



Gestion de la trésorerie au Lesotho

L'importance d'une planification de
trésorerie efficace au cours de la
formulation et de l'exécution du budget



CABRI 

SE CONNECTER • PARTAGER • RÉFORMER

Table des matières

<i>Acronymes et abréviations</i>	3
1. Introduction	5
2. Cadre juridique et réglementaire	7
3. Organisation institutionnelle	8
4. Processus budgétaire du Lesotho	10
5. Processus de gestion de trésorerie du Lesotho	12
5.1 Préparation des plans de flux de trésorerie	12
5.2 Mécanismes de coordination	13
5.3 Plateformes TI en tant que catalyseurs de l'échange et de la coordination des données	14
6. Défis liés à la gestion de trésorerie du Lesotho	16
6.1 Mauvaises prévisions de trésorerie	16
6.2 Prolifération des comptes bancaires	17
6.3 Mauvais rapprochement des comptes bancaires	17
6.4 Non-fonctionnement des comités de coordination	17
7. Conclusion	18
<i>Références</i>	19
Annexe 1 : Assistance technique à la gestion de trésorerie du Lesotho	20
1. Programme de réforme de la gestion des finances publiques au Royaume du Lesotho (2015-2019)	20
2. Renforcer les compétences en faveur d'une GFP fonctionnelle en Afrique – CABRI	21

Tableaux et figures

Tableaux

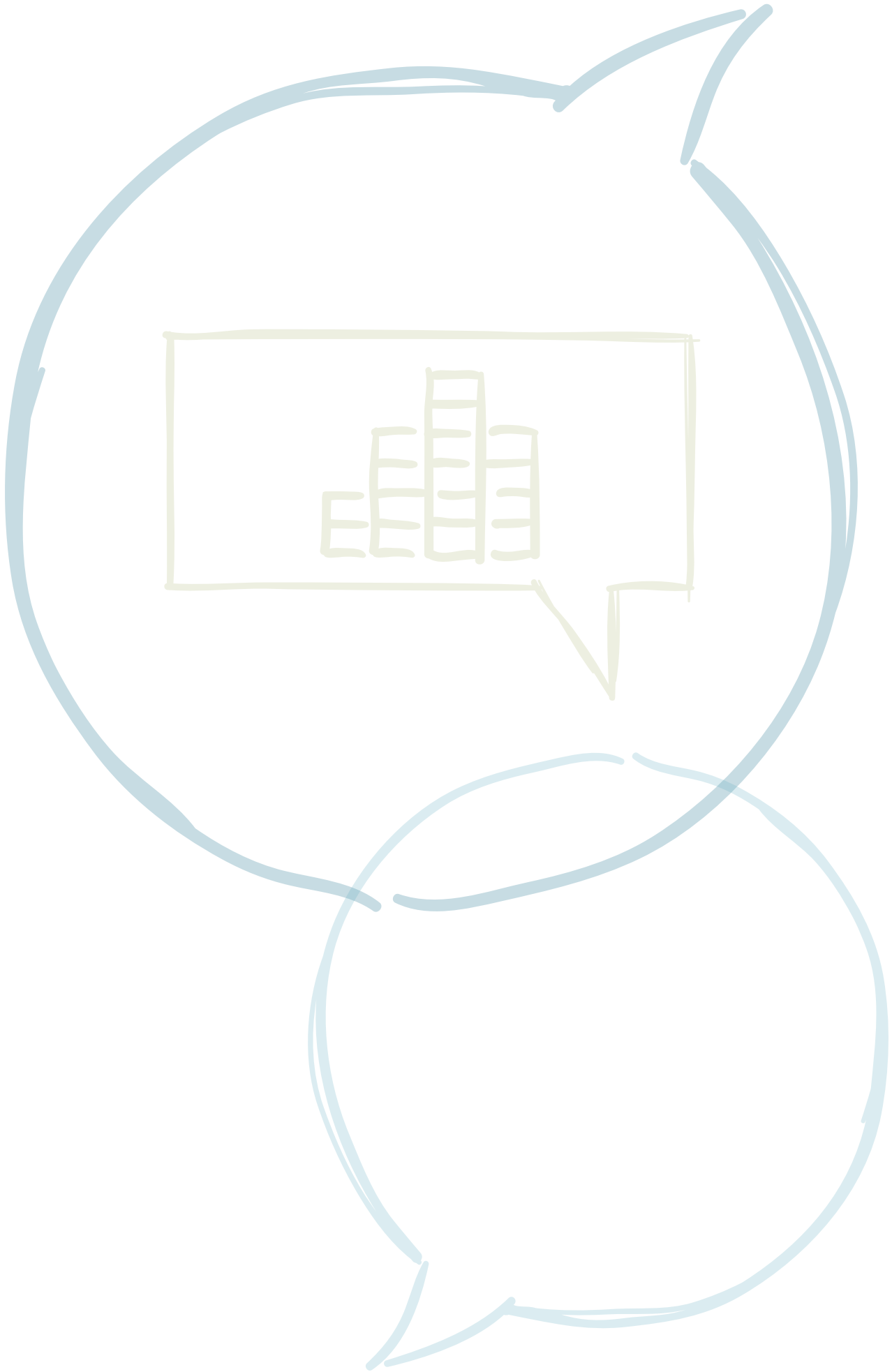
Tableau 1 : Les termes de référence du CTL	13
--	----

Figures

Figure 1 : Processus budgétaire du Lesotho	11
Figure 2 : Lignes directrices pour la préparation des plans de flux de trésorerie	12
Figure 3 : Structure actuelle du Compte unique du Trésor du Lesotho	14
Figure A1 : Diagramme en arêtes de poisson montrant l'analyse du problème	22

Acronymes et abréviations

CABRI	Initiative africaine concertée sur la réforme budgétaire
CBL	Banque centrale du Lesotho
CBMS	Système central de gestion budgétaire
CBMT	Cadre budgétaire à moyen terme
CG	Comptable général
CGL	Comité de gestion des liquidités
CTL	Comité technique des liquidités
CUT	Compte unique du Trésor
DCB	Document-cadre du budget
DeMPA	Évaluation de la performance en matière de gestion de la dette
DSB	Document de stratégie budgétaire
FMI	Fonds monétaire international
GdL	Gouvernement du Lesotho
GFP	Gestion des finances publiques
GFPR	Gestion des finances publiques et responsabilité (Loi)
GT	Gestion de trésorerie
INTOSAI	Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques
MDA	Ministères, départements et agences
MdF	Ministère des Finances
PEFA	Dépenses publiques et responsabilité financière (cadre)
PPAD	Division des politiques et des conseils en matière de passation des marchés
PRGFP	Programme de réforme de la gestion des finances publiques
RCGFP	Programme « Renforcer les compétences en GFP »
RSA	République d’Afrique du Sud
SACU	Union douanière de l’Afrique australe (ou UDAA)
SIGIF	Système intégré de gestion de l’information financière
TdR	Termes de référence (ou mandat ou attributions)
TI	Technologies de l’information
UGT	Unité de gestion de trésorerie



1. Introduction



Au cours des dernières années, la situation macroéconomique du Lesotho a été soumise à de fortes tensions. Compte tenu de la dépendance économique du pays vis-à-vis de l'Afrique du Sud (RSA) et des recettes provenant de l'Union douanière de l'Afrique australe (SACU), le ralentissement de la croissance et la récession qu'a connu l'Afrique du Sud (RSA) en 2017 et 2018, ont freiné son économie en 2017, bien qu'une croissance modeste ait été réalisée en 2018 (voir Encadré 1).

Par conséquent, les recettes publiques ont été affectées négativement, ce qui s'est traduit au fil du temps, par l'épuisement des marges de manœuvre budgétaires et des réserves. Vers la fin de l'exercice 2017/18, le gouvernement a commencé à manquer d'espace budgétaire en ce qui concerne sa capacité à puiser dans les dépôts et les réserves budgétaires. Afin de ne pas compromettre le rattachement au rand, et compte tenu du faible développement des marchés locaux de la dette, le gouvernement n'a pas pu éviter le cumul des arriérés de paiement. Cette situation a mis en danger la prestation des services ainsi que le bien-être de la nation entière. Par exemple, un fournisseur commercial décide de retenir les livraisons futures de carburant jusqu'à ce que les arriérés aient été réglés, ce qui entraîne une pénurie de carburant.

Un tel scénario aurait pu être atténué, mais probablement pas complètement résolu, par une gestion de trésorerie (GT) plus active, car il existe un grand nombre de comptes dont les fonds sont inactifs et qui sont à la disposition du gouvernement.

Au cours des dernières années, le gouvernement du Lesotho (GdL) a mis en œuvre un ensemble complet de réformes visant à renforcer les dispositions de gestion des finances publiques (GFP) du royaume. Celles-ci visaient à : introduire un cadre juridique et réglementaire moderne ; assurer la transparence et l'efficacité de la mise en œuvre de la politique budgétaire ; améliorer les prévisions et la gestion des flux de trésorerie ; renforcer les contrôles internes et l'audit externe ; rendre les rapports comptables et budgétaires conformes aux normes comptables ; et, renforcer la passation des marchés.

