



Trésors publics en chantier

Barry H. Potter et Jack Diamond

La plupart des pays de l'OCDE confient la gestion des finances publiques à un système de Trésor public qui relève du ministère des finances. Les États baltes, la Russie et les autres pays de l'ex-URSS, où il n'existait pas de système de ce type, sont en train d'en construire de toutes pièces.

LE TRÉSOR PUBLIC fournit à l'administration centrale des services financiers essentiels — y compris le traitement des paiements, la comptabilité, le suivi budgétaire et la gestion financière — sur une base exhaustive, souvent centralisée. Les économies les plus avancées ont des systèmes informatiques en réseau qui intègrent toutes ces fonctions pour le ministère des finances et les ministères opérationnels et leurs organismes dépendants; ces systèmes peuvent aussi comprendre des modules pour la préparation du budget, la gestion de la dette, les fonds extrabudgétaires, les administrations locales et autres fonctions.

Quatorze des quinze ex-républiques soviétiques ont mis en place un système de Trésor public (l'Ouzbékistan faisant exception). Elles ont toutes reçu, bien qu'à des degrés divers, l'assistance technique du FMI.

La mise en place d'un Trésor public comporte quatre volets principaux : 1) la création, au sein du ministère des finances, d'une direction du Trésor qui, par l'intermédiaire de ses bureaux régionaux, effectue les recou-

virements et les paiements des administrations publiques; 2) le regroupement des ressources financières de l'État dans un «compte unique du Trésor public» tenu à la banque centrale; 3) l'introduction d'un système de comptabilité amélioré avec le «grand livre du Trésor public»; 4) l'élaboration d'un système de gestion et de planification financière du secteur des administrations publiques.

Les États baltes, la Russie et les autres pays de l'ex-URSS sont désormais dotés, pour une large part, de systèmes de Trésor public, mais ceux-ci n'étaient pas tous également développés à la fin de 1999 (voir le tableau). Dans l'ensemble, la mise en place de systèmes de paiement et de comptes uniques est beaucoup plus avancée que celle des grands livres ou d'une capacité de gestion financière.

La Lettonie et le Kazakhstan semblent avoir les systèmes les plus avancés, en particulier sur le plan de l'informatisation pour la Lettonie et du contrôle des dépenses pour le Kazakhstan. Des réformes importantes sont en cours en Estonie et en Lituanie, ainsi qu'en Arménie, en Azerbaïdjan, en Géorgie, en Ré-

«Il a été difficile d'établir des Trésors publics pleinement efficaces parce que les problèmes plus généraux de gestion du budget et des dépenses n'ont pas été résolus.»

publique kirghize et au Turkménistan. Tous les pays de ce deuxième groupe ont réalisé des avancées considérables sur les deux premiers volets : l'établissement d'une direction du Trésor et d'un compte unique du Trésor public. À cet égard, la Moldova et l'Ukraine sont moins avancées, mais elles ont fait de nets progrès, et la Russie et le Bélarus ont réalisé certains progrès, quoique inégaux. (Les progrès semblent s'être accélérés en Russie en 1999; on ne dispose guère d'informations sur ceux du Bélarus.) Le Tadjikistan vient derrière les autres pays, mais il rattrape rapidement le retard.

Difficultés rencontrées

La mise en place de Trésors publics a pris beaucoup plus de temps que prévu. Même la Lettonie et le Kazakhstan n'ont pas encore de système pleinement développé. Quand ce processus a commencé en 1993, le FMI a peut-être sous-estimé l'ampleur, la complexité et les difficultés de la tâche; il n'a sans doute pas apprécié à leur juste mesure l'importance des ressources et des efforts nécessaires à la fois pour galvaniser l'appui financier et technique d'autres prestataires d'assistance technique (par exemple pour l'achat de matériel et logiciel informatique) et pour persuader les autorités d'engager des réformes radicales.

Au départ, la Russie et les autres grandes économies de l'ex-URSS ont suivi un modèle fondé sur la mise en place de la gamme complète des opérations du Trésor avec la création d'un système informatique intégré, du type existant dans les pays de l'OCDE, de gestion financière des administrations publiques (voir l'encadré). Ce modèle s'est révélé à la fois trop ambitieux et trop centralisé. Une approche «graduelle» moins centralisée et moins dépendante de la haute technologie a été ensuite adoptée, d'abord par la République kirghize et le Turkménistan, et peu après par les autres petites économies issues de l'ex-URSS.

