calendrier, propres à l'adjudication et de pouvoir décider face à une hausse brutale de son besoin de financement, de lever des volumes importants de ressources par syndication, sans perturber leur calendrier d'adjudications.

198. Cependant, la syndication représente une source d'incertitudes et de contraintes plus fortes que l'adjudication du fait :

- du processus de mise en œuvre moins transparent et plus lourd à exécuter que celui de l'adjudication;
- de son caractère chronophage qui demande de nombreux entretiens préalables avec le chef de file et les arrangeurs, un travail d'analyse interne, une procédure administrative particulière avec l'élaboration des contrats de prise ferme et de placement, autant d'étapes à comparer au temps mis pour préparer une adjudication;
- d'une asymétrie d'informations (sur les clients intéressés, leur désir réel d'acquisition des titres ou encore leur prix limite) qui limite les marges de manœuvre du Trésor, y compris pour définir dans la pratique le juste prix du titre dans l'échange entre l'émetteur et les intermédiaires;
- de la confrontation directe sur le prix du titre à vendre entre l'émetteur et les investisseurs finaux sur le marché. En effet, l'émission au taux le plus favorable pour le Trésor Public, suppose une appréciation correcte de ce rapport de force afin que le Trésor Public émette à un prix, qui préserve d'une part, ses intérêts et une couverture suffisante de son offre et, d'autre part assure le placement et la liquidité des titres;
- de l'absence de visibilité pour l'émetteur des effets de la concurrence entre les investisseurs moins marquée dans une syndication que dans une adjudication;
- du coût net d'émission est plus élevé en raison des commissions versées aux intermédiaires;

- d'un calendrier prédéterminé des adjudications qui présente un avantage à la fois pour l'émetteur, les intermédiaires et les investisseurs.

E. Acteurs intervenant sur les marchés financier et monétaire

199. Le tableau 13 ci-dessous retrace les différents acteurs qui interviennent sur les marchés financier et monétaire. Il s'agit des émetteurs, du régulateur, du dépositaire central, de la banque de règlement, de l'entreprise de marché, des intermédiaires de marché et des autres acteurs du marché.

Tableau 13 : Acteurs intervenant sur les marchés financier et monétaire

Acteurs	Marché financier	Marché monétaire
Emetteurs	Trésor National (Direction Générale en charge du Trésor et de la dette)	Trésor National (DG en charge du Trésor et de la dette)
Régulateur	<ul style="list-style-type: none"> • Commission de surveillance du Marché Financier de l'Afrique Centrale en zone CEMAC et Conseil Régional de l'Epargne Publique et des Marchés Financiers en zone UEMOA • Fonctions : <ul style="list-style-type: none"> - Organisation et contrôle de l'APE, Contrôle et supervision du marché, de ses acteurs et de l'entreprise de marché ; - Protection de l'épargne investie en valeurs mobilières, produits financiers négociables ainsi que de tout autre placement donnant lieu à l'Appel Public à l'Epargne, Information des investisseurs. 	BEAC en zone CEMAC ; BCEAO en collaboration avec UMOA Titres en zone UEMOA.
Entreprise de marché	<ul style="list-style-type: none"> • Bourse des Valeurs Mobilières d'Afrique Centrale en zone CEMAC et Bourse Régionale des Valeurs Mobilières en zone UEMOA • Fonctions : <ul style="list-style-type: none"> - Organisation et encadrement du marché et des opérations boursières, Diffusion des informations boursières (négociation, admission à la cotation des produits financiers), Publication des cours et des informations boursières (transactions et règlement comptable des opérations, livraison des titres et conservation pour compte de tiers), Promotion et développement du marché des valeurs mobilières. 	BEAC en zone CEMAC ; UMOA Titres en collaboration avec la BCEAO.
Dépositaire central/banque de règlement	<p>Fonctions :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Conservation des titres de valeurs mobilières admises à la Côte de la Bourse, Tenue des comptes titres desdites valeurs, - Tiers gagiste des valeurs mobilières faisant l'objet d'un nantissement, Règlement/livraison des valeurs mobilières admises à la cote de la Bourse. 	BEAC en zone CEMAC ; BCEAO en zone UEMOA.
Intermédiaires de marché	<ul style="list-style-type: none"> • Sociétés de bourse¹⁶ en zone CEMAC et de gestion et d'intermédiation (SGI) en zone UEMOA • Fonctions : <ul style="list-style-type: none"> - Négociation, placement, transmission et réception d'ordres d'achats et de ventes de valeurs mobilières, Tenue de compte, - Gestion de portefeuille sous mandat, Assistance et conseil en gestion de patrimoine et démarchage financier - Représentation des émetteurs auprès des acteurs du marché 	<ul style="list-style-type: none"> • Etablissements de crédit, Sociétés de gestion et d'intermédiation ; • Investisseurs financiers en UEMOA ; • Spécialistes en valeurs du Trésor en zone CEMAC.
Autres acteurs du marché	<ul style="list-style-type: none"> • Investisseurs, • Sociétés de gestion de patrimoine, • Organismes de placements collectifs en valeurs mobilières, • Conseils en investissement, • Apporteurs d'affaires, Démarcheurs 	<ul style="list-style-type: none"> • Investisseurs ; • Sociétés de gestion de patrimoine ; • Organismes de placements collectifs en valeurs mobilières ; • Conseils en investissement ; • Apporteurs d'affaires. • Démarcheurs

¹⁶ Les sociétés de bourse sont des entreprises mandatées par un client désireux d'acquérir ou de vendre des titres sur les marchés financiers.

E. Caractéristique des titres émis

200. Différentes considérations sont prises en compte pour choisir les instruments à émettre, dont l'échéance et la fongibilité. Trois types d'instruments dont les caractéristiques sont retracées dans le tableau 6 ci-dessous sont émis aussi bien par adjudication (bons et obligations du Trésor) sur le marché monétaire que par syndication (obligations du Trésor) sur le marché financier.

Tableau 14 : Caractéristiques des titres émis sur le marché financier et monétaire

Caractéristiques	Bons et obligations du Trésor émis par adjudication		Obligations du Trésor émis par syndication
	Bons du Trésor	Obligations du Trésor	
Forme	Dématérialisées		
Domiciliation	Banque Centrale	Dépositaire central	
Identification	Code ISIN		
Durée	CT : 7, 28, 91, 182, 364 ou 728 jours	MT ou LT : > 2 ans	MT ou LT : > 2 ans
Valeur nominale unitaire	1 million FCFA ou multiple	10 000 FCFA ou multiple	10 000 FCFA ou multiple
Souscription primaire	Etablissements de crédit, SGI et organismes disposant d'un compte à la BCEAO		
Rémunération	Intérêt précompté sur la valeur faciale	Taux d'intérêt fixe sur la valeur faciale base annuelle	Taux d'intérêt fixe sur la valeur faciale base annuelle
Liquidité	Admissibles au refinancement de la BCEAO	Admissibles à la cote de la BRVM	
Techniques d'émission	Adjudication à taux multiples	Adjudication à prix multiples	Syndication
Fréquence d'émission	Hebdomadaire	Mensuel	Pas de calendrier pré déterminé et précis, En fonction de la nécessité et des besoins

Source : Mission

Echéances des instruments émis

201. Les bons du Trésor sont des titres à CT contrairement aux obligations du Trésor qui sont des titres de moyen et long terme. Sur le marché monétaire, la terminologie bons du Trésor assimilables (BTA) est utilisée en zone CEMAC et bons assimilables du Trésor (BAT) en zone UEMOA pour désigner les bons du Trésor. S'agissant des obligations du Trésor, l'on parle d'obligations du Trésor assimilables (OTA) en zone CEMAC et d'obligations assimilables du Trésor (OAT) en zone UEMOA. Les bons du Trésor émis ont des échéances de 7, 28, 91, 182, 364 et 728 jours. Les obligations du Trésor sont souvent émises pour des maturités de 2, 3, 5, 6, 7, 10 ans et 12 ans.

Fongibilité ou assimilation des titres émis

202. Les instruments émis sur le marché monétaire (BTA, OTA, BAT, OAT) sont dématérialisés et fongibles. La technique de la fongibilité ou de l'assimilation consiste à rattacher un titre nouvellement émis à une ligne d'emprunt initiale présentant les mêmes

caractéristiques (date d'échéance, taux de coupon, même émetteur, même code ISIN), sauf la date d'émission. Elle permet d'augmenter, tel que retracé dans l'exemple ci-dessous, la taille d'un gisement en étalant son alimentation dans le temps et de garantir ainsi la liquidité du marché.

Tableau 15 : Exemple d'une émission de bons du Trésor à 03, 06 et 12 mois

Emission	Juin	Septembre	Décembre	Encours
1 ^{er} /01/N.....			10 000 FCFA.....	10 000 FCFA
	1 ^{er} /06/N.....		10 000 FCFA.....	20 000 FCFA
		1 ^{er} /09/N.....	10 000 FCFA.....	30 000 FCFA

Source : Mission

203. Dans le cadre de l'exécution du calendrier indicatif annuel des émissions de titres publics, des pays en zone UEMOA, notamment le Bénin, le Togo, la Côte d'Ivoire, et en zone CEMAC. le Cameroun, recourent régulièrement à des émissions par assimilation des BAT et OAT. Cette option permet à ces pays de consolider leur présence sur ce marché, de réduire le nombre de lignes d'instruments émis (une nouvelle ligne n'étant plus ouverte à chaque séance d'adjudication), de constituer des liquidités et d'augmenter les opportunités d'échange sur le marché secondaire.

204. L'émission par les Etats des titres fongibles et la prise en compte de ce concept dans leur stratégie d'émission permet d'éviter la dispersion des titres et la fragmentation du marché. Un marché de titres fongibles attire plus d'investisseurs et permet au fil du temps de maintenir les coûts de financement bas et stables. La dispersion de titres contribue à réduire la liquidité sur le marché (moins de transactions sur les titres), attire moins d'investisseurs et augmente le coût de financement pour les Etats. Elle ne permet pas aux SVT de s'acquitter de leurs obligations d'animation de marché.

205. La fragmentation constitue un obstacle pour le développement du marché des titres. Un marché de titres d'État fragmenté réduit les possibilités de substitution entre les titres et de transaction sur le marché secondaire. Il disperse la liquidité sur un plus grand nombre de titres plutôt qu'un nombre limité d'instruments. Elle ne permet pas aux SVT de s'acquitter de leurs obligations relatives à l'animation du marché secondaire. Elle augmente également les coûts de financement des SVT (qui seront forcément imputés au Trésor) car ils doivent détenir des titres de plusieurs lignes plutôt que de concentrer leur portefeuille sur un nombre limité de titres plus liquides.

206. En zone UEMOA comme en zone CEMAC, le recours au financement sur le marché financier et monétaire exige une préparation minutieuse. Les capacités des Trésors nationaux en matière de prévision et de gestion des soldes de trésorerie, d'ingénierie financière, de promotion des titres publics doivent être renforcées. Des politiques cohérentes d'intervention sur le marché sont nécessaires afin de mobiliser les ressources sur le marché au coût le plus compétitif à travers une meilleure estimation des besoins de financement, une information plus efficace des investisseurs sur le calendrier des émissions et un calibrage adéquat desdites émissions.

207. Les Etats qui font appel au marché y compris international doivent prendre des mesures pour réduire leur exposition aux différents risques que ces opérations représentent pour la soutenabilité de leur dette à moyen ou long terme. Il s'agit notamment des risques de taux, de change, de liquidité, de refinancement, de contrepartie et opérationnels. S'agissant des eurobonds libellés en devises n'ayant aucune parité fixe avec la monnaie nationale, un choc exogène conduisant à une forte dépréciation du taux de change est susceptible de générer une hausse notable du service de la dette. Les risques de taux d'intérêt et de change y afférents doivent également être correctement appréciés. Le Cameroun a pris des mesures en 2015 pour faire face aux risques de taux et de change liés à son émission inaugurale d'eurobond (voir encadré 8 ci-dessous).

Encadré 8 : Mesures prises par la République du Cameroun pour se prémunir des risques de taux d'intérêt et de change liés l'émission de l'eurobond 2015-2025

La République du Cameroun a mobilisé en 2015 sur le marché financier international, un eurobond sur 10 ans, d'un montant de 750 millions d'USD, à un taux de rendement offert de 9.75% par an et de coupon de 9.5%. En effet, ayant émis en USD, le Cameroun était exposé à la baisse de l'euro face à l'USD.

Parallèlement, elle a émis auprès des banques internationales de premier rang, un appel d'offre international restreint, pour le recrutement d'une contrepartie avec laquelle elle signera un contrat de swap de devises euro dollar à l'effet de se couvrir du risque de change dû à la forte volatilité des cours entre les deux monnaies sur les marchés internationaux et de profiter des taux d'intérêt favorables dans la zone euro.

Elle a prêté aux contreparties retenues 750 millions d'USD à un taux fixe de 9,50% par an et leur a emprunté l'équivalent au taux de change Euro-USD du jour de réalisation de la transaction, correspondant à un taux fixe de 8,43% sur une maturité de 10 ans.

En procédant à l'opération évoquée ci-dessous, la République du Cameroun a en définitive contracté une dette en euro, mais s'est surtout couvert contre les variations de cours entre l'USD et l'Euro, monnaie avec laquelle, le Franc CFA qu'il utilise a une parité fixe.

Durant toute la vie de l'émission, la République du Cameroun versera dans le cadre du présent cross Currency swap des flux en EUR aux banques contreparties et recevra de ces mêmes banques des flux en USD correspondant exactement aux flux de service de la dette obligataire contractée par la République.

Cette option présente plusieurs avantages pour les finances publiques parmi lesquels:

- une réduction de la vulnérabilité du pays aux chocs extérieurs dont ceux relatifs aux cours des importations et des exportations ;
- une prévisibilité dans les processus et les allocations budgétaires notamment le service de la dette qui est figé de manière définitive en équivalent euro, le profil du service de la dette en USD lié à cet emprunt étant plat et régulier sur toute la période ;
- une diminution du coupon de la dette en raison du différentiel de taux entre la zone USD et la zone euro ;
- une meilleure planification budgétaire.

Source : Note d'information

208. L'exécution sur le plan juridique des différentes conventions conclues entre les Etats et les différents acteurs dans le cadre des émissions de dette doit faire l'objet d'une vigilance accrue. Ainsi, dans le but de sauvegarder la stabilité contractuelle dans la mise en œuvre des accords convenus dans le cadre de l'eurobond précité, un groupe de travail chargé d'assurer la veille juridique dans l'application des contrats et engagements unilatéraux a été mis en place au Cameroun. L'encadré 9 ci-dessous retrace les missions dudit groupe de travail.

Encadré 9 : Attributions du groupe de travail chargé de la veille juridique de l'eurobond 2015-2025 de l'Etat du Cameroun et du swap de devise y relatif.

Le groupe de travail a pour attributions :

- d'assurer l'interface juridique entre l'Etat et les différentes parties aux conventions relatives à l'eurobond et au swap de devise y relatif ;
- d'assurer le suivi de l'exécution des instruments juridiques contractuels et unilatéraux de l'eurobond et du swap, conformément aux clauses des différents actes signés par les parties ;
- de relever toute difficulté d'application des engagements pris dans le cadre des conventions et des actes unilatéraux signés dans les différentes opérations et de suggérer les amendements nécessaires à leur bonne mise en œuvre ;
- d'émettre des avis juridiques sur les requêtes éventuelles des investisseurs et/ou des banques contreparties au swap ;
- de conseiller l'Etat en phase précontentieuse pour tout litige qui pourrait naître de l'exécution des différents contrats et engagements unilatéraux ;
- d'assister les conseils de l'Etat en phase contentieuse en cas de survenance d'un litige ;
- de dresser une cartographie de risques juridiques afférents aux différentes opérations et à leurs conventions respectives afin d'en assurer le suivi ;
- de constituer et d'exploiter une base documentaire spécialisée, afin d'identifier et de maîtriser les risques juridiques inhérents aux différents contrats.

Source : Décision n° 000552 /D/MINFI/SG/DGTFCM du 03 Juin 2016 portant création, organisation et fonctionnement du Groupe de travail chargé de la veille juridique de 2015-2025 de l'Etat du Cameroun et du swap de devise y relatif

CHAPITRE 5 : CADRES INSTITUTIONNELS DE GESTION DE LA TRESORERIE ET DE LA DETTE

I. Cadre institutionnel de gestion de la trésorerie

209. La GT s'appuie sur des organes de pilotage et de coordination. Ils sont mis en place par voie réglementaire (ordonnance, décret ou arrêté). Dans la plupart des pays, c'est la Direction Générale du Trésor (DGT) qui est responsable de la préparation et du suivi du PT. Un service ou une unité administrative au sein de la DGT a dans ses attributions l'élaboration, le suivi, l'analyse des écarts du PT et sa mise à jour.

210. Le rattachement à la DGT se justifie par la nature des données qu'elle traite et les larges possibilités d'accès à l'information. La collecte de l'information se fait en liaison étroite avec les autres structures du ministère, notamment la DGB et les régies financières, et celles des ministères sectoriels ainsi que des services de la BC, en charge du suivi des comptes bancaires publics. La contribution effective de ces structures est nécessaire pour assurer la fiabilité du PT et l'efficacité de la GTE.

211. Cette gestion implique aussi des relations robustes et structurées entre l'entité en charge de la GT et l'entité de GD ainsi qu'avec la BC qui joue le rôle de front office pour l'émission de titres à des fins de GTE et également un rôle de conseil.

212. Les meilleures pratiques internationales en GTE adoptent un système de gestion intégrée de la trésorerie et de la dette. Cette intégration détermine la configuration du cadre institutionnel devant conduire à une structure unifiée de GT et de la GD dans le but d'améliorer l'efficacité de cette gestion et les mécanismes de coordination.

213. Cette configuration prévaut dans les pays développés. Un tel système prévoit l'existence d'un *front office* unique pour interagir avec les opérateurs du marché et exécuter Les transactions tandis que l'analyse et la détermination des besoins d'emprunt de l'Etat sont effectuées par le *middle office*. L'exécution sans à-coups du budget de l'État s'appuie sur une bonne organisation de la gestion prévisionnelle de la trésorerie de l'État qui sert de base à la régulation budgétaire. La situation de trésorerie retrace l'évolution, au jour le jour, de la capacité de financement du Trésor, à partir de la consolidation des soldes des comptes bancaires dont la DGT assure la gestion.