En ce qui concerne la GT, il est généralement reconnu que cette fonction doit être encore renforcée et, comme nous le verrons ci-après dans cette étude de cas, la situation évolue, et des progrès sont réalisés dans divers domaines, quoique lentement. Par ce qui entraîne passé, et en l'absence de bons systèmes et de bonnes pratiques, la GT équivalait au rationnement de trésorerie comme une méthode de gestion des dépenses, ce qui a non seulement eu un impact sur l'exécution du budget, mais aussi sur la gestion de la dette et la mise en œuvre de la politique monétaire, ainsi que sur la coordination. Cependant, plus récemment, la situation s'est apaisée, et les espèces ont été déboursées en fonction des demandes plutôt que de la disponibilité.

Cette étude de cas¹ discute des dispositions de GT au Lesotho et tente d'aller au-delà des symptômes en posant des questions pertinentes à propos des défis rencontrés lors de la réalisation d'opérations efficaces de GT. Les domaines couverts comprennent :

1 Cette étude de cas a été rédigée par M. José Maurel, consultant en gestion de la dette publique (Maurice) pour l'Initiative africaine concertée sur la réforme budgétaire (CABRI). Le consultant tient à remercier M^{me} Danielle Serebro (CABRI) ainsi que tous les fonctionnaires du gouvernement du Lesotho pour leurs contributions et leurs commentaires. La responsabilité des opinions exprimées dans l'étude de cas et de toute erreur incombe au consultant

- les prévisions de trésorerie et les soumissions de plans de trésorerie ;
- l'ouverture et la gestion des comptes bancaires, y compris les questions de rapprochement ;
- les questions de coordination, y compris le lien étroit qui doit exister entre la gestion de la trésorerie et de la dette ; et,
- les initiatives en cours pour remédier à la situation.

Nous commençons par décrire l'organisation juridique, réglementaire et institutionnelle, puis, nous examinons comment se déroule l'analyse de la GT, aussi bien en théorie qu'en pratique.

Encadré 1 : Économie du Lesotho

Le Lesotho qui est entièrement enclavé dans le territoire de l'Afrique du Sud, a obtenu son indépendance de la Grande-Bretagne en 1966. Sa population est estimée à 2,2 millions d'habitants en 2016 et la grande majorité d'entre eux vivent dans les zones urbaines ou dans leur voisinage. L'économie est tributaire de l'extraction de diamants, de l'exportation d'eau vers l'Afrique du Sud, des envois de fonds des travailleurs émigrés et des recettes tirées des droits de douane et d'accise de la SACU.

Les recettes douanières et d'accise au sein de la SACU sont perçues et partagées entre les membres selon une formule de partage des recettes. Les recettes de la SACU dépendent fortement de l'évolution économique mondiale et régionale sur le plan des prix des matières premières à l'exportation. Sur une période de 10 ans prenant fin en 2015/16, la moyenne du montant des recettes provenant de la SACU s'élevait à 26 pour cent du produit intérieur brut (PIB) et à 47 pour cent des recettes totales du Lesotho, ce qui illustre l'importance de cette composante. Toutefois, les recettes provenant de la SACU, sont également très fluctuantes, et peuvent entraîner des « variations brusques » de plus de 10 pour cent du PIB » (FMI, 2017). La baisse de la part des recettes de la SACU destinées au Lesotho a exercé une énorme pression sur son budget.

Après avoir connu une croissance de 2,1 pour cent et 2,7 pour cent respectivement au cours des exercices 2015/16 et 2016/17, il est estimé que l'économie a ralenti et réalisé une croissance de 0,5 pour cent au cours de l'exercice 2017/18. Toutefois, elle devrait croître de 2,9 pour cent en 2018/19, du fait de la reprise dans les secteurs du diamant et du textile ainsi que du bâtiment et des travaux publics.

Le secteur agricole est la principale source de revenus pour la plupart de la population rurale. Ces dernières années, les investissements étrangers dans l'industrie textile et le commerce ont permis de créer de nombreux emplois et ont renforcé l'économie.

Dans un environnement de finances publiques aussi instable, une saine GT s'avère une priorité absolue. Bien que la GT n'augmente pas le montant des recettes publiques, elle assure l'utilisation efficiente des liquidités disponibles et le non-recours par le gouvernement à des emprunts inutiles.

2. Cadre juridique et réglementaire



Le cadre juridique du Lesotho pour la gestion des finances publiques est en train d'évoluer. À l'heure actuelle, la Loi de 2011 relative à la gestion des finances publiques et à la responsabilité (GFPR) est la principale mesure législative qui traite des questions de transparence et de responsabilisation, de la bonne gestion des recettes, des paiements, ainsi que des actifs et des passifs de l'État. La Loi est vaste et couvre des domaines tels que :

- les pouvoirs du ministre et du chef du service de la comptabilité ;
- le budget (contenu, examen, approbation, crédits budgétaires) ;
- la gestion financière ;
- les opérations du fonds consolidé ;
- les emprunts et les garanties ;
- le Reporting (ou présentation de rapports) ;
- l'audit ;
- les entreprises d'État ; et,
- la passation des marchés.

Deux nouveaux projets de loi, l'un sur la gestion des finances publiques et l'autre sur la gestion de la dette publique ont été préparés dans le but de moderniser le cadre juridique et suivent actuellement le processus d'approbation et d'adoption.

En 2014, le gouvernement a adopté une nouvelle réglementation qui reconnaît l'importance de la planification des flux de trésorerie à l'Article 13(1) qui stipule que « le Comptable général, en consultation avec la Banque centrale, la Direction du Budget, l'Unité macroéconomique-budgétaire et d'autres directions doivent veiller à l'existence d'un cadre fonctionnel de gestion des flux de trésorerie, y compris le suivi des flux de trésorerie pour une utilisation efficace et efficiente des ressources en espèces de l'État ». La Partie IV de cette réglementation, qui est consacrée aux prévisions et à la GT, prévoit l'exploitation d'une unité de gestion de la trésorerie (UGT) au sein du Bureau du Comptable général (voir Partie 3 ci-dessous).

Outre les dispositions du droit primaire et dérivé, la GT doit être soutenue par un ensemble de manuels et de lignes directrices (ou directives) pour guider les opérations quotidiennes. Ces documents devraient être largement accessibles et périodiquement révisés compte tenu de l'expérience acquise. Les documents examinés dans le cadre de cette étude de cas mentionnent l'existence d'un manuel de GT, mais ce document n'est pas disponible sur le site Web du ministère des Finances (MdF). Aucun manuel ni ligne directrice portant sur le budget ne semble avoir été produit bien que des modèles de plans de trésorerie aient été conçus en 2018². L'une des constatations du programme « Renforcer les compétences en GFP » de CABRI est que certains documents budgétaires doivent être fortement améliorés (par exemple le manuel budgétaire ne présente pas le budget selon les programmes).

2 Toutefois, les circulaires des documents-cadres du budget et des prévisions budgétaires fournissent des lignes directrices limitées concernant ces deux activités.

3. Organisation institutionnelle



Le MdF est responsable de tous les aspects des politiques de gestion du budget et de la dette, y compris de la planification budgétaire à moyen terme et de la planification des investissements. Les principales directions/unités impliquées dans la GT au sein du ministère comprennent :

- *La Direction du Budget*, responsable de la planification budgétaire, y compris de la préparation des documents-cadres du budget qui prolongent la planification budgétaire (y compris la planification des investissements) à moyen terme ;
- *La Direction du Trésor (ou Trésor)*, responsable de l'exécution des paiements, de la gestion des liquidités publiques et de l'information financière ;
- *L'UGT* qui fait partie du Bureau du Comptable général ;
- *La Direction de la gestion de la dette publique et de l'aide* qui gère le portefeuille de la dette de l'administration centrale est composée des *front, middle et back Offices* ; et,
- *L'unité macroéconomique de la Direction de la politique économique* qui est chargée d'entreprendre des projections macroéconomiques et de conseiller sur l'orientation de la politique budgétaire.

L'UGT, qui a été mise en place en 2014, relève de la responsabilité du Comptable général adjoint. Selon le rapport 2018 sur l'Évaluation de la performance en matière de gestion de la dette (DeMPA), son fonctionnement a été compromis initialement par un manque de personnel. Cependant, la situation s'est améliorée et l'unité est dirigée actuellement par le Directeur chargé de la GT et trois fonctionnaires assignés. On estime toutefois que les capacités de l'unité doivent être davantage renforcées afin qu'elle puisse remplir son mandat.

Les fonctions de l'UGT sont les suivantes :

- préparer un plan annuel consolidé des flux de trésorerie en fonction des intrants fournis par les unités et les agences dépensières, composé des entrées et des sorties mensuelles de trésorerie, y compris des mesures pour imprévus ;
- réaliser des prévisions consolidées des recettes et des dépenses pour guider les processus décisionnels du Trésor ;
- produire une révision mensuelle du plan consolidé des flux de trésorerie en fonction des intrants des unités et des agences dépensières ;
- préparer des projections trimestrielles glissantes des flux de trésorerie avec des prévisions hebdomadaires pour le mois à venir ;
- actualiser chaque semaine le plan de trésorerie trimestriel compte tenu des recettes et des dépenses effectives ;
- produire et distribuer à l'avance, chaque mois, un plan de trésorerie sur trois mois ;
- passer en revue les implications de financement sur le plan annuel consolidé de trésorerie et sur les prévisions trimestrielles des flux de trésorerie et conseiller le Comptable général (CG) en conséquence ;
- effectuer le suivi des soldes bancaires et des mouvements de trésorerie importants pour veiller à ce qu'ils soient gérés de manière efficace ; et,
- examiner et suivre la situation de trésorerie quotidienne, des recettes, des paiements et des soldes des comptes bancaires et rendre compte au CG.