Comme dans tous les systèmes de ce type, le contrôle de caisse a été mis en place avant celui des engagements. Le contrôle de caisse et la centralisation des ressources financières de l'État présentent de gros avantages, notamment, et ce n'est pas le moindre, en ce qu'ils permettent de mieux surveiller le crédit à l'État. Mais, en l'absence de contrôle des engagements

(ou des obligations contractées), de planification financière et — encore plus important —, dans de nombreux pays, de préparation de budgets réalistes, le Trésor public a servi à opérer des annulations de crédits (c'est-à-dire à ramener les dépenses en deçà des autorisations de programme), souvent sommairement, en rationnant les moyens de paiement. Ces carences ont été liées à l'apparition d'arriérés de paiements.

Il est clair, *a posteriori*, qu'il a été difficile d'établir des Trésors publics pleinement efficaces parce que les problèmes plus généraux de gestion du budget et des dépenses n'ont pas été résolus. Aucun système de Trésor public n'aurait permis de faire face à la conjugaison de

budgets irréalistes et de mauvaise gestion qui a caractérisé la plupart des pays de l'ex-URSS pendant la majeure partie des années 90. Le climat de crise économique permanente qui a régné pendant la plus grande partie de la décennie a sérieusement freiné les progrès. De l'autre côté, malgré les progrès considérables que l'on pouvait constater dans les États baltes et au Kazakhstan à la fin de 1999, la création de Trésors publics n'avait généralement pas produit toutes les améliorations attendues dans la gestion des dépenses ou les résultats budgétaires. Les progrès sont peut-être plus tangibles du point de vue de la capacité, bien qu'elle reste limitée, des pays à gérer les crises de trésorerie à court terme et à éviter des emprunts excessifs à la banque centrale que de la mesure dans laquelle ils ont atteint les objectifs traditionnels de bonne gestion des dépenses publiques — maîtrise globale, allocation des ressources conforme aux priorités des dépenses établies dans le budget, efficacité des services publics et limitation des coûts des opérations financières de l'État. On peut en conclure que la mise en place de Trésors publics était une étape nécessaire mais non suffisante pour réformer la gestion du budget et des dépenses publiques dans les États baltes, en Russie et dans les autres pays de l'ex-URSS.

Problèmes d'élaboration des budgets

Un grand nombre des problèmes rencontrés par ces pays dans l'exécution du budget par le Trésor public tiennent aux faiblesses de son élaboration. Immédiatement après la fin de l'ère soviétique, l'incertitude et les taux d'inflation élevés et volatils étaient un sérieux obstacle à la préparation du budget. Mais, avec la baisse de l'inflation, en particulier après les dévaluations au milieu de 1998, le processus de préparation du budget aurait dû devenir plus systématique. Or la plupart des ex-républiques soviétiques présentent toujours certaines des cinq faiblesses fondamentales, sinon toutes.

Premièrement, en dehors des États baltes, les prévisions des dépenses, des recettes et du finance-

Stade de développement du Trésor public

Le plus avancé	Bien avancé	Bons progrès	Progrès modestes	Progrès limités	Le moins avancé
Kazakhstan Lettonie	Azerbaïdjan République kirghize Arménie Géorgie	Lituanie Turkménistan	Russie Ukraine Moldova	Tadjikistan	Ouzbékistan

Source : services du FMI

Notes : En décembre 1999, l'Estonie avait mis en place un système de Trésor public avec l'aide de consultants externes, lequel est considéré comme étant bien avancé; les informations sur le Bélarus sont fragmentaires, mais on pense qu'il a fait de modestes progrès.

Système d'information sur la gestion des finances publiques

Un système informatique de gestion intégrée des finances publiques — ou système de Trésor public — est un système d'information en réseau sur les paiements, la comptabilité et la gestion financière auquel le ministère des finances, la direction du Trésor et les ministères opérationnels et organismes dépensiers ont accès.