214. Généralement, les organes de pilotage et de coordination de la gestion de la trésorerie sont au nombre de deux :

- Un organe de pilotage et de prise de décisions, le « Comité de trésorerie » (CT), présidé par le ministre des finances ; et
- un organe technique de gestion de la trésorerie, le « Comité technique de trésorerie » (CTT), présidé par le DGTCP.

215. Ces organes s'appuient sur une unité administrative chargée de la gestion quotidienne de la trésorerie au sein de la DGTCP qui élabore le PT et en assure le suivi et la mise à jour.

216. Cette configuration se retrouve, sous une forme ou une autre, dans la plupart des pays de la CEMAC et l'UEMOA. Le processus de préparation, de suivi, d'ajustement et de mise à jour est encadré par des textes réglementaires ou des décisions administratives. La figure 4 ci-après retrace, à travers la structure organisationnelle, les attributions et les tâches assignées aux différents comités et unités impliqués dans la gestion de la trésorerie.

Figure 4: Structure organisationnelle, attributions et tâches assignées aux différents comités et unités impliqués dans la GTE



Source : Mission

217. Il est nécessaire d'établir un mécanisme institutionnel pour les décisions de gestion de trésorerie¹⁷. Il incombe à l'instance compétente de prendre les décisions de GT en coordination avec la gestion du budget et de la dette ainsi qu'avec l'autorité monétaire/la BC.

218. Il convient par ailleurs d'assurer des flux suffisants de trésorerie là où ils sont le plus nécessaires en période de tension sur les finances publiques.¹⁸ A cet effet, il est nécessaire :

- d'assurer une communication, en temps utile, entre les unités des administrations publiques sur les besoins de trésorerie ;
- de suivre de près les soldes de trésorerie grâce à un échange quotidien d'informations ;
- de se focaliser sur l'approvisionnement en trésorerie pour les postes de dépenses à priorité élevée ;
- d'explorer les disponibilités de trésorerie publique importantes en dehors du compte unique du Trésor et voir s'il est possible de les placer sous le contrôle du Trésor.

219. En période de forte tension budgétaire, il convient de renforcer les mécanismes institutionnels pour prendre les mesures de gestion de trésorerie requises¹⁹. Lorsque les liquidités se raréfient, comme lors d'une crise de l'ampleur de celle créée par la COVID-19, il est primordial de renforcer la coordination entre les structures du ministère des Finances et leurs principales contreparties, dont les organismes dépensiers, les correspondants du Trésor et la banque centrale. Concernant le cadre institutionnel, des mesures sont préconisées par les auteurs de l'article cité en note de bas de page et visent à renforcer ou consolider le dispositif organisationnel, à travers les préconisations suivantes :

- **Renforcer les compétences de l'unité de gestion de trésorerie (UGT)**, chargée de prévoir les flux de trésorerie, de surveiller les soldes de trésorerie et de faire des projections sur la disponibilité des liquidités.
- **Créer un groupe de coordination de la trésorerie (GCT), de haut niveau.** Instance décisionnelle pour toutes les opérations de GT, il doit relever d'un organe plus large, à qui incombe la gestion de la crise budgétaire et qui est placé sous la responsabilité du ministre des Finances. Le GCT doit être présidé à un haut niveau hiérarchique, par exemple du secrétaire général du ministère des finances, et doit inclure les représentants du budget, de la dette, de l'analyse macro budgétaire, des régies de recettes et des principales entités dépensières.

¹⁷ How to Build Cash Management Capacity in Fragile States and Low-Income Developing Countries, Sailendra Pattanayak, Racheeda Boukezia, Yasemin Hurcan, and Ramon Hurtado.

¹⁸ Gérer les risques budgétaires en période de tensions sur les finances publiques. (Emre Balibek, Amanda Sayegh, Sandeep Saxena, Michelle Stone et Claude Wendling, FMI, 2020).

¹⁹ « Gestion de la trésorerie de l'Etat en période de tension budgétaire ». Richard Allen, Emre Balibek, Yasemin Hurcan et Sandeep Saxena in Série Spéciale sur les mesures budgétaires à prendre face à la COVID-19, FMI, 2020.

220. Ces mécanismes peuvent rester informels pendant la crise, puis être officialisés. Les principales tâches du GCT seraient les suivantes :

- Analyser les prévisions de trésorerie à l'appui de politiques budgétaires appropriées ;
- Evaluer, sur la base des remontées de données de l'UGT, les ressources disponibles pour financer les mesures d'urgence sur une période de 4 à 6 semaines. Les données de cette évaluation seraient communiquées, pour les besoins de la hiérarchisation des dépenses, à l'organe à qui incombe la gestion de la crise budgétaire ;
- Analyser les politiques alternatives en cas d'évolution plus défavorables ;
- Prendre les mesures pour renforcer la surveillance des flux et des soldes de trésorerie ;
- Prendre les mesures pour assurer la continuité des processus cruciaux de gestion de trésorerie.

221. Ce cadre institutionnel s'inscrit dans un contexte de consolidation de la trésorerie et un cadre de gestion intégrée de la trésorerie et de la dette. La consolidation de la trésorerie facilite l'optimisation de la gestion de toutes les liquidités à la disposition du Trésor. Quant à la coordination renforcée des mesures de gestion de la trésorerie et celles de la dette, elle rend le financement accessible au moment opportun et atténue le risque de refinancement de la dette. La trésorerie et la dette sont gérées à l'intérieur d'un cadre intégré qui permet la prise de décisions coordonnée et efficiente. Si ce n'est pas le cas, la structure de gestion de la dette doit s'appuyer sur les prévisions de trésorerie pour actualiser sa stratégie d'émission et ses plans d'emprunt, et informer l'UGT et le GCT des ressources disponibles.

II. Exemples de pratiques en matière de structures institutionnelles de gestion de la trésorerie

A. MALI : cadre institutionnel et structuration de la gestion de la trésorerie

222. La GT est organisée autour de structures et de comités qui constituent un cadre de concertation, de suivi et de décision au titre de l'exécution financière du budget. Ce cadre organisationnel permet l'élaboration du PT qui accompagne le projet de LF, son suivi et ses mises à jour en exécution ainsi que le déploiement des prérogatives du ministre des finances qui l'habilite à « subordonner l'utilisation des crédits par les ordonnateurs aux disponibilités de trésorerie de l'Etat » ou d' « annuler un crédit pour prévenir une détérioration des équilibres budgétaires et financiers », conformément aux prescriptions de la loi 2013-028 du 11 juillet 2013 relative aux LF.

223. Les autorités ont mis en place un cadre de concertation sur les plafonds d'engagement dans une logique de mise en cohérence avec le plan prévisionnel de trésorerie. Institué par la décision n°0152/MEF-SG du 25 octobre 2010, ce cadre regroupe le Budget, le Trésor et certains ministères sectoriels. Il procède à l'examen, en début d'année, des flux mensuels de trésorerie sur la base des prévisions de recettes et des dépenses budgétaires dans une démarche de coordination entre l'exécution des opérations budgétaires et la fixation

des plafonds d'engagement. Le ministère des finances prépare également le plan annuel mensualisé d'intervention sur les marchés financiers en collaboration avec UMOA -titres et la BCEAO.

224. Le Comité de trésorerie, organe de pilotage et de prise de décisions. Dans le cadre du suivi de l'exécution du PT, un CT présidé par le ministre de l'Economie et des Finances, se réunit de manière hebdomadaire pour faire le point sur les réalisations des recettes et des dépenses et l'affectation des ressources aux dépenses prioritaires. Ce comité est composé notamment, du Trésor, du Budget, des régions financières, de la BCEAO et certains établissements publics dont les Caisses de Sécurité Sociale. Dans cette configuration, le secrétariat du comité de trésorerie est assuré par l'ACCT.

225. Le Comité d'exécution du PT hebdomadaire est l'organe de mise en œuvre de la GT. Une réunion quotidienne de suivi de l'exécution du plan hebdomadaire de trésorerie se tient au sein de la DNTCP. Elle est présidée par le Directeur National du Trésor et de la Comptabilité Publique et comprend l'Agent Comptable Central du Trésor, le Receveur Général et le Payeur Général du Trésor. Elle joue le rôle du comité technique de gestion de la trésorerie. Elle fait quotidiennement le point sur les encaisses disponibles et leur affectation aux dépenses prioritaires.

B. Côte d'Ivoire: cadre institutionnel et fonctionnement du Comité de trésorerie

226. Le Comité Monétaire, Economique et Financier (CMEF), au niveau du Ministère de l'Economie et des Finances, supervise la situation de trésorerie. Il est régi par l'arrêté n°255/MEF/DGE/DGA-DV du 11 juillet 2017. Présidé par le Ministre de l'Economie et des Finances, il comprend son Directeur de Cabinet (vice-président) et les DG de l'Economie, du Trésor et leurs conseillers. Le CMEF se réunit chaque mardi pour, notamment, faire le point sur la situation de la trésorerie et examiner les mesures permettant de disposer des disponibilités requises à bonne date. Il veille également à la cohérence entre les actions de la DGTCP et celles de la DGE.

227. Le Comité du Suivi de la Trésorerie de la DGTCP exerce les fonctions d'un véritable comité technique de gestion de la trésorerie. Régi par la Décision 01714/MEF/DGTCP/DDPD-DEMO du 15 février 2017, il se réunit tous les lundis, sous la présidence du DGTCP et son adjoint, vice-président. Il comprend le Directeur de la DDPD et les responsables des postes comptables principaux de la DGTCP. Il se réunit pour valider le PT de l'Etat, rationaliser les émissions de dette et, le cas échéant, décider du placement de la trésorerie excédentaire. Son principal objectif est de rechercher l'équilibre entre les entrées de ressources et les besoins de financement en vue d'assurer efficacement la couverture des engagements de l'Etat et de ses démembrements.

228. Dans une démarche visant à s'aligner sur les bonnes pratiques internationales, la GT et de la GDP a été centralisée au sein de la Direction de la Dette Publique et des Dons (DDPD). La DDPD est explicitement chargée de la coordination et de la GTE, compte tenu du lien étroit entre la GT et celle de la dette. Une organisation appropriée a été mise en place au sein de la DDPD pour s'occuper des problématiques de trésorerie publique. La sous-direction de la gestion de la trésorerie (SDGT) a été créée, avec pour mission principale la préparation et l'exécution du PT de l'Etat, l'élaboration du calendrier des émissions de titres publics et la gestion des soldes de trésorerie.

229. La SDGT au sein de la DDPD est l'unité administrative qui élabore le PT et en assure le suivi et la mise à jour. Elle élabore un PT sur la base de l'information régulièrement collectée au sein de comités ad hoc auxquels elle participe ou qu'elle organise. Le PT annuel, mensualisé élaboré par la SDGT est mis à jour quotidiennement grâce à l'information en provenance de l'ACCT, par courriel, sur les réalisations en encaissements et décaissements.

230. Au sein de la DGTCP, les compétences en matière de GT sont partagées entre le DDPD et l'Agent Comptable Central du Trésor (ACCT). L'ACCT, en qualité de comptable assignataire sur le Compte Unique du Trésor à la BCEAO, assure la gestion des liquidités de l'Etat. L'ACCT est la structure ayant accès à la position des liquidités de l'Etat à travers les informations sur la situation des comptes bancaires publics à la BCEAO. La DDPD devrait, dans les mêmes conditions, bénéficier d'un accès à ces informations, au-delà de toute distinction entre les activités de centralisation comptable et celles de GT. Cette articulation est en cours.

231. C'est dans le cadre de sa note d'orientation pour l'année 2021 que la DGTCP de Côte d'Ivoire rappelle que « l'innovation consistera à intégrer la gestion de la dette à celle de la trésorerie » Les différents comités de trésorerie créés auxquels la DDPD et la SDGT assistent lui permettent de capter l'information nécessaire à la mise à jour du PT, mais les mesures visant à réussir l'intégration de la GT et celle de la dette constituent un enjeu stratégique. Toutes les grandes directions du Ministère de l'Economie et des Finances participent à ces comités.

C. Burkina Faso : Dispositif organisationnel de gestion de la trésorerie

232. Le dispositif organisationnel est constitué de cadres de concertation chargés de donner les orientations et d'élaborer les outils de GT. Les principaux cadres de concertation sont (i) le Comité mensuel de suivi de l'exécution du budget et de la Trésorerie ; et (ii) le Comité hebdomadaire de trésorerie.

233. Un Comité mensuel de Suivi de l'exécution du budget et de la Trésorerie, présidé par le Ministre chargé des Finances. Chargé d'assurer une gestion optimale de la trésorerie de l'Etat, il comprend les responsables des principales directions du département des Finances et du Budget (DGI, DGD, DGTCP, DGB) et du Directeur national de la BCEAO. Ce Comité qui se tient en début de chaque mois (i) définit les orientations en matière d'exécution du Budget et de gestion de la trésorerie, (ii) arrête les plans annuels, trimestriels et mensuels de trésorerie, (iii) fait le point sur l'exécution du Budget en recettes et en dépenses et suit leur exécution, (iv) assure le suivi de l'évolution de la Position nette du Trésor (PNT), la Position nette du Gouvernement (PNG) et propose les mesures de redressement nécessaires.

234. Un Comité hebdomadaire de trésorerie, présidé par le Directeur Général du Trésor et de la Comptabilité Publique (DGTCP). Il regroupe les comptables principaux de l'Etat et les directeurs impliqués dans la gestion de la trésorerie. Le comité se tient chaque mardi pour examiner la situation des disponibilités de la trésorerie et les obligations financières auxquelles l'Etat doit faire face au cours de la semaine. Il est chargé essentiellement, i) d'assurer une gestion optimale de la trésorerie de l'Etat, ii) de définir les objectifs financiers à atteindre dans le cadre de l'exécution du budget, iii) d'arrêter le plan de trésorerie et suivre son exécution ; iv) de formuler toutes mesures relatives à la gestion de la trésorerie de l'Etat.

235. Des comités internes de trésorerie sont mis en place au niveau de chaque trésorerie régionale. Ils ont les mêmes attributions que le comité hebdomadaire de trésorerie au niveau central.

D. Guinée-Bissau : cadre institutionnel et fonctionnement du Comité de trésorerie

236. Une articulation entre le comité de trésorerie et le comité d'arbitrage des dépenses. Institué par le décret n°1/2017 du 25/01/2017, le Comité de Trésorerie est chargé d'évaluer et de valider les prévisions de recettes et le calendrier des dépenses arbitrées par le Comité technique d'arbitrage des dépenses budgétaires (COTADO). Le COTADO établit le lien entre la GT et la régulation budgétaire. Il a été créé par l'arrêté n°18/GMEF/2017 du 25 janvier 2017. Il est chargé d'examiner et de proposer les demandes de dépenses au CT sur la base des priorités et des ressources financières disponibles.

237. Une exécution budgétaire qui tient compte des capacités administratives. Dans un contexte caractérisé par de faibles capacités des administrations et une faible qualité de la gouvernance, l'organisation du CT articulé avec le COTADO a permis de créer une coordination entre l'exécution budgétaire et la GT. La plupart des pays des sous régions UEMOA ou CEMAC connaissent des insuffisances en matière d'informations sur les plafonds d'engagement, ce qui justifie l'intérêt qui doit être accordé à la coordination renforcée entre l'exécution des opérations budgétaires et la GT. Présidé par le ministre d'Etat chargé de l'économie et des finances, le CT se réunit une fois par semaine (le mardi). La DGTCP est chargée de la préparation du plan annuel mensualisé de trésorerie.

Composition du comité de trésorerie

238. La composition du CT était, jusqu'en septembre 2020, extrêmement large ce qui posait des problèmes d'efficacité des travaux. Composé de responsables de l'administration des finances, des représentants de la Présidence de la République et de la Primature, il comprenait aussi des représentants de la société civile, d'organisations professionnelles (organisation patronale, association professionnelle des banques...) et, à titre d'observateurs, des représentations des PTF. Cette composition, très ouverte, permettait une large participation et une information étendue, mais posait de sérieux problèmes dans l'organisation des travaux du CT.

239. La composition du CT a été profondément revue, en septembre 2020, afin de le rendre plus opérationnel. En application de l'arrêté n° 36/GMF/2020 du 10 septembre 2020, un CT plus resserré a été mis en place. Présidé par le ministre en charge des finances ou son représentant, il comprend les secrétaires d'Etat au budget et au trésor, les directeurs généraux du budget, du trésor, de la dette, des impôts, des douanes, des prévisions ainsi que du représentant du ministère de la Pêche et celui de la BCEAO.

Attributions du comité de trésorerie

240. Les principales tâches du CT sont nombreuses. Elles consistent à i) approuver le PT annuel, ii) établir sur la base du budget de l'Etat, approuver les PT, les ressources et les charges hebdomadaires et mensuelles actualisées ; iii) apprécier et valider le programme d'exécution des dépenses arbitrées par le COTADO, en fonction des ressources financières disponibles et des

priorités définies, iv) assurer le suivi de l'exécution du PT ; et v) assurer le suivi de la mise en œuvre des recommandations du Comité.

241. Le « COTADO », comité technique d'arbitrage des dépenses budgétaires, est caractérisé, dès sa création, par une composition réduite et à prédominance technique. Il fonctionne, en fait, en appui au CT. Il est chargé d'examiner les demandes de dépenses et procéder à un arbitrage au terme duquel une liste de dépenses est validée et soumise au CT. Présidé par le Ministre de l'Economie et des Finances, le COTADO, comprend les administrations du trésor, du budget, des marchés publics et du contrôle. Pendant la période d'arrêt des travaux du CT en préparation de sa restructuration, le COTADO a poursuivi ses travaux et assuré son rôle d'arbitrage des dépenses.

E. République du Cameroun : cadre institutionnel et fonctionnement du Comité de trésorerie.

242. La GT fait intervenir 2 comités et une structure administrative : Le Comité de trésorerie (CT) qui fixe les orientations et arrête les décisions en matière de pilotage et de gestion de la trésorerie, le Comité interne de Trésorerie (CIT) qui assure l'exécution des décisions et la Direction de la trésorerie. Au sein de la Direction Générale du Trésor et de la Coopération Financière et Monétaire (DGTCFM), la Direction de la trésorerie (DT) est chargée de la gestion quotidienne de la trésorerie de l'Etat, de l'élaboration, de la mise en œuvre, du suivi et de l'évaluation de la politique de gestion de la trésorerie.