L'UGT est également censée servir de secrétariat au Comité technique des liquidités (CTL) et au Comité de gestion des liquidités (CGL) mis en place en 2018.

D'autres institutions participent également à la GT de l'État, y compris :

- *Les ministères dépensiers et les autres agences de perception des recettes.* Le Lesotho compte 26 ministères, y compris le cabinet du Premier ministre. Comme mentionné précédemment dans ce document, il s'agit de parties prenantes clés parce qu'en sus de leur rôle de perception de recettes et de mise en œuvre de projets, ils sont tenus d'apporter des contributions au Trésor pour des discussions ultérieures au sein des comités impliqués dans la GT. L'une de ces agences est l'administration fiscale du Lesotho (*Lesotho Revenue Authority* ou LRA) qui est responsable du recouvrement des impôts.

- *La Banque centrale du Lesotho (CBL).* Son objectif principal est d'atteindre et de maintenir la stabilité des prix. Pour réaliser cet objectif, elle remplit un certain nombre de fonctions conformément aux pratiques modernes des banques centrales. Une fonction importante de la Banque centrale est de formuler et d'exécuter la politique monétaire du Lesotho. D'autres fonctions comprennent l'émission de la monnaie, le rôle de banquière du GdL et des banques commerciales, la fonction de dépositaire des réserves de change du pays et la supervision des institutions financières. La CBL sert également de conseillère auprès du gouvernement sur les questions financières en particulier, et de façon plus générale, sur les questions macroéconomiques.



Le fonctionnement de l'UGT a été compromis initialement par un manque de personnel. Cependant, la situation s'est améliorée et l'unité est dirigée actuellement par le Directeur chargé de la GT et trois fonctionnaires assignés

4. Processus budgétaire du Lesotho



Le processus budgétaire du Lesotho est basé sur le Cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) qui a été introduit au milieu des années 2000. Ce cadre est souvent décrit comme une approche « descendante et ascendante » compte tenu du processus de consultation qui se déroule entre le MdF et les ministères dépensiers. Les CDMT ont généralement un horizon prévisionnel de trois ans sur une base continue.

Étant donné que l'exercice du Lesotho débute le 1er avril et se termine le 31 mars, le processus budgétaire commence en avril/mai avec l'approbation par le Conseil des ministres du calendrier budgétaire pour l'exercice suivant et une revue du CDMT. Cette étape est suivie de l'élaboration, par le MdF et le ministère de la Planification du développement, du Document de stratégie budgétaire (DSB), un document clé qui définit les objectifs de politiques et les priorités stratégiques du pays pour l'exercice à venir. Il comprend une évaluation à jour des performances macroéconomiques et budgétaires récentes ainsi que des perspectives macroéconomiques pour les prochaines années. L'approbation du DSB par le Conseil des ministres est obtenue habituellement vers juin/juillet³.

Dès l'approbation, vers le mois d'août du DSB, le MdF envoie une circulaire d'appel pour les documents-cadres du budget (DCB)⁴. La circulaire 2019/2020 décrit le DCB comme « un instrument qui facilite l'alignement des priorités nationales identifiées sur les affectations de ressources ». Les ministères se voient attribuer des plafonds indicatifs dans lesquels ils doivent indiquer leurs priorités. Les plafonds sont ensuite révisés de façon itérative. Avant l'exercice 2018/2019, les DCB étaient réalisés en ayant recours à des feuilles de calcul, mais ils vont dorénavant être conçus au sein du Système

central de gestion budgétaire (CBMS ou *Central Budget Management System*). En utilisant les DCB qui ont été préparés par les ministères, départements et agences (MDA), le MdF procède ensuite à la mise à jour du Cadre budgétaire à moyen terme (CBMT).

Aux alentours de septembre/octobre, le MdF publie une circulaire des prévisions budgétaires qui doit également être approuvée par le Conseil des ministres avant de la diffuser aux MDA. Ces derniers sont tenus de présenter au MdF un état prévisionnel des recettes et des dépenses ventilées par programme et par action (ou sous-programme) pour les trois exercices suivants⁵. Les prévisions budgétaires sont discutées avec les MDA, ajustées et soumises au Comité du budget du Conseil des ministres et au Conseil des ministres pour leur approbation en janvier/février.

Les prévisions budgétaires sont présentées au Parlement pour débat en février/mars. Une fois l'approbation des prévisions, le MdF prépare le projet de loi de finances (ou loi portant ouverture des crédits budgétaires) et, dès son approbation, le Bureau chargé des lois (*Law Office*) publie la loi de finances.

La Figure 1 résume le processus budgétaire.

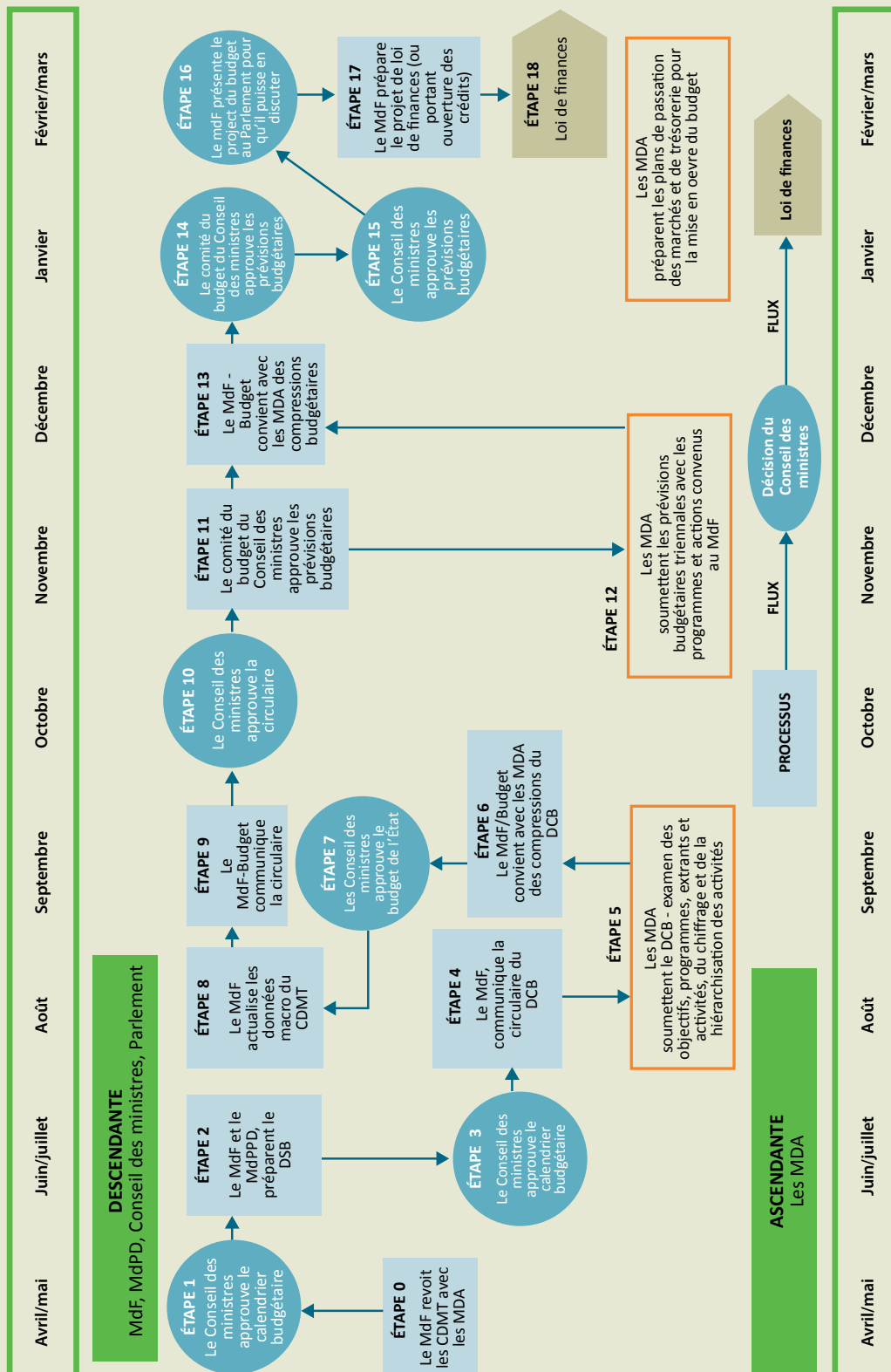
Les « activités en amont » décrites ci-dessus sont essentielles pour garantir la crédibilité des montants budgétaires. L'une des indications de la crédibilité du budget est la variation entre les prévisions budgétaires et les résultats de l'exécution du budget. La GT ne peut avoir de sens que si aucun écart important n'est enregistré entre les deux.

3 La *Budget Strategy Paper for 2018/2019-2020/2021* (Document de stratégie budgétaire 2018/2019-2020/2021) est accessible sur le site Web du MdF à : http://www.finance.gov.ls/documents/budget%20book/BSP%20_%202018-19.pdf [consulté le 12 décembre 2019].

4 La *Call circular for Budget Framework Papers for 2019/2020-2021/2022* (Circulaire des documents-cadres du budget 2019/2020-2021/2022) est accessible sur le site Web du MdF à : <http://www.finance.gov.ls/documents/circulars/BFP%20Call%202019-2022.pdf> [consulté le 12 décembre 2019].

5 La *Budget Estimates Call circular for 2018/2019-2020/2021* (Circulaire des prévisions budgétaires 2018/2019-2020/2021) est accessible sur le site Web du MdF à : <http://www.finance.gov.ls/documents/circulars/2018-19%20Budget%20Estimates%20Call%20Circular.pdf> [consulté le 12 décembre 2019].

Figure 1 : Processus budgétaire du Lesotho



Source : <https://www.gov.ls/documents/lesotho-budget-calendar/>

5. Processus de gestion de trésorerie



Cette partie traite de trois aspects importants de la GT, à savoir, la préparation de plans des flux de trésorerie ; la coordination qui devrait avoir lieu afin de déterminer avec exactitude les besoins d'emprunt (ou de financement) à court terme de l'État ; et, les plateformes des technologies de l'information qui soutiennent l'exécution du budget, y compris la GT.

5.1 Préparation des plans de flux de trésorerie

Les procédures à suivre par les ministères pour élaborer les plans des flux de trésorerie sont décrites dans la Partie IV de la Réglementation du Trésor (2014). Le document fournit à la fois les exigences et les lignes directrices générales quant à la façon dont les ministères dépensiers devraient s'y prendre pour préparer les plans des flux de trésorerie.

L'exécution du budget et les plans de trésorerie préparés par les ministères reposent sur des estimations du moment où

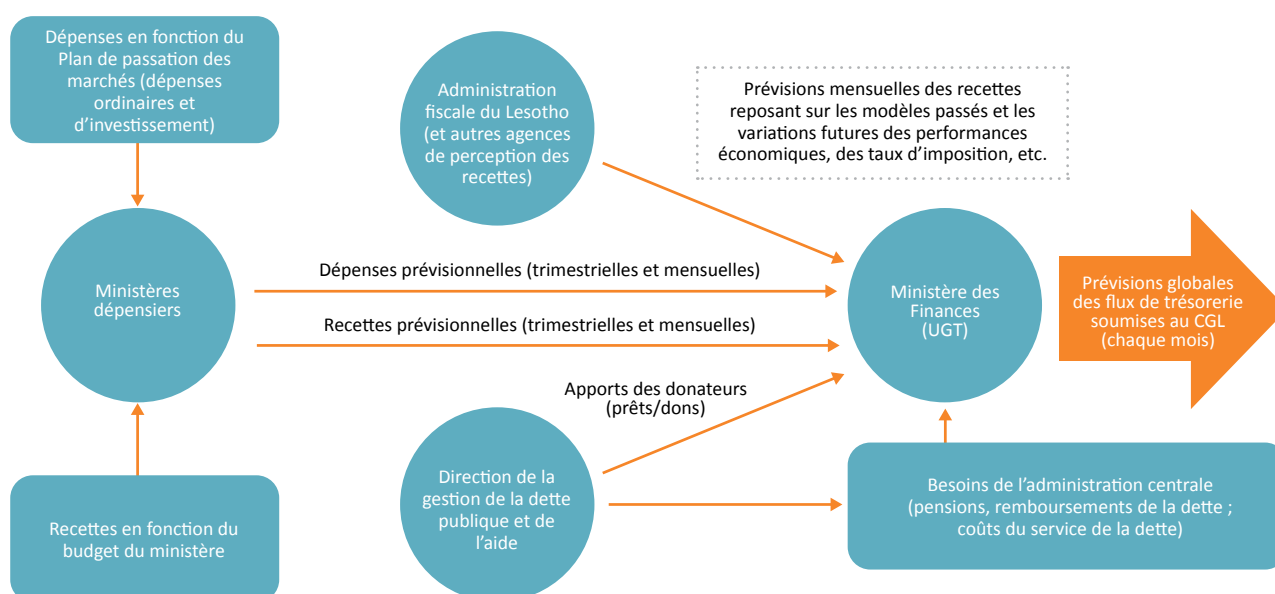
des fonds seront nécessaires, en utilisant à la fois des plans de passation des marchés et des modèles antérieurs de dépenses qui serviront de guide. L'UGT combine ensuite ces données avec les besoins de l'administration centrale, tels que les pensions, les remboursements de la dette (soumis par la Direction de la gestion de la dette publique et de l'aide) et d'autres dépenses obligatoires. Les montants relatifs aux recettes de l'Administration fiscale du Lesotho et d'autres agences de perception des recettes constituent un apport important.

Au cours de l'exercice, le plan trimestriel des flux de trésorerie doit être mis à jour chaque semaine et doit être soumis mensuellement au CGL (voir Partie 5.2).

La préparation du plan des flux de trésorerie est illustrée à la Figure 2.

Le Lesotho fait face à plusieurs défis qui l'empêchent de satisfaire aux besoins ci-dessus. Ces problèmes sont examinés à la Parties 6.

Figure 2 : Lignes directrices pour la préparation des plans de flux de trésorerie



5.2 Mécanismes de coordination

Deux comités ont été mis en place en 2018 pour coordonner les activités de GT et de la dette. Il s'agit du :

- Comité de gestion des liquidités (CGL) ; et,
- Comité technique des liquidités (CTL).

Le CGL est un forum de haut niveau traitant des questions de politique. Ce comité qui est présidé par le Secrétaire général des Finances est censé se réunir tous les mois. Le Comptable général, le Comptable général adjoint chargé de la GT, le Comptable général adjoint chargé des dépenses, et, les Directeurs des Directions de la gestion de la dette publique et de l'aide, de la politique macroéconomique et budgétaire et du budget comptent parmi les autres membres de ce comité. Le Directeur des finances (GT) en est le secrétaire.

Les responsabilités du CGL sont les suivantes :

- approuver le plan de trésorerie annuel, le plan d'emprunt, l'analyse de soutenabilité de la dette, la stratégie de la dette à moyen terme et les limites globales du déblocage trimestriel des bons de souscription (warrants) ;
- superviser la planification de la trésorerie et son alignement sur les plans d'emprunt intérieurs et extérieurs ;
- conseiller le ministre des Finances sur les questions relatives aux emprunts extérieurs et intérieurs et à

l'acceptation de dons au nom du gouvernement, à la rétrocession des prêts et aux bons de souscription ;

- définir les paiements prioritaires et effectuer le suivi des arriérés (le cas échéant) et convenir d'une stratégie de gestion des arriérés ; et,
- surveiller, coordonner et diriger les activités de gestion de la trésorerie et de la dette pour veiller à ce que les dépenses budgétaires annuelles puissent être exécutées à temps.

Le CTL est un comité technique relevant du CGL qui est censé siéger chaque semaine sous la présidence du Comptable général adjoint (GT). L'Unité de gestion de la trésorerie agit en tant que secrétaire du Comité. Parmi les autres membres, figurent :

- le Directeur des finances (GT) ;
- des administrateurs des finances chargés des recettes, des salaires, des dépenses et du suivi de la performance financière ;
- des hauts fonctionnaires des Directions de la Gestion de la dette publique et de l'aide, de la Politique macroéconomique et budgétaire, du Budget et des Pensions

Les termes de référence du CTL couvrent trois domaines : la GT ; la gestion de la dette et la régulation (gestion) des liquidités (voir Tableau 1) :

Tableau 1 : Les termes de référence du CTL

Gestion de la trésorerie	Gestion de la dette	Régulation des liquidités
Examen des résultats d'exécution de trésorerie pour les périodes précédentes et comparaison avec les prévisions	Préparation du plan d'emprunt et du calendrier d'émission de la dette	Analyse des prévisions de trésorerie du GdL dans le cadre de la gestion des réserves et des activités monétaires de la CBL
Analyse des erreurs de prévision et entente sur toute mesure nécessaire pour limiter leur répétition	Suivi de la mise en œuvre du Plan d'emprunt annuel et compte-rendu au CGL de manière mensuelle/trimestrielle	Conseille le CGL sur les questions relatives au risque de pénurie de liquidités et de politique monétaire et sur la façon d'atténuer ces risques
Examen des prévisions de flux de trésorerie pour la période à venir et préparation de scénarios de risque	Préparation de l'analyse de soutenabilité de la dette et de la stratégie de la dette publique à moyen terme	
Conseille le CGL sur les mesures à prendre pour améliorer la qualité des prévisions de trésorerie et assurer l'adéquation de la trésorerie au cours de la période à venir	Conseille le CGL sur les questions relatives à l'emprunt extérieur et intérieur et à l'acceptation des dons au nom du gouvernement	

Il est encore trop tôt pour évaluer l'efficacité des mécanismes de coordination entre les deux depuis qu'ils ont été relancés en 2018. Toutefois, il est à noter qu'il n'existe aucune disposition institutionnelle ni structure ou cadre législatif régissant les activités du CGL, ce qui pourrait entraver l'exécution efficace de ses fonctions⁶. En outre, l'efficacité du comité dépendra également de la qualité des données soumises par l'UGT pour guider ses décisions.

