

© OECD, 2002.

© Software: 1987-1996, Acrobat is a trademark of ADOBE.

All rights reserved. OECD grants you the right to use one copy of this Program for your personal use only. Unauthorised reproduction, lending, hiring, transmission or distribution of any data or software is prohibited. You must treat the Program and associated materials and any elements thereof like any other copyrighted material.

All requests should be made to:

Head of Publications Service,
OECD Publications Service,
2, rue André-Pascal,
75775 Paris Cedex 16, France.

© OCDE, 2002.

© Logiciel, 1987-1996, Acrobat, marque déposée d'ADOBE.

Tous droits du producteur et du propriétaire de ce produit sont réservés. L'OCDE autorise la reproduction d'un seul exemplaire de ce programme pour usage personnel et non commercial uniquement. Sauf autorisation, la duplication, la location, le prêt, l'utilisation de ce produit pour exécution publique sont interdits. Ce programme, les données y afférentes et d'autres éléments doivent donc être traités comme toute autre documentation sur laquelle s'exerce la protection par le droit d'auteur.

Les demandes sont à adresser au :

Chef du Service des Publications,
Service des Publications de l'OCDE,
2, rue André-Pascal,
75775 Paris Cedex 16, France.

Le nouveau système budgétaire russe : analyse critique et programme de réforme*

par

*Jack Diamond***

* Une version préliminaire du présent document a été présentée lors d'une table ronde, qui s'est déroulée à Moscou, à l'Académie des finances du ministère des Finances, du 17 au 19 mai 2000. Ces discussions constituent la phase préparatoire du programme de formation sur le Trésor fédéral russe, élaboré par le Département des finances publiques (FAD) du FMI. La version révisée du document, qui a été améliorée grâce aux commentaires judicieux de M. Suhas Joshi, ex-conseiller résident – Trésorerie de FAD en Russie, de Dale Chua, et d'autres collègues de FAD, est au nombre des outils didactiques utilisés dans le cadre de ce programme de formation permanent.

** Jack Diamond est Chef de division par intérim, Division de la gestion des dépenses publiques, Département des finances publiques, Fonds monétaire international, Washington, DC, États-Unis.

1. Importance des fondements législatifs du système budgétaire

Les économies en transition sont confrontées à des défis de taille. Elles doivent notamment adapter des institutions créées dans l'optique de la planification centrale à un contexte de plus en plus soumis aux lois du marché. La restructuration du système budgétaire compte parmi les plus importantes réformes entreprises à cette fin. Le système budgétaire doit être pris dans un sens très large, englobant le cadre institutionnel et les méthodes administratives qui régissent le transfert des ressources à l'État, l'établissement des priorités et l'affectation de ces ressources conformément aux objectifs convenus des politiques, ainsi que la gestion, le contrôle, le suivi et la reddition de comptes. De tels mécanismes doivent être définis par un cadre législatif.

Ce cadre législatif peut être la constitution, la loi fondamentale du système budgétaire ou la réglementation financière adoptée par l'assemblée législative ou le ministère des Finances. L'approche privilégiée à cet égard peut varier considérablement selon le pays. Au Royaume-Uni et dans les autres pays de « *common law* », le système budgétaire est défini par la réglementation financière de même que par les pratiques administratives et les usages parlementaires en vigueur. En revanche, les pays de droit romain, la France et l'Allemagne par exemple, ont énoncé le cadre législatif dans un code et ont adopté une loi fondamentale pour régir leur système budgétaire. En l'absence de fondements administratifs et législatifs qui leur permettraient d'axer leur système budgétaire sur les forces du marché, les économies en transition ont préféré suivre la deuxième approche¹.

On ne saurait trop insister sur l'importance des dispositions législatives sur le système budgétaire pour améliorer la gestion publique dans les économies en transition. Elles visent principalement à poser le principe de l'obligation de rendre compte de l'utilisation des fonds publics. La législation doit plus précisément réunir trois éléments essentiels : premièrement, les règles devant régir l'établissement d'un plan budgétaire annuel faisant état des recettes et des dépenses publiques et ayant pour toile de fond les perspectives économiques ; deuxièmement, un budget annuel énonçant le plan budgétaire et devant être approuvé officiellement par l'assemblée législative ; troisièmement, la bonne exécution du plan, conformément au budget annuel autorisé, dont témoignent les comptes publics annuels soumis à l'assemblée législative qui comparent les dépenses réelles avec les crédits

autorisés et qui donnent une vue d'ensemble de la situation financière de l'État. En attribuant la responsabilité de chacune de ces trois tâches et en déterminant l'information que l'on doit obtenir pour déterminer dans quelle mesure elles ont été accomplies, la législation sur le système budgétaire vise à garantir une gestion responsable des ressources publiques.

À l'instar de nombreuses économies en transition, la Russie a récemment modifié radicalement le cadre législatif de la gestion budgétaire afin de réformer son système². La Loi sur le système budgétaire, le Code budgétaire, est entrée en vigueur durant l'exercice 2000 et régleme la gestion budgétaire sous toutes ses facettes. Cette étude présente une analyse critique du nouveau système budgétaire de la Russie, notamment des processus d'établissement, d'approbation et d'exécution du budget prévus par la loi. Nous mettrons en lumière certaines lacunes et décrirons les mesures prises récemment afin de les combler. Dans la conclusion, nous présenterons des recommandations en vue de la poursuite de la réforme du système budgétaire russe.

2. Processus d'établissement du budget

La marche à suivre pour l'établissement du budget, qui est énoncée dans le Code budgétaire, est présentée à l'annexe 1. Le Code budgétaire décrit manifestement un système analogue à celui des pays membres de l'OCDE. Par exemple, fondé sur un cadre macroéconomique, le processus suit une approche descendante, le budget étant préparé dans le respect de règles macro-budgétaires claires (voir l'encadré 1).

2.1. Certaines caractéristiques du processus d'établissement du budget méritent d'être soulignées

2.1.1. Calendrier de l'établissement du budget

Le processus d'établissement du budget décrit à l'annexe 1 est manifestement très détaillé et est jalonné d'échéances impératives. Cela s'explique en partie par la lenteur de l'approbation du budget (voir ci-dessous) et la participation prévue de la Douma à sa préparation. Cependant, cela suppose que le processus doit être mis en branle au tout début de l'année précédente. Donc, le premier budget détaillé établi suivant une classification fonctionnelle doit être terminé avant la fin d'avril, et celui préparé selon une classification économique, avant le début de mai. Le projet de budget est soumis à la commission interministérielle, qui procède aux arbitrages et qui doit l'approuver avant le début de juin. Si le Code budgétaire prévoit que les dépenses et les recettes (et les besoins de financement) figurant au budget doivent s'inscrire dans un cadre macroéconomique, il peut être nécessaire d'ajuster considérablement ce cadre au cours de l'année qui précède la

Encadré 1. Règles budgétaires régissant le processus d'établissement du budget

Aux termes de l'Article 92 du Code budgétaire :

- le déficit budgétaire de l'administration fédérale ne peut pas excéder le montant total des investissements et des dépenses budgétaires que requiert le service de la dette publique ;
- le déficit budgétaire d'un territoire qui fait partie de la fédération ne peut pas représenter plus de 5 % des recettes de ce membre, déduction faite du soutien financier de l'administration fédérale ;
- le déficit budgétaire d'une administration locale ne peut pas représenter plus de 3 % de ses recettes budgétaires, déduction faite du soutien financier des échelons supérieurs de l'administration publique.

préparation du budget, du fait que le contexte est parfois plutôt instable. Quoi qu'il en soit, le ministère des Finances doit composer avec d'autres contraintes lorsqu'il tente d'exercer un contrôle « descendant » sur les prévisions globales en fonction de la capacité financière évaluée dans une perspective macroéconomique : d'une part, il doit tenir compte des préférences de la Douma à l'étape de la planification du budget ; d'autre part, le budget est établi en deux étapes. Il doit d'abord formuler des prévisions globales suivant une classification fonctionnelle pour ensuite demander aux ministères techniques de lui donner des précisions exprimées en termes économiques (démarche « ascendante »). Ainsi, le ministère des Finances est moins en mesure d'obliger les ministères techniques à respecter les lignes directrices relatives aux dépenses totales ou aux enveloppes, qui, dans la plupart des pays membres de l'OCDE, sont généralement déterminées lors de la première étape de l'établissement du budget.

2.1.2. *Lacunes institutionnelles du processus d'établissement du budget*

En matière d'établissement du budget, les compétences fondamentales du ministère des Finances demeurent relativement réduites. Cela s'explique en partie par un manque d'information. En règle générale, l'administration centrale du ministère dispose de très peu de renseignements sur les dépenses ; il s'agit là d'un héritage du système soviétique, qui considérait que l'information était principalement du ressort des ministères techniques. Les données sur les extrants ne sont pas axées sur la gestion et, par conséquent, sont dans une large mesure inutiles. Le manque de données

pertinentes au niveau central confère un plus grand pouvoir aux ministères techniques.

Le problème est en partie attribuable à la structure organisationnelle du ministère des Finances. La fonction budgétaire est centralisée au sein de la direction de la politique budgétaire (DPB), qui est principalement chargée de regrouper les budgets des ministères. Dans le cadre de la préparation de leurs données budgétaires, les ministères techniques communiquent directement avec les services « spécialisés » du ministère des Finances, qui assurent la liaison avec la DPB. Par le passé, certains de ces services spécialisés ont plaidé en faveur de l'augmentation de l'enveloppe de « leur » ministère ou organisme « dépensier ». Par conséquent, les services du ministère des Finances qui participent à l'établissement du budget ont tendance à croire que leur rôle consiste à compiler (voire avaliser) les budgets des ministères techniques et n'ont donc pas, en général, contrôlé, encore moins maîtrisé, le processus. C'est ce qui explique sans doute pourquoi ces services des finances peuvent difficilement remettre en question les politiques de dépenses des différents ministères, pour vérifier si elles sont viables et souhaitables et correctement chiffrées.

2.1.3. *Des prévisions budgétaires de qualité douteuse*

Bien des raisons nous amènent à douter du réalisme des prévisions budgétaires. Après avoir vu leur plan budgétaire contrecarré par des politiques d'austérité pendant plusieurs années, les organisations budgétaires ne voient plus la nécessité de prendre au sérieux l'établissement du budget. De plus, l'établissement de prévisions fiables est soumis à plusieurs contraintes informationnelles importantes. En l'absence de données actuelles – même provisoires – sur les résultats budgétaires, c'est le dernier budget, et non les derniers résultats ou les estimations tirés du système de trésorerie, qui sert de canevas. Donc, un budget irréaliste sert de base à l'établissement du budget suivant. Par exemple, aucun mécanisme d'examen budgétaire n'a été mis en place à la *Douma*, de manière que les élus puissent assurer un suivi des rapports du vérificateur externe sur les comptes annuels et ainsi vraiment contester le budget soumis par l'Exécutif. Cette lacune pourrait également expliquer pourquoi on ne s'est pas intéressé de près aux méthodes d'établissement du budget.

2.1.4. *Un processus compliqué par une mauvaise classification budgétaire*

Plusieurs facteurs ont nui à la transparence de la préparation du budget : un système très décentralisé, un trop grand nombre d'unités dépensières inscrites au budget, le manque de rigueur de la supervision assurée par les ministères techniques, ainsi que la lourdeur de la structure des crédits. Le fait que la structure des crédits repose encore sur une classification fonctionnelle

imparfaite – un mélange de rubriques relevant de la planification à la soviétique et de fonctions acceptées à l'échelle internationale – constitue un élément capital du processus d'établissement du budget pour la structure des crédits. Une unité dépensière peut se voir attribuer des ressources sous une ou plusieurs grandes rubriques fonctionnelles. Dans un système plus transparent et plus responsable, comme celui des pays membres de l'OCDE, les enveloppes de crédit seraient approuvées pour chaque ministère technique ou unité dépensière. Par ailleurs, l'absence d'une classification par programme semblable à celle que l'on trouve dans les pays membres de l'OCDE (par opposition au système quasi-fonctionnel de l'ère soviétique) qui cadre très bien avec la comptabilité et l'analyse par activité est une importante lacune. En soi, le nombre d'unités dépensières pose un problème, comme nous le verrons ci-dessous.

3. Processus d'approbation du budget

L'approbation du budget s'effectue en quatre lectures :

- La première lecture décrit le cadre général du budget fédéral, entre autres les prévisions macroéconomiques, les lignes directrices de la politique budgétaire, ainsi que les principes régissant les relations interbudgétaires, la dette extérieure et les autres emprunts. En vertu de l'Article 198 du Code budgétaire, la première lecture doit être effectuée dans les 30 jours suivant la date de soumission du budget.
- A la deuxième lecture, on présente le total des dépenses obtenu à la première lecture, ventilé par grande catégorie de la classification fonctionnelle (*razdel*), le niveau et la répartition des transferts aux territoires, de même que le budget de développement total. Aux termes de l'Article 205.1 du Code budgétaire, la deuxième lecture doit être terminée dans un délai de 15 jours.
- La troisième lecture est consacrée aux dépenses par *razdel* et *podrazdel* (sections de la *razdel*) et par ministère technique. C'est également à cette étape que l'on donne des détails sur les programmes fédéraux « ciblés » et que l'on présente le programme d'investissement, les éléments protégés, les garanties de l'administration fédérale, et les détails sur les prêts et les emprunts extérieurs. L'Article 206.2 du Code budgétaire prévoit un délai de 25 jours pour la troisième lecture.
- A la quatrième lecture, le budget en général est approuvé et est réparti par trimestre. L'Article 208.1 du Code budgétaire accorde un délai de 14 jours pour cette étape.

Certains éléments de ce processus méritent d'être commentés.

3.1. Complexité du processus

Le processus d'approbation est inutilement compliqué, premièrement, par le nombre d'étapes et, deuxièmement, par la nécessité de faire adopter par l'assemblée législative les affectations de dépenses trimestrielles. Avec la plupart des systèmes budgétaires, la Loi de finances est adoptée en deux – ou tout au plus trois – lectures. Idéalement, le processus d'approbation devrait être une progression vers des niveaux de plus en plus détaillés, du cadre macroéconomique à la classification fonctionnelle générale et ensuite au budget détaillé. Or, le processus d'approbation actuel vient entraver une telle progression. A la première lecture, l'assemblée législative est autorisée à soumettre le document à une commission d'arbitrage et à le renvoyer au gouvernement afin qu'il le révise. Même si le budget est approuvé en première lecture, les entités autorisées à prendre des mesures législatives peuvent proposer des modifications à certains comités de la *Douma*, et une commission d'arbitrage peut trancher les différends. Donc, dans la pratique, une adoption par étapes successives risque d'entraîner un réexamen de la stratégie budgétaire fondamentale, ce qui se traduit par des retards, des décisions d'exception, et, éventuellement, un blocage.

3.2. Un calendrier irréaliste

Le Code budgétaire semble avaliser la thèse selon laquelle l'assemblée législative doit jouer un rôle clé, non seulement en ce qui a trait à l'orientation budgétaire, mais également aux détails du budget. Il convient de souligner que ce modèle, qui a été instauré aux États-Unis, n'est pas celui de la plupart des pays membres de l'OCDE. Bien que le processus d'approbation officiel, qui prévoit un examen minutieux des crédits, autorise les comités de la *Douma* à refondre le budget s'ils le désirent, cela ne semble pas possible compte tenu des délais accordés. L'Article 211 du Code budgétaire précise que, si le budget n'est pas voté avant le 31 décembre, la *Douma* peut, durant le premier trimestre de l'année, légiférer afin de financer les dépenses mensuelles de ce trimestre ; les crédits accordés représentent le douzième du budget de l'exercice précédent. Cependant, la question de savoir si l'échéancier du budget cadre avec la vision fondamentale du partage des responsabilités entre l'assemblée législative et l'Exécutif demeure entière.

3.3. Intégralité du budget

Des fonds extrabudgétaires figurent explicitement dans le budget de l'exercice 2001, même si, en principe, la multitude d'activités hors budget des organisations budgétaires sont intégrées à leur budget, mais ne sont pas ventilées. Aucun état des passifs éventuels, des dépenses fiscales ou des

activités quasi budgétaires n'accompagne le budget, mais il comporte une liste des garanties accordées par l'administration fédérale.

3.4. *Transparence des politiques publiques justifiant les crédits budgétaires*

Le processus d'approbation ne facilite pas l'établissement des priorités des politiques ni leur formulation en programmes d'action gouvernementale. Cela s'explique par deux lacunes du processus d'établissement du budget de l'État russe par rapport à celui des pays membres de l'OCDE :

- Absence d'un cadre budgétaire clair à moyen terme

Les autorités russes sont conscientes des avantages d'un cadre budgétaire à moyen terme, qui prendrait la forme de prévisions budgétaires globales glissantes pour l'exercice visé par le budget et les deux exercices subséquents. Si l'élaboration d'un tel cadre est en cours, peu de progrès ont été réalisés en raison de l'instabilité du contexte économique. Cependant, cela suppose que l'on ne peut pas analyser les répercussions à moyen terme des décisions budgétaires courantes, ni déterminer si elles sont viables.

- Absence de budgets-programmes

On peut douter que la classification et la présentation des prévisions budgétaires facilitent l'analyse des politiques. Fondamentalement, le budget est présenté et approuvé par grand groupe fonctionnel (*razdel*) et leurs sous-groupes, c'est-à-dire diverses catégories de dépenses. Toutefois, cette ventilation du budget selon le *razdel* est loin d'être idéale si l'on veut établir un lien avec les politiques publiques et les programmes sous-jacents. On peut y voir la marque de la classification fonctionnelle détaillée issue de la fusion de la répartition sectorielle héritée de l'ancien cadre de planification, et de la classification fonctionnelle acceptée à l'échelle internationale. Au niveau des sous-groupes, (*podrazdel*), on devrait retrouver des programmes, mais ceux-ci sont mal définis et mélangés avec des catégories économiques. Par conséquent, il est difficile d'établir un lien entre les politiques, les programmes, les sous-programmes et les activités corollaires de chaque organisation budgétaire, ainsi que de distinguer les nouvelles initiatives stratégiques des anciennes. En outre, une liste des programmes « ciblés » est annexée au budget, tout comme la ventilation des dépenses fonctionnelles selon le total des fonds affectés à chaque organe budgétaire.

4. **Processus d'exécution du budget**

Les diverses étapes de l'exécution du budget sont résumées à l'annexe 2. Il faut se rappeler que ce processus a pour toile de fond un système budgétaire assez décentralisé. Il y a près d'une centaine de grands organes budgétaires

Encadré 2. **Éléments clés du système du Trésor renforcés par le Code budgétaire**

1. Rôle essentiel du Trésor dans le cadre de l'exécution du budget

- L'Article 215 prévoit explicitement que le budget sera exécuté par l'entremise d'un système du Trésor et que ce dernier sera le caissier de tous les administrateurs du budget et effectuera des paiements à même les ressources budgétaires en leur nom.

2. Compte de trésorerie unique

- Article 216 : Les recettes et les dépenses doivent être portées au crédit/débit d'un compte budgétaire unique.
- Article 236 : Les ressources budgétaires ne doivent pas être déposées dans un compte bancaire.
- Article 244 : Le Trésor fédéral est responsable des comptes de l'administration fédérale.

3. Le grand livre général du Trésor

- Article 240 : Le compte budgétaire repose sur un plan comptable unique, établi par le responsable de l'exécution du budget, avec l'approbation de l'administration fédérale.
- Article 256 : Les opérations de l'administration fédérale doivent être consignées dans un grand livre général, qui respecte le plan comptable approuvé.

(ministères techniques et autres organismes clés ayant droit à leur propre section dans le budget). Nombre d'entre eux ont sous leur supervision une multitude d'organismes de deuxième niveau, qui, à leur tour, supervisent des organismes de troisième niveau. Toutes les unités subalternes relèvent du ministère responsable qui fait rapport au ministère fédéral des Finances. Exception faite de cette relation hiérarchique, le système du Trésor fédéral exploite un vaste réseau à l'échelle de la fédération : 89 bureaux régionaux qui supervisent de nombreux bureaux auxiliaires, soit au total, environ 2 240 bureaux ayant à leur service quelque 50 000 employés. Au début de 2000, le budget de tous les ministères sauf le ministère de la Défense était exécuté par ce réseau et, comme indiqué ci-dessous, il est prévu que le budget de la Défense soit également de son ressort dans un proche avenir. Comme le démontre l'encadré 2, le Code budgétaire donne beaucoup de poids au système du Trésor.

4.1. Certaines caractéristiques du processus d'exécution du budget méritent d'être soulignées

4.1.1. Le budget est établi et approuvé dans l'optique des groupes fonctionnels, mais exécuté dans l'optique des organismes/unités dépensières

En vue de débloquer les fonds nécessaires à l'exécution du budget, le ministère des Finances communique les niveaux de financement généraux aux ministères techniques, qui, à leur tour communiquent au Trésor les enveloppes de crédit destinées aux unités dépensières. Le Trésor regroupe ensuite ces crédits selon la répartition régionale des unités dépensières (c'est-à-dire le bureau régional ou auxiliaire du Trésor qui se chargera du traitement des ordres de paiement). Cette dichotomie des flux d'information a contribué à la mauvaise qualité des données sur l'exécution du budget c.-à-d. en général, les rapports sont présentés en retard, sont incomplets et manquent de valeur analytique.

4.1.2. L'établissement des rapports est plus difficile pour les organes budgétaires

Le système du Trésor ne couvre pas toutes les unités dépensières, certaines ayant leur propre compte bancaire, bien que la plupart effectuent leurs paiements par son entremise. Par le passé, les unités produisaient les données fondamentales, exécutaient leur budget par le biais du système bancaire, et mettaient leurs données bancaires à la disposition des auteurs des rapports sur l'exécution budgétaire. Actuellement, comme elles font appel au Trésor pour l'exécution de leur budget, le Trésor est la principale source d'information. Cependant, si la responsabilité de l'établissement des rapports sur l'exécution budgétaire a changé, le Trésor fédéral a souvent du mal à produire des rapports consolidés dans de bons délais en raison de contraintes administratives et d'une informatisation partielle.

4.1.3. Le grand nombre d'utilisateurs complique l'exécution du budget

La définition d'un organe budgétaire est ambiguë, de même que de les droits et obligations que lui confère la loi. Durant l'exercice 2000, on dénombrait quelque 17 000 utilisateurs de ressources budgétaires de différents types³. Premièrement, il existe des unités dépensières pures, qui relèvent d'un ministère, qui sont financées à même son budget en fonction de leurs recettes et dépenses prévues, qui se voient confier la gestion d'actifs de l'État, et dont la dette opérationnelle est reconnue et prise en charge par l'État. Deuxièmement, certains utilisateurs sont des unités dépensières en vertu de leur statut juridique, mais ont accès à d'importantes sources de fonds extrabudgétaires. Ces unités sont plus autonomes que celles de la première catégorie, mais, dans une large mesure, mettent en œuvre les politiques

publiques. Troisièmement, des unités sont en grande partie des entreprises de type commercial, mais obtiennent une aide budgétaire pour certaines de leurs activités, par exemple, pour financer des besoins de l'administration fédérale. Ce soutien est explicitement énoncé dans le budget. Il convient de souligner que le nombre d'entités qui obtiennent des crédits et qui sont mentionnées séparément dans la Loi de finances est bien inférieur au nombre total d'unités dépen­sières. Ce dernier englobe les organes budgétaires qui sont financés indirectement par l'organisme qui en a la tutelle. Le nombre total d'unités dépen­sières n'est pas connu ; cependant, pour l'exercice 2000, il est estimé à 50 000 dans les ministères et organismes civils et à au moins 5 000 dans le secteur de la défense. Pour ce qui est des méthodes d'exécution budgétaire, ces différentes unités sont traitées de la même façon.

4.1.4. Les droits dévolus aux organes budgétaires restreignent le contrôle exercé par le Trésor

Le Code budgétaire accorde des pouvoirs bien définis permettant d'ajuster le budget en fonction des revenus (encadré 3). L'Article 238 du Code donne aux institutions le droit de réclamer le montant total correspondant aux niveaux d'engagement approuvés, ce qui semble restreindre l'aptitude du ministère des Finances à réduire les dépenses si les ressources disponibles sont inférieures aux prévisions. De plus, l'Article 120 du code confère aux organisations budgétaires le statut de personne morale, qui protège leur droit de déposer dans un compte bancaire les recettes autonomes et de passer des marchés sans l'approbation du ministère des Finances ; ainsi, ce dernier est encore moins en mesure de comprimer les dépenses. Cependant, trois clauses ajoutées dans le budget de l'exercice 2001 définissent l'utilisation des recettes autonomes et restreignent les pouvoirs exercés par les organes budgétaires à cet égard. Le Trésor fédéral s'emploie à faire disparaître les clauses du Code budgétaire, telles que l'Article 163, qui définit les droits des organes budgétaires de recevoir des fonds, qu'il y ait ou non des compressions budgétaires.

4.1.5. Le plan comptable et les systèmes de classification budgétaires doivent être restructurés

Le plan comptable est le fondement du grand livre général du Trésor et devrait permettre l'établissement de rapports de gestion sur l'exécution budgétaire, ainsi que d'autres rapports destinés aux utilisateurs. Ces rapports devraient être actuels, exacts et complets. Sous cet angle, l'orientation actuelle du plan comptable du Trésor présente certaines lacunes. Le plan comptable utilisé par les organes budgétaires pour la comptabilisation de leurs opérations courantes et la présentation de leurs comptes annuels (la « comptabilité analytique ») est complété par la « comptabilité synthétique »

Encadré 3. **Pouvoirs d'ajustement du budget durant l'exercice définis dans le Code budgétaire**

Article 212 : Le gouvernement peut proposer des modifications au budget chaque fois que les recettes excèdent les objectifs budgétaires approuvés de plus de 10 % ; elles doivent être approuvées par l'assemblée législative (ces dispositions sont approfondies à l'Article 260).

Article 213 : La marche à suivre si les recettes sont inférieures de plus de 10 % aux objectifs budgétaires approuvés doit être approuvée par l'assemblée législative (ces dispositions sont approfondies à l'Article 258).

Article 224 : Les dépenses peuvent être reportées sur un maximum de trois mois sans qu'il soit nécessaire de modifier les dépenses engagées, dans la mesure où un tel report ne représente pas plus de 10 % des dépenses engagées pour le trimestre (ces dispositions sont approfondies à l'Article 259).

Article 229 : Si les recettes sont inférieures de 5 % au plus aux objectifs budgétaires approuvés, le ministère des Finances peut, à sa discrétion, réduire les dépenses ; si l'écart représente plus de 5 % mais moins de 10 % des dépenses engagées, le gouvernement peut, à sa discrétion, réduire les dépenses.

Article 230 : Si l'assemblée législative tarde à approuver le budget, conformément à la marche à suivre énoncée à l'Article 213, le ministère des Finances a le pouvoir de réduire proportionnellement les dépenses jusqu'à ce qu'il ait été approuvé.

Article 231 : A sa discrétion, le ministère des Finances peut geler les dépenses, c'est-à-dire abaisser les plafonds d'engagement établis pour un organe budgétaire, si les conditions initiales de l'engagement ne sont pas respectées (par exemple si l'utilisation des fonds n'est pas admissible).

Article 234 : Le ministère des Finances a le pouvoir d'effectuer des virements entre des sections, des sous-sections, des crédits affectés ainsi que des types de dépense, dans une fourchette correspondant à 10 % de l'enveloppe des administrateurs principaux du budget (ministères) (ces dispositions sont approfondies à l'Article 261).

du Trésor. Cette dernière tente de résumer et de consolider la comptabilité des organes budgétaires à l'aide d'un plan comptable qui ne correspond pas parfaitement à la classification du budget et regroupe les recettes et les dépenses. Bien que des efforts considérables soient consacrés à l'analyse détaillée des emprunts (qui ne suit pas non plus la nomenclature du budget), les opérations de financement extraordinaires ne sont généralement pas

clairement dissociées des recettes et des dépenses. Souvent, la méthode comptable manque de cohérence et de clarté ; en effet, c'est tantôt la méthode de la comptabilité sur la base des droits et obligations, tantôt la méthode de la comptabilité de caisse qui est employée. Dans ces comptes synthétiques, on trouve des « flux » (c'est-à-dire des paiements et des encaissements) qui sont des comptes soldés, ainsi que des « stocks » (c'est-à-dire l'état de l'actif et du passif) avec report prospectif du solde.

4.1.6. *Le processus d'information budgétaire est pesant et ne met pas suffisamment l'accent sur la gestion*

Il existe deux circuits d'information : premièrement, les unités dépendantes soumettent des rapports par l'entremise de leur ministère ou bureau régional du Trésor ; deuxièmement, les unités dépendantes présentent des rapports aux services spécialisés du ministère des Finances et à la direction de la politique budgétaire, par l'entremise de leur ministère. Chaque mois et une fois par an, les bureaux régionaux du Trésor présentent un rapport exposant en détail les recettes et des dépenses ventilées selon le code de classification indiqué dans le budget annuel, d'autres éléments de compensation hors caisse et les fonds affectés qui ont été dépensés, et faisant état du total des fonds dépensés au cours du mois. Les autres rapports, présentés chaque trimestre, détaillent le financement des dépenses selon la méthode de la comptabilité de caisse, pour les ministères civils et le ministère de la Défense.

Les organes budgétaires doivent présenter au ministère des Finances quelque 24 rapports distincts. Il s'agit surtout de rapports trimestriels (généralement pour les trois derniers trimestres de l'année seulement) ou annuels. Le seul rapport mensuel, qui fait état de l'exécution des enveloppes de dépenses approuvées selon le type de dépense, est sans doute le plus pertinent dans l'optique de la gestion budgétaire. La longue liste de rapports signifie que la charge administrative des unités dépendantes est très lourde. En général, ces renseignements sont transmis sur papier, même dans la région de Moscou, où la plupart des unités dépendantes sont informatisées. Il s'ensuit que la présentation des rapports est extrêmement coûteuse en temps et en ressources, non seulement pour les unités dépendantes, mais également pour le Trésor fédéral, qui doit saisir et traiter les données, ce qui accroît le risque d'erreur et de retard dans l'agrégation. Le nombre de rapports et le niveau de détail requis font que le traitement et l'agrégation des données prennent beaucoup de temps.

5. Opérations financières et planification

Dans les années 90, les opérations financières du Trésor ont pris une importance capitale car les ressources étaient insuffisantes pour couvrir des

crédits budgétaires approuvés. Ces opérations reposent sur un plan financier mensuel établi chaque année à partir du budget fédéral courant, ou, en l'absence d'un budget approuvé, du budget précédent. En se fondant sur la Loi de finances annuelle, la direction de la politique budgétaire établit les plafonds des dépenses mensuelles. Le processus est détaillé et pesant. Il convient tout d'abord de déterminer les plafonds par *razdel* (fonctions) et par *podrazdel* (sous-fonctions). Après avoir été approuvée par le gouvernement, cette répartition fonctionnelle est transmise aux ministères. Les ministères établissent ensuite le plafond à l'échelle du bureau régional du Trésor. Le Trésor est informé des plafonds détaillés et envoie une liste faisant état de ces plafonds à chaque bureau régional du Trésor pour les unités dépendantes de ce secteur. Le bureau régional ventile cette liste par bureau local du Trésor pour les unités dépendantes de son secteur. À l'aide des plafonds globaux approuvés, le principal service du Trésor fédéral commence à établir un tableau provisoire des flux de trésorerie qui, quotidiennement, fait état des impôts et des autres recettes prévues, ainsi que des dépenses prioritaires qui doivent être financées.

Le financement du système du Trésor est décrit à l'encadré 4.

La gestion financière est relativement embryonnaire au ministère des Finances. Il est évidemment difficile d'établir des prévisions dans le contexte actuel. Les prévisions portent sur un avenir assez proche, étant généralement établies un mois à l'avance, principalement à partir des tendances antérieures et des niveaux enregistrés tout récemment, et mettent l'accent sur les recettes. La gestion de la trésorerie est sans conteste limitée par des facteurs externes. Les recettes sont transférées des comptes de recouvrement de la Banque de Russie aux comptes opérationnels du Trésor fédéral tous les cinq jours. Ce décalage signifie que le Trésor fédéral est constamment privé de soldes de trésorerie élevés. En raison du sous-développement du système bancaire, le Trésor fédéral a du mal à gérer des comptes à solde nul. Par conséquent, il maintient d'importants soldes de trésorerie dans ses bureaux régionaux pour financer les dépenses des régions.

Les autres opérations de gestion financière telles que la gestion de la dette ne sont pas du ressort du Trésor fédéral. La gestion de la dette est quelque peu fragmentée. Le Service des marchés des valeurs et des marchés financiers du ministère des Finances prend les décisions, communique les prévisions de trésorerie qui se rapportent au Service de la dette pour le prochain exercice (ainsi que les prévisions à court terme), et comptabilise ces opérations, bien que les paiements soient effectués par le Trésor. Pour ce qui est de la dette extérieure, le service des crédits étrangers et de la dette extérieure prend les décisions, négocie les emprunts et tient les registres. Le Trésor fédéral confie à la Banque de Russie la surveillance des mouvements de trésorerie subséquents, mais vérifie que toutes les rentrées sont déposées au compte de l'État.

Encadré 4. **Financement du système de trésorerie**

Au début de l'exercice, le gouvernement approuve un plan de trésorerie mensuel, qui est établi par la direction de la politique budgétaire, pour chaque ministère responsable ou administrateur du budget de niveau supérieur. Il est entendu que les ministères techniques ont le droit de dépenser en conformité avec ce plan de trésorerie.

Les ministères techniques établissent des registres détaillés des paiements aux unités dépensières qui sont de leur ressort, ce qui les autorisent à engager des dépenses dans les limites de ces plafonds financiers mensuels.

Les unités dépensières présentent des ordres de paiement aux bureaux locaux et aux bureaux régionaux du Trésor. Si les fonds sont disponibles et si le montant demandé n'excède pas le plafond autorisé, le Trésor fédéral effectue le paiement.

Si les fonds disponibles sont insuffisants, on accorde la priorité aux engagements répertoriés et aux besoins prioritaires des ministères techniques. Si ces besoins ne peuvent pas être satisfaits, l'unité dépensière doit demander au ministère technique de faire des démarches auprès du ministère des Finances à Moscou afin qu'il mette des fonds à sa disposition.

Le Trésor fédéral étudie la disponibilité des fonds ainsi que les rentrées prévues à court terme et détermine si chaque paiement peut être effectué intégralement ou en partie. Si le paiement est autorisé, les fonds sont envoyés au bureau compétent du Trésor fédéral afin qu'il soit exécuté.

Par le passé, en période de grande austérité budgétaire, on établissait des plafonds mensuels inférieurs à ce que prévoyait le budget approuvé, et, souvent, les fonds disponibles n'étaient même pas suffisants. Cela signifie que le Trésor fédéral administrait un système de rationnement financier quotidien. Cependant, à la fin de l'exercice 2000, avec l'augmentation des recettes, il n'y avait plus de rationnement, même si les dépenses de certains secteurs excédaient les enveloppes de crédit initiales ; des excédents ont même été reportés sur l'exercice 2001.

Certaines caractéristiques des mécanismes de planification financière en place méritent d'être soulignées. Premièrement, la planification financière a tendance à dégénérer en rationnement financier. On comprend facilement que, dernièrement, la planification financière a été très ardue en raison de l'insuffisance des recettes et de la difficulté de prévoir l'évolution des recettes et des dépenses. Dans ce contexte, le système de décaissements actuel a fait place à un rationnement de ressources restreintes suivant des règles administratives

strictes, déterminées par des priorités politiques. Deuxièmement, la relation avec la Banque de Russie n'a pas été harmonieuse. En vertu de la Loi sur la Banque de Russie, la banque centrale du pays est censée tenir tous les comptes pour le « budget » et s'occuper de tous les paiements budgétaires. Toutefois, ni la loi ni la réglementation ne font mention du Trésor ou même du ministère des Finances. Par conséquent, le Trésor fédéral et le ministère des Finances ne sont pas des clients privilégiés de la Banque de Russie et ont peu d'influence sur la façon dont les paiements sont effectués et classés. Par exemple, le système de classification que la Banque de Russie utilise pour traiter les ordres de paiement des comptes budgétaires est un héritage de l'ère soviétique, qui, en ce qui a trait aux recettes, a perdu de sa pertinence.

6. Faits nouveaux

Le Code budgétaire en est à ses débuts et sa mise en œuvre intégrale prendra encore avant quelques années. Cependant, du fait de son adoption pour l'exercice 2000, la stratégie de réforme des pratiques budgétaires est beaucoup plus claire. L'analyse des dernières initiatives dans ce domaine met en relief l'orientation de cette stratégie. Elle révèle également que les mesures de réformes prises jusqu'à maintenant ont été axées plus particulièrement sur l'amélioration de l'exécution du budget, au détriment des autres phases du processus budgétaire, et ont mis l'accent sur le renforcement de la discipline administrative et la satisfaction des besoins de stabilisation.

6.1. Le problème des arriérés

Par le passé, les arriérés ont été attribuables à plusieurs facteurs : i) l'indiscipline budgétaire des grands ministères, qui prenaient des engagements excédant leurs enveloppes budgétaires ; ii) des engagements de ressources se situant dans les limites des enveloppes budgétaires mais inférieurs aux niveaux d'engagement fixés par la direction de la politique budgétaire ; iii) des engagements conformes aux plafonds fixés par la direction de la politique budgétaire, mais sans les ressources de trésorerie correspondantes. Idéalement, il conviendrait de prendre plusieurs mesures afin d'éviter que de nouveaux arriérés ne surviennent : on pourrait, à tout le moins en partie, neutraliser les deux premiers facteurs au moyen d'une budgétisation plus réaliste ; pour ce qui est du troisième facteur, on pourrait remédier à la situation par une meilleure planification financière. Ces solutions optimales n'ont pas été appliquées intégralement. Cependant, les autorités russes ont reconnu qu'il était nécessaire de mettre en place un système de suivi et de maîtrise des engagements. Après avoir constaté que la maîtrise des dépenses passe par celle des engagements, elles ont commencé par répertorier les engagements (en se concentrant d'abord sur un éventail restreint de marchés pour ensuite élargir la

couverture), en présupposant que l'information finira par être utilisée aux fins de la maîtrise des engagements ; ainsi, les ordres de paiement peuvent être traités uniquement s'ils concordent avec les engagements répertoriés. En vertu de l'Arrêté n° 806 du 15 juillet 1999, un système répertoriant officiellement les engagements a été mis en place pour plusieurs ministères et certains codes de dépenses⁴.

Il s'agit là d'un premier pas important en vue de la création d'un registre informatisé des engagements. Durant une certaine période, si les engagements sont répertoriés rapidement, on peut espérer que les fournisseurs sauront que le Trésor fédéral ne pourra pas honorer les paiements qui excèdent le niveau des engagements et seront réticents à approvisionner une unité dépensière qui ne pourra faire approuver le marché par le Trésor. Cependant, la mise en œuvre de la réforme a mis en relief certains problèmes.

6.2. Problèmes liés à la maîtrise des engagements

À l'heure actuelle, la responsabilité des engagements n'est pas clairement établie. Comme indiqué précédemment, la relation entre un ministère et une unité subalterne est décrite à l'Article 120 du Code budgétaire, qui, de façon générale, définit une institution subalterne comme une institution qui a été créée par son propriétaire pour réaliser des activités dans le domaine social, qui se voit accorder un budget par le propriétaire et, fait important à signaler, dont le propriétaire est responsable des dettes contractées par l'institution. Cela signifie que le Trésor fédéral n'a pas la maîtrise du passif, mais peut seulement le comptabiliser.

Par ailleurs, souvent, les engagements ne sont pas clairement définis dans le budget. On ne sait pas vraiment si le budget fédéral représente une liste complète d'engagements. Actuellement, les obligations de l'État découlent souvent des droits exercés en vertu d'autres lois. Ces droits abondent en Russie et se rapportent à presque tous les domaines de l'existence. On s'accorde à dire qu'il est difficile de les quantifier, de même que de restreindre la portée de ces dispositions. Le fait que le Code budgétaire (Article 238) semble reconnaître que tous les crédits peuvent être engagés et qu'un organe budgétaire a le droit de s'engager financièrement jusqu'à concurrence du montant total qui lui a été affecté, quelles que soient les ressources disponibles, vient également compliquer les choses.

À l'heure actuelle, l'approche consistant à répertorier et maîtriser les engagements participe dans une large mesure d'un effort de discipline administrative. Cependant, ces renseignements sont importants dans le cadre de la gestion budgétaire, notamment pour l'établissement du budget et des plafonds d'engagement, ainsi que la planification financière. L'obtention de

ces données ne doit pas être prise à la légère. Lorsqu'il approuve un engagement, le Trésor garantit implicitement que des fonds seront disponibles pour qu'il soit respecté. A cette fin, il doit être plus en mesure d'établir la correspondance entre les ordres de paiement et les marchés, ainsi que d'améliorer la gestion de trésorerie et la planification financière. Il importe donc d'apporter des améliorations à la base de données sur les engagements, ce qui, fondamentalement, suppose que l'enregistrement des engagements devra être intégré au système comptable. Une partie du problème tient au fait que les engagements pris par les unités dépendantes sont financés par des ressources extrabudgétaires ; par conséquent, il est difficile de déterminer avec précision la part des dépenses qui ne sont pas financées, car le Trésor fédéral ne dispose pas de renseignements vérifiables sur les encaissements extrabudgétaires. Conscientes de ces problèmes, les autorités russes ont pris des mesures pour s'assurer le contrôle de ces ressources extrabudgétaires.

6.3. Intégration des ressources extrabudgétaires au budget

Durant les années 1990, les ressources extrabudgétaires des organes budgétaires ont augmenté, leurs budgets faisant l'objet de compressions croissantes. Ces revenus proviennent de nombreuses sources : activités commerciales, subventions, licences, droits et frais, loyers et revenus d'intérêt, etc. Les organes budgétaires peuvent également déposer les revenus gagnés à l'étranger sur un compte en devises. Le droit de toucher de tels revenus et de se livrer à de telles activités est généralement énoncé par diverses lois. Par exemple, la Loi sur l'enseignement autorise les établissements d'enseignement à déposer de tels revenus sur un compte bancaire. En 1999, on estimait que l'actif de ces comptes représentait de 15 à 22 % des dépenses budgétaires totales, bien que, pour l'instant, l'on dispose de peu de données fiables sur la question. Ces activités sont si importantes qu'il est difficile de les dissocier de celles qui leurs sont dévolues par la loi. Par conséquent, le risque de subventionnement croisé et de détournement de fonds publics est très grand. Il semble que le problème soit plus grave et prenne de l'ampleur au niveau des échelons inférieurs de l'administration publique ; cependant, les autorités tentent actuellement d'intégrer ces activités au budget fédéral.

Le Code budgétaire interdit explicitement les comptes extrabudgétaires ; ces recettes et les dépenses correspondantes doivent faire partie intégrante du plan de recettes et de dépenses de l'organe budgétaire, et tout excédent découlant de ces activités doit être transféré au Trésor fédéral (Article 254.4). Le Code prévoit une exception à cet égard, lorsque le financement est inférieur aux plafonds budgétaires (Article 254.6). Cependant, lors de son adoption, la Loi fédérale créant le Code budgétaire prévoyait des exemptions en faveur des

organes budgétaires des secteurs de la santé, de la culture, des sciences et de l'enseignement, de sorte que les lois en vigueur continuaient de s'appliquer. Si l'on tient également compte du fait que les organisations du ministère de la Défense sont-elles aussi autorisées à avoir des sources de revenus extrabudgétaires, cela signifie qu'une bonne part des recettes autonomes ont été soustraites à l'application du Code budgétaire.

Durant l'exercice budgétaire 2001, trois nouveaux articles ont renforcé la position du Trésor fédéral : i) en s'assurant que les recettes extrabudgétaires sont comptabilisées intégralement (y compris celles des unités dépendantes des secteurs de la santé, des sciences, de la culture et de l'enseignement) ; ii) en s'assurant que les fonds sont transférés au Trésor fédéral ; iii) en permettant au Trésor fédéral de refuser le paiement d'un marché non enregistré, même s'il est en partie financé par des recettes autonomes⁵.

6.4. Élargissement de la sphère d'activités du système du Trésor fédéral

Le Trésor fédéral tente de prendre pied dans plusieurs secteurs qui ne sont pas de son ressort : le ministère de la Défense, les fonds extrabudgétaires et les budgets des administrations locales. Le principal secteur qui lui échappe est celui de la défense. Le ministère russe de la Défense fonctionne en vase clos ; il a son propre budget et n'utilise pas les pratiques habituellement employées à cet égard. Cela se manifeste de bien des façons : une classification du budget et un système comptable distincts ; les prestations de Sécurité sociale calculées à partir des salaires sont couvertes séparément par le budget fédéral au nom du ministère de la Défense ; un grand nombre d'unités dépendantes sociales relèvent de la défense et sont parallèles à d'autres parties du budget ou même les chevauchent ; certains organismes liés aux activités de défense sont devenus semi-autonomes ou « civils » et ont été placés en marge du budget (par exemple, la direction fédérale de la construction de routes militaires).

En 1998, le ministère de la Défense et le Trésor fédéral ont mis en branle deux projets pilotes dans la région militaire de Privolzhski (Samara) et à la base de la flotte de la Baltique, qui ont permis au Trésor fédéral de traiter les ordres de paiement de ce ministère. Il ressort de ces projets pilotes que le grand nombre d'opérations qui seraient exécutées au terme de l'inclusion du ministère de la Défense dans le système du Trésor fédéral pourrait excéder la capacité de traitement actuelle de ce système. Le plan qui a été présenté prévoit le transfert graduel du ministère de la Défense au Trésor fédéral. La première phase, qui a débuté le 1^{er} janvier 2000, a déjà eu comme résultat l'ouverture d'un compte auprès de l'administration centrale du Trésor fédéral par le Service principal du budget militaire de la défense ; c'est à partir de ce compte que les crédits budgétaires sont affectés aux unités de niveau

inférieur. Ce service a également ouvert un compte d'approvisionnement centralisé au bureau régional du Trésor de Moscou. D'autre part, le 1^{er} juillet 2000, le transfert progressif des unités de deuxième niveau du ministère de la Défense au Trésor fédéral aux fins du traitement des ordres de paiement a été effectué. Donc, à la fin de l'exercice 2000, quelque 60 % des dépenses du ministère de la Défense étaient traitées par le Trésor fédéral.

A la fin de l'exercice 1999, on dénombrait cinq grands fonds extrabudgétaires à l'échelon fédéral : la Caisse de retraite, la Caisse d'assurance sociale, la Caisse d'assurance-maladie, la Caisse d'assurance-emploi et le Fonds routier. En vertu de l'Article 7 du budget de l'exercice 2001, la plupart des fonds extrabudgétaires ont été supprimés. Le nouveau plan comptable renferme de nouvelles rubriques de comptes pour les trois principaux fonds : la Caisse de retraite, la Caisse d'assurance sociale et la Caisse d'assurance-maladie obligatoire. Bien que, strictement parlant, elles figurent dans le budget et soient du ressort du Trésor fédéral, ces caisses avaient par le passé leur propre système de classification et suivi leurs propres règles comptables. Cela signifie qu'il faudra attendre un certain temps avant que l'intégration véritable de ces fonds soit terminée et que la comptabilité technique avec le système de grand livre du Trésor soit assurée.

A la fin de 1999, le Trésor fédéral s'occupaient des budgets des administrations locales, soit 3 239 budgets pour les recettes (intégralement ou en partie), et 413 budgets pour les dépenses de certaines catégories. En plus de l'encaissement des recettes des unités de niveau inférieur, le Trésor fédéral est chargé du partage des impôts « réglementés ». Pour exécuter le budget fédéral et les budgets de niveau inférieur, le Trésor fédéral doit utiliser six comptes de base, qui sont ouverts à l'échelle du système, ce qui se traduit par le nombre impressionnant de plus de 2 000 comptes uniquement pour ses besoins. De plus, comme les administrations régionales et locales ne sont pas intégrées au système du Trésor fédéral, des comptes de contrôle supplémentaires domiciliés dans des banques commerciales s'ajoutent aux comptes de ces administrations. Cette multitude de comptes affichent des soldes élevés et sont difficiles à gérer.

En théorie, les administrations de niveau inférieur intègrent le système du Trésor fédéral uniquement si elles le désirent, bien que, dans la pratique, la tendance actuelle en matière de politique publique consiste à exercer un plus grand contrôle centralisé sur les régions, ce qui les incite davantage à adhérer au système. Par ailleurs, les fournisseurs (tout particulièrement de services publics) ont insisté pour que les administrations locales intègrent le système du Trésor avant de signer des contrats. Comme la conformité au Code budgétaire s'impose depuis peu et qu'un système de classification commun a été mis en œuvre, les administrations locales ont fait appel au Trésor fédéral. Par conséquent, il est fort probable que le Trésor fédéral soit obligé d'étendre

ses opérations de manière à desservir les administrations régionales et locales. Le traitement des recettes ne devrait pas s'avérer trop difficile, mais dans le cas des dépenses des unités de niveau inférieur, des problèmes sont à prévoir, même si le budget de l'exercice 2000 a accru les responsabilités du Trésor fédéral. A l'heure actuelle, s'il y a environ 50 000 unités dépensières dans le système du Trésor fédéral (à l'exclusion du ministère de la Défense), leur nombre pourrait atteindre 120 000 unités à l'échelle locale.

7. Programme de réforme

Au cours des dernières années, les autorités russes ont manifestement beaucoup progressé dans la mise en place d'un système de gestion budgétaire transparent. En outre, le nouveau Code budgétaire représente le cadre législatif général dans lequel ce système pourra être développé. Du point de vue de la réforme du système budgétaire, une stratégie en deux étapes pourrait être nécessaire. Dans un premier temps, on devrait améliorer les processus d'établissement et d'exécution du budget en adoptant des normes internationalement reconnues plus transparentes pour l'ensemble des opérations gouvernementales. Ensuite, le degré élevé de centralisation de la gestion budgétaire devrait faire place à une approche plus décentralisée qui donnerait aux administrateurs de budget davantage de latitude dans le cadre de règles strictes de responsabilisation. Lorsque les leviers nécessaires pour faire régner la discipline et assurer la stabilisation seront en place, il conviendra d'accorder la priorité à l'accroissement de l'efficacité et de l'efficacité des opérations gouvernementales.

7.1. Mesures pour accroître la transparence de l'établissement du budget

Bon nombre des obstacles rencontrés lorsque l'on tente de préparer un budget réaliste sont attribuables aux lacunes de l'étape précédente du cycle budgétaire, au cours de laquelle les options stratégiques du budget sont clairement définies et étudiées et des décisions contraignantes sont prises relativement à la stratégie budgétaire générale. A cette étape, plusieurs facteurs contribuent à l'inefficacité :

- Le manque de clarté de la définition des rôles respectifs de l'Exécutif et de l'assemblée législative dans l'établissement du budget. Le Code budgétaire autorise l'assemblée législative à refondre en profondeur le budget ; cependant, cette dernière ne dispose pas du soutien technique ni du temps nécessaire pour s'acquitter de cette tâche.
- Le processus de préparation du budget est relativement centralisé, en ce sens que les organismes centraux jouent un rôle assez direct dans la détermination de l'affectation des crédits, notamment au moyen de normes de dépenses qu'ils ont établies.

- Les écarts considérables entre les dépenses prévues et réelles n'incitent guère les organes budgétaires à consacrer du temps et des efforts pour évaluer avec réalisme le coût des diverses mesures possibles et préparer des prévisions budgétaires.
- Aucun énoncé transparent de la stratégie budgétaire n'est présenté. Un tel énoncé établirait clairement la correspondance entre les politiques et les objectifs visés et les enveloppes de crédit budgétaires générales (de préférence pour plusieurs exercices), de manière à faciliter la prise de décisions sans équivoque sur ce qui peut ou ne peut pas être financé.

Une fois de plus, ces facteurs démontrent que le rôle stratégique de l'État n'a pas été passé en revue et qu'un problème fondamental se pose : les crédits budgétaires ne reposent pas sur des politiques de dépenses claires. Par conséquent, la base des prévisions budgétaires n'est pas transparente et ne permet pas d'établir un lien entre les crédits budgétaires et les obligations réelles de l'État. Une meilleure définition des prévisions de dépenses est nécessaire ; par exemple, la direction de la politique budgétaire pourrait tenir compte de tous les engagements répertoriés dans la préparation des budgets. De plus, le fait que le budget est établi et approuvé suivant une classification fonctionnelle et qu'il est exécuté en grande partie dans l'optique des organismes ou des unités dépendantes nuit à la transparence. Cela a contribué au fait que le gros de l'information produite par le processus budgétaire est dépassée et incomplète et n'a guère de valeur analytique.

Une stratégie en deux volets semble réalisable. Premièrement, les normes relatives aux prévisions des recettes et des dépenses doivent s'inspirer des pratiques internationales. Ces normes devraient être fondées sur une définition claire des engagements actuels, ainsi que sur une méthodologie afin que les coûts des services gouvernementaux soient estimés dans leur intégralité et liés avec réalisme au cadre macroéconomique. A cette fin, un manuel sur les méthodes modernes de calcul des coûts serait utile.

Deuxièmement, il conviendrait de simplifier l'approbation du budget en réduisant le nombre de grands organes budgétaires et d'unités dépendantes afin de favoriser l'établissement des priorités internes ; en veillant à ce que le document soumis pour approbation présente les données par ministère/unité dépendante et programme plutôt que par groupe fonctionnel/ministère, comme c'est le cas actuellement ; dans la même optique, en élaborant un système de rapports mensuels et trimestriels axés sur l'évaluation du rendement et en étayant l'analyse du budget de l'exercice courant ; en présentant les dépenses fiscales prévues avec le document budgétaire.

7.2. Mesures pour accroître la transparence de l'exécution du budget

7.2.1. Accroître la transparence de la masse salariale de l'État

En ce qui a trait aux effectifs gouvernementaux et, par conséquent, aux salaires, l'absence d'une stratégie cohérente est une entrave à l'établissement d'un budget réaliste. L'État a reconnu la nécessité de réduire les effectifs et d'améliorer la rémunération des fonctionnaires. Cependant, on ne dispose pas de données définitives sur la masse salariale de l'État. De plus, la masse salariale est faussée par un large éventail de prestