



**Secrétariat**

Distr.  
LIMITÉE

ST/SG/AC.6/1997/L.5  
9 mai 1997  
FRANÇAIS  
ORIGINAL : ANGLAIS

GROUPE D'EXPERTS SUR L'ADMINISTRATION  
ET LES FINANCES PUBLIQUES  
Treizième réunion  
27 mai-4 juin 1997

RENFORCEMENT DES CAPACITÉS DE L'ÉTAT DANS LE DOMAINE DE LA  
MOBILISATION, DE LA GESTION ET DE L'OBLIGATION REDDITIONNELLE  
EN MATIÈRE DE RESSOURCES FINANCIÈRES

Rapport établi par le Secrétariat\*

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Paragraphes</u>	<u>Page</u>
I. INTRODUCTION . . . . .	1 - 14	2
II. ÉLABORATION DES POLITIQUES PAR L'ADMINISTRATION CENTRALE . . . . .	15 - 32	5
III. GESTION DES DÉPENSES PUBLIQUES ET OBLIGATIONS REDDITIONNELLES . . . . .	33 - 44	9
IV. MOBILISATION DES RECETTES . . . . .	45 - 57	11
V. CONCLUSION . . . . .	58 - 64	14

\* Le présent document a été établi avec le concours de Mme Naomi Caiden, consultante.

## I. INTRODUCTION

1. Les nouvelles politiques économiques font peser de lourdes contraintes sur les systèmes de gestion des finances publiques dans les pays en développement et les pays en transition. Dans la résolution 50/225, l'Assemblée générale a souligné l'importance du renforcement de la capacité de l'État en matière de gestion financière, grâce à une réforme de l'administration et de la gestion du secteur public. Dans le domaine de la gestion financière, les pays en développement et les pays en transition font chacun à leur manière l'expérience de profondes mutations; ils passent d'un dirigisme plus ou moins prononcé à un libéralisme plus ou moins marqué. Tous sont conduits à libéraliser l'économie, à privatiser les entreprises publiques et à réduire l'emprise de l'État.

2. Le tableau proposé ci-après offre une représentation schématique des principaux éléments d'un système de gestion financière. Il repose sur le cycle classique de la collecte des recettes publiques, de l'affectation des ressources, de l'exécution du budget et de l'évaluation. Ce cycle fermé comprend la politique fiscale et budgétaire, mais aussi la vérification de la conformité des dépenses engagées aux crédits ouverts.

3. Étant donné la complexité croissante des tâches de l'État, la mise en oeuvre de chaque phase du cycle nécessite des activités toujours plus spécialisées. Ces dernières apparaissent sous forme de subdivisions dans le tableau et sont indispensables à l'efficacité du système.

Tableau

## Système de gestion financière

AFFECTATION DES RESSOURCES		
Élaboration de la politique macro-économique		
Prévisions des dépenses publiques		
Plans d'équipement		
Prébudgétisation		
Budgétisation		
Programmation des dépenses		
COLLECTE DES RECETTES		GESTION ET MISE EN OEUVRE
Prévisions		Achats
Élaboration de la politique budgétaire		Inventaires
Évaluation des recettes		Comptabilité
Recouvrement des recettes		Suivi
Gestion de la dette publique		Établissement des rapports
		Gestion de trésorerie
		Prévision des dépenses
		Passation des marchés de l'État
		Paieement
		Gestion des actifs
ÉVALUATION		
Vérification de l'exécution du budget		

4. La figure présente de façon conceptualisée le système de gestion financière comme un cycle. Ce système englobe également tout un ensemble de fonctionnaires rattachés à la Banque centrale, au Trésor, au ministère des finances, aux organismes de planification, au cabinet du Premier Ministre, aux organes de vérification des comptes, aux services de programmation des dépenses et aux administrations locales.

5. Le système de gestion financière figuré ici n'est pas complet. En règle générale, les établissements publics et les entreprises d'État ne sont pas intégrés au système; de même, les services de programmation des dépenses subventionnés par des donateurs ne participent pas toujours au système de gestion financière primaire.

6. La gestion financière est souvent décrite comme une activité neutre et technique qui se prête à l'amélioration, en vertu de principes établis, grâce au recours à l'assistance technique, à la formation, aux technologies de l'informatique et aux homologues locaux. Or, l'État ne peut pas soustraire l'élaboration de la politique financière et la gestion financière aux influences des groupes d'intérêts, des partis et des factions politiques, des sociétés multinationales, des notables, des gouvernements des autres pays et des organisations internationales. Les politiques fiscales ne sont pas neutres; elles avantagent certaines couches de la population et en pénalisent d'autres. Dans ce domaine, l'administration fiscale ne peut être séparée de la politique fiscale.