5.3 Plateformes TI en tant que catalyseurs de l'échange et de la coordination des données

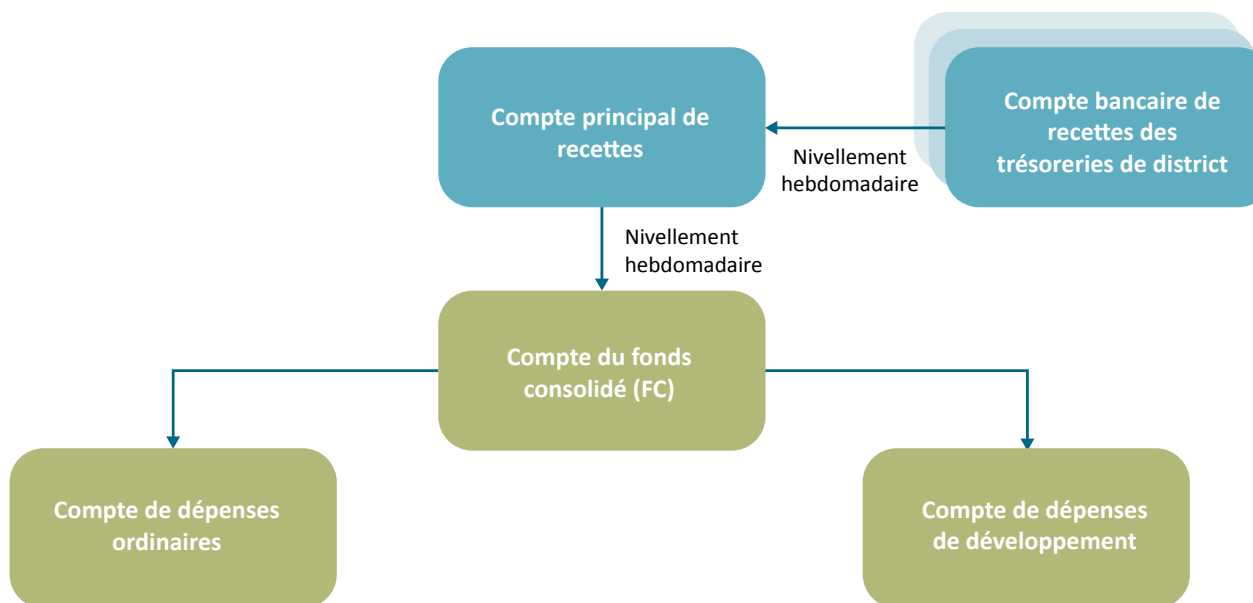
Afin d'atteindre un degré raisonnable d'efficacité dans les opérations de GFP, y compris celles liées à la GT, les pays doivent mettre en place des infrastructures et des systèmes

de TI pour soutenir l'élaboration du budget, la comptabilité, la gestion de la dette, etc. Ces systèmes doivent être intégrés pour permettre le partage de données et d'informations entre les parties prenantes.

Le Lesotho s'est engagé, depuis un certain temps, à renforcer sa structure informatique destinée à la gestion des finances publiques. Il a récemment mis à niveau son Système intégré de gestion de l'information financière (SIGIF), qui reposait sur la plateforme EPICOR, à une version plus récente (Version. 10.2) et a introduit le CBMS.

Le Lesotho a également introduit un compte unique du Trésor le 1^{er} avril 2019. Ce système, qui est maintenu par la CBL, est actuellement dans sa phase initiale de mise en œuvre et sa structure est donc susceptible d'évoluer à l'avenir. Sa conception actuelle est représentée dans la Figure 3.

Figure 3 : Structure actuelle du compte unique du Trésor du Lesotho



Source : Ministère des Finances du Lesotho

6 Il a été indiqué que le CGL ne s'était pas réuni ces derniers temps.

La plupart des recettes et des dépenses budgétaires passent par l'un des comptes qui composent le compte unique du Trésor (CUT). Il s'agit notamment du compte du fonds consolidé ; du compte de dépenses ordinaires ; du compte de dépenses de développement (d'investissement) ; et, de plusieurs comptes bancaires de recettes des trésoreries de district (*sub-accountancies*). Chaque semaine, le nivellement des comptes bancaires de recettes vers le compte principal de recettes et vers le compte du fonds consolidé est effectué. Il existe un accord entre le MdF et les banques commerciales qui prévoit que ces dernières fassent état trimestriellement des fonds et des soldes des comptes publics qu'elles détiennent.

L'accord mentionné ci-dessus permet au MdF de déterminer le montant des liquidités détenues par les MDA et de limiter le montant des fonds inactifs.

Il existe encore plusieurs comptes qui ne sont pas inclus dans le CUT. Il s'agit notamment des comptes de bons du Trésor et des comptes d'obligations du Trésor ; des comptes des projets ; des comptes de perception des recettes dans les banques commerciales ; des fonds d'affectation spéciale (ou fonds fiduciaires) et des comptes spéciaux.

La mise à niveau vers de nouvelles versions de ces systèmes et l'introduction de nouveaux systèmes offrent des avantages et des opportunités évidents. Toutefois, ces réalisations ne sont pas exemptes de problèmes. Les utilisateurs doivent être formés à de nouvelles versions, les liens entre les systèmes peuvent avoir besoin d'être mis à niveau⁷ et des problèmes d'ajustement sont habituellement rencontrés. Les avantages tendent donc à ne devenir tangibles qu'à moyen et long termes.



Le compte unique du Trésor, qui est maintenu par la Banque centrale du Lesotho, est actuellement dans sa phase initiale de mise en oeuvre et évoluera probablement à l'avenir

⁷ Par exemple, l'introduction de la nouvelle version du SIGIF a conduit à un problème d'incompatibilité avec le format des relevés bancaires de la CBL. En outre, le lien entre l'enregistrement de la dette et le système de gestion a dû être mis à jour afin que les transactions de la dette puissent être mises en ligne dans le SIGIF.

6. Défis liés à la gestion de trésorerie du Lesotho



Bien qu'il comporte des lacunes évidentes (comme mentionné à la partie 5.2), le cadre juridique et institutionnel de GT au Lesotho pourrait servir de support aux pratiques de base de gestion de la trésorerie. Toutefois, plusieurs défis entravent la GT du Lesotho.

6.1 Mauvaises prévisions de trésorerie

Les mauvaises prévisions de trésorerie sont le résultat de deux facteurs distincts : la non-conformité et l'inexactitude.

Non-conformité

Le règlementation du Trésor précise clairement l'importance de la planification des flux de trésorerie. Par exemple, l'Article 13(1) stipule que le Comptable général, en collaboration avec la Banque centrale, le ministère du Budget, l'Unité macroéconomique et budgétaire et d'autres ministères, doit veiller à l'existence d'un cadre fonctionnel de gestion des flux de trésorerie, y compris du suivi des flux de trésorerie pour une utilisation efficace et efficiente des ressources de trésorerie de l'État.

Dès l'approbation par le Parlement du budget annuel et l'adoption de la loi de finances, les ministères dépensiers sont tenus, comme le prescrit l'Article 13 de la réglementation du Trésor 2014, de préparer des plans annuels des flux de trésorerie et de les soumettre au MdF pour que l'UGT puisse les consolider. Toutefois, en pratique, cette démarche n'est pas systématique. Une première sensibilisation a été entreprise dans le cadre d'un projet mis en œuvre par CABRI (voir Annexe 1), mais beaucoup de travail reste à faire dans ce domaine. Les points de vue divergent quant à savoir si les ministères dépensiers fautifs devraient être sanctionnés et dans l'affirmative, selon quelles modalités.

Inexactitude

L'autre problème qui affecte les prévisions de trésorerie est l'inexactitude des plans de trésorerie – aussi bien ceux fournis par les MDA que les chiffres agrégés compilés par l'UGT. Il s'agit là davantage d'une question de capacité.

En ce qui concerne les MDA, dans certains cas, les plans de trésorerie pourraient ne pas correspondre au budget.⁸ Dans d'autres cas, les ventilations trimestrielles pourraient simplement être prévues en divisant le total par quatre.

Des plans de trésorerie inexacts peuvent être imputables :

- au fait que les ministères dépensiers ne connaissent pas bien les plans de passation des marchés ;
- à un manque de coordination entre les gestionnaires de la passation des marchés, les finances et les ressources humaines, ce qui conduit à des plans de trésorerie non rapprochés ;
- à des plans de trésorerie qui ne reflètent pas les demandes extrabudgétaires ;
- à l'existence de problèmes spécifiques aux recettes. Par exemple, une partie de la perception des recettes est effectuée manuellement, si bien qu'un décalage temporel est constaté avant qu'elles ne soient toutes reflétées sur les comptes. Une mauvaise connexion Internet dans certaines régions peut également retarder la saisie des données sur les recettes. En outre, il peut y avoir des décalages entre les règlements et leur saisie.

En général, deux méthodes sont utilisées dans la prévision des flux de trésorerie. La première consiste à estimer chaque composante constituant les recettes et les dépenses. Le principal inconvénient de cette approche est qu'elle affiche une tendance générale à l'optimisme en ce qui concerne les prévisions des recettes alors qu'il y a une tendance à la baisse lors de la projection des recettes. Cela signifie que les recettes sont normalement surestimées au cours du processus budgétaire, et doivent être ajustées à la baisse lorsque les recettes sont prévues à des fins de trésorerie. L'autre méthode consiste à utiliser les données du Trésor pour produire des

⁸ Documentation de projet du Programme RCGFP de CABRI.

séries chronologiques qui peuvent ensuite être projetées après correction des variations saisonnières.⁹ Cette méthode nécessite la mise en place de bases de données sur les prévisions ainsi que sur les recettes et les paiements réels, ce que le Lesotho est actuellement en train de faire.