243. Le Comité de trésorerie (CT) bénéficie d'une large participation. Il se réunit une fois par mois sous la présidence du MdF et regroupe les Secrétaires généraux du ministère des Finances et du ministère de l'Economie, les Directeurs généraux du ministère des finances (DGB, DGT, DGI, DGD), le Directeur National de la BEAC, le DG de la Société nationale des hydrocarbures du Cameroun (SNH), le DG de la Caisse Autonome d'Amortissement (CAA), le DG du Fonds spécial d'équipement et d'intervention intercommunale (FEICOM), le DG de l'Economie et de la programmation des investissements publics (Ministère de l'Economie, de la Planification et de l'Aménagement du Territoire -MINEPAT-).

244. Le Comité interne de trésorerie (CIT) à caractère technique, est l'organe d'appui au CT. Il regroupe les responsables des Directions générales et Directions du ministère des finances. Le CIT se réunit une fois par semaine pour faire le point sur la situation de trésorerie, affecter les ressources selon les priorités et décisions du CT, préparer les réunions et les décisions du CT. Il assure le secrétariat du CT.

245. La Direction de la trésorerie, prépare au début de chaque année un Plan annuel mensualisé de trésorerie sur la base des prévisions de recettes et dépenses de la LF votée et des rythmes et profils observés durant les périodes passées au titre du recouvrement des recettes et de l'exécution des dépenses. Le PT est approuvé par le CT. Il est actualisé chaque mois en fonction des réalisations de recettes et de dépenses. La Direction de la trésorerie prépare aussi au début de chaque année un plan annuel mensualisé d'intervention du Trésor sur le marché financier. La BEAC en informe les souscripteurs institutionnels. La direction de la trésorerie centralise toutes les données sur les disponibilités et la GT et en assure la gestion quotidienne. Le directeur général rend compte quotidiennement au ministre des Finances de la situation de la

Trésorerie, ce qui suppose une remontée régulière d'informations de tous les postes comptables à travers le pays.

III. Cadre institutionnel de gestion de la dette et du recours au financement

246. Le cadre institutionnel de GD est bâti autour du cadre normatif précis. Il comprend des règlements, des procédures, des conventions, des cahiers de charge et de textes divers, tel que présenté dans en annexe 4. L'expérience des pays qui ont mis en œuvre avec succès leur politique d'endettement et la documentation disponible aujourd'hui dans ce domaine montrent que le cadre institutionnel est indispensable à une bonne GDP. Ce cadre devrait être bâti autour des caractéristiques et bonnes pratiques suivantes.

A. Rappel des caractéristiques et bonnes pratiques

247. La GD implique plusieurs administrations, départements ministériels et structures, y compris en dehors de l'Etat. A cet effet, elle devrait être consacrée de préférence par une loi ou un décret de l'autorité compétente portant organisation de la politique d'endettement et fixant les principales orientations ci- après.

a) Fixation des objectifs généraux en matière d'endettement

248. Les Etats encadrent les activités de GD dans une loi spécifique sur la politique d'endettement public. L'objectif et les orientations de GD doivent y être indiqués de manière officielle et transparente. Cet objectif est de pourvoir aux besoins de financement de l'Etat et de ses obligations de paiement au moindre coût possible à long terme, en maintenant les risques à un niveau satisfaisant, tout en réalisant les autres objectifs des autorités, tels que le développement des marchés financiers par exemple²⁰.

249. Conformément à cette définition, une gestion efficace de la dette publique consiste à établir une stratégie permettant à l'Etat de mobiliser les ressources dont il a besoin et de réaliser ses objectifs en matière de coûts et de risques. Ainsi, pour être crédible, la stratégie de GDP devrait s'assurer que le niveau et rythme de croissance de la dette sont tolérables, que le service de la dette sera régulièrement rempli et que les objectifs de maîtrise des coûts et des risques fixés par les autorités seront réalisés. Toute stratégie de GD qui ne respecte pas cet encadrement expose le pays à un ensemble de risques dont les plus importants sont notamment de porter l'endettement public à un niveau excessif, de renchérir les coûts des emprunts publics et la pression sur les taux d'intérêt.

250. La stratégie de GD est essentielle pour assurer la viabilité de l'endettement et le développement d'un marché intérieur des titres d'Etat. Elle définit la composition souhaitée du portefeuille de la dette ainsi que le plan pour atteindre cette composition et opérationnalise les objectifs de GD. Ces objectifs consistent généralement à s'assurer que les

²⁰ Directives internationales pour la gestion de la dette publique de la Banque Mondiale et du Fonds Monétaire International.

obligations de paiement de l'Etat sont satisfaites au moindre coût possible tout en maintenant le niveau de risque prudent. La formulation d'une stratégie est un processus qui comprend huit étapes relevées dans le tableau 7 ci-dessous.

Tableau 16 : Etapes d'une stratégie de gestion de la dette

Etapes	Objectifs	Résultats
1. Objectifs et portée	<ul style="list-style-type: none"> • Identifier les objectifs essentiels de la SDMT et le champ couvert 	<ul style="list-style-type: none"> • Description claire des objectifs et définition des types de dette couverts par la SDMT (gouvernement central, banque centrale, collectivités locales).
2. Coûts et risque du portefeuille existant	<ul style="list-style-type: none"> • Identifier la SDMT actuelle, la dette échue, sa composition et calculer le coût initial et les indicateurs du risque de marché. 	<ul style="list-style-type: none"> • Informations détaillées sur la dette et le profil du service de la dette échue ainsi que les principaux risques de portefeuille
3. Sources potentielles de financement et leurs caractéristiques	<ul style="list-style-type: none"> • Identifier les sources de financement potentielles, leurs caractéristiques financières, y compris le coût et le risque. 	<ul style="list-style-type: none"> • Etablissement et description des caractéristiques financières de la liste des instruments potentiels intérieurs ou extérieurs. • Evaluation du potentiel des emprunts annuels liés à chaque instrument • Discussion/classification des instruments en fonction des caractéristiques coût/risque.
4. Cadrage macroéconomique et scénarios des variables de marché	<ul style="list-style-type: none"> • Identifier les projections de référence liées aux variables des politiques budgétaires et monétaires clés, les taux du marché, les principaux risques, contraintes et implications pertinentes de la formulation de la SDMT. 	<ul style="list-style-type: none"> • Scenarios de base (Projections macroéconomiques, Projections des taux de change et des taux d'intérêt.
5. Vulnérabilités, risques et contraintes structurels	<ul style="list-style-type: none"> • Revue des facteurs structurels qui, potentiellement influencent la direction désirée de la SDMT sur le long terme (LT). 	<ul style="list-style-type: none"> • Articulation des facteurs structurels de LT, par exemple les vulnérabilités des cours des matières premières, la composition de la dette, la variation dans l'accès au financement concessionnel en fonction de l'accroissement du niveau des recettes
6. Analyse des stratégies alternatives	<ul style="list-style-type: none"> • Identifier, analyser et évaluer les performances des stratégies éventuelles de gestion de la dette, et choisir un petit nombre de stratégie de référence y relative. 	<ul style="list-style-type: none"> • Comparaison des stratégies sur la base d'une analyse de coûts et de risques, et par rapport aux objectifs fixés en matière d'endettement. • Conclusions sur les coûts et implications des diverses stratégies d'endettement • Identifier une stratégie préférée et quelques alternatives à soumettre aux décideurs.
7. Consultation	<ul style="list-style-type: none"> • Cohérence de la SDMT avec la politique budgétaire et monétaire et les objectifs de développement du marché financier. 	<ul style="list-style-type: none"> • Communication avec les autorités budgétaire et monétaire sur les implications de la SDMT. • Un document de stratégie détaillant les coûts et les risques, et description de l'impact de la stratégie sur la soutenabilité budgétaire et le développement du marché financier • Consultation des acteurs du marché sur la faisabilité de la stratégie.
8. Approbation et communication de la stratégie retenue	<ul style="list-style-type: none"> • Présenter les stratégies alternatives et de référence à la plus haute autorité responsable. • Proposer la stratégie de référence pour approbation. • Informer le grand public pour améliorer la transparence et la redevabilité de la gestion de la dette. 	<ul style="list-style-type: none"> • Un document décrivant la stratégie retenue accessible au grand public (rapport SDMT) • Un document de stratégie servant de référence pour évaluer périodiquement les performances de gestion de la dette.

Source : Mission

251. Chaque Etat désigne une autorité unique en charge de négocier et signer tous les accords de prêts et accords de créances au nom de l'Etat²¹. Cette pratique tient du fait que la GDP peut avoir des répercussions importantes sur les finances publiques sur un horizon à moyen et long terme et mériterait donc une meilleure coordination des activités d'emprunt. Cette entité doit, notamment, se coordonner avec la structure en charge du pilotage des partenariats public-privé et de l'analyse des risques budgétaires (DGB, Direction des partenariats public-privé, etc.) afin de capter toute l'information financière relative aux engagements et passifs conditionnels (générés par les conventions de PPP, les garanties et avals octroyés, etc.), et les intégrer dans une analyse exhaustive de la dette publique.

252. Outre l'identification du Ministre compétent à engager l'Etat, les points ci-dessous doivent être bien clarifiés :

- les buts pour lesquels les emprunts doivent être réalisés;
- l'obligation faite au Ministre de produire une stratégie de dette déclinant d'une part les emprunts qu'il prévoit contracter, ainsi que les mesures qu'il prévoit de prendre à l'égard de la GDP;
- l'exigence de rendre compte des emprunts qu'il a contractés et, d'auditer les procédures utilisées et des mesures prises dans le cadre de la GDP;
- les procédures à suivre dans le cadre de l'octroi des garanties et avals.

b) Définition des responsabilités et des rôles en matière de gestion de la dette et séparation des fonctions

253. Il est nécessaire pour les Etats de déterminer clairement les compétences des organes ou institutions intervenant dans la définition et la mise en œuvre de la politique d'endettement public et de GD. La distinction entre les responsabilités en matière de gestion budgétaire (intégrant l'analyse des risques budgétaires) et de GD doit être affirmée, y compris une définition claire des compétences en matière de négociation, d'analyse et de conclusions de nouveaux financements, d'émission et de GD et des titres publics. A cet effet, les rôles et responsabilités des institutions et des acteurs impliqués dans la gestion de la dette (Ministère des Finances, Banque Centrale, Parlement, Cour des comptes dans son rôle de conseil au Parlement, etc.) ainsi que le cadre organisationnel de cette gestion doivent être clairs et précis, et les structures de coordination des activités de la dette identifiées. L'encadré 7 ci-dessous présente les fonctions de gestion budgétaire et de GD.

²¹ Article 11 du règlement n°12/07-UEAC-186-CM-15 du 19 mars 2007 portant cadre de référence de la politique d'endettement public et de gestion de la dette dans les Etats membres de la CEMAC.

Encadré 10: Gestion budgétaire et gestion de la dette

Dans le cadre de la mise en œuvre des fonctions de gestion budgétaire et de GD, les autorités budgétaires doivent fixer, en fonction des objectifs de GD, le niveau d'endettement souhaité, tandis que le gestionnaire de la dette propose la meilleure manière de financer ce besoin et de contribuer au développement du marché des capitaux.

La gestion budgétaire voire des engagements est un élément clé de gestion efficace de la dette. La disponibilité d'un budget est ainsi nécessaire pour déterminer le besoin de financement de l'Etat.

En effet, une mauvaise gestion budgétaire peut avoir des incidences sur l'efficacité de la GD dans la mesure où les recettes et dépenses budgétaires influent sur le niveau de dette à émettre. Lorsque ce niveau est excessif, les investisseurs pourraient, par exemple demander une prime de risque, donc contraindre les gestionnaires de dette à ne plus émettre les titres dans les échéances souhaitées, et par conséquent obtenir la composition de dette souhaitée.

Une gestion inefficace de la dette peut aussi mettre en péril la mise en œuvre de la gestion budgétaire. Un portefeuille de dette mal structuré, en termes d'échéance et de taux d'intérêt peut augmenter le coût de la dette et forcer le gouvernement à annuler certaines dépenses budgétaires afin de rencontrer ses obligations en matière de dette.

Les fonctions de gestion budgétaire et GD sont intimement liées et nécessitent un fort besoin de coordination et d'échanges d'information. Les décisions budgétaires comportent la prévision d'un déficit à financer par endettement qui lie la GD. Les gestionnaires de la dette doivent faire connaître aux autorités budgétaires leurs opinions sur les coûts et risques associés aux besoins de financement et au niveau de l'endettement et veiller à la prise en compte du processus d'endettement dans le cadrage macro budgétaire, c'est-à-dire comment combler en cours d'exercice, un déficit de trésorerie/budgétaire.

Source : Mission

254. Une gestion efficace de la dette publique nécessite une structure organisationnelle semblable à celle retrouvée dans les banques d'investissement. Dans ce cadre, les activités des structures en charge de la GDP sont regroupées autour des fonctions de front office, middle office et back office dont les activités sont retracées dans le tableau 5 ci-dessus.

255. Lorsque les fonctions de GD ne sont pas regroupées au sein d'une même structure, les rôles, les responsabilités et les objectifs des acteurs et structures de la chaîne de la dette doivent être d'autant plus clarifiés. Cette clarification est indispensable pour éviter des duplications de fonctions et de responsabilités, des conflits de compétences liés aux chevauchements, réduire les incertitudes et les risques opérationnels, renforcer la crédibilité de la GD à travers une bonne information sur les orientations des pouvoirs publics et éviter les conflits d'objectifs et de responsabilités à divers niveaux de la GD.

256. Les objectifs de GD sont mieux réalisés quand les activités afférentes sont regroupées dans une seule structure autour des fonctions de front office, middle office et back office. Les responsabilités opérationnelles des tâches dites de front office, middle et de back office sont séparées pour promouvoir l'indépendance desdites fonctions en distinguant le suivi du cadre de gestion de risques et l'exécution des transactions. Les agents en charge de ces tâches doivent se rapporter à des hiérarchies différentes. L'organisation en Côte d'Ivoire suit ce modèle (voir encadré 8 ci-après).

Encadré 11: Organisation des fonctions de gestion de la dette et de gestion de la trésorerie en Côte d'Ivoire

Les fonctions de gestionnaire de la dette et de gestionnaire de la trésorerie sont assurées en Côte d'Ivoire par une entité unique, la Direction de la Dette Publique et des Dons. A cet effet, cette direction est organisée en front, middle et back office selon le schéma suivant :

- **En front office** : Activités liées à la mobilisation des fonds (01 sous-direction, la Sous-direction de la mobilisation et des dons (SDMED)) ;
- **Pour le middle office** : Activités liées à la GT et aux études et analyses (02 sous directions, la sous-direction de la gestion de la trésorerie (SDGT) et la sous-direction des études et des analyses (SDEA);
- **En back office** : Activités liées aux tirages, des remboursements, et du suivi des prêts rétrocédés ou garantis de la dette du secteur public et des partenariats publics privés (03 sous directions, la sous-direction des tirages et du suivi des emprunts intérieurs (SDTSEI), la sous-direction du règlement de la dette (SDRD) et la sous-direction des prêts rétrocédés, garanties et partenariat publics privés,).

L'activité de GD et de GT est encadrée par un cadre organique et institutionnel qui comprend le Comité National de la Dette Publique (CNDP), le Comité de Trésorerie de la Primature, le Comité Monétaire, Economique et Financier, le Comité de Suivi de la Trésorerie et la Réunion technique de Trésorerie de la Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest.

La coordination entre les fonctions de la GD et de la GT transparait à travers l'élaboration du PT aussi bien dans son volet Ressource (financement) et que dans son volet Dépense

Au niveau du financement, le niveau de l'endettement issu du gap budgétaire est déterminé au cours de l'élaboration du budget de l'Etat. Une stratégie de mobilisation précisant les volumes de financement à mobiliser à l'intérieur et à l'extérieur, est par la suite élaborée par la SDEA dans le cadre du CNDP. Une fois que cette composition est arrêtée, elle est transmise à la SDMED pour élaborer un calendrier d'émissions des titres publics en liaison avec la SDGT. L'exécution du calendrier fait aussi objet de suivi par la SDGT, qui, en cas de gap de trésorerie procède à la mobilisation de ressources de trésorerie ou à des placements en cas de détention de trésoreries oisives.

Pour les prêts-projets, dons-projets et appuis budgétaires, des échanges réguliers d'informations sur les décaissements effectués par les bailleurs de fonds ont lieu entre la SDGT et la SDTSEI. Le suivi des soldes des comptes permet à la SDGT de capter l'arrivée de fonds. S'agissant des prêts rétrocédés ou garanties, la SDGT suit les versements des entreprises.

Au niveau des dépenses, la SDRD transmet en début d'année à la SDGT le service prévisionnel des échéances de dette qui lui permet d'élaborer le plan prévisionnel de trésorerie, puis chaque mois un planning des règlements de dette est envoyé afin d'assurer leur couverture à date.

Source : Constats et recommandations présentés lors du séminaire régional, organisé par FAD (FMI) en avril 2021, sur le système de GTE et la mise en œuvre du CUT

c). Limitation et contrôle des responsabilités en matière d'engagements contractuels directs ou conditionnels de l'Etat.

257. Fixer les limites et les modalités de contrôle des responsabilités en matière d'engagement contractuel direct ou d'aval de l'Etat est indispensable²². Il en est de même de

²² Dans plusieurs pays, la responsabilité de l'endettement de l'Etat n'incombe pas au seul Ministère des Finances et du Budget. D'autres ministères peuvent s'engager, comme le ministère du Plan, celui en charge des PPP ou

la définition et de la clarification des responsabilités en matière de négociation, d'émission et de gestion des emprunts intérieurs et des titres publics et des conditions dans lesquelles les collectivités territoriales et entreprises publiques peuvent s'endetter tant à l'extérieur qu'auprès du marché financier, qu'en matière de signature de conventions de partenariat public-privé.

d). Champ de la politique d'endettement et exhaustivité

258. Le périmètre couvert par la politique d'endettement et les structures qui y interviennent devraient clairement précisés. Il couvre toutes les catégories de dons et de dettes, notamment la dette directe ou avalisée, la dette directe des entreprises publiques, la dette privée non garantie, la dette extérieure et intérieure, les passifs conditionnels ou obligations passives²³.

e). Flux d'information, transparence et information du public

259. Une bonne organisation des flux d'informations entre les différents acteurs de la chaîne de la dette est nécessaire pour permettre une gestion prudente et efficace de la dette. A cet effet, la circulation des informations devrait reposer sur des procédures claires de suivi, de contrôle et de communication des résultats, afin de favoriser l'atteinte des objectifs de la politique d'endettement.