Le système de comptabilité englobe une base de données commune fondée sur le grand livre du Trésor, les ouvertures de crédits par chapitre, les modifications de ces crédits en cours d'exercice, les engagements correspondant aux autorisations, les vérifications, les ordres de paiement (souvent électronique, pour virement direct au compte en banque des fournisseurs) et les paiements au comptant.

Bien que les ministères opérationnels, les organismes dépensiers ou la direction du Trésor puissent établir des ordres de paiement, seule la direction du Trésor est habilitée à les approuver. Un dispositif de blocage des paiements empêche tout dépassement des crédits.

Les opérations de paiement du Trésor et les opérations comptables des ministères opérationnels, des organismes dépensiers et du Trésor forment la base d'un système commun d'information sur la gestion financière. Différents types de rapports peuvent être établis selon le domaine d'intérêt des participants au réseau — comptabilité, finances publiques, budget, gestion financière et opérationnelle.

Un haut niveau d'informatisation est indispensable à ce type d'approche centralisée.

Pour plus de détails, voir Barry H. Potter et Jack Diamond, Guide pour la gestion des dépenses publiques (Washington, Fonds monétaire international, 1999).

ment dans le budget annuel ne sont normalement pas définies dans un cadre macroéconomique (à moins qu'un programme appuyé par le FMI ne l'exige). Bien des ministères des finances ne sont pas encore dotés de capacités suffisantes pour assurer «de haut en bas» un contrôle global des dépenses afin de déterminer si la situation macroéconomique les permettent. Ils n'ont pas non plus imposé de contraintes fermes aux ministères opérationnels en établissant des directives ou enveloppes pour les dépenses totales — ce qui constitue normalement la première étape du processus de préparation du budget dans les pays de l'OCDE.

Deuxièmement, bien des ministères des finances ne disposent toujours pas de certaines des compétences élémentaires qui sont indispensables à l'élaboration du budget. Certains de leurs services considèrent encore que leur rôle consiste à obtenir le maximum de ressources pour le ministère opérationnel ou l'organisme dépensier dont ils sont chargés. Trop souvent, les ministères des finances se voient comme ayant davantage pour fonction de «collationner» — ou même d'avaliser — les budgets émanant des ministères opérationnels que de superviser, et moins encore de maîtriser, le processus budgétaire. Il est encore plus difficile de savoir dans quelle

mesure les évaluations des besoins de dépense soumises par les ministères opérationnels sont exactes. Après avoir vu, année après année, leurs plans budgétaires frustrés et radicalement altérés par le rationnement des moyens de paiement, ils ont perdu toute incitation à prendre au sérieux le processus de préparation du budget annuel. Souvent, les prévisions budgétaires semblent ne pas avoir été établies soigneusement ou avec exactitude. Or, la direction du budget dans les ministères des finances a des moyens limités pour contester la faisabilité et l'utilité des dépenses et l'évaluation des coûts.

Troisièmement, la base d'informations sur la structure des dépenses est faible. Hormis les États baltes, les pays ont en général très peu d'informations sur la base des dépenses, héritage du système soviétique décentralisé qui laissait cette responsabilité aux ministères opérationnels. La nomenclature sectorielle déficiente avec trop d'organismes dépensiers qui utilisent les ressources budgétaires, le contrôle laxiste de la part de tel ou tel ministère opérationnel et la structure complexe de l'ouverture des crédits compliquent la situation. Le pire aspect est le maintien de la nomenclature fonctionnelle des crédits de type soviétique, selon laquelle un organisme dépensier donné peut recevoir des financements de catégories fonctionnelles différentes. Il serait préférable, pour promouvoir la transparence et la responsabilité, d'approuver les crédits par organisme dépensier ou par ministère opérationnel, comme le font les pays de l'OCDE. Une autre grande faiblesse vient de l'absence de budgets de programmes du type de ceux des pays de l'OCDE qui, à la différence du système quasi fonctionnel utilisé sous l'ancien régime soviétique, permettent une évaluation des coûts et une analyse par activité.

Quatrièmement, le législatif et l'exécutif sont souvent déconnectés; l'exécutif arrive à éviter des conflits sur les questions délicates de politique et d'allocation des ressources en laissant le parlement adopter une loi de finances différente du budget appliqué en réalité. Les parlements n'ont pas de fonction établie de contrôle du budget qui leur permettrait de demander des comptes à l'organe exécutif. L'absence de forme quelconque de contrôle du budget explique peut-être en partie le manque de vigilance au stade de la préparation.