6.2 Prolifération des comptes bancaires

Selon le rapport DeMPA 2018, les dépenses ordinaires (courantes) détenues dans un compte public à la Banque centrale du Lesotho sont gérées par un système de décaissement centralisé. L'évaluation PEFA 2016 identifie cinq principaux comptes bancaires du Trésor, à savoir :

- le compte principal de recettes ;
- le compte de dépenses ordinaires ;
- le compte fiduciaire ;
- le compte principal du fonds consolidé ; et,
- le compte de capital.

En outre, le système du Trésor comprend environ 20 comptes de perception des recettes propres de ministères (qui sont régulièrement intégrés dans le compte principal du fonds consolidé), 9 comptes de recettes des trésoreries de district (également nivelés chaque semaine) et environ 18 comptes bancaires des trésoreries de district pour les paiements et les fiducies.

Les paiements effectués pour les projets d'investissement sont gérés par les ministères dépensiers individuels dans leur rôle d'agences chargées de la mise en œuvre. Les fonds destinés aux projets d'investissement sont débloqués par le Trésor conformément aux plans de mise en œuvre des projets. Cette disposition a débouché sur l'ouverture par les ministères dépensiers d'un grand nombre de comptes bancaires dans des banques commerciales.¹⁰ La plupart de ces comptes bancaires sont des comptes destinés aux projets financés par les donateurs et des comptes de recettes propres (fonds autogénérés).

Il est impossible de déterminer clairement le nombre actuel de ces comptes bancaires :

- Selon le rapport PEFA 2016, il y avait environ 254 comptes bancaires publics en dehors du système du Trésor, conservés et exploités par les ministères dépensiers sous l'autorité du Trésor.
- Le rapport DeMPA 2018 indique qu'après la clôture de 100 comptes, il y avait encore 400 comptes publics auprès des banques commerciales opérant au Lesotho.
- Dans le cadre du programme « Renforcer les compétences en GFP (RCGFP) » de CABRI, une base de

données sur les comptes bancaires publics actifs a été mise en place et, selon la documentation du programme, 178 comptes ont été fermés (entre mai et décembre 2018). Toutefois, le nombre de comptes bancaires publics restants n'a pas pu être établi.

La prolifération des comptes bancaires soulève des questions quant aux procédures d'ouverture et de clôture de ces comptes. Le programme RCGFP de CABRI a montré que les banques commerciales ne se conforment parfois pas à la loi sur la gestion des finances publiques (LGFP) et ouvrent des comptes publics sans l'approbation du MdF. En outre, malgré les instructions du MdF de fermer certains de ces comptes, il se peut que les banques commerciales refusent de le faire à la demande des MDA.

6.3 Mauvais rapprochement des comptes bancaires

Une autre question, qui est liée au grand nombre de comptes, est le retard pris dans le rapprochement des comptes bancaires. La régularité du rapprochement est importante non seulement pour constituer une base solide pour la GT, mais aussi pour empêcher le détournement de fonds publics. Cela ne doit pas seulement impliquer le rapprochement des relevés bancaires avec les livres de caisse, mais aussi les montants des dépenses et des recettes saisis dans le SIGIF.

Selon le rapport PEFA 2016, le rapprochement des comptes du Trésor se fait mensuellement. Toutefois, les 254 comptes publics mentionnés ci-dessus restent en dehors du système sans qu'aucun rapprochement ne soit effectué. Le problème est particulièrement grave dans le cas des fonds de projets pour lesquels le rapprochement est délégué aux MDA. Le manque de coordination entre les différentes directions au sein des MDA contribue également au problème.

6.4 Non-fonctionnement des comités de coordination

Les deux comités qui existent pour coordonner la gestion de la trésorerie et de la dette et pour conseiller sur la planification de la trésorerie et la mise en œuvre du plan d'emprunt du gouvernement sont inactifs depuis un certain temps. Ce n'est qu'à la suite de la récente crise de liquidités que des mesures ont été prises pour les rétablir. Bien que leurs rôles soient importants, les comités ne peuvent pas faire grand-chose d'un point de vue technique s'ils ne reçoivent pas des données raisonnablement exactes sur lesquelles fonder leurs décisions. Ils ont toutefois un rôle de supervision à jouer et pourraient s'attaquer à certains des goulots d'étranglement identifiés ci-dessus.

9 Cependant, cette technique exige que les dépenses ou recettes exceptionnelles (ponctuelles) (par exemple, le remboursement de l'émission d'obligations ou le produit tiré de la privatisation) soient prises en compte.

10 Il y a quatre banques commerciales au Lesotho : la First National Bank ; la Lesotho Post Bank ; la Nedbank ; et, la Standard Bank of Lesotho.

7. Conclusion



La GT au Lesotho peut être décrite comme un « travail en cours ». L'Annexe 1 fournit des informations sur deux initiatives récentes, l'une financée par un consortium de donateurs qui s'est penchée sur un large éventail de domaines de la GFP, et l'autre mise en œuvre par CABRI, qui s'est concentrée sur la GT.

Cette étude de cas donne un aperçu intéressant des facteurs qui peuvent avoir un impact sur l'efficacité de la GT. Celui-ci peut non seulement être utile à d'autres pays qui mettent en œuvre des réformes de la GT, mais aussi peut fournir certaines idées auxquelles les partenaires du développement pourraient souhaiter réfléchir lors de la conception de leurs programmes de réforme.

- L'un des principaux défis en matière de GT au Lesotho est celui de la non-conformité. Malgré des lois et des règlements assez solides, la non-conformité (les MDA ne soumettent pas leurs plans de trésorerie ; les banques commerciales ne ferment pas les comptes sans mouvement ; les comités de coordination ne se réunissent pas régulièrement, etc.) affecte la fonction de GT.
- Il existe un niveau élevé d'interdépendance entre les domaines constitutifs de la GFP. Par conséquent, les faiblesses d'un domaine ont des répercussions

négligentes sur d'autres. Il en va de même pour la GT. Dans le contexte du Lesotho, la faiblesse de la préparation budgétaire (les contraintes de capacités au sein des MDA et le manque de communication appropriée entre les MDA et l'administration centrale) conduit à l'inexactitude des plans de passation des marchés, ce qui à son tour, affecte les prévisions des flux de trésorerie et l'analyse par la suite de la GT, quel que soit leur degré de complexité. Par conséquent, des mesures correctives doivent être prises tout au long de la « chaîne de GFP ».

- Bien que l'utilisation de plateformes de TI (SIGIF, CUT, etc.) soit très importante dans la promotion des pratiques modernes de GT, elle n'est pas une panacée pour la résolution des types de problèmes décrits dans cette étude de cas. Dans certains cas, ils engendrent leurs propres défis.¹¹ L'adhésion de la haute direction, le flux de données adéquat, l'acceptation par les utilisateurs et une formation approfondie sont quelques-unes des conditions essentielles pour la mise en œuvre réussie de telles plateformes informatiques.



La GT au Lesotho peut être décrite comme un « travail en cours »



¹¹ La mise à niveau du SIGIF n'a pas été sans problèmes initiaux et le logiciel fournit actuellement une fausse image des dépenses réelles. Tant que ces problèmes ne seront pas résolus, le système ne sera pas en mesure de soutenir une GT efficace.

Références

- Cangiano, A., Curristine, T. & Lazare, M. (2013). *Public Financial Management and Its Emerging Architecture*. Fonds monétaire international.
- Honda, J. et al. (2007). *Fiscal Rules: Coping with Revenue Volatility in Lesotho and Swaziland*. Fonds monétaire international.
- Miller, M. & Hadley, S. (2007). *Cash Management in Cash-Constrained Environments*. Overseas Development Institute.
- Shah, A. (ed.) (2007). *Budgeting and Budgetary Institutions*. Washington DC : la Banque mondiale.
- Storkey & Co. Limited (2001). *International Government Cash Management Practices*. Wellington: Storkey & Co.
- Williams, M. (2010). *Government Cash Management: Its Interaction with Other Financial Policies*. Fonds monétaire international, Département des Finances publiques.
- World Bank (Banque mondiale) (2018). *Debt Management Performance Assessment Report 2018*.

Annexe 1 :

Assistance technique à la gestion de trésorerie du Lesotho

Au fil des ans, le Lesotho a bénéficié de programmes d'assistance technique dans le domaine de la GFP de diverses organisations, notamment du Fonds monétaire international par l'intermédiaire de son Centre régional d'assistance technique pour l'Afrique australe (AFRITAC-Sud), du Trésor des États-Unis, de l'Union européenne et de l'Initiative africaine concertée sur la réforme budgétaire (CABRI). Deux des interventions les plus récentes sont examinées ci-dessous :

1. Programme de réforme de la gestion des finances publiques au Royaume du Lesotho (2015-2019)

Dans le but de remédier aux faiblesses perçues du système de GFP, le gouvernement s'est lancé dans un ambitieux projet de réformes visant à transformer les systèmes de GFP du Lesotho pour parvenir au développement durable à long terme.

Le projet a été financé par un consortium de donateurs comprenant la Banque africaine de développement, l'Union européenne, le Fonds monétaire international et la Banque mondiale. Le projet a officiellement débuté en 2013 (bien qu'il n'ait pas été pleinement mis en œuvre avant 2015) et s'est terminé en juin 2019.

La participation financière des principaux partenaires du développement a été la suivante :

- L'Union européenne : 4,2 millions EUR
- La Banque mondiale : 5,5 millions USD
- La Banque africaine de développement : 2,6 millions XUA

Le Programme de réforme de la gestion des finances publiques (PRGFP) a été une réponse directe à la nécessité de renforcer et de restaurer la confiance du public dans le système de gestion des finances publiques. Ce programme de réforme visait à transformer les systèmes de gestion des finances publiques du Lesotho pour atteindre le développement durable à long terme.