7. Les systèmes fiscaux devraient être revus de façon à encourager l'entreprise privée, privilégier l'impôt sur la dépense plutôt que l'impôt sur le revenu, donner la priorité aux services économiques sur les services sociaux et réserver ces derniers aux plus démunis. Ces choix économiques découlent de choix politiques; ils entraînent des bouleversements économiques et sociaux tels que des modifications du niveau des prix, notamment des denrées de première nécessité, de l'encours de la dette, des revenus et du niveau de vie, des disparités économiques régionales, des relations villes-campagnes et du chômage.

8. Dans les pays en transition, il s'impose de refondre l'appareil étatique et de redéfinir les liens qui unissent le secteur public et le secteur privé, notamment le système fiscal, la position des entreprises publiques, l'ensemble du système des prix, l'instauration de services sociaux et d'un système de protection sociale. Ces bouleversements concernent :

a) La conduite de l'économie : Élaboration de politiques macro-économiques; planification des dépenses et redéfinition des priorités budgétaires à moyen terme; mise en application de plans d'ajustement à long terme; planification de l'investissement public; politiques de développement régional; supervision de l'ensemble du système des finances publiques;

b) La gestion des dépenses publiques : Réexamen de l'emploi des fonds publics; modification des priorités en vue de revoir le rôle de l'État, incluant orientation à long terme, promotion de l'économie, de l'efficacité et de la productivité dans tout le secteur public, et transparence de l'information;

c) La collecte des recettes publiques : Élaboration et mise en oeuvre de politiques destinées non seulement à financer l'action publique mais aussi à remodeler les rôles respectifs des secteurs public et privé, ainsi qu'à favoriser la croissance économique, la détermination de prix réalistes et l'efficacité de l'administration fiscale;

d) La responsabilité comptable : Garantie de la transparence; arrêt du détournement des fonds publics; respect de l'obligation de probité; mise au point et utilisation de systèmes informatiques destinés à suivre l'évolution des fonds et faciliter la prise de décisions; évaluation des programmes.

#### OBSTACLES À LA RÉFORME

##### Conditions liées à l'instabilité

9. Dans les pays en développement et les pays en transition, les responsables de l'élaboration et de l'application des politiques financières travaillent dans une instabilité croissante. Les bouleversements politiques ont engendré leur lot d'incertitudes liées à la chute du communisme, ainsi qu'à l'émergence de mouvements politiques et religieux extrémistes.

##### Évolution de la conception du rôle de l'État

10. Après la deuxième guerre mondiale, une conception restrictive du rôle de l'État a fait place au dirigisme. Dans les pays communistes, la planification s'est étendue à l'ensemble de l'économie, dans le but de centraliser l'allocation de toutes les ressources de la société. Dans les pays en développement, la planification généralisée de l'économie est devenue la norme. Dans les pays communistes, les responsables du budget tiraient leurs chiffres, de même que leurs prix, des projections relatives au volume des activités inscrites au plan, tout comme le budget fonctionnel permet d'élaborer les différents budgets dans les pays occidentaux.

11. À la fin des années 80, la planification généralisée de l'économie s'est trouvée discréditée. Dans bon nombre de pays en transition, le budget était toujours considéré comme découlant du plan, sans fonction autonome. Dans les pays en développement, la planification s'est figée en un système dualiste comprenant budget de fonctionnement et budget de développement, chacun ayant sa propre logique.

##### Manque de personnel qualifié

12. L'expansion du secteur privé a engendré une demande accrue de personnel qualifié, qui a détourné du secteur public un grand nombre de compétences. Parallèlement, l'informatisation a fait disparaître tout ou partie des tâches fastidieuses qui s'effectuaient auparavant à la main et a privilégié la conception des systèmes, le traitement de l'information, les aptitudes techniques et l'intelligence analytique.

### Problèmes structurels et institutionnels

13. La grande diversité des organismes impliqués dans la gestion financière rend nécessaire leur coopération. La portée du budget est souvent restreinte, étant donné que certaines ressources affectées à des usages particuliers échappent à la budgétisation. La concentration des tentatives de réforme en un point du système néglige l'amélioration des capacités de l'ensemble, ainsi que de tous les organismes qui gèrent des fonds publics, notamment les services spécialisés.

14. Dans bon nombre de pays, ces problèmes subsistent et se sont avérés réfractaires à toute amélioration. Comment l'État peut-il utiliser ses institutions et ses rouages pour déterminer et atteindre les objectifs nationaux, promouvoir une conjoncture économique propice, gérer ses diverses tâches, satisfaire aux exigences des citoyens et associations, évaluer le passé et planifier l'avenir? (Schick, 1990, p. 1.) La présente étude aborde la question du renforcement des capacités dans trois domaines : élaboration des politiques par l'administration centrale; gestion des dépenses publiques et obligation redditionnelle; collecte des recettes.