Enfin, un autre problème crucial est le manque fréquent de coopération entre la direction du Trésor et celle du budget dans les ministères des finances. Les responsables de l'élaboration du budget se fondent sur le budget précédent au lieu des résultats effectifs ou estimés les plus récents émanant du Trésor. Certes, le retard avec lequel les données sont communiquées représente une contrainte dans ces pays (comme dans d'autres). Mais, dans bien des cas, il n'y a pas de collaboration étroite entre la direction du budget et le Trésor. Au pire, cette situation engendre une succession de budgets irréalistes.

Gestion du budget

La conjugaison de budgets irréalistes et d'un système de contrôle du Trésor effectué principalement au niveau des encaissements et décaissements plutôt que des engagements a eu tendance à se traduire par un rationnement des moyens de paiement et des arriérés, mais ce n'est pas le seul problème. Il y a malheureusement d'autres aspects de la gestion du budget qui créent des problèmes de gestion des dépenses

publiques, dont beaucoup sont liés à une mauvaise gouvernance — caractérisée par le manque de transparence et de responsabilité —, parmi lesquels une pléthore de comptes extrabudgétaires, la prévalence du troc, des opérations de compensation (souvent à des prix artificiels), ou des règlements en nature, et les possibilités de recherche de rentes par les fonctionnaires (et même les ministres). Encore une fois, la gravité des problèmes varie selon les pays; dans l'ensemble, les États baltes sont en train de venir à bout de ces problèmes, alors qu'ils continuent de sévir dans certaines des ex-républiques soviétiques orientales. Ils devraient s'estomper avec la mise en place de systèmes de Trésor public, mais, pour améliorer la gestion du budget global, il sera indispensable de renforcer la transparence et la responsabilité au niveau tant de la préparation que de l'exécution.



Barry H. Potter est Chef de la Division Transparence du budget et des finances publiques du Département des finances publiques du FMI.

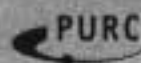
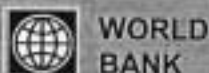


Jack Diamond est Chef adjoint de la Division de la gestion des dépenses publiques du Département des finances publiques du FMI.

Travaux en perspective

Une action sur deux fronts et de l'assistance extérieure de plusieurs sources seront nécessaires pour remédier aux problèmes que nous venons de décrire. D'un côté, les pays ont encore besoin de l'assistance technique du FMI dans les domaines de l'exécution du budget et du Trésor pour mettre en place de meilleurs systèmes intérimaires de contrôle des engagements et des arriérés. Des mesures visant à améliorer la gouvernance (par exemple la régularisation et la conversion en liquidités des opérations de troc et des transactions sans contrepartie moné-

taire ou non budgétaires dans le système du Trésor public) seront aussi nécessaires. De l'autre côté, le FMI prévoit de centrer davantage son assistance technique sur l'élaboration du budget en accordant plus d'attention aux problèmes tenaces qui affectent la transparence de la préparation du budget et des finances publiques. Un modèle de préparation du budget selon le code de bonnes pratiques en matière de transparence des finances publiques établi par le FMI est en cours d'élaboration. Mais il reste beaucoup à faire. **F&D**



Public Utility Research Center
University of Florida

9th International Training Program on Utility Regulation and Strategy

January 15-26, 2001—Gainesville, Florida, USA

"This course puts the most important regulatory issues in perspective and provides an excellent background for present and future regulators." — Utility Regulator

This premier program has trained 700 utility regulators and managers from 90 countries in best practices for:

- ◆ Market Reform and Regulation of Network Industries
- ◆ Principles and Application of Incentive Regulation
- ◆ Managing the Introduction of Competition *in and for the Market*
- ◆ Managing the Regulatory Process
- ◆ Financial Analysis for Utility Regulation
- ◆ Non-Price Aspects of Utility Regulation
- ◆ Rate Structure

For more information about the course and how to apply, please visit our web site at:

<http://www.cba.ufl.edu/eco/purc> or contact us by fax (+1-352-392-7796) or E-mail (purcecon@dale.cba.ufl.edu)