Le programme était constitué des composantes suivantes :

- Le cadre réglementaire de GFP mis à jour pour étayer les réformes de la GFP ;
- La transparence et l'efficacité des mesures de politiques reflétées dans le budget annuel ;

- Les prévisions des flux de trésorerie, un déterminant majeur de la dette intérieure et de l'investissement financier ;
- Le cadre de contrôle interne est renforcé afin d'assurer l'efficacité et l'efficacité opérationnelles ;
- Le cadre de comptabilité et d'information financière est entièrement conforme au Cadre réglementaire et aux normes internationales de comptabilité et d'établissement des rapports ;
- La passation des marchés publics s'aligne sur les meilleures pratiques internationales en matière d'efficacité et de transparence ;
- Les activités d'audit externe et de surveillance et d'examen parlementaires sont conformes aux normes de l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques et aux meilleures pratiques internationales des comités/commissions parlementaires de surveillance et d'examen ; et,
- La gouvernance et la gestion institutionnelle des réformes de la GFP sont améliorées pour faciliter l'appropriation, le suivi et l'évaluation des progrès accomplis.
- La troisième composante relative à la planification et aux prévisions des flux de trésorerie synchronise l'état prévisionnel des dépenses et les plans de dépenses. Le budget est intégré dans la loi, mais le budget diffère de l'autorisation de dépenser, d'où la nécessité d'un effort coordonné pour s'assurer que les ressources sont disponibles en cas de besoin pour exécuter correctement le budget et répondre aux besoins d'une variété de parties prenantes budgétaires. En outre, cette troisième composante du PRGFP affirme que si un système est en place pour contrôler les taux d'exécution de dépenses et qu'il est guidé par les prévisions des flux de trésorerie, l'exécution du budget telle qu'elle est formulée, répondra probablement aux besoins des parties prenantes budgétaires. Dans le cadre de cette composante de la réforme, une grande variété d'activités, découlant de la création de l'unité de gestion de la trésorerie, sont décrites. La troisième composante comprend les extraits de projet suivants :
- Le recrutement des employés clés et du personnel d'exploitation pour assurer la fonctionnalité de l'UGT.

- L'affinement des accords et des processus bancaires de l'État afin de fournir une plateforme d'encaisse des fonds publics.
- Le renforcement des capacités de gestion des liquidités afin de munir le personnel technique de l'UGT de savoir-faire prévisionnel.
- L'aide à la prévision de la situation de trésorerie de l'État pour gérer les échéances et l'émission de placements et de dettes.
- Le recensement de tous les comptes bancaires du GdL, et en identifier quelques-uns pour satisfaire pleinement à toutes les exigences de GFP nécessaires à l'établissement d'un compte unique du Trésor.
- La réalisation de programmes de renforcement des capacités afin d'éduquer tout le personnel du Trésor compétent sur les opérations du CUT.
- La sensibilisation et la formation continues aux techniques de rapprochement bancaire et de prévision appropriées et opportunes.
- L'évaluation et l'intégration du cadre du CUT dans la Réglementation du Trésor.

(Source : reproduit à partir du site Web du MdF)

2. Renforcer les compétences en faveur d'une GFP fonctionnelle en Afrique – CABRI

Le Programme « Renforcer les compétences en GFP (RCGFP) » (consulter Encadré A1 pour de plus amples informations) met les équipes de praticiens gouvernementaux au centre de l'action et les munit d'une approche qui se traduit par des changements progressifs. Ces équipes identifient des problèmes pressants en matière de GFP et s'emploient à les résoudre par le biais d'un programme structuré et pragmatique de huit mois.

En mai 2018, une équipe de six personnes, composée de fonctionnaires du Bureau du budget, du Bureau de gestion de la dette et de la Direction de la trésorerie du MdF du Lesotho a énoncé le problème suivant dans le cadre du programme RCGFP :

« Le ministère des Finances n'a aucune idée de combien les ministères, départements et agences (MDA) ont besoin ou ne sait pas quand les fonds sont requis. »

Cet énoncé est une reconnaissance des graves contraintes de liquidités au Lesotho, à la suite de la crise financière mondiale de 2007-2008. Les recettes de la SACU, la principale source de revenus du gouvernement, ont considérablement diminué. La situation macroéconomique s'est détériorée, les ressources sont fortement limitées et des déficits élevés

persistent. Le gouvernement fait face à des pénuries de liquidités et, en l'absence d'une bonne GT, le MdF a du mal à exécuter le budget.

Après avoir construit le problème, l'équipe l'a analysé et déconstruit en causes principales et secondaires. La Figure A1 montre le processus de déconstruction du problème au moyen du diagramme en arêtes de poisson de l'équipe. Encadrés en rouge, sont les points d'entrée de l'équipe, c'est-à-dire les causes principales et secondaires pour lesquelles l'équipe a estimé qu'elle avait l'autorisation des hauts technocrates et bureaucrates, l'aptitude technique et l'acceptation de ceux directement affectés par les changements potentiels.

Encadré A1 : Programme de CABRI « Renforcer les compétences en GFP »

Le programme « Renforcer les compétences en GFP (RCGFP) » a été élaboré par l'Initiative africaine concertée sur la réforme budgétaire (CABRI), en collaboration avec le programme *Building State Capability* (BSC) au Harvard Center for International Development. Depuis 2017, 28 équipes de 14 pays africains y ont participé.

Le programme RCGFP contraste avec les approches traditionnelles de la réforme de la GFP qui mettent principalement l'accent sur des solutions techniques et n'ont donné que des résultats mitigés. Le programme de CABRI estime que la réforme de la GFP ne se prête pas à une approche unique et qu'elle nécessite la gestion prudente des contraintes politiques et administratives en même temps qu'une compréhension approfondie du contexte local. Il se fonde sur l'approche de l'Adaptation itérative pour la résolution de problèmes (PDIA). Cette méthodologie de l'apprentissage par la pratique facilite l'apprentissage par l'expérience rapide et conduit à l'émergence de nouvelles compétences.

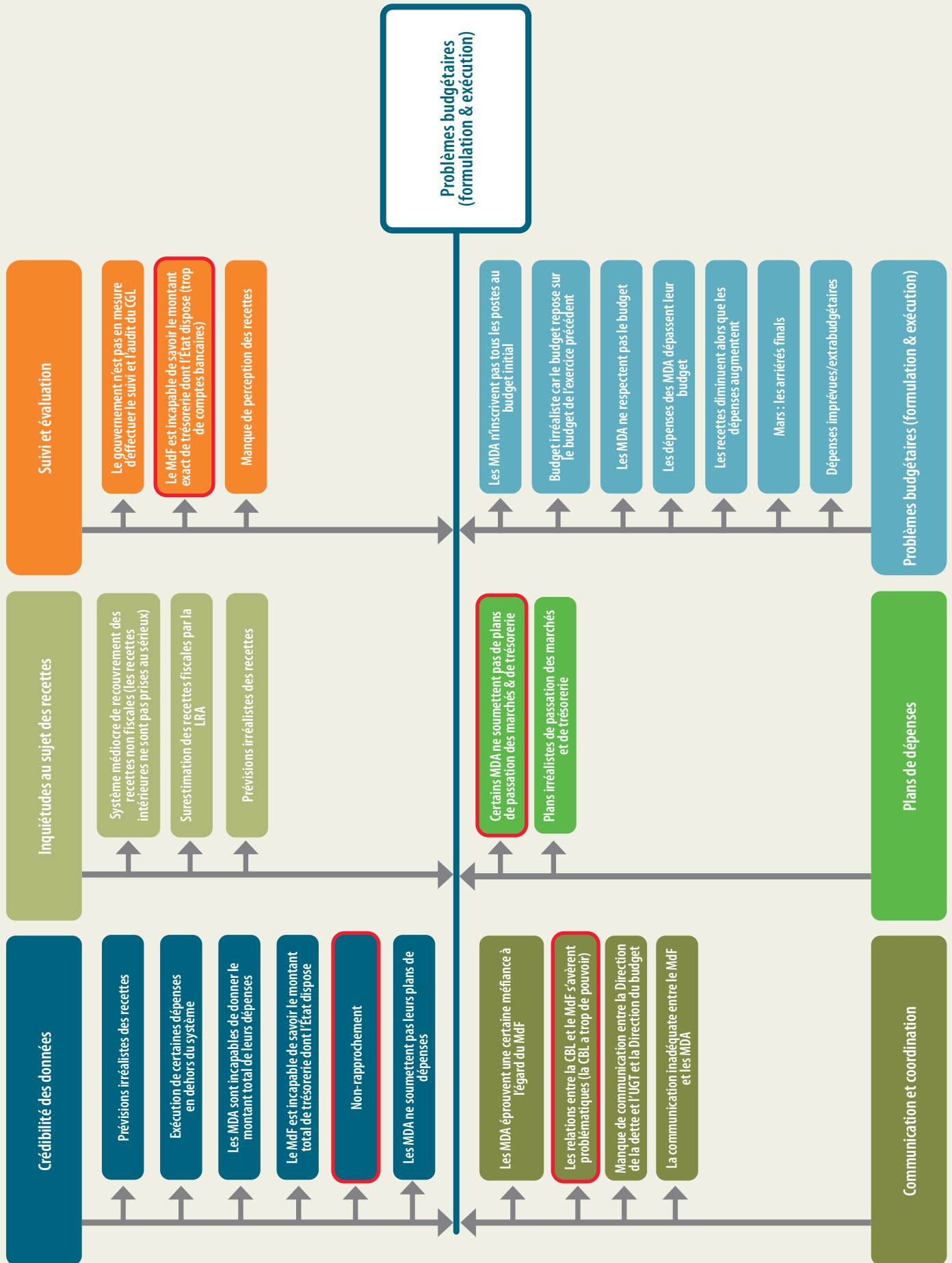
Point d'entrée 1 : Le non-rapprochement

Pour montrer les conséquences du rapprochement peu fréquent, l'équipe a rassemblé des données sur les soldes créditeurs des MDA dans les comptes bancaires commerciaux. Les données ont montré qu'à la fin de l'exercice 2017/18, d'importantes sommes d'argent précédemment allouées restaient oisives. Ce constat impliquait que le gouvernement débloquent trimestriellement des crédits destinés aux MDA sans connaître pour autant le montant des encaisses dont ces derniers disposaient déjà, ce qui reflétait également l'importance d'accroître la fréquence du rapprochement, qui se produit chaque année, à supposer qu'il se produise.

Point d'entrée 2 : Un trop grand nombre de comptes bancaires

La rareté du rapprochement est liée au nombre considérable de comptes bancaires en activité au Lesotho. La tâche du Bureau du Comptable général devient beaucoup plus fastidieuse s'il doit rapprocher plus de 300 comptes bancaires.

Figure A1 : Diagramme en arêtes de poisson montrant l'analyse du problème



L'équipe a travaillé à l'élaboration d'une base de données des comptes bancaires publics. Elle a appris que de nombreux MDA sont peu disposés à divulguer des informations sur leurs comptes bancaires commerciaux au MdF, bien qu'il s'agisse d'une exigence légale. L'exploitation de ces comptes bancaires permet aux MDA un certain degré d'autonomie au cours de l'exercice et leur permet d'éviter des retards éventuels associés à l'obtention de bons de souscription auprès du MdF.

En même temps, l'équipe a participé à la fermeture de comptes bancaires dormants, ce qui a permis au gouvernement d'économiser les frais bancaires associés et d'alléger une partie de la pression associée aux efforts de rapprochement.

Point d'entrée 3 : Certains MDA ne soumettent pas de plans d'approvisionnement et de trésorerie

Afin de mieux comprendre pourquoi les MDA ne soumettent pas des plans de trésorerie exacts, chaque trimestre, l'équipe a effectué un sondage auprès de sept MDA avec lesquels elle avait établi des liens. Elle a appris qu'il n'y a pas de comités de planification fonctionnels au sein des MDA et que les plans de passation des marchés, d'exécution et de trésorerie sont préparés de manière isolée, ce qui implique que les plans de trésorerie sont souvent élaborés sans connaître la date des engagements de dépenses. Les MDA ont également fait remarquer que le manque de rétroaction de la part du MdF à la suite de la présentation de leur plan de trésorerie les a amenés à croire que le MdF ne les avaient pas utilisés. L'équipe a interprété ces propos comme signifiant que les MDA ne voient pas l'intérêt d'élaborer des plans exacts.

Cette interprétation a été corroborée lors d'un atelier animé par l'équipe au cours duquel les représentants des sept MDA ont exprimé leur frustration à l'égard d'un déblocage de crédits qui ne correspondait en rien à leur plan de trésorerie du trimestre. Il est alors apparu, que le déblocage des crédits était inférieur à la demande, car à la suite de l'exercice de rapprochement fin mars 2018, il a été découvert que ces MDA avaient des soldes créditeurs. Le MdF a soustrait ce solde de leur demande dans leur plan de trésorerie, mais a oublié d'en faire part aux MDA, les laissant croire que leur plan de trésorerie n'avait pas été pris en considération. Il s'agissait là d'un enseignement important pour l'équipe, car l'amélioration de la communication entre le MdF et les MDA pouvait s'avérer une victoire rapide, étant donné qu'un représentant du Bureau du budget faisait partie de l'équipe. L'équipe continue de travailler sur une stratégie de communication pour les administrateurs responsables des MDA.

Afin d'encourager la présentation des plans de trésorerie, l'équipe a élaboré une circulaire indiquant les MDA qui les avaient soumis avant la date limite du trimestre, récompensant la conformité et rappelant implicitement à ceux qui ne les avaient pas présentés, que le MdF suivait les soumissions. Cependant, la circulaire n'a jamais été diffusée car on estimait

qu'elle pourrait contrarier les MDA qui ne s'y conforment pas. L'équipe a également déterminé que l'élaboration de lignes directrices relatives à la soumission des plans de trésorerie et à la mise en place de comités du budget et de planification seraient utiles pour les MDA, mais a estimé qu'elle ne pourrait pas procéder sans une participation plus étroite des MDA et de la Division des politiques et des conseils en matière de passation des marchés (PPAD).

Un autre enseignement important du sondage a été que peu de MDA soumettaient des plans de passation des marchés au Bureau du budget, mais qu'ils les soumettaient directement à la PPAD. Certaines informations indiquent également que les MDA ne savent pas comment remplir le modèle de passation des marchés en raison du manque de formation.

Point d'entrée 4 : Les relations entre la Banque centrale du Lesotho et le ministère des Finances s'avèrent problématiques

Au cours de la déconstruction du problème, l'équipe a convenu qu'un mauvais partage des informations entre la CBL et le MdF avait une incidence négative sur l'aptitude du gouvernement à gérer sa trésorerie. Un changement de format des relevés de compte de la CBL signifiait qu'ils n'étaient plus compatibles avec le système d'information du MdF et nécessitaient un traitement manuel chronophage et techniquement difficile. À l'époque, cette tâche avait été réalisée par un consultant externe, mais celui-ci avait quitté le pays sans transférer les compétences appropriées. Un membre de l'équipe a joué un rôle déterminant pour rectifier cette situation et assurer la compatibilité.

Avant que l'équipe ne commence ce programme, le MdF avait cherché à améliorer le partage des informations entre la CBL et le MdF en introduisant le CGL. Les termes de référence (TdR) du comité avaient été élaborés, mais, pour des raisons inconnues, ceux-ci n'avaient jamais été formalisés. Comprenant l'importance de la communication entre la CBL et le MdF, l'équipe a travaillé sans relâche pour les finaliser et obtenir la signature du Secrétaire général. À la suite de la formalisation des TdR, l'équipe a veillé à ce que le CGL se réunisse selon son calendrier et que deux membres de l'équipe se joignent au comité technique du CGL afin de se tenir au courant de tout défi lié au problème de l'équipe et afin de voir comment elle pourrait l'aider en lui fournissant des informations. Malheureusement, l'intérêt du maintien de ce comité n'a pas été reconnu par la haute direction et il a donc cessé de se réunir.

Diffusion du RCGFP au Lesotho

L'équipe a réalisé d'importants progrès au cours des huit mois du programme, notamment l'amélioration de la communication entre le MdF et les MDA, l'amélioration des soumissions des plans de trésorerie, l'augmentation de la fréquence de l'exercice de rapprochement, la formalisation des TdR du CGL et l'introduction d'une base de données sur les comptes bancaires commerciaux des MDA. Toutefois,

l'équipe a reconnu que sans une participation et une acceptation plus étroites des parties prenantes, telles que les MDA et la PPAD, son problème ne serait toujours pas résolu.

Avec le soutien de CABRI, l'équipe de l'édition 2018 du programme RCGFP, s'est lancée dans un programme de diffusion du RCGFP en juillet 2019. Le programme de diffusion est piloté par l'équipe initiale et comprend trois équipes de 18 fonctionnaires de diverses directions au sein du MdF, y compris, la PPAD, le budget, la dette et la trésorerie, ainsi que des directions des ministères de l'Éducation, de l'Eau et des Affaires agricoles. Les équipes de diffusion sont actuellement dans la phase du programme de diffusion consacrée à l'action et travaillent sur les causes suivantes précédemment identifiées :

- le non-rapprochement des comptes bancaires ;
- la non-soumission et l'inexactitude des plans de trésorerie ;
- le non-engagement des comités budgétaires ;
- les arriérés non documentés ;
- le dumping budgétaire de fin d'année ;
- l'absence de sanctions en cas de non-conformité à la réglementation de passation des marchés ;
- l'inadéquation de la formation aux plans de passation des marchés ;
- l'absence de normalisation des prix ;
- le nombre excessif de comptes bancaires ;
- l'inefficience de la perception des recettes en raison de leur traitement manuel ;
- l'existence de fonds renouvelables, ce qui limite la supervision par le MdF des liquidités disponibles, et, son aptitude à contrôler les dépenses ; et,
- l'impossibilité pour le MdF d'effectuer le suivi des flux des fonds des MDA destinés aux projets financés par les donateurs.



SE CONNECTER • PARTAGER • RÉFORMER

Pour tout renseignement sur CABRI, ou pour obtenir des exemplaires de cette publication, veuillez contacter :

CABRI Secretariat
Cnr John Vorster & Nellmapius Drive,
Centurion, 0062
South Africa
Téléphone : +27 (0)12 492 0022
Email: info@cabri-sbo.org
www.cabri-sbo.org

Correction par Laurie Rose-Innes
Production par Simon Chislett et Leith Davis