### II. ÉLABORATION DES POLITIQUES PAR L'ADMINISTRATION CENTRALE

15. Dans la plupart des pays, la politique budgétaire est l'apanage du ministère des finances, qui est responsable de l'élaboration des politiques financière et macro-économique et du contrôle du cycle budgétaire.

16. Il est impératif que le ministère des finances joue un rôle plus poussé dans la détermination de la politique à suivre. Pour reprendre les termes de Yehezkel Dror, il deviendrait alors un élément fondamental "de la fonction conceptuelle de l'appareil étatique". La budgétisation inclurait la planification, mettant fin au double contrôle des budgets. Le contrôle rigoureux et circonstancié céderait la place à la décentralisation. La gestion macro-économique remplacerait la gestion des crises au jour le jour. Enfin, le ministère des finances superviserait tout le système de gestion financière, en tant que responsable du trésor public.

### De la planification à la budgétisation

17. L'abandon de la planification exhaustive de l'économie a souvent signifié la fin des services du plan. Dans les pays en développement, ils sont déjà intégrés au ministère des finances. Dans les pays en transition où la planification était nettement plus importante que la budgétisation, le ministère du plan était doté d'un personnel plus qualifié et jouissait d'un plus grand prestige que le ministère des finances. L'une des solutions envisageables pour ces deux types de pays serait d'intégrer la planification au ministère des finances, en créant un service d'analyse technique régulièrement chargé de l'étude et du suivi de l'économie. La fusion du plan et du budget sonnerait le glas du double cycle budgétaire.

#### Du dirigisme à la décentralisation

18. Traditionnellement, le ministère des finances cherche à contrôler de près les dépenses publiques, grâce à un examen circonstancié des prévisions de dépenses par rubrique. Malheureusement, cette intention est souvent vouée à l'échec : les différentes administrations tentaient d'obtenir indépendamment leurs propres recettes, réduisant d'autant celles du ministère des finances.

19. Ces dernières années, un certain nombre de pays industrialisés ont cédé à la vogue d'une gestion financière plus décentralisée. Le rôle de l'administration centrale se borne à établir des normes et des critères d'exécution, donnant toute licence aux gestionnaires pour définir les moyens d'atteindre les objectifs fixés.

#### De la gestion des crises à la planification macro-économique

20. La crise est souvent de règle tant dans les pays en développement que dans les pays en transition. En l'absence de capacités institutionnelles sur lesquelles s'appuyer, les fonctionnaires des finances ont recours à certains expédients pour assurer la trésorerie. Aucun n'est vraiment satisfaisant : les prévisions tablant sur des recettes médiocres donnent à penser qu'on dissimule des ressources, les plafonds se changent en planchers; les compressions généralisées risquent plus de porter préjudice aux services qui donnent satisfaction qu'à ceux qu'il serait bon de supprimer. La gestion financière ne peut s'effectuer correctement de cette façon.

21. En théorie, il est indiqué de donner une fonction macro-économique à la politique budgétaire, de façon à éviter les crises par une politique budgétaire restrictive en période de surchauffe et une politique de relance en période de récession; ce qui permet d'atténuer les fluctuations cycliques. Mais la planification macro-économique exige des prévisions rigoureuses permettant de définir les principaux paramètres économiques et financiers des dépenses publiques, un système d'établissement de rapports financiers pour confronter les résultats aux prévisions, un mécanisme d'examen du climat économique et financier et un moyen d'adapter le budget en fonction des changements de conjoncture (Allan, 1996, p. 102).

#### De la réaction à la direction

22. Les prévisions budgétaires irréalistes ont engendré des écarts considérables entre prévisions et résultats. Les problèmes du contrôle des dépenses publiques ont été aggravés par des méthodes comptables erronées et des retards fâcheux dans l'établissement des rapports financiers (Diamond, 1996, p. 59).

23. L'un des moyens préconisés pour améliorer le processus budgétaire est le recours à la prévision et à la programmation des dépenses publiques à moyen terme, qui permet d'améliorer le contrôle des dépenses publiques et de l'allocation des ressources, par une meilleure information sur le coût à moyen terme des dépenses courantes et sur les corrélations entre les dépenses d'équipement et les dépenses de fonctionnement futures, ce qui permet d'effectuer des ajustements graduels.

#### De la stabilisation à l'ajustement structurel

24. Dans les années 1980 et au début des années 1990, bon nombre de pays en développement en pleine mutation ont reçu du FMI des prêts destinés à couvrir les coûts économiques immédiats, dans le but d'une stabilisation à court terme. Parallèlement, la Banque mondiale qui avait préalablement accordé aux pays en développement des prêts aux projets adoptait un point de vue plus large et accordait des prêts à l'ajustement structurel et à l'ajustement sectoriel. Contrairement aux prêts aux projets (essentiellement axés sur un projet particulier ou un groupe de projets) et aux prêts à la stabilisation (destinés à remédier immédiatement à l'insolvabilité), les prêts à l'ajustement structurel visaient à influencer sur la nature de l'économie à long terme.

25. L'ajustement structurel a été défini comme un ensemble de politiques destinées à rétablir l'équilibre de la balance des paiements (Riddell, 1987). Selon le Troisième rapport sur les prêts à l'ajustement : ressources privées et publiques affectées à la croissance,

"les politiques d'ajustement ont pour objectif de faire face aux difficultés macro-économiques, lesquelles se manifestent actuellement par la hausse du taux d'inflation et des problèmes de balance de paiements, et de réorienter l'économie du pays intéressé en la mettant sur la voie d'une croissance soutenable et propre à réduire la pauvreté. Les politiques d'ajustement types comprennent la compression des dépenses publiques, l'ouverture de l'économie à la concurrence externe ou interne, la réforme des prix pour leur permettre de refléter les valeurs économiques, l'adoption de mesures visant à améliorer la prestation par le gouvernement de services sociaux et d'infrastructure, ainsi que la création et le renforcement des institutions nécessaire au bon fonctionnement d'une économie de marché, notamment un système financier solide." (Banque mondiale, 1992, p.1)

Tous ces prêts sont subordonnés à des conditions particulières. La capacité de répondre aux exigences du court terme, tout en continuant à privatiser, à libéraliser les échanges et les prix, ainsi qu'à comprimer les subventions et les budgets, doit indéniablement être très développée.

#### De la centralisation à l'autogestion locale

26. Dans la majorité des pays en développement, de même que dans certains pays en transition lors d'expériences précédentes, les autorités centrales ont systématiquement été mises à contribution pour combler les déficits des autorités locales. Dans les pays en transition, les budgets nationaux, régionaux et locaux ne constituent qu'un seul et même budget, administré par les autorités centrales. Ces dernières ont, de fait, tenté d'influer sur les politiques locales en limitant les emprunts, en imposant une réduction des services locaux par le biais de suppression de transferts et en reprenant la direction de certaines activités.

27. Dans un système plus décentralisé, les responsabilités seraient réparties entre les autorités centrales et locales, et les recettes destinées aux opérations locales seraient principalement recouvrées, à l'échelon local, selon

/...

une formule convenue de partage des recettes fondée sur l'assistance aux zones les plus défavorisées. Par ailleurs, on a fait valoir qu'une plus grande décentralisation engendrerait le développement de la corruption à l'échelon local, ainsi que des disparités plus marquées entre régions, entraverait la conception de politiques cohérentes et favoriserait les tendances sécessionnistes.

De la prise en compte des choix des donateurs à la planification de l'investissement public

28. L'aide extérieure est déterminante pour le budget des pays en développement; elle prend principalement la forme du soutien à un projet particulier. L'État s'est souvent révélé incapable de coordonner efficacement cette aide : il traite avec une multitude d'organismes donateurs (chacun ayant son organisation et ses impératifs propres), qui tentent souvent de protéger leurs projets des ratés notoires de la machine administrative étatique. À plusieurs reprises, l'aide accordée par les donateurs a modifié les priorités budgétaires, en infléchissant les choix d'investissement de l'État en faveur de projets, existants ou potentiels, qui bénéficiaient d'un financement extérieur.

29. Dans le cadre des réformes d'ajustement structurel, les pays bénéficiaires ont été appelés à élaborer et mettre en oeuvre des programmes d'investissement public (PIP) destinés à rationaliser les investissements du secteur public. En bonne logique, ils devraient renforcer la gestion des projets, veiller à l'adéquation des projets aux capacités financières, organiser le programme d'investissement public en définissant des priorités et intégrer ce programme à la stratégie économique globale (Bird et Stevens, 1991).

30. Le caractère centralisateur des programmes d'investissement public (PIP) semble en contradiction avec l'idée de décentralisation. Dès lors que le Ministère des finances ne parvient pas à avoir le dernier mot, des problèmes analogues à ceux engendrés par la double budgétisation risquent d'apparaître. Dans la pratique, il s'est avéré difficile de centraliser toute l'information utile; la mise en place de banques de données a pris du temps et leur gestion s'est révélée fastidieuse. Il est également établi que les PIP encouragent les grands projets et la concentration de l'aide dans leur cadre, en prônant le recours à la centralisation pour remédier aux problèmes de collecte des données et de gestion des projets. On dispose de trop peu de travaux d'évaluation pour justifier l'utilité des PIP comme instruments de planification et de budgétisation (Martell, 1996 p. 6; Cohen et al., 1995).

De l'isolement institutionnel à la responsabilité en matière de gestion financière

31. Par le passé, le Ministère des finances a souvent entretenu une relation conflictuelle avec les ministères dépensiers qui, de son point de vue, sont coûteux, imprévoyants, inefficaces, indisciplinés et portés au gaspillage. En quelque sorte, le Ministère des finances garde les cordons de la bourse et il doit donc répondre de la qualité de la gestion financière à tous les échelons de l'appareil étatique.



32. En règle générale, l'amélioration des capacités en matière de gestion financière nécessiterait que l'on réforme l'administration centrale chargée de l'élaboration des politiques, notamment le Ministère des finances. Succinctement, il serait engagé à abandonner le contrôle détaillé au profit de l'élaboration de la politique à suivre et de la décentralisation, à donner la priorité au moyen terme sur le court terme et à jouer un rôle actif dans la planification des investissements, la budgétisation ainsi que la gestion financière.

### III. GESTION DES DÉPENSES PUBLIQUES ET OBLIGATIONS REDDITIONNELLES

33. En bonne logique, toutes les composantes du système de gestion financière devraient constituer un circuit bien rodé d'information, de décision et de financement. Chaque composante devrait coopérer avec les autres et le travail rigoureux effectué par les organismes en matière de planification, de budgétisation, de comptabilité, d'établissement de rapports, de vérification de l'exécution et d'évaluation, devrait compléter l'élaboration centralisée des politiques. Les organismes chargés des dépenses sont engagés à revoir leur modus vivendi et à renforcer leurs mécanismes de gestion financière, sévèrement critiqués par le passé. Le premier problème qui se pose à eux tient à la nécessité d'évoluer tout en réduisant leurs effectifs; or, toute évolution réussie requiert des ressources : personnel qualifié, équipements nouveaux, formation du personnel et programmes nouveaux.

34. Le second problème a trait aux retombées immédiates de l'ajustement structurel sur la situation du pays au sens large : grèves, manifestations, déficiences engendrées par les compressions dans les administrations publiques, délinquance et insécurité croissante, aggravation de la corruption sous diverses formes, dégradation accrue de l'environnement et élargissement du fossé qui sépare riches et pauvres.

#### Structure du budget

35. Le regroupement de toutes les dépenses publiques dans un budget unique est un principe fondamental de la budgétisation que font valoir les organismes internationaux bailleurs de fonds. L'unification du budget favorise certains aspects (prise de décisions centralisée, connaissance approfondie des ressources, possibilité de superviser l'usage des fonds, de les réaffecter en cours d'exercice, ainsi que de se prémunir contre les imprévus), tout en représentant une menace pour d'autres (capacité de lever des capitaux, de protéger les fonds et de faire exécuter des tâches, autonomie de gestion et possibilité de se garder des actions de l'administration centrale).

#### Classification budgétaire

36. Les tentatives de modification de la classification des dépenses publiques ont constitué l'une des impulsions majeures données à l'amélioration de la gestion financière. Les systèmes de gestion financière se sont pour la plupart avérés décevants. Diverses raisons ont été incriminées : déficiences dans l'élaboration de la réforme et la formation à sa mise en oeuvre; difficultés dans l'application des mesures d'efficacité et de productivité; absence

d'engagement politique continu à un haut niveau; absence de lien entre les systèmes et les décisions prises de fait. La véritable difficulté semble résider dans les buts mêmes de la réforme, à savoir la modification des mécanismes de décision et des décisions elles-mêmes. Pour peu que les réformes soient désintéressées et libres de toute influence, elles risquent fort d'être vouées à l'échec, mais si elle sont revendiquées par un groupe particulier, ces réformes seront probablement controversées, sabotées ou écourtées.

#### Exécution du budget

37. Le budget le plus minutieusement élaboré n'échappe pas aux aléas de l'exécution. Les compressions budgétaires ont été utilisées comme moyen de contrôle et ont été effectuées de façon non productive : elles ont visé les dépenses d'exploitation et de maintenance ou ont entraîné le retard, voire l'annulation de projets fondamentaux, plutôt que de servir les buts de l'ajustement structurel par une réduction des salaires ou par des aides à la consommation.

#### Gestion de trésorerie

38. Une bonne gestion de trésorerie améliore les mouvements de trésorerie et les prévisions en la matière, réduit le coût de l'emprunt, accroît les revenus des placements, garantit la disponibilité des fonds et facilite les paiements. En revanche, une mauvaise gestion de trésorerie entraîne une hausse des prix des fournisseurs (qui doivent faire face à des échéanciers aléatoires), des emprunts inutilement coûteux et parfois des encaisses improductives.

#### Comptabilité

39. La qualité des comptes publics dans les pays en développement a fait l'objet de nombreuses critiques (Wesberry, 1990, p. 345 à 374; Dean, 1996, p. 268). Une analyse récente de Peter Dean a révélé des différences sensibles dans la qualité des pratiques comptables de divers pays; elle a également mis en évidence la corrélation qui existe entre le revenu par habitant, le niveau d'instruction et la qualité de la comptabilité. De toute évidence, une bonne comptabilité est la condition sine qua non de l'amélioration de la gestion publique.

#### Vérification de l'exécution

40. Les méthodes de vérification de l'exécution diffèrent d'un pays à l'autre. Dans bon nombre de pays, cette vérification n'a joué qu'un rôle limité et rigoureusement défini dans les systèmes de gestion financière (Zody, 1996, p. 286). Un engagement à long terme sera nécessaire pour parvenir à vérifier efficacement l'exécution du budget et étendre la portée de la vérification, de façon à ce qu'elle coïncide avec une gestion plus autonome.

#### Obligation redditionnelle et systèmes intégrés d'information financière

41. La défaillance de ses diverses composantes ajoute à l'imperfection d'un système de gestion financière pour lequel il n'existe pas d'obligation redditionnelle. Partant, les réformes destinées à renforcer l'obligation

redditionnelle doivent prendre en compte l'interdépendance de toutes les composantes du système. La mise au point en Amérique latine de systèmes intégrés d'information relatifs à la gestion financière (IFMIS) tendait à répondre à ce besoin. Le but de ces systèmes est d'améliorer à moindre frais la qualité des décisions grâce à l'intégration de l'information. (Banque mondiale, 1996, p. 12. Le présent exposé s'inspire largement de cet ouvrage.)

42. Le système intégré d'information financière repose sur une conception de la gestion financière qui met en jeu des entités plus que des fonds et met l'accent sur les engagements et l'efficacité de l'administration. Une entité est une unité administrative qui est diversement reliée à d'autres entités. Ses composantes principales sont la budgétisation, la gestion de la trésorerie et de la dette publique, ainsi que la comptabilité. À cela s'ajoutent des composantes auxiliaires : gestion des actifs, passation de marchés publics et gestion des ressources humaines. Le système intégré d'information financière privilégie l'intégration de ces éléments et l'information, grâce à une classification homogène des comptes, une base de données et un compte de caisse unique.

43. C'est un système décentralisé. Son exploitation dépend de la réorientation de chacune de ses composantes principales. Vue sous cet angle, la budgétisation apparaît non pas comme un mécanisme d'élaboration de politiques, mais comme l'origine d'un système de classification adapté aux utilisateurs à tous les échelons. La comptabilité devrait enregistrer et intégrer les résultats de toutes les transactions financières qu'engage quotidiennement l'appareil étatique. La gestion de la trésorerie devrait être effectuée dynamiquement, en regroupant les encaisses et en planifiant les décaissements. La gestion de la dette devrait être liée aux trois éléments suivants : le budget d'équipement est souvent financé par la dette publique; le service de la dette est consigné par le système comptable; le remboursement du capital et des intérêts s'effectue par le biais du système de gestion de la trésorerie.

44. Le succès de l'exploitation des systèmes intégrés d'information financière dépend d'un certain nombre de conditions préalables. Ces systèmes ont recours à l'informatique qui est envisagée comme un moyen et non comme une fin en soi. Ils nécessitent un cadre juridique défini par une loi de gestion financière du secteur public, ainsi que les documents juridiques et constitutionnels afférents, notamment une législation financière garantissant l'indépendance des services de vérification des comptes.

#### IV. MOBILISATION DES RECETTES

45. Les recettes peuvent provenir de sources internes ou externes. La majorité des pays en développement et des pays en transition recourent à des sources externes pour une partie de leur financement. Ces sources comprennent des fonds et des prêts accordés par les organisations internationales, d'autres gouvernements et des organisations à but non lucratif. Le nombre de pays fortement endettés est une preuve manifeste de l'importance d'un flux régulier, stable et suffisant de recettes intérieures.