260. Une définition claire des objectifs, des orientations et des résultats de la GD et leur diffusion auprès des marchés, du public et des partenaires sont fondamentales pour le développement harmonieux du marché des titres publics. Elles permettent aux intervenants sur ce marché d'apprécier les risques financiers inhérents à chaque pays et pour encourager une plus grande participation des investisseurs et aider à terme l'Etat à abaisser le coût du service de la dette publique.

261. La transparence des opérations est un élément important du système de GD. Elle est appréciée à plusieurs niveaux, notamment (i) la clarification des rôles, responsabilités et objectifs des organismes chargés de la GD, (ii) la clarté des procédures de circulation des flux d'informations entre les différents acteurs de la chaîne de la dette, (iii) l'information du public sur les orientations et objectifs de la GD, y compris la dette de marché et (iv) l'information du marché financier sur les activités budgétaires passées, actuelles et à venir ainsi que sur la position financière consolidée de l'Etat.

262. Le principe de transparence nécessaire à la bonne exécution de la stratégie d'émission requiert que le gouvernement, en tant qu'émetteur, consulte régulièrement ses investisseurs pour s'assurer de l'intégrité de son marché. La communication avec les participants au marché permettra de créer une atmosphère de confiance et renforcera la

encore le Ministère des Affaires étrangères et de la coopération. Dans les bonnes pratiques, il importe que le MFB soit destinataire de l'ensemble des contrats conclus par les autres ministères et aboutissant à un alourdissement de l'endettement de l'Etat. Idéalement, c'est le MFB qui doit seul avoir la signature.

²³ Les passifs conditionnels représentent des créances financières sur l'Etat qui ne sont pas encore matérialisées mais sont susceptibles de se traduire par des obligations financières dans certaines circonstances. C'est le cas notamment de la dette avalisée des entreprises publiques, de la dette non avalisée des entreprises dont l'Etat est le principal actionnaire, du coût des restructurations et de privatisations des entreprises publiques ou établissements financiers en difficultés, etc.

crédibilité du gouvernement. Une collaboration étroite avec les participants au marché telle que rappelée dans l'encadré 9 ci-dessous, aidera également le gouvernement à mieux comprendre les préoccupations du marché, y compris les contraintes de certains investisseurs, les sources potentielles de la demande, la dynamique des taux d'intérêt sur le marché et d'autres informations essentielles à la gestion du portefeuille de dette publique.

Encadré 12 : Mécanisme de dialogue du Trésor Public du Cameroun avec les Intermédiaires de marché

Le Trésor Public du Camerounais a mis en place un mécanisme de dialogue avec ses spécialistes en valeurs du Trésor (SVT). Une rencontre en plénière est organisée tous les troisièmes vendredi du mois pour discuter des questions d'ordre stratégique et opérationnel.

Au cours de ces réunions, le Trésor Public recueille les avis des SVT sur des questions d'ordre stratégique très précises notamment les nouvelles initiatives que le gouvernement compte introduire en gestion de la dette et les modalités de mise en œuvre de son plan d'emprunt, etc.

Cette consultation a généralement lieu lors du processus d'élaboration du document de la stratégie de dette à moyen terme et des calendriers prévisionnels d'émission des titres publics.

Les sujets discutés incluent également les transactions effectuées par les SVT sur le marché secondaire, les prix auxquels s'échangent les titres, le calendrier d'émission et les montants des émissions.

La Caisse autonome d'amortissement et les autres administrations (Direction Générale du Budget, Direction de la Prévision, Ministère de l'Economie, de la Planification et de l'Aménagement du Territoire, Direction de la Coopération Financière et Monétaire, Banque Centrale, etc...) impliquées dans la chaîne de gestion de la dette assistent à cette réunion.

Source : Décision portant création, organisation et modalités de fonctionnement du cadre permanent de concertation entre le Ministère des Finances et les SVT

263. Selon les meilleures pratiques, les Etats diffusent régulièrement à l'attention des partenaires les résultats de la politique d'endettement. Dans ce contexte, les gestionnaires de la dette devraient publier régulièrement des informations sur la situation financière de l'Etat, l'encours et la composition de la dette Publique, les conventions de partenariats public-privé en cours, les actifs financiers de l'Etat, notamment leur ventilation par monnaies, la structure de leurs échéances et leurs taux d'intérêt ainsi que des informations sur les mouvements financiers.

264. Cette information est souvent contenue dans un rapport (trimestriel) succinct qui fait le compte rendu des faits saillants et des détails de la performance financière de l'Etat (présentation des revenus et charges et détermination du solde budgétaire de la période). Dans la plupart des pays avancés, le rapport est accessible sur le site Internet du ministère des finances. Dans un marché embryonnaire comme celui de la CEMAC et de l'UEMOA, la publication d'un tel document est importante pour rassurer les investisseurs, attirer de nouveaux investisseurs et dissiper des rumeurs de difficultés financières de l'Etat.

Encadré 13 : Bulletin mensuel de la dette de la Caisse Autonome d'Amortissement du Cameroun

La Caisse Autonome d'Amortissement²⁴ du Cameroun est la structure de gestion de l'ensemble des fonds d'emprunts publics de l'Etat et de ses démembrements, des organismes publics et parapublics, des collectivités locales.

Elle assure le Secrétariat Permanent du Comité National de la Dette Publique (CNDP), créé par Décret N°2008/2370/PM du 04 août 2008, dont les principales missions sont de coordonner et de suivre la mise en œuvre de la politique nationale d'endettement public et de GDP, de veiller à sa mise en cohérence avec les objectifs de développement et la capacité financière de l'Etat.

La CAA présente mensuellement un bulletin relatif à la conjoncture mensuelle de la dette publique du Cameroun qui retrace l'évolution des principaux agrégats de la dette publique sur la période. Ce bulletin est structuré en 05 parties à savoir:

- l'environnement économique international et national;
- l'encours de la dette du secteur public (dette extérieure, dette intérieure, dette avalisée, dette des entreprises et établissements publics avalisée ou non avalisée);
- le service de la dette (dette extérieure, dette intérieure, restes à payer);
- l'évolution des engagements et des nouveaux emprunts (nouveaux d'engagement signés, soldes engagés non décaissés, décrets d'habilitation) ;
- les indicateurs d'endettement (principaux indicateurs de la dette Publique, répartition du portefeuille par devises).

Source : Caisse Autonome d'Amortissement du Cameroun

265. Le maintien d'une présence régulière sur le marché est indispensable pour le bon fonctionnement du marché. En application de ce principe, les Etats doivent recourir à des émissions de même ordre de grandeur à intervalles réguliers. Des émissions régulières augmenteront la chance du Trésor de combler tous ses besoins de financement (montants moins élevés émis fréquemment), fournir de la liquidité au marché et au fil du temps réduire son coût de financement.

266. L'engagement à tenir des émissions régulières peut contraindre le Trésor à émettre en dehors des périodes de besoins de financement. Ce qui amènera le Trésor à détenir, par moments, des excédents de trésorerie. Pour réduire le coût net du maintien de ces encaisses, la plupart des Trésors mettent en place un cadre qui leur permet de placer les soldes excédentaires (par rapport aux besoins quotidiens prévus) dans des dépôts à terme pour des échéances d'un à plusieurs jours.

f). Evaluation et contrôle

267. Les activités des structures de GD doivent faire l'objet d'une évaluation constante. Cette évaluation permet de vérifier leur conformité avec les objectifs des pouvoirs publics, l'évolution de l'environnement institutionnel et les changements intervenus au niveau des pratiques internationales. Elle est à la fois interne et permanente pour permettre d'apporter plus

²⁴ La Caisse Autonome d'Amortissement a été créée par Décret présidentiel N°85/1176 du 28 Août 1985, et réorganisée par le Décret N°2019/033 du 24 janvier 2019.

de souplesse aux dispositifs existants, de réduire le coût des réformes institutionnelles et d'identifier les nouveaux domaines prioritaires pour le renforcement des capacités et, d'autre part, externe, pour accroître la transparence et la gouvernance sur la GDP. Des procédures de vérification et un contrôle de risque interne doivent être mises en place afin de s'assurer que les opérations sont exécutées dans les limites approuvées.

268. A ce titre, le renforcement et le déploiement des dispositifs et instruments de contrôle interne et d'audit, recommandés notamment par les guides régionaux de contrôle interne (ex. guide du contrôle interne comptable en zone UEMOA et en zone CEMAC), doivent être réalisés par tous les acteurs concernés, afin d'identifier et de circonscrire les risques les plus significatifs, et garantir la maîtrise des risques dans la mise en œuvre des fonctions financières de l'Etat.

B. Cadre institutionnel de gestion de la dette

a) Qualité de l'administration

269. Le cadre institutionnel doit être assis sur les préoccupations et bonnes pratiques ci-dessus rappelées. Ces bonnes pratiques rassurent les contreparties et renforcent la robustesse et la crédibilité du système financier. Une bonne GDP exige une structure institutionnelle qui précise les rôles et responsabilités des différents intervenants. Différentes approches sont utilisées pour organiser les activités de gestion de la dette à savoir, la centralisation des activités au Ministère en charge des Finances, le partage des responsabilités entre le Ministère en charge des Finances, le Ministère en charge du Budget, le Ministère du Plan et/ou la BC et la création d'un bureau autonome de GD, etc.

270. Quelle que soit l'organisation retenue, il est essentiel de préciser les rôles et responsabilités de chaque organisme pour une meilleure coordination des actions et circulation de l'information et que les compétences des différents acteurs soient clairement délimitées. La centralisation des activités de GD au sein d'une structure unique rattachée au Ministère en charge des finances est recommandée et présente beaucoup plus d'avantages que les autres schémas. Ces avantages sont retracés dans l'encadré 14 ci-dessous.

Encadré 14: Avantages de la gestion centralisée de la dette publique

Une gestion centralisée de la dette offre de nombreux avantages dont le dénominateur commun est de diminuer le coût de financement de la dette publique.

La centralisation permet :

- de prendre des décisions plus efficaces: la centralisation de la gestion de la dette offre la possibilité d'analyser l'éventail complet des diverses sources de financement possibles avant d'en retenir une. Elle permet aussi une meilleure compréhension des développements dans les différents marchés concernés puisqu'ils s'influencent tous mutuellement;
- d'affiner l'analyse des risques : certains risques se compensent, d'autres risques se cumulent. Il est donc nécessaire d'évaluer les risques globalement. Ceci requiert un centre unique d'analyse et de décision ;
- de réaliser des économies d'échelle : la centralisation réduit le nombre de personnes impliquées dans la gestion de la dette⁵¹. Elle élimine la duplication et/ou réconciliation des données produites par différents centres de gestion.

L'utilité d'une gestion centralisée de la dette augmente pour deux raisons supplémentaires lorsque la dette est financée par l'émission de titres publics.

- L'Etat emploie des intermédiaires (les SVT) pour placer sa dette. Les SVT ont à juste titre le souci d'avoir un interlocuteur unique. Par ailleurs, un interlocuteur unique est utile également pour l'émetteur en vue d'assurer une gestion efficace de sa relation avec les SVT. Il est essentiel que cette relation soit bien gérée en sorte que les SVT soient motivés pour remplir leurs obligations. Or, l'Etat utilise les mêmes partenaires dans les marchés court et long terme;
- L'Etat se finance auprès d'un nombre élevé d'investisseurs. La centralisation de la gestion de la dette donne à ceux-ci une meilleure lisibilité de la stratégie appliquée. La confiance du marché dans la qualité de la gestion de la dette s'en trouve renforcée.

Source : Plan de réformes en matière de gestion de la dette publique, Banque Mondiale, Gabon, 2013

271. Si la dette publique est gérée par plusieurs structures (moins recommandé), il est indispensable de veiller à :

- créer une structure de coordination (Comité de la dette) des activités conduites par les différentes structures. Les attributions de ladite structure sont retracées dans l'encadré 6 ci-dessous ;
- veiller à l'opérationnalité de l'instance de coordination en place;
- rattacher l'entité principale (en charge du middle office et du back office) au ministère des finances (responsable de suivi des engagements de l'Etat);
- formaliser la répartition des tâches entre les différentes structures ;
- gérer la dette sur la base d'une stratégie développée et acceptée par les différentes administrations et organismes impliqués dans le processus d'endettement et de GDP;
- respecter les objectifs, les instruments choisis et le schéma de financement arrêté par la SDMT.

272. Une structure autonome de GD (agence, caisse, office...) permet d'attirer des ressources humaines de qualité et d'améliore le circuit de collecte des informations sur la dette.

Encadré 15 : Attributions de la structure de coordination²⁵

La structure de coordination est notamment chargée :

- Elaborer la stratégie nationale en matière d'endettement et de gestion de la dette publique ;
- de suivre la mise en œuvre de la stratégie nationale en matière d'endettement et de gestion de la dette publique ;
- d'assurer la coordination des actions des administrations et des organismes intervenant dans le processus d'endettement et de gestion de la dette publique ;
- de s'assurer du respect des orientations et objectifs du gouvernement en matière de soutenabilité des finances publiques et de viabilité de la dette publique ;
- de veiller au respect de la réglementation en matière de gestion de la dette publique ;
- d'émettre un avis motivé sur tout projet d'emprunt intérieur et extérieur et de demande de garantie octroyée par l'Etat ou ses démembrements ;
- de veiller au partage et à la transmission de l'information entre les structures et tous autres administrations et organismes participant au processus d'endettement et à la gestion de la dette publique.

La saisine de la structure de coordination pour avis est obligatoire pour tout projet d'emprunt intérieur et extérieur et de demande de garantie publics. L'avis motivé visé ci-dessus prend notamment en compte les éléments suivants :

- l'intérêt de l'emprunt pour l'Etat membre ;
- l'impact du nouvel endettement sur le service et la viabilité de la dette publique ;
- la compatibilité avec la stratégie d'endettement public.

Source : Mission

b) Gestion des opérations internes

273. La structure en charge de la gestion de la dette publique est organisée de manière fonctionnelle. Il doit y avoir une séparation nette des fonctions de front, middle et back office et une bonne articulation des responsabilités entre les différents services, l'application des procédures claires de gestion à travers la mise en place d'un manuel de procédures:

274. Sur le plan de la spécialisation fonctionnelle, séparer l'organisation de la GD en front, middle et back-office permet (i) une meilleure gestion et un meilleur contrôle des risques - en particulier la séparation des front/back (ii) la spécialisation et (iii) évite les doublons administratifs.

275. Au cas où plusieurs structures sont impliquées dans le processus de GD (départements ministériels, démembrements de l'Etat, Comité national de la dette Publique...), il

²⁵ Article 9 des Règlements n° 09/2007/CM/UEMOA du 04 juillet 2007 et n°12/07-UEAC-186-CM-15 du 11 Mars 2007 portant Cadre de référence de la politique d'endettement public et de gestion de la dette publique dans les Etats membres de l'UEMOA et de la CEMAC.

est important de définir de façon claire les attributions et missions de celles-ci (voir Tableau 7 ci-dessous), de mettre en place une structure de coordination et de désigner la structure principale de GD (Ministère en charge des finances, Banque centrale, Caisse autonome...).

Tableau 17 : Attributions des structures impliquées dans la gestion de la dette

Rôle du CNDP	Rôle des autorités et administrations en charge de la GFP	Rôle de la banque centrale
<ul style="list-style-type: none"> • Présidé par le ministre des Finances; • Son rôle principal est l'approbation de la SDMT et du PAF; • Mandater les responsables de l'exécution de la SDMT; • Fixer des cibles et des objectifs et suivi de la performance; • S'assurer que la SDMT est conforme aux orientations de la politique macroéconomique et fiscale et n'entre pas en conflit avec la politique monétaire; • Assurer le suivi de la réalisation et de l'actualisation si nécessaire de la SDMT; • Aider à renforcer l'indépendance opérationnelle des gestionnaires de la dette, en réduisant le risque d'ingérence dans les décisions de gestion de la dette une fois la stratégie définie ; • Assurer le rôle de coordination des travaux de gestion de la dette y compris l'émission des titres publics. 	<ul style="list-style-type: none"> • Analyse de viabilité de la dette; • Analyse des risques budgétaires ; • Détermination des besoins de financement dans le cadre de la planification budgétaire ; • Exécution du budget (partage du flux en cours d'année avec toutes les entités impliquées dans la gestion de la dette et de la trésorerie). 	<ul style="list-style-type: none"> • Contribution à la politique et la SDMT (Fournisseur des informations du marché); • Exigences opérationnelles (éviter les signaux confus destinés aux participants du marché ou des transactions concurrentes); • Partage des prévisions de flux de trésorerie (la banque fournit également des services bancaires et de comptabilité).

Source : Mission

276. La gestion de la dette peut ainsi être localisée au Ministère des Finances ou en dehors. Le tableau 18 ci-dessous relève les avantages de ces différents modes de gestion.

Tableau 18 : Avantages à loger la gestion de la dette au sein et en dehors du Ministère des Finances

Gestion de la dette au Ministère des Finances	Gestion de la dette hors du Ministère des Finances
<ul style="list-style-type: none"> • Les interactions étroites entre l'émission de la dette et les fonctions de prévision économique et financière du ministère ; • Les besoins des prévisions de service de la dette dans les calculs budgétaires ; • Les informations sur le solde de trésorerie pour la détermination et la mise à jour du programme d'emprunt de l'Etat, établir la culture de risque appropriée (incluant la fonction d'analyse des risques budgétaires); • Pour veiller à ce que les gestionnaires de la dette aient également une bonne compréhension des considérations des politiques publiques en plus des compétences techniques; • Il est souvent plus efficace et moins risqué de développer ces interdépendances au sein du Ministère des Finances. 	<ul style="list-style-type: none"> • Le Ministère des finances peut donner la priorité à la prévision économique, l'exécution du budget et l'analyse des propositions de dépenses, au détriment de la gestion de la dette. • Pourrait encourager une approche plus transparente du recrutement, des salaires, de la formation, des systèmes ainsi que de l'évaluation et du compte rendu des résultats. • Séparer les conseils de politique fiscale des décisions concernant la gestion de la dette

Source : Mission

277. Si la gestion de la dette publique est assurée par la banque centrale (par exemple les services d'enregistrement et d'adjudication des titres) pour le compte de l'Etat, la BC joue le rôle d'agent financier de l'Etat et, à ce titre, les responsabilités et compétences attendues de chaque partie sont formalisées dans une convention.

c) Les ressources humaines

278. La GD exige la disponibilité d'un personnel qualifié ayant à la fois des compétences administratives, techniques et financières. Cette organisation qui permet un meilleur contrôle des opérations est indispensable pour la gestion des opérations internes. Elle prend en compte les divers acteurs qui interviennent dans le processus d'emprunt. Elle doit être assurée par une équipe multidisciplinaire minimale composée de :

- **Macro économistes** qui apportent des connaissances sur les taux d'intérêt et de change, sur les implications économiques des options de politiques alternatives, et suivent l'évolution des marchés ;
- **statisticiens** qui collectent et structurent les données sur les transactions existantes, les conditions économiques dans le pays ainsi que les marchés financiers;
- **comptables** chargés de la vérification des transactions existantes ainsi que de la mobilisation des fonds dans les conditions et selon les modalités prévues;
- **experts financiers** qui doivent analyser et évaluer les différentes offres financières et apporter leur assistance à la structuration des offres de l'Etat. Les activités de front et middle office sont mises en œuvre par les experts financiers et les macro-économistes. Les comptables et les statisticiens sont surtout concernés par les activités de back office.

279. Au Cameroun, la GD est assurée par une équipe pluridisciplinaire composée de compétences ci-dessus relevée.

d) Système informatique de gestion

280. La GD s'appuie sur un système informatique précis et complet, muni des dispositifs de sécurité requis et de code de conduite visant à éviter les conflits d'intérêts. C'est essentiel non seulement pour produire des statistiques et assurer le paiement du service de la dette selon l'échéancier, mais aussi pour améliorer la qualité des rapports d'exécution du budget et la transparence des comptes publics. Le système informatique de gestion doit pouvoir saisir tous les flux de trésorerie pertinents, et faire partie intégrante du système comptable de l'administration.

e) Audit de la gestion de la dette

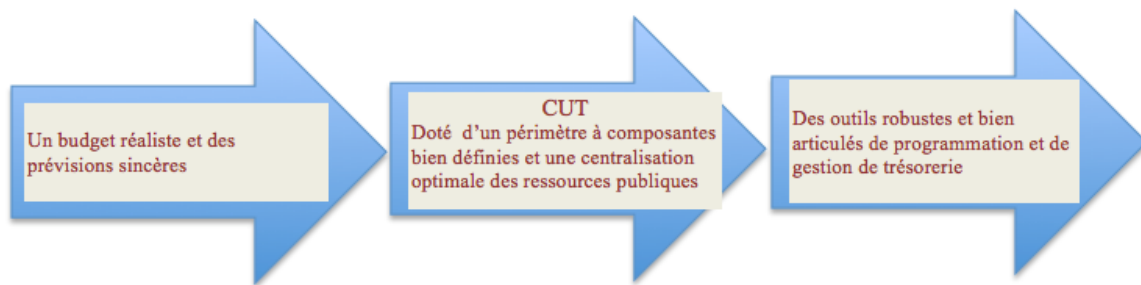
281. La mise en place des pratiques administratives et des procédures et organes d'audit robustes et la pratique régulière des audits sont recommandées pour garantir une gestion prudente et efficiente du portefeuille de la dette et renforcer la crédibilité de l'Etat. Ils prennent appui sur les instruments, dispositifs et bonnes pratiques édictés à travers les guides communautaires relatifs à la mise en œuvre du contrôle interne au sein des administrations financières.

CHAPITRE 6 : PERIMETRE ET ARCHITECTURE CIBLE DU CUT

I. Périmètre du compte unique du Trésor

282. Le CUT est la pièce maitresse d'une gestion optimale de la trésorerie de l'Etat²⁶. Il contribue aux principaux objectifs d'une gestion efficiente des disponibilités visant notamment à (i) limiter le recours à l'emprunt public ; (ii) assurer un contrôle effectif de l'ensemble des liquidités de l'Etat ; (iii) éviter la constitution des encaisses oisives ; (iv) réduire les coûts de transaction au cours de l'exécution budgétaire à travers la réduction des délais de versement des recettes et des délais de paiement des dépenses et (v) faciliter les rapprochements des données comptables et bancaires.

Figure 5 : Le CUT, pilier de la gestion optimale de la trésorerie de l'Etat



Source : Mission

283. Le périmètre de couverture du CUT peut être délimité par référence à la définition du secteur de l'administration publique. Celui-ci est défini par le Manuel de Statistiques des Finances Publiques de 2014²⁷.

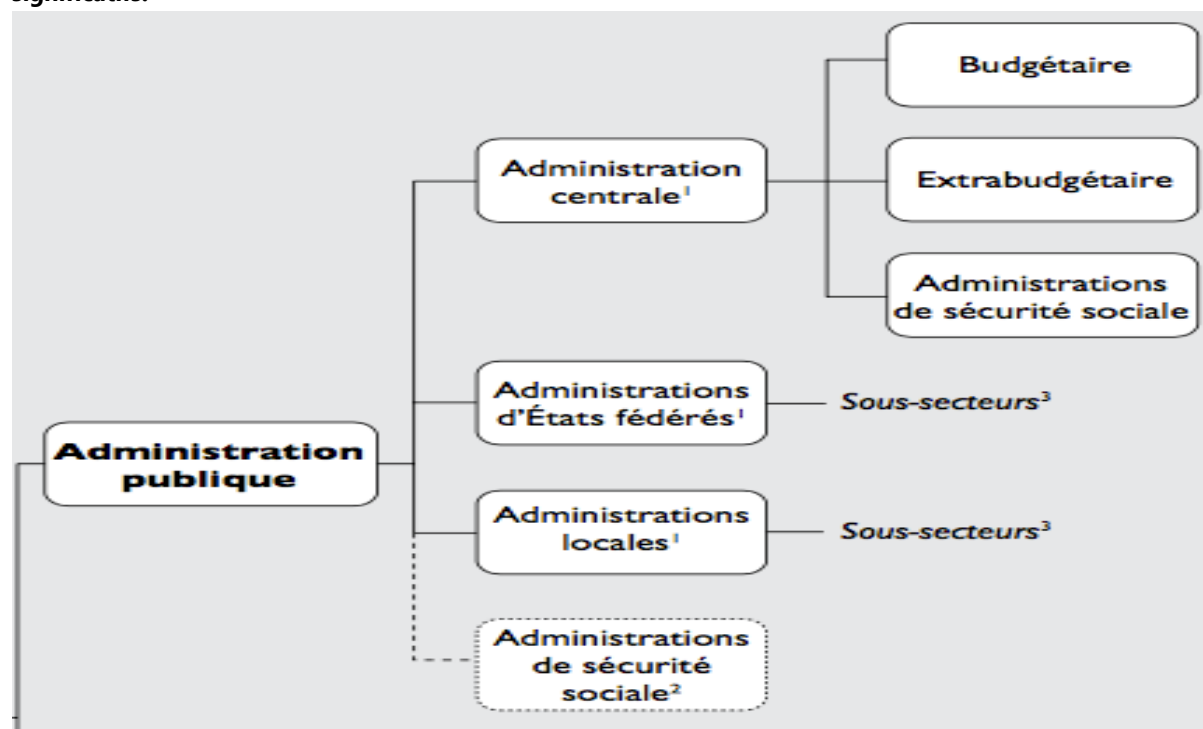
²⁶ S. Pattanayak et I. Fainboim, "Le compte unique du Trésor : concept, structure et mise en œuvre ", Document de travail du FMI, 2010.

²⁷ Manuel de statistiques des finances publiques (MSFP 2014), FMI.

Encadré 16 : Le secteur de l'Administration publique

Le secteur de l'Administration publique est constitué, notamment, par l'administration centrale, les administrations locales et les administrations de sécurité sociale. Il comprend i) toutes les unités appartenant à l'administration centrale, aux administrations régionales et locales ainsi que les administrations de sécurité sociale instituées et contrôlées par ces unités, ii) toutes les institutions sans but lucratif (ISBL), contrôlées par des unités d'administration publique, créées pour la production de services non marchands de santé, d'éducation, de routes et qui sont, en général, des établissements à caractère administratif.

Le secteur de l'administration publique ne comprend pas les entreprises publiques dont la fonction principale est de produire des biens et des services marchands, à des « prix économiquement significatifs. »



Source: Manuel de statistiques des finances publiques (MSFP 2014) FMI

284. Le périmètre du CUT, par rapport à la définition de l'administration publique, tend à chercher à concilier plusieurs impératifs. L'objectif est de couvrir le périmètre le plus large, intégrant les opérations des entités de l'administration centrale et locale, y compris les établissements publics locaux et nationaux, les fonds extrabudgétaires et les projets financés par les bailleurs de fonds.

285. Les dispositions des directives sur les LF de la CEMAC et celle de l'UEMOA sont en adéquation avec cette définition.

Encadré 17. Cadre légal et réglementaire du périmètre du compte unique du Trésor (CUT)

Article 39 de la directive sur les LF de la CEMAC « Sauf disposition expresse d'une loi de finances, les établissements publics de l'Etat, les collectivités territoriales et leurs établissements publics sont tenus de déposer toutes leurs disponibilités auprès de l'Etat ».

Article 29 de la directive LF de l'UEMOA « Sauf dérogation accordée par décret, les organismes publics sont tenus de déposer toutes leurs disponibilités au Trésor public. Le Trésor public est tenu d'assurer la liquidité de ces dépôts dans les conditions définies au moment du dépôt.»

Article 64 RGCP de la CEMAC : « Tous les fonds publics, y compris les ressources extérieures mobilisées au titre des projets sont déposés dans un compte unique du Trésor ouvert dans les livres de la BEAC. »

Article 58 RGCP UEMOA : « Tous les fonds publics, y compris les ressources extérieures mobilisées au titre des projets sont déposés dans un compte unique du Trésor public ouvert dans les livres de la BCEAO. »

Source : Directives LF CEMAC et UEMOA / RGCP CEMAC et UEMOA

286. Cependant, la couverture du périmètre du CUT est un processus progressif. Des limites inhérentes à la mutualisation des fonds ainsi qu'aux aspects techniques de fonctionnement du CUT imposent souvent une démarche d'intégration par étapes. Deux grandes questions se posent :

- L'Etat peut-il utiliser les liquidités excédentaires des organismes publics pour couvrir ses besoins de trésorerie à court terme ? Surtout que certains organismes ont des engagements à long terme (retraites ou constitution de provisions pour faire face à des risques éventuels importants au cas où ils se matérialiseraient).
- Le système de centralisation de la trésorerie publique dans un CUT peut-il être mis en place sans grande difficulté ? le système d'information de la banque centrale, est-il adapté au fonctionnement d'un CUT structuré autour d'un compte centralisateur et d'une série de comptes d'opération ou sous-comptes qui en constituent des démembrements ?

287. Les fonds gérés par le CUT doivent inclure toutes les entités publiques financées en majorité par des ressources publiques. Ce financement se fait généralement à travers des subventions versées par l'Etat ou sous forme de fiscalité affectée. Dans les deux sous-régions, CEMAC et UEMOA, ces organismes peuvent être soumis à la comptabilité publique ou, compte tenu de la souplesse de gestion recherchée, à des règles de comptabilité privée. Leur intégration dans le CUT est justifiée par leur mode de financement. Au surplus, il est nécessaire de synchroniser les déblocages de subventions et l'affectation de ressources fiscales avec les besoins réels de trésorerie de ces entités, dans une gestion efficace de la trésorerie de l'Etat.

288. Les caisses de sécurité sociale constituent des enjeux financiers importants et leur intégration au CUT n'est pas, à plusieurs égards, acquise. Les régimes de sécurité sociale accumulent des réserves importantes, en rapport avec l'objet de ces entités. Souvent ces organismes sociaux sont maintenus en dehors du CUT pour des raisons qui tiennent essentiellement à la nature de leur activité liée aux politiques publiques d'appui aux secteurs

sociaux. Leur gouvernance se caractérise aussi par la participation des partenaires sociaux et des allocations de ressources conformes aux normes et pratiques dans le secteur. Financés surtout par des prélèvements obligatoires, les organismes de sécurité sociale ont des engagements à long terme qui exigent l'affectation de leurs fonds disponibles à des emplois leur permettant de faire face, à terme, à leurs engagements dans les meilleures conditions financières.

289. En fait, les organismes de sécurité sociale concourent au financement de l'Etat à travers une stratégie de placement à long terme. Leurs ressources ne se limitent pas à financer des déficits publics temporaires mais visent, en général, des placements qui concilient les impératifs de rendement, de sécurité et de contribution au développement des secteurs sociaux. L'impératif de rendement conditionne la viabilité même du régime de retraite. Ces organismes ont également vocation à participer aux placements qui contribuent à la croissance nationale à long terme (santé, éducation, infrastructure, transport...) et à l'investissement socialement responsable (ISR). L'allocation des placements se fait donc autour de plusieurs catégories d'actifs, dans un souci de diversification et de gestion des risques, dont les obligations d'Etat, les dépôts à terme et les investissements à forte connotation sociale (établissements de santé, infrastructures...)

290. L'intégration des collectivités territoriale dans le périmètre du CUT se justifie par la nature de leur source de financement : Ressources issues de la fiscalité et de transferts de l'Etat pour le fonctionnement et l'investissement. Cette caractéristique est renforcée par l'organisation comptable : i) Le Trésor assure les fonctions de comptable de l'Etat et de comptable des collectivités territoriales, ii) le maillage territorial des services du Trésor couvre souvent le maillage des collectivités territoriales, un poste comptable pouvant gérer une ou plusieurs collectivités, iii) la mixité de ces postes qui peuvent être chargés du recouvrement des impôts nationaux et locaux, la mise en place de régies de recouvrement....

291. Pour ce qui est des fonds des bailleurs, le CUT les intègre, sauf si la convention de financement en dispose autrement. Dans le cas où ils sont intégrés, les fonds doivent être disponibles conformément au programme d'exécution des activités financées, et au fur et à mesure de l'expression des besoins des gestionnaires de projets financés.

292. Enfin, les pratiques de gestion des comptes bancaires publics connaissent des progrès qui peuvent faciliter l'évolution vers un CUT de plein exercice. Les systèmes d'information mis en place (exemple du Système de gestion automatisé du compte unique du Trésor-SYGACUT- en Côte d'Ivoire), l'amélioration des circuits de mobilisation des recettes et la réduction progressive des comptes publics dans les banques primaires (exemple du Mali et de la Côte d'Ivoire) soutiennent les réformes de mise en place du CUT qui sont dans plusieurs Etats des deux sous régions, dans une phase de transition vers un CUT de plein exercice. Les moyens mis en œuvre et la consolidation des acquis doivent permettre, à terme, un fonctionnement du CUT sur un périmètre élargi.

II. Architecture cible du CUT

A. L'organisation des comptes bancaires publics dans l'architecture cible du CUT

293. Le CUT constitue une structure unifiée des comptes bancaires de l'administration publique. Il a vocation à donner, à tout moment, la position consolidée de l'ensemble des liquidités disponibles. Toutes les ressources de l'Etat, y compris les ressources extérieures affectées au financement de projets ou programmes par les bailleurs de fonds internationaux, sont déposées dans le CUT ouvert à la BC, conformément aux dispositions légales et réglementaires en vigueur.

294. A cet effet, le CUT couvre l'ensemble des comptes ouverts au nom des comptables publics accrédités auprès de la Banque centrale, de ses agences et représentations. Le processus de centralisation fait intervenir le compte courant du Trésor (CCT) et une série de comptes d'opération qui lui sont reliés. Le CCT à la BC, centralise tous les encaissements et tous les décaissements qui lui sont en définitive imputés. Sur ce compte se fait, quotidiennement, la centralisation de tous les comptes d'opération.

295. Les comptes d'opération constituent des démembrements du CCT au moyen desquels, les comptables publics exécutent leurs opérations. Ces comptes enregistrent les opérations de recettes, de dépenses, de trésorerie et de financement. Chaque compte d'opération est obligatoirement rattaché à un poste comptable dont le comptable public est le mandataire. Les comptes d'opération sont nivelés automatiquement, en fin de journée, sur le CCT. Dans cette configuration, les comptes d'opération sont des comptes à solde nul en fin de journée.

296. Le nombre et la nature des comptes d'opération dépendent de l'organisation du Trésor du pays concerné. En fonction des évolutions institutionnelles ou organisationnelles des services du Trésor, la liste des comptes d'opérations peut varier. De manière générale, les comptes d'opération peuvent être classés en postes comptables centraux et poste comptables déconcentrés (Trésoreries Régionales et Trésoreries Préfectorales.)

297. Dans l'architecture cible, la couverture du CUT doit être aussi large que possible. Le CUT doit couvrir l'ensemble des comptes ouverts au nom des comptables publics au titre des opérations réalisées par les entités de l'administration publique qui intègrent les Institutions de la République, les ministères, les collectivités territoriales, les établissements publics nationaux, les fonds des bailleurs au titre des projets financés et les régies d'avances et de recettes.

298. Le CUT est créé dans les livres de la BCEAO ou la BEAC selon la sous-région concernée. Le réseau bancaire du CUT est donc la BC. Les banques commerciales sont exceptionnellement retenues et le recours y est autorisé dans les localités où la BC n'a pas de succursale ou de représentation. Dans les pays où des comptes publics relevant du champ du CUT subsistent, le processus de clôture de ces comptes doit être mené à son terme.

299. Les statuts de la BCEAO comportent des dispositions qui régissent la tenue des comptes du Trésor. L'article 35 des Statuts de la BCEAO dispose que « La Banque Centrale tient sur les places où elle est installée, les comptes des Trésors publics des Etats membres de l'UEMOA. Elle procède sans frais :

- à l'encaissement des sommes versées à ces comptes;

- au recouvrement des effets et chèques sur place, tirés ou endossés à l'ordre des Trésors publics;
- au paiement des chèques et virements émis sur les comptes des Trésors publics;
- aux transferts effectués sur ordre ou en faveur des Trésors Publics.»

300. Les statuts de la BEAC consacrent également le principe d'ouverture de comptes au profit du Trésor. L'article 9 des statuts de la BEAC dispose que « La banque centrale peut ouvrir dans ses livres des comptes aux Trésors et comptables publics des Etats Membres.

301. Une évolution fondamentale a été enregistrée suite à la participation progressive des Trésors publics nationaux (TPN) aux systèmes de paiement mis en place par la BEAC et la BCEAO. Dans la sous-région CEMAC, les TPN se sont intégrés dans le processus de modernisation des systèmes de paiement à travers le système de télé compensation de l'Afrique centrale (SYSTAC) et le système de règlement brut en temps réel dénommé système de gros montants automatisé (SYGMA), ainsi que dans la sous-région UEMOA à travers le Système de Transfert Automatisé et de Règlement (STAR-UEMOA) et le Système Interbancaire de Compensation Automatisée (SICA-UEMOA). Le système de paiement modernisé est favorable à la mise en œuvre du CUT dans la mesure où il offre des mécanismes permettant la centralisation de la liquidité sur le « Compte de Règlement ». D'ailleurs, en Côte d'Ivoire et au Niger, le compte de règlement fait office de CUT.

302. L'élargissement de l'accès des Systèmes de Paiement aux Trésors Publics Nationaux présente les avantages dont notamment i) l'optimisation du traitement des opérations en termes de délais et de sécurité, ii) l'autonomie dans la prise en charge des opérations et, iii) la gestion efficiente de la trésorerie et son suivi.

Tableau 19 : Exemple de TPN connectés au système de paiement UEMOA

PAYS	STAR	SICA
Burkina Faso	2020 Tous les virements sont exécutés par le Trésor.	13/07/2012 Le Trésor émet des chèques (Banque du Trésor) et présente toutes ses valeurs en compensation.
Niger	01/03/2018 Tous les virements sont exécutés par le Trésor.	05/11/2018 Pas de chèque du Trésor. Les valeurs sont présentées en compensation par le Trésor.
Sénégal	05/10/2016 Tous les virements sont exécutés par le Trésor.	05/10/2016 Le Trésor émet des chèques (Banque du Trésor). Le Trésor présente ses valeurs en compensation.
Mali	19/01/2018 Démarrage progressif (seuils fixés pour les virements PGT et pour la RGD)	12/09/2014 Pas de chèque du Trésor. Les valeurs sont présentées par le Trésor.

Source : Agence principale BCEAO, Bamako Mali (communication en Mars 2019) et rapport annuel BCEAO 2020

303. Dans le cadre de la mise en œuvre d'un système de CUT, le Système d'information constitue un enjeu majeur. Plus précisément, le CUT fonctionne de manière plus efficace lorsqu'il est intégré dans un système d'information de GFP. En Côte d'Ivoire par exemple, l'application « Système automatisé de gestion du CUT » ou SyGACUT est interfacée au système d'exécution de la dépense de l'Etat, permettant ainsi de gérer les messages entre l'ACCT et les

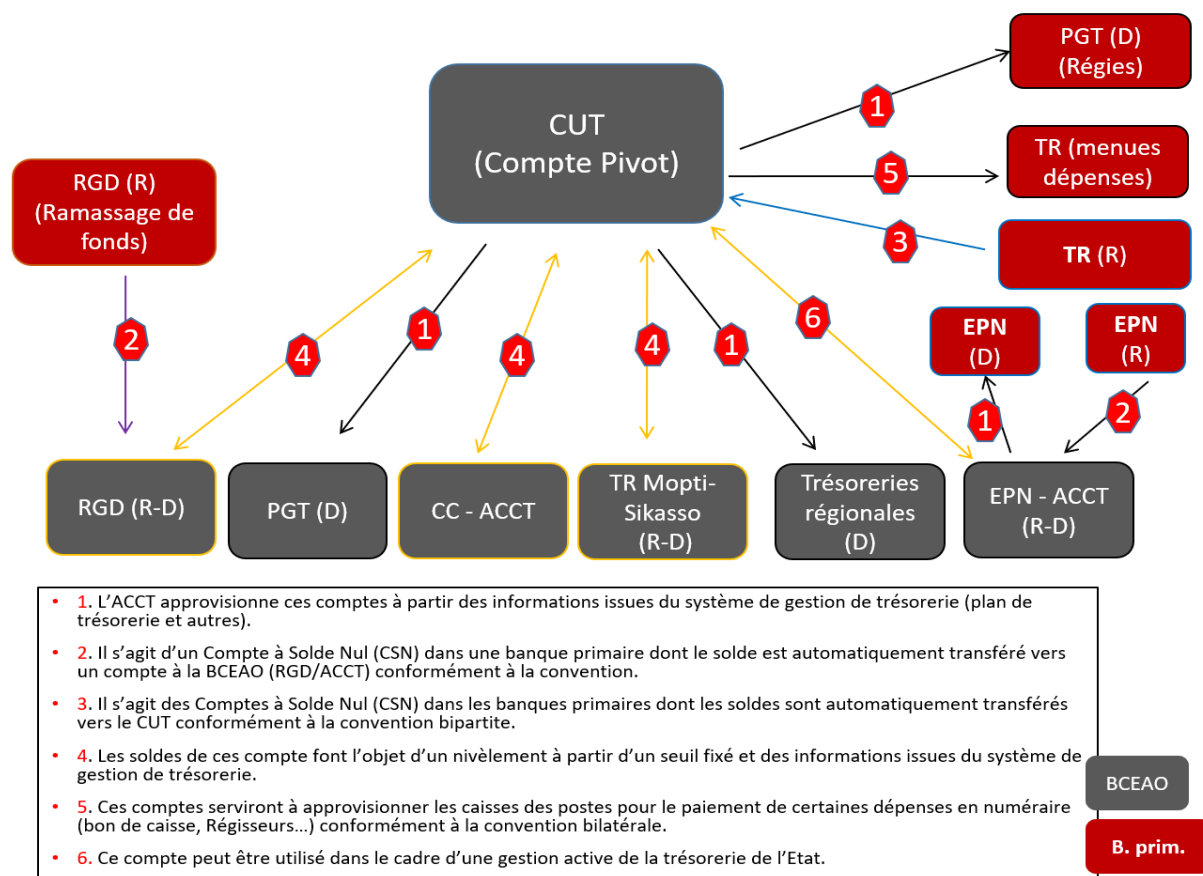
comptables reliés, en ce qui concerne les dépenses prises en charge et les plafonds de liquidités accordés. Les comptables reliés peuvent ainsi procéder directement à la mise en paiement des dépenses à partir du CUT. Depuis juin 2019, le CUT est devenu le seul moyen de règlement des dépenses dans le réseau du Trésor Public. A cet effet, l'outil SyGACUT, est déployé sur l'ensemble du territoire national dans les postes comptables centraux et les postes comptables déconcentrés. Tous les postes comptables ont été connectés, sauf les établissements publics nationaux et les Projets cofinancés.

304. La qualité et la performance des systèmes d'information constituent désormais des facteurs clé de réussite, avec l'intégration dans les SIGFP des fonctionnalités de paiement par virements (STAR, et SICA volet Dépenses en UEMOA), et de présentation à la compensation des chèques (SICA volet Recettes), et d'instruments dématérialisés (cartes bancaires, terminaux de paiement électronique, e-payment, mobile payment, etc.) opérés, par ex., par le Groupement Interbancaire Monétiques en UEMOA (GIM-UEMOA).

305. Les SI doivent ainsi permettre de renforcer la gestion des flux impactant le CUT, la transparence et la redevabilité : (i) performance dans le paiement des dépenses publiques et l'encaissement des recettes publiques, (ii) traçabilité et sécurité des opérations effectuées, (iii) qualité des restitutions budgétaires, comptables et financières y afférentes.

306. En matière de configuration du schéma cible du CUT, le Mali a projeté cette configuration en tenant compte de l'organisation des postes comptables tel que cela est décrit à travers le schéma ci-après :

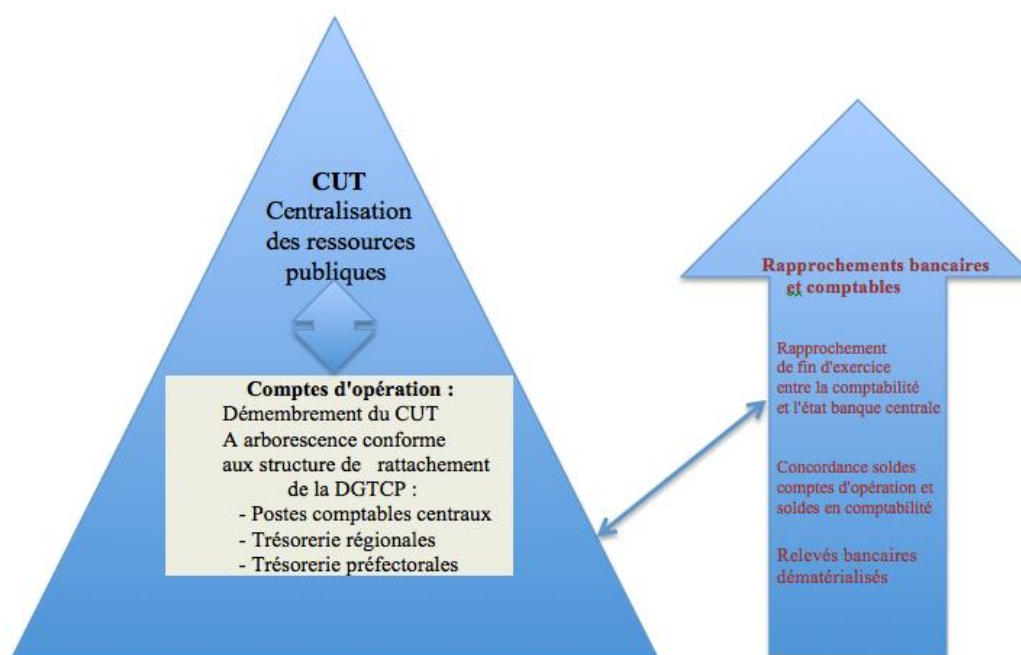
Figure 6 : MALI : Schéma cible du CUT à moyen terme



Source : DNTCP / Commission de mise en œuvre du CUTO

307. Sur la base du dispositif légal et réglementaire dans les 2 sous régions CEMAC et UEMOA, la structure du CUTO est composée du CCT (compte centralisateur), ouvert à la BC et des comptes d'opération pour les comptables accrédités. L'architecture cible du CUTO se conformera aux dispositions du RGCP/ UEMOA et CEMAC, qui prévoient qu'un poste comptable dispose d'un seul compte courant bancaire, quel que soit le nombre d'unités administratives dont il assure la gestion. Le CUTO est sous la responsabilité d'un comptable supérieur habilité et désigné à cet effet. Un compte d'opération « Correspondants du Trésor » assure la gestion des dépôts des établissements publics et le cas échéant des autres déposants à titre facultatif. Son solde est nivelé quotidiennement sur le CUTO, à l'exclusion des opérations hors champ du CUTO.

Figure 7 : Articulation des comptes dans un système de CUT



Source : Mission

B. Le circuit d'encaissement des recettes dans l'architecture cible du CUT

308. En application des dispositions du RGCP, les comptables publics procèdent à l'encaissement des titres et obligations qu'ils détiennent. Ils les présentent à l'escompte dans les conditions prévues par la réglementation bancaire en vigueur. Les encaissements sont effectués par les moyens suivants :

- **Encaissement en numéraire ;**
- **Encaissement par chèques :** L'encaissement des chèques par les postes comptables obéit à trois étapes : (i) La réception, après contrôle, du chèque par le comptable public ; (ii) l'envoi par le comptable public du chèque à l'encaissement; (iii) l'encaissement effectif du chèque ou le rejet du chèque. Le fichier informatique de l'avis de crédit permet d'enclencher l'opération de comptabilisation de l'encaissement effectif ;
- **Encaissement par virements : Il donne lieu à un avis de crédit dématérialisé ;**
- **Encaissement par télépaiement :** Le télépaiement couvre les moyens de « Télévirement », « Prélèvement », « Carte bancaire » et « Mobile money ». La totalité des encaissements par télépaiement doit faire l'objet par la banque d'un virement électronique sur le CUT. A réception des fonds, la banque centrale notifie au gestionnaire du CUT l'avis de crédit dématérialisé. Il permet de procéder au contrôle des montants encaissés, de la célérité des virements de fonds et déclenche les opérations de comptabilisation.

C. Le circuit de paiement dans l'architecture cible du CUT

309. Dans le cadre du CUT, le paiement des dépenses par les postes comptables doit se faire exclusivement par virement et exceptionnellement en numéraire. Le paiement par chèque doit être formellement abandonné.

310. Le paiement des dépenses en numéraire : Sont exclues les dépenses au-delà du seuil réglementaire. Le paiement en numéraire donne lieu à la mise à disposition des fonds au poste comptable par le gestionnaire du CUT.

311. Le paiement des dépenses se fait pour l'essentiel par virement électronique. Les dépenses en règlement, validées par les comptables assignataires, sont adressées au gestionnaire du CUT qui les présente à la BC pour règlement.

312. Toutes les dépenses réglées par virement sont imputées quotidiennement sur le CUT. Elles font l'objet d'un état récapitulatif, par banque domiciliataire des comptes des bénéficiaires qui sont crédités sur la base d'un fichier détaillé.

313. Les dépenses assignées par le gestionnaire sur le CCT constituent des ordres de virement électroniques. Ils sont exécutés par le débit du CCT au profit des comptes de règlement des banques de domiciliation des comptes des différents bénéficiaires du paiement. Dès l'exécution du virement, la BC envoie au gestionnaire du CUT l'avis de débit dématérialisé.

314. Le fichier informatique de l'avis de débit est traité par le gestionnaire du CUT pour retracer en comptabilité le décaissement effectif des fonds et le transfert de dépenses au comptable assignataire. A réception, le comptable assignataire passe les écritures qui relèvent de sa compétence.

Figure 8 : Schéma général des flux dans l'architecture cible du CUT

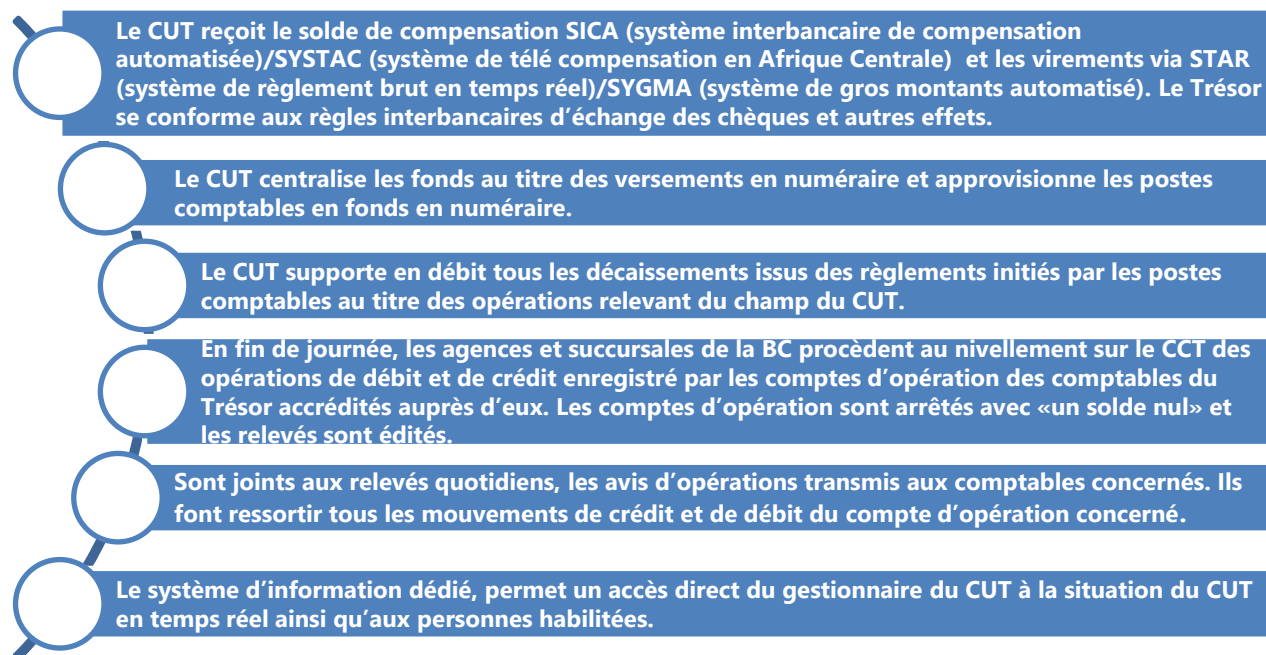
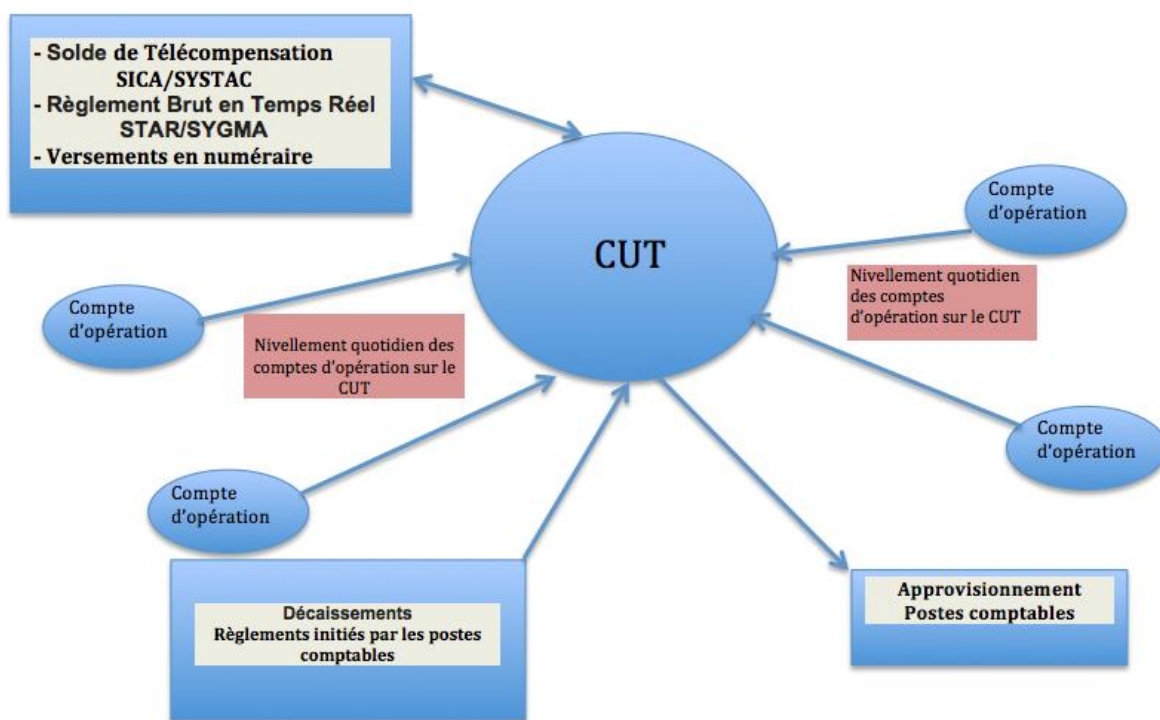


Figure 9. Schéma des flux financiers dans l'architecture cible du CUT



Source : Mission

CHAPITRE 7 : MODELE DE CONVENTIONS ENTRE LE TRESOR ET LA BANQUE CENTRALE SUR LA TENUE DU CUT

PROJET : Convention entre le Trésor et la Banque Centrale sur la tenue du CUT

Convention entre la République de XXXX et la Banque Centrale des Etats d’Afrique de l’Ouest/ Banque Centrale des Etats d’Afrique Centrale fixant les modalités de fonctionnement et de gestion du Compte Unique du Trésor et autres comptes bancaires publics.

Désignation, noms et qualités des signataires :

La République de XXX, représentée par Monsieur / Madame XXX, Ministre en charge des Finances²⁸ Finances, ci-après dénommée « l’Etat », d’une part,

ET

La Banque Centrale des Etats de l’Afrique de l’Ouest (BCEAO), établissement public international constitué entre les Etats membres de l’Union Monétaire Ouest Africaine (UMOA) dont le siège est situé à Dakar, Avenue Abdoulaye FADIGA, représentée par Monsieur / Madame XXX, Directeur National de la BCEAO pour (*nom du pays*), dûment habilité à l’effet des présentes, ci-après dénommée « la Banque » ou « la BCEAO », d’autre part,
Ou²⁹

La Banque des Etats d’Afrique Centrale (BEAC), établissement public international régi par la Convention instituant l’Union Monétaire de l’Afrique Centrale (UMAC), dont le siège est situé à Yaoundé, Avenue Monseigneur Vogt, représentée par Monsieur / Madame XXX, Directeur National de la BEAC pour (*nom du pays*), dûment habilité(e) à l’effet des présentes, ci-après dénommée « la Banque » ou « la BEAC », d’autre part,

L’Etat et la Banque Centrale étant, par ailleurs, désignés par les termes « les parties ». Il a été convenu ce qui suit :

CHAPITRE I- GENERALITES

I. Définitions

Article 1^{er} : Dans le cadre de la présente convention, les termes suivants ont les significations ci-après :

²⁸ Ou toute autre personne délégataire habilitée à représenter le pays considéré.

²⁹ A déterminer en fonction de la sous-région concernée.

- **Compte Unique du Trésor (CUT)** : désigne le compte courant unique du Trésor ou compte principal du Trésor, ouvert dans les livres de la BCEAO / BEAC et servant à la consolidation de la trésorerie de l'Etat et au règlement de ses dépenses et autres charges. Cette consolidation est effectuée en application des principes d'unité de caisse et d'unité de trésorerie, consacrés par la législation financière en vigueur.
- **Autres Comptes Bancaire Publics (ACBP)** : désignent tous les autres comptes bancaires publics, ouverts dans les livres de la BCEAO / BEAC. Ces comptes peuvent être de simples démembrements du CUT (autrement désignés sous-comptes), ou bien des comptes situés en-dehors du périmètre de consolidation du CUT³⁰.
- **Nivellement** : le nivellement consiste en une opération de transfert du solde d'un compte en faveur du CUT. Cette opération peut-être le cas échéant automatisée.
- **Comptable public** : Tout agent public régulièrement habilité par le Ministre chargé des Finances à effectuer, à titre exclusif et au nom de l'Etat, des établissements publics administratifs, des collectivités locales et des établissements publics qui leur sont rattachés, des opérations d'encaissement de recettes, de paiement de dépenses ainsi que des opérations de trésorerie et de financement ou de maniement des titres, soit au moyen de fonds et valeurs dont il a la garde, soit par virement interne d'écritures.
- **L'accréditation** est la reconnaissance, par acte réglementaire, donnant autorité à un comptable public en qualité de titulaire d'un compte auprès de la Banque centrale.
- **Les correspondants du Trésor** sont les organismes et particuliers qui, soit en application des lois et règlements, soit en vertu de conventions, déposent à titre obligatoire ou facultatif des fonds au Trésor ou sont autorisés à procéder à des opérations de recettes et de dépenses par l'intermédiaire des comptables du Trésor. Ils peuvent désigner les collectivités territoriales (communes, départements...), les établissements publics locaux (, enseignement ...) et les établissements publics nationaux. *Certains correspondants disposent de comptes ouverts auprès du « Trésor public banquier » dénommés « comptes de dépôts de fonds au Trésor » au nom de leurs agents comptables ou de régisseurs tandis que d'autres peuvent détenir des comptes bancaires ouverts au nom des comptables publics.*

II. Objet de la convention

Article 2 : La présente convention fixe les modalités de fonctionnement et de gestion du CUT ouvert par [nom du pays] dans les livres de la Banque centrale. Elle couvre également les autres comptes bancaires publics à la Banque centrale.

Article 3 : Font partie intégrante de la présente convention

- les annexes jointes à la présente Convention à la condition qu'elles soient dûment visées par les deux parties ;
- les avenants dûment signés par les deux parties;

³⁰ Ce sont par exemple les comptes spéciaux.

- tout autre document auquel les parties décident, d'un commun accord, de donner le caractère de pièce conventionnelle.

CHAPITRE II - Modalités de fonctionnement

Ce chapitre rappelle les dispositions prévoyant la tenue des comptes des trésors publics nationaux par la BCEAO ou la BEAC et détaille les modalités d'ouverture et de fermeture des comptes.

1. Relations de la Banque Centrale avec les Trésors des Etats membres de l'UMOA /CEMAC

Article 4. Conformément à l'article 35 de ses statuts (*article 9 des statuts de la BEAC*), la Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest / la Banque des Etats de l'Afrique Centrale tient sur les places où elle est installée, les comptes des Trésors publics des Etats membres de l'UMOA / de la CEMAC.

Article 5. A cet effet, il est créé dans les livres de la Banque centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest / de la Banque des Etats de l'Afrique Centrale, un Compte Unique du Trésor, sur lequel sont déposées toutes les ressources de l'Etat et à partir duquel sont effectués tous les décaissements.

Article 6. Le Compte Unique du Trésor est un agrégat qui comprend :

- un Compte Courant du Trésor, destiné à consolider la trésorerie publique,
- des sous-comptes ouverts dans les livres de la banque centrale et de ses agences, considérés comme des démembrements du compte courant unique du Trésor,

L'architecture et les caractéristiques du Compte Unique du Trésor et des autres comptes publics ouverts dans les livres de la Banque Centrale sont précisées dans l'annexe... qui fait partie intégrante de la présente convention.

Article 7. Administré par le Comptable Supérieur du Trésor spécifiquement désigné à cet effet, le Compte Unique du Trésor donne, en temps réel, une situation consolidée et exhaustive des avoirs disponibles de l'Etat.

2. Modalités d'ouverture et de fermeture des comptes

Article 8. Les demandes d'ouverture de compte sont adressées à la Banque Centrale par le ministre en charge des finances ou la personne déléguée par lui à cet effet. Les demandes d'ouverture de compte doivent systématiquement être accompagnées des accréditations et habilitations nécessaires au fonctionnement du compte.

Article 9. La Banque procède à l'ouverture du compte et en informe le ministre en charge des finances ou la personne déléguée par lui à cet effet. Elle leur communique ainsi qu'au titulaire du compte les coordonnées bancaires et la date effective de son fonctionnement.

L'ouverture du compte devra être réalisée dans un délai de X jours ouvrés à compter de la réception de la demande.

Article 10. Les demandes de fermeture sont adressées à la Banque Centrale par le ministre en charge des finances ou la personne déléguée par lui à cet effet au moins X jours ouvrés avant la date de prise d'effet arrêtée par l'autorité compétente. Elles doivent être accompagnées d'une demande de réacheminement des opérations résiduelles reçues sur le compte clos vers un autre compte tenu dans les livres de la Banque.

Article 11. Les comptables publics sont accrédités auprès de la Banque Centrale à l'appui de l'ouverture de compte ou en cas de changement de titulaire d'un compte existant. Les documents attestant de la nomination du comptable (décrets, arrêtés...), accompagnés du spécimen de signature du comptable sont communiqués à la Banque Centrale.

Article 12 : La liste des comptes bancaires catégorisés en compte du Trésor, comptes des correspondants du Trésor, comptes spéciaux et comptes de projets sur financement des bailleurs figure dans l'annexe n°... , annexée à la présente convention. Elle sera régulièrement actualisée et les modifications seront validées par échange de lettre entre les deux parties.

CHAPITRE III – Exécution des opérations du Trésor.

Ce chapitre traite des encaissements et des décaissements par chèques, effets, virements et cartes bancaires. Le Trésor public « banquier » est participant direct aux systèmes d'échanges interbancaires. Dans le cas contraire, il sera précisé le cas où le Trésor public « banquier » est participant indirect aux systèmes d'échanges interbancaires par l'intermédiaire de la Banque centrale.

Article 13 : Le CUT enregistre tous les flux d'encaissements et de décaissements assignés sur ce compte, quelles que soient leur nature et leur origine, sauf exception prévue expressément par une convention signée entre un bailleur de fonds et le Ministre chargé des Finances qui est l'autorité habilitée à autoriser l'ouverture d'un compte bancaire public distinct.

Article 14 : Seuls les comptables publics régulièrement nommés peuvent être accrédités auprès de la Banque centrale et autorisés à effectuer des opérations sur les comptes bancaires.

Article 15. Les opérations effectuées par les comptables sur leurs comptes peuvent être des opérations de numéraire. Elles sont, dans ce cas, imputées sur le compte le jour même de leur exécution.

Article 16. Les modalités d'exécution des autres opérations exécutées par chèques, effets, virements, prélèvements, cartes bancaires ou tout autre moyen dématérialisé de paiement³¹ sont précisées dans l'annexe... qui fait partie intégrante de la présente convention.

³¹ "Mobile banking" notamment.

Article 17. En application des dispositions de l'article 35 de ses statuts (ou de l'article 9 pour la BEAC), la Banque Centrale procède, sans frais :

- à l'encaissement des sommes versées sur les comptes du Trésor public,
- au recouvrement des effets et chèques sur place, tirés ou endossés à l'ordre du Trésor public,
- au paiement des chèques et virements émis sur les comptes du Trésor public,
- aux transferts effectués sur ordre ou en faveur du Trésor public.

Article 18. Les prestations rendues par la Banque Centrale, autres que celles visées à l'article 14, peuvent faire l'objet d'une rémunération afin de couvrir les coûts qu'elle a engagés au titre de ces prestations. Le montant de la rémunération est fixé, par nature ou type d'opération, dans l'annexe qui fait partie intégrante de la présente convention.

Article 19. Pour toutes les opérations au titre des prestations assurées par la Banque Centrale, l'annexe faisant partie intégrante de la présente convention, fixe pour chacune d'elles, les procédures et modalités d'exécution.

Article 20. La Banque Centrale ne peut, en vertu des dispositions de l'article 36 de ses statuts, accorder des financements monétaires aux Trésors publics, aux collectivités locales ou à tous autres organismes publics des Etats membres de l'UMOA.

Article 21. La personne habilitée à faire fonctionner le compte doit, préalablement à l'émission d'un ordre de paiement assigné sur ce compte, s'assurer que celui-ci est suffisamment approvisionné. Au cas où un ordre de paiement ne peut être exécuté en raison notamment de l'insuffisance du solde du compte, la Banque Centrale en avise immédiatement le Trésor afin qu'il prenne les mesures nécessaires pour assurer l'approvisionnement du compte. Dès l'approvisionnement de celui-ci, la Banque centrale exécute l'ordre de paiement concerné.

Article 22. Le Trésor peut, en coordination avec la Banque, procéder au placement sur le marché interbancaire, des excédents dégagés sur les avoirs du Compte unique du Trésor.

Article 23. Outre les opérations visées ci-dessus, la Banque centrale peut rendre à l'État tout service additionnel lié au fonctionnement du compte unique. Ces nouveaux services, soumis à la validation des services compétents de la Banque et du Trésor, font l'objet d'un avenant à la présente convention.

Article 24. Sur ordre permanent ou ponctuel du comptable public habilité, les comptes à la banque centrale font l'objet de nivellement sur le CUT dont les modalités sont décrites dans l'annexe n°... qui fait partie intégrante de la présente convention. Cette annexe tient compte des spécificités du système d'information des deux parties et de la structure des comptes bancaires publics.

L'approvisionnement du CUT se fait à travers :

- le nivellement périodique d'autres comptes publics détenus par le Trésor dans les livres de la Banque Centrale ;
- les virements reçus du Trésor à partir de ses comptes domiciliés auprès des établissements de crédit;
- les produits des chèques issus du système de la compensation nationale ;
- les transferts internationaux reçus par l'Etat.

Article 25 : modalités de traitement des chèques impayés et des rejets de chèques :

- les chèques remis à l'encaissement au profit du CUT et faisant l'objet d'un rejet sont représentés à l'encaissement dans un délai de x jours,
- dans l'hypothèse d'une seconde présentation infructueuse, le chèque est définitivement rejeté.

CHAPITRE IV – Communication et suivi des informations relatives au compte unique du Trésor.

Ce chapitre détaille les modalités de communication et de suivi des informations du compte unique du Trésor et des autres comptes bancaires et doit prévoir les modalités de communication mises en place.

Article 25. *L'Agent Comptable Central du Trésor et les autres comptables publics, titulaires de comptes, bénéficient de services bancaires en ligne, et notamment un accès sécurisé permettant de consulter le solde du compte et visualiser toutes les transactions effectuées.*

Article 26. La Banque Centrale transmet :

- quotidiennement, à *l'Agent Comptable Central du Trésor* et aux autres comptables publics accrédités, un relevé détaillé des mouvements en débit et crédit précisant les natures des opérations et les soldes de leurs comptes, à la clôture journalière des opérations;
- mensuellement, à *l'Agent Comptable Central du Trésor* et aux autres comptables publics accrédités, un relevé détaillé des opérations en débit et en crédit sur leurs comptes, et les soldes en précisant les natures des opérations.

Cette transmission peut se faire par courrier électronique aux adresses indiquées par les titulaires des comptes.

Article 27. Au titre de l'arrêté de fin d'année, l'Agent comptable central du Trésor (ou tout autre structure compétente), sur la base des états d'ajustement contradictoires des comptes communiqués par la Banque centrale, établit et soumet à la Banque un état reprenant les masses en débit, crédit et solde du CUT dit « état de discordance ». Cet état, après examen et rectifications éventuelles, doit faire l'objet d'une validation par les deux parties à la présente convention.

Article 28. Toutes communications, notifications ou demandes afférentes à l'exécution de la présente convention, envoyées par l'une des parties à l'autre sont sous forme écrite et transmises par courriel, remise de lettre avec accusé de réception ou contre décharge, à l'adresse indiquée ci-dessous :

Pour *[nom du pays]* :

Pour la BCEAO : / Pour la BEAC

CHAPITRE V : Modalités de lutte contre le financement du terrorisme et des activités illicites

Les parties s'engagent à respecter, dans le cadre de la présente Convention, les directives communautaires, lois, normes et pratiques internationales en vigueur en matière de lutte contre le financement du terrorisme et d'activités illicites.

En particulier, le Trésor et les personnes accréditées s'engagent à :

- Respecter toutes les dispositions en matière de lutte contre le financement du terrorisme et de blanchiment des capitaux pour toutes les opérations effectuées avec la Banque Centrale,
- Répondre à toute demande d'information sur une opération particulière réalisée par l'intermédiaire de la Banque Centrale,
- Communiquer à la Banque Centrale, à la demande de cette dernière, l'ensemble des éléments lui permettant de juger la conformité des opérations,

CHAPITRE VI – Dispositions diverses et finales

Ce chapitre traite des cas de force majeure, différends et diverses dispositions pratiques ; il définit le point de départ de la convention, sa durée et les modalités de sa révision.

Article 29. Les parties au présent contrat ne peuvent être tenues pour responsables, lorsque l'inexécution totale ou partielle de leurs obligations contractuelles trouve sa cause dans un cas de force majeure, correspondant à un événement extérieur, imprévisible et insurmontable.

La partie affectée par l'événement ayant le caractère de force majeure en avise immédiatement l'autre partie, en précisant la nature de cet événement, son effet, ainsi que sa durée prévisible. Les parties décident d'un commun accord des mesures à prendre pour pallier les conséquences qui en résultent, ainsi que les conditions de reprise des opérations.

Article 30. Les opérations de l'Etat *[nom du pays]* s'effectuent aux guichets de la Banque Centrale tous les jours sauf les samedis, dimanches et jours fériés, ainsi que ceux déclarés fériés dans les systèmes de paiement de l'UEMOA / de la CEMAC

Article 31. Pour l'application et/ou l'interprétation des dispositions de la présente convention, les parties s'engagent à se concerter et, en cas de désaccord, à privilégier le règlement amiable.

Article 32. Toute modification apportée à la présente convention, se fait par avenant, dûment conclu entre les deux parties, aucun accord verbal ne pouvant lier les parties contractantes.

Toutefois, les mesures d'application de la présente convention, à l'initiative de l'une des parties, sont portées à la connaissance de l'autre partie par écrit contre récépissé ou décharge. A l'expiration du délai de réponse, elles deviennent applicables, sauf rejet notifié par l'autre partie.

Article 33 : les modalités de résolution des incidents de fonctionnement du CUT et des litiges sont précisées en annexe n xxx à la présente convention.

Entrée en vigueur

Article 33. La présente convention entre en vigueur le 1er jour du troisième mois suivant sa signature. Elle s'applique durant une année à partir de cette date et se renouvelle ensuite par tacite reconduction. Elle peut être revue d'un commun accord à la demande de l'une des parties.

Signatures

Représentant de la BCEAO / BEAC

Nom et qualité

**Ministre chargé des finances ou son
représentant**

Nom et qualité

Annexe 1 : Mise en œuvre de la procédure d'émission par syndication selon la technique de la syndication domestique

La procédure d'émission par syndication peut également être mise en place dans le cadre d'une syndication domestique, utilisée pour émettre des obligations du Trésor sur le marché monétaire. Bien que présentant de nombreux avantages et inconvénients retracés dans l'encadré XX ci-dessous, elle n'est pas encore utilisée dans les deux zones.

La syndication domestique permet de lancer une nouvelle émission d'obligations du Trésor sur le marché domestique et d'augmenter par la suite son encours à travers des adjudications. L'obligation initialement émise par syndication est à cet effet, un titre standard fongible, inclus dans le calendrier des adjudications au même titre que les autres titres du Trésor émis par adjudication.

Plus précisément, il s'agira de dissocier le titre d'emprunt de la méthode d'émission, i.e. un titre d'État assimilable peut être émis par syndication ou adjudication. Cette modification permettrait au Trésor d'émettre les OTA soit par adjudication ou syndication et réduire ainsi la fragmentation du marché.

Encadré 18 : Avantages de l'utilisation de la procédure de recours au financement par syndication domestique

Comparé à une adjudication, une syndication domestique présente trois avantages. Elle :

- (i) maximise les chances de réussite d'une émission obligataire lorsque le placement de celle-ci n'est pas acquis d'avance. Les titres sont en effet présentés aux investisseurs par un groupe de banque qui ont pris ferme l'émission;
- (ii) facilite le processus de découverte des prix en permettant aux banques de tester le niveau des prix dans le marché³²;
- (ii) donne au TP un outil important pour motiver les spécialistes en valeurs du Trésor à être performant dans l'exercice de leurs fonctions. Cet objectif est atteint en sélectionnant les SVT les plus performants comme chef de file du syndicat.

Une syndication domestique présente aussi des inconvénients. Elle :

- (i) entraîne le paiement d'une commission aux membres du syndicat, mais ces commissions peuvent être compensées par des économies d'un montant supérieur;
- (ii) crée dans le souci de faciliter le placement de l'émission, un risque de collusion entre les chefs de file pour émettre à un prix avantageux pour les investisseurs;

³² A l'inverse, les adjudications exposent les soumissionnaires aux risques de non-acquisition des titres parce que la soumission n'est pas retenue ou d'acquisition des titres à un prix au-dessus du prix moyen pondéré adjugé et donc trop élevé.

- (iii) requiert une adaptation de la réglementation de la BCEAO et de la BEAC. Une obligation émise à travers la syndication domestique combine les caractéristiques des obligations du Trésor mobilisées sur le marché financier et des obligations du Trésor assimilables ou des obligations assimilables du Trésor émises sur le marché monétaire de la BCEAO et de la BEAC.

Source : Mission

Annexe 2 : Le télépaiement

Le télépaiement au titre des recettes des impôts et droits de douane connaît un développement remarquable dans plusieurs pays des deux sous-région. La mise à disposition du Trésor des encaissements selon ces modalités doit se faire par virement électronique sur le CCT pour la totalité des montants du « e-compte ». Les informations sur les recouvrements sont, par ailleurs, communiquées par la banque aux comptables assignataires de recettes (DGI, DGD) et au gestionnaire du CCT. S'il existe une Recette Générale du Trésor (RGT), les informations sur les recouvrements lui seront également accessibles. Les informations transmises concernent le contribuable, la nature du recouvrement, le montant réglé et l'identifiant du titre de recette. Un modèle de formulaire visant à autoriser les prélèvements bancaires est présenté ci-dessous.

Modèle de formulaire d'autorisation de prélèvement bancaire

Direction Générale des Impôts

Formulaire d'Autorisation de Prélèvement Bancaire

Veillez remplir, dater et signer la présente Autorisation de Prélèvement Bancaire et la faire certifier par votre banque, en double exemplaire. Cette autorisation devra être remise à la DGI avant prise en compte de votre demande d'adhésion à la procédure de télépaiement des impôts.

Je soussigné(e),
Nom et prénom :

N° CNI

Adresse

Tél.

Identifiant Fiscal :

N° RC : Localité RC :

Titulaire du Compte RIB :

Banque :

Agence :

Autorise l'établissement bancaire, teneur du compte indiqué ci-dessus, à prélever sur ce compte les prélèvements que j'ordonnerai électroniquement et qui seront transmis par la Direction Générale des Impôts (DGI) pour le télépaiement des impôts ;

Demande à l'établissement bancaire de virer les prélèvements exécutés sur le compte ci-dessus vers le compte du Trésor ouvert auprès de la Banque Centrale indiqué par la DGI ;

Dégage l'établissement bancaire de toute responsabilité concernant les montants des prélèvements exécutés et virés au compte du Trésor ouvert auprès de la Banque Centrale, conformément aux ordres transmis par la DGI ;

Approuve que la présente demande reste valable pour une durée indéterminée sauf révocation notifiée de ma part ;

Déclare avoir pris connaissance de la réglementation en vigueur en la matière.

Fait à, le/...../20.....

Cachet et signature du titulaire du compte Lu et approuvé	Cachet et signature de la banque Lu et approuvé
--	--

Annexe 3 : Cadre institutionnel de gestion de la dette publique

- **Règlements n° 09/2007/CM/UEMOA du 04 juillet 2007 et n°12/07-UEAC-186-CM-15 du 11 Mars 2007** portant Cadre de référence de la politique d'endettement public et de GDP dans les Etats membres de l'UEMOA et de la CEMAC ;
- **Règlement n°03/08/CEMAC/UMAC/CM relatif aux titres publics à souscription libre émis par les Etats membres de la CEMAC et 06/CM/UEMOA** sur les bons et obligations du Trésor émis par voie d'adjudication ou de syndication avec le concours de l'AUT;
- **Règlement n° 06/2013/CM/UEMOA du 28 juin 2013** sur les bons et obligations du Trésor émis par voie d'adjudication ou de syndication avec le concours de l'agence UMOA Titres ;
- Instruction n° 011-09-2015 du 11 septembre 2015 relative aux procédures de vente aux enchères des bons et obligations du Trésor avec le concours de l'agence UMOA Titres dans les Etats membres de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africain ;
- Instruction n° 012-09-2015 aux intermédiaires teneurs de comptes relative à l'enregistrement et à la circulation des bons et obligations du Trésor émis par voie d'adjudication avec le concours de l'agence UMOA Titres ;
- **Instruction n°47/2011/CREPMF/2020 du 02 Mars 2020** relative aux conditions d'enregistrement des emprunts obligataires par placement privé sur le marché financier régional de l'UMOA ;
- **Instruction n°063/CREPMF/2020 du 25 Mars 2020** relative aux émissions de titres publics sur le marché financier de l'UMOA
- **Procédures d'émission et de circulation** des bons et obligations du Trésor, BCEAO ;
- **Conventions relatives à l'organisation des adjudications des valeurs du Trésor** entre la BEAC et les Trésors et à la participation des SVT aux adjudications des titres publics ;
- **Cahier des charges** des SVT ;
- **Règlement général de la Cellule de Règlement** et de Conservation des Titres (CRCT) ;
- **Convention d'adhésion** à la CRCT;
- **Convention cadre de pension livrée** et son annexe.
- **Textes fixant les attributions**, la composition et le fonctionnement des Comités nationaux de la dette.

Annexe 4 : Rôle respectif du gestionnaire de la trésorerie et du compte unique du Trésor dans le cadre de la gestion de la trésorerie

Gestionnaire de la trésorerie	Gestionnaire du compte unique du Trésor
<ul style="list-style-type: none"> • Conçoit, définit et évalue la mise en œuvre de la politique financière de l'Etat (politique de gestion de la trésorerie) ; • Pilote le compte unique du Trésor dans le cadre de la stratégie de gestion prévisionnelle et opérationnelle de la trésorerie de l'Etat qu'il définit et exécute (adjudications, syndications, rachats, placements, etc.) ; • Elabore les prévisions de trésorerie annuelles et infra annuelles, suit la centralisation de celles-ci et détermine grâce aux informations fournies par les différents contributeurs, y compris le gestionnaire du compte unique du Trésor, le solde prévisible du compte unique du Trésor à la banque centrale ; • Suit la politique d'émission et de gestion des titres publics ; • Assure l'équilibre de la trésorerie et mobilise toutes les ressources nécessaires à cet effet afin que l'Etat soit à tout instant en mesure de faire face à ses engagements ; • Surveille le niveau du compte unique du Trésor sur lequel il a accès à tout moment pour vérifier le comportement; • Conduit toute analyse et étude relative à la gestion de la trésorerie de l'Etat. 	<ul style="list-style-type: none"> • Met en œuvre la politique de gestion de la trésorerie ; • Gère et est le comptable du compte unique du Trésor ; • Manie les deniers publics et exécute les opérations prévues dans le plan de trésorerie et initiées par les comptables ; • Constate l'exécution des opérations annoncées par les comptables publics et validées par le gestionnaire de la trésorerie dans le cadre des prévisions et réalisations du plan de trésorerie ; • Retracedans sa comptabilité les flux financiers et comptables ayant impactés le compte unique du Trésor et communique les données relatives aux flux financiers au gestionnaire de la trésorerie ; • Supervise la bonne fin des opérations impactant le compte unique du Trésor.

Annexe 5: GLOSSAIRE

Administration centrale budgétaire : Désigne souvent une entité unique de l'administration centrale qui regroupe les activités fondamentales des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire à l'échelle nationale. Correspond à la notion d'État.

Arriéré : paiement obligatoire d'un débiteur à un créancier demeuré non exécuté à sa date d'exigibilité, période de grâce éventuelle comprise

Bons du Trésor* : titres de créances à court terme sur le Trésor (échéance inférieure à deux ans) émis par l'Etat pour faire face à ses besoins courants de trésorerie ; c'est une forme d'emprunt à court terme de l'Etat contracté auprès du public, qui peuvent être vendus avec une décote par rapport à leur valeur faciale.

Charge de la dette : représente le montant des intérêts de la dette de l'État. L'État doit en effet emprunter de l'argent, le plus souvent à travers l'émission d'obligations sur les marchés financiers, dès lors qu'il est en déficit.

Compte unique du Trésor : structure unifiée des comptes bancaires de l'Etat qui donne une vue d'ensemble de ses liquidités en temps réel à des fins de gestion ; dispositif visant à centraliser les liquidités publiques à travers un ou plusieurs comptes articulés entre eux, en vue d'une gestion performante de la trésorerie, et éviter la constitution de poches de liquidités oisives.

Consolidation : méthode qui consiste à présenter les statistiques se rapportant à un ensemble d'unités comme si cet ensemble constituait une seule unité. Toutes les transactions et relations débiteur/créancier entre les unités à consolider sont rapprochées et éliminées.

Correspondants du Trésor* : Organismes et particuliers qui, soit en application des lois et règlements, soit en vertu de conventions, déposent, à titre obligatoire ou facultatif, des fonds au Trésor ou sont autorisés à procéder à des opérations de recettes et de dépenses par l'intermédiaire de ses comptables. Les comptes ouverts au nom des correspondants ne peuvent présenter de solde débiteur.

Dette publique* : ensemble des engagements financiers contractés par l'Etat, les organismes publics et les collectivités publiques décentralisées auprès d'entités résidentes et/ou d'autres Etats, organismes publics et collectivités publiques décentralisées non résidentes, nets des remboursements effectués. Sur un horizon temporel, elle se décompose en dette à court terme (durée d'amortissement inférieure à un an), et dette à moyen et long terme (durée d'amortissement supérieure à un an).

Dette à court terme : dette ayant une période d'amortissement inférieure à un an.

Dette à moyen et long terme : dette ayant une période d'amortissement de plus d'un an.

Dons : concours financiers non remboursables reçus de donateurs nationaux et/ou étrangers. On distingue les dons intérieurs et les dons extérieurs, d'une part, et les dons programmes répondant à des objectifs généraux d'aide budgétaire et les dons projets correspondant aux aides aux projets spécifiques d'investissement, d'autre part.

Emprunts : Dette contractée sur le marché des capitaux par l'Etat ou par une collectivité publique.

Excédent/déficit de trésorerie : entrées nettes de trésorerie produites par l'exercice de l'activité moins les sorties nettes de trésorerie liées aux investissements en actifs non financiers.

Financement : Par définition, le financement total est égal au déficit ou à l'excédent des opérations de l'Etat sur base caisse. Il représente donc les variations des engagements de l'Etat au titre de ses remboursements futurs et celles de ses avoirs liquides, qui lui sont nécessaires pour couvrir les différences entre ses décaissements et ses encaissements. Le financement recouvre les opérations par lesquelles les administrations publiques contractent des emprunts et les remboursent, ou reçoivent des dépôts de tiers pour gérer leurs liquidités. Il comprend aussi la variation nette des avoirs que ces administrations détiennent sous forme de monnaie et de dépôts.

Gestion de la trésorerie : fonction qui recouvre l'ensemble des processus de collecte d'information et de gestion des liquidités en vue de permettre une exécution fluide et transparente des dépenses publiques, en limitant tout risque de constitution d'arriérés de paiement, et ce, aussi bien en monnaie locale que dans les différentes devises utilisées.

Liquidité : degré de facilité avec lequel un actif peut être converti en numéraire sans subir de perte de valeur

Loi de finances initiale : Loi prévoyant et autorisant, pour chaque année civile, l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat. Cette loi comprend deux parties distinctes :

Loi de finances rectificative : Loi modifiant en cours d'année les dispositions de la loi de finances initiale de l'année.

Obligations* : titre de créance émis à long terme par l'émetteur et dont l'échéance est supérieure à 2 ans ; cette créance est rémunérée par le versement d'un intérêt fixe ou variable. Il peut s'agir aussi d'une valeur mobilière négociable en bourse, constatant une créance à long terme, productive d'intérêts sur la société qui l'a émise.

Opérations de trésorerie : opérations destinées à prendre en charge les besoins générés en cours d'année par les décalages entre les recettes recouvrées et les besoins de paiement. A ce titre, elles recouvrent les mouvements de numéraire, de valeurs mobilisables, de fonds, de dépôts et des comptes courants. Elles peuvent inclure, dans une acception plus large, les opérations relatives à l'encaissement des créances publiques et au règlement des dettes publiques à court, moyen et long termes.

Plan de trésorerie : tableau de bord sur lequel sont portées l'ensemble des prévisions et des réalisations de tous les encaissements et décaissements en cash au cours d'une période (généralement l'année) en les ventilant par mois, voire si possible, par semaine.

Principe d'unité de caisse : principe selon lequel un poste comptable dispose, sauf dérogation expresse du ministre chargé des finances, d'une seule caisse, d'un seul compte courant bancaire ou postal quel que soit le nombre d'unités administratives dont il assure la gestion.

Principe d'unité de trésorerie* : « l'ensemble des ressources publiques concourt au financement de l'ensemble des charges publiques quel que soit le lieu ou le moment », le respect de ce principe aboutit à la réalisation du compte unique du Trésor.

Autrement dit, le principe d'unité de trésorerie est celui selon lequel le Trésor dispose d'un seul compte ouvert à la Banque centrale dans lequel toutes les ressources de l'Etat sont déposées et duquel tous les décaissements sont effectués.

Recettes fiscales : recettes d'impôts de taxes et d'autres prélèvements obligatoires, à l'exception des cotisations sociales. Ces recettes comprennent les impôts sur les revenus, les bénéfices et gains en capital, les impôts sur la main-d'œuvre, les taxes sur la propriété, les taxes sur les biens et services, les taxes sur le commerce et les transactions internationales et les autres recettes fiscales. Le concept de recettes fiscales est basé sur la nature de ces recettes, à savoir leur caractère obligatoire et l'absence de contrepartie. Les revenus de la propriété et les cotisations sociales sont exclus en vertu des contreparties auxquelles ils donnent lieu, ainsi que les amendes et confiscations et les transferts volontaires (dons et autres transferts).

Recettes non fiscales : Elles comprennent tous les encaissements non remboursables des administrations publiques ayant une contrepartie - à l'exception de ceux qui proviennent des ventes de biens en capital -, toutes les amendes et pénalités à l'exception de celles relatives aux infractions fiscales, et tous les encaissements courants des administrations publiques représentant des versements volontaires, non remboursables et sans contrepartie.

Ressources de l'Etat : tous les produits qui permettent le financement de l'activité publique selon les principes de l'universalité et de l'unité de caisse. Elles se composent des recettes budgétaires (ex. impôts et taxes) et des ressources de trésorerie (ex. produits des emprunts à moyen et long terme).

Restes à payer : terme de la comptabilité budgétaire. Les restes à payer sont l'ensemble des liquidations publiques n'ayant pas encore fait l'objet de règlement effectif. Ils comportent deux variantes : les fonds en route et les arriérés. Les fonds en route correspondent à l'ensemble des liquidations à court terme de l'État, c'est-à-dire l'ensemble des restes à payer dans un délai de trois mois à compter de la date de la prise en charge. Pour ce qui concerne les arriérés, ce sont les liquidations, qui vont au-delà de trois mois à compter de la date de prise en charge.

Risque : élément d'incertitude qui peut affecter l'emprunt

Soutenabilité : désigne, dans le cadre des finances publiques, la capacité d'un Etat à conduire des actions sans mettre en danger sa capacité à honorer ses engagements financiers dans le futur, c'est-à-dire à rester solvable.

Stratégie d'emprunt : ensemble des décisions prises pour mettre en œuvre la politique d'endettement

Trésor : service public de l'Etat qui assure les fonctions d'administration en tant qu'agent exécutant des opérations financières et la tutelle de l'Etat sur le marché monétaire et le système bancaire, ainsi que les fonctions financières ou de trésorier des services de l'Etat, des collectivités territoriales, de nombreux établissements publics. Il joue un rôle bancaire en dégageant à leur profit les ressources supplémentaires à leur activité. Il participe à ce même titre au financement de l'économie privée.

Trésorerie : signifie, soit Trésor public, c'est-à-dire, les services du Trésor public, soit un ensemble de moyens de financement liquides ou à court terme dont dispose un agent économique pour faire face à ses dépenses de toute nature: encaisses, crédits bancaires à court terme obtenus par mobilisation de créances ou par découvert, avances (ou facilités de caisse).

NB : Certaines définitions (marquées d'un astérisque) sont tirées du guide didactique de la directive 07/2009/CM/UEMOA portant Règlement Général sur la Comptabilité Publique au sein de l'UEMOA.