46. Les pays en transition et les pays en développement ont éprouvé le besoin de réorienter leurs systèmes fiscaux et de renforcer leur administration fiscale. Du temps de l'Union soviétique, la politique fiscale était fondée sur

/...

des principes entièrement différents et les pays en transition ont estimé nécessaire de refondre leur fiscalité. Au lieu de recourir à des impôts sur les entreprises et sur le chiffre d'affaires élevé, ils ont dû élaborer des politiques relatives à l'impôt sur le revenu, à la taxe à la valeur ajoutée (TVA) et aux cotisations sociales (Caiden, 1993, p. 63 à 68). Dans les pays en développement, la défaillance des systèmes fiscaux a engendré des problèmes chroniques caractérisés par une évasion fiscale généralisée, de sorte que le fisc a été privé d'une partie des impôts nécessaires au financement des administrations.

47. Le degré de recouvrement effectif permet de savoir qui s'acquitte de quel impôt et quel en est le rendement. Les deux grands principes de l'efficacité et de l'équité sont désormais largement admis. En l'occurrence, efficacité est synonyme de neutralité de la fiscalité, de façon à ce que cette dernière ne fausse pas des décisions qui, sinon, répondraient aux incitations et aux contraintes du marché. L'équité signifie ici la justice, suivant le principe de l'utilité marginale du revenu : ceux qui ont les plus hauts revenus doivent payer des impôts proportionnellement plus élevés, dans la perspective d'une égalité des sacrifices.

48. Tous les impôts influent sur le comportement économique; lequel est préférable? Le principe de l'équité sous-entend que des individus dans une même situation doivent être semblablement traités. Du point de vue de l'équité, il serait sans doute préférable d'imposer un nombre relativement restreint de nantis, d'entreprises prospères et de produits de luxe. En revanche, du point de vue de l'efficacité, ces mesures risquent d'avoir des retombées considérables sur les incitations et l'investissement, alors que les biens dont l'imposition ne créerait pas de telles distorsions sont sans doute ceux qu'il est difficile de remplacer, à savoir les produits de consommation courants; or, leur taxation frapperait principalement les pauvres.

49. Au cours des années 80, bon nombre de pays diversement développés ont entrepris une réforme fiscale. Selon Sven Steinmo, dans la majorité des cas, ces réformes fiscales se sont traduites par une baisse du taux de l'impôt sur le revenu et les bénéfices, une réduction des charges fiscales et un élargissement de l'assiette de l'impôt. La réforme fiscale est désormais synonyme de redistribution en aval des charges existantes (Steinmo, 1993, p. 156). Les politiques suivies diffèrent d'un pays à l'autre, mais il s'avère que la tendance est à un impôt sur le revenu plus forfaitaire et moins progressif (plus uniforme), assorti d'un nombre réduit de taux, ainsi qu'au recours plus large à la TVA. En tout état de cause, la réforme fiscale a nécessité un remaniement de l'administration fiscale et une redistribution des ressources d'administration.

50. L'aune à laquelle se mesure le progrès dans ce domaine est l'écart entre recettes potentielles et effectives (Bird et Casanegra de Jantscher, 1992, p. 1). Quelles que soient les politiques adoptées, elles échoueront si cet écart est trop important. D'après Roy Bahl et Jorge Martinez-Vazquez, étant donné que les pays où les revenus sont peu élevés ne gèrent pas efficacement le système qu'ils ont instauré, ils ne parviennent pas à percevoir le montant total des recettes qu'ils seraient censés collecter; l'objectif d'efficacité de la fiscalité n'est pas atteint et le principe d'équité horizontale et verticale sur

lequel repose nominalement la fiscalité est compromis (Bahl et Martinez-Vazquez, 1992, p. 66).

51. Les stratégies de réforme de l'administration fiscale sont indubitables. Premier principe : la simplification. Ainsi, il conviendrait de réduire le nombre des tranches d'imposition du revenu et de supprimer, dans la mesure du possible, les dégrèvements et les abattements. Néanmoins, Bahl et Martinez-Vazquez objectent que le développement rend l'économie plus complexe et nécessite donc une fiscalité plus complexe (Bahl et Martinez-Vazquez, 1992, p. 67).

52. Deuxième principe : la nécessité d'une stratégie cohérente de réforme, opposée à des mesures de circonstance. Il est impératif d'analyser avec soin le système fiscal actuel si l'on désire connaître la provenance des recettes, l'usage qui est fait des ressources d'administration et leur lien avec les recettes, le nombre de dossiers concernés, l'assiette potentielle et effective de l'impôt, ainsi que les problèmes existants.

53. Troisième principe : la nécessité d'une adhésion authentique à la réforme, plus particulièrement des équipes dirigeantes, mais aussi de tous les contribuables. La manière dont l'opinion voit la fiscalité dépend de la perception de l'ampleur de l'évasion fiscale, de la justice, de la complexité, de l'arbitraire et de la charge que fait peser l'administration fiscale sur les contribuables.

54. Dernier principe : la compétence technique. L'administration fiscale est faite de tâches routinières, telles que la détermination, la comptabilisation et la perception de l'impôt, ainsi que de tâches plus discrétionnaires, notamment le contrôle de l'exactitude des déclarations d'impôt. Les moyens d'améliorer la qualité de l'administration fiscale sont bien connus : bonne formation et bonne rémunération des fonctionnaires du fisc, contrôle rigoureux de la trésorerie, surveillance de l'information, vérifications systématiques, sécurité interne, dévouement professionnel des administrateurs et des chercheurs, ponctualité et fiabilité des opérations.

55. L'une des raisons majeures des déficiences est que certains États sont tolérants à l'égard de la fraude fiscale. D'un point de vue politique, dans les pays où les contribuables sont peu nombreux et influents, il est parfois impossible de faire respecter rigoureusement la loi et d'imposer de lourdes pénalités. Il peut s'avérer coûteux et utopique de vouloir récupérer l'impôt réellement dû par les travailleurs indépendants, les marchands ambulants et le secteur non structuré; il faut par ailleurs donner un large pouvoir discrétionnaire aux fonctionnaires du fisc (Barlow et Snyder, 1994, p. 77 à 89). Dans les pays où l'économie souterraine est importante, l'amélioration du code des impôts n'accroîtrait pas les recettes fiscales.

56. Néanmoins, des améliorations ont été constatées ces dernières années dans certains pays; elles concernent la simplification du code des impôts, la commodité des contribuables, l'efficacité et la diligence de l'administration, la formation et l'affectation des fonctionnaires. L'informatisation a également contribué à améliorer la tenue des rôles et le traitement des déclarations

d'impôt; elle est indéniablement nécessaire à la modernisation de l'administration fiscale.

57. Dans chaque cas, il est indispensable de commencer par passer en revue les points forts et les faiblesses du système existant, avant de déterminer des objectifs réalistes et d'orienter les réformes en fonction de la documentation relative aux précédents dans ce domaine.

## V. CONCLUSION

58. De nouvelles questions de fond se posent désormais dans l'optique du renforcement des capacités de l'administration des finances publiques. Elles ont été traitées différemment selon les époques, que ce soit grâce à la hiérarchisation bureaucratique, aux choix budgétaires, ou, comme tel est désormais le cas, par une décentralisation de la gestion liée à la libéralisation et à la restructuration économique. Tout donne à penser que les orientations actuelles déboucheront sur des améliorations considérables. Un certain nombre de considérations invitent néanmoins à la prudence.

59. Premièrement, le récent mouvement en faveur de la décentralisation est le reflet des tentatives de certains pays industrialisés occidentaux pour décentraliser la gestion, responsabiliser les petits fonctionnaires et accroître la participation. La décentralisation, la responsabilisation et la participation soulèvent des problèmes politiques importants de concentration et de délégation des pouvoirs. Certains projets de réforme, tels que la planification des dépenses publiques à moyen terme, les plans d'équipement et la création de banques de données privilégient quant à eux à la centralisation.

60. Deuxièmement, comme tel était le cas des précédents projets de réforme, les réformateurs actuels visent le long terme : l'amélioration des prévisions, de l'élaboration des politiques macro-économiques et de la planification devrait l'emporter sur les décisions à court terme.

61. Troisièmement, les projets de gestion financière intégrée prennent en compte les interactions et la coopération poussée requises par l'administration financière.

62. Quatrièmement, la réforme de l'administration financière est énoncée en toute neutralité, hors contexte politique.

63. La nécessité d'améliorer l'administration financière n'est guère contestée; celle-ci traîne un long passé d'irrégularités de gestion qui suffisent à rendre impuissantes les politiques suivies. Les systèmes administratifs offrent rarement l'information requise par les responsables de l'élaboration des politiques; certaines décisions sont ainsi laissées à l'arbitraire. Les réformes qui tendent à améliorer la transparence, l'accès à l'information, "l'infrastructure" qui sous-tend le système financier (à savoir la comptabilité, la vérification de l'exécution et la gestion de la masse monétaire), ainsi que la responsabilité en matière de gestion des opérations financières ont été trop longtemps différées.

64. Certains pays sont parvenus à améliorer leur gestion financière. Pourtant, les questions fondamentales demeurent et en soulèvent d'autres : quels sont les préalables au développement des capacités en matière d'administration financière? Quelles devraient être les priorités de la réforme? Comment venir à bout des contraintes environnementales et institutionnelles? Quel serait le programme de recherche le plus judicieux? Quel devrait être le rôle de l'assistance extérieure? En quoi l'élaboration de politiques financières et l'administration financière peuvent-elles aider à rendre la société plus démocratique et plus productive?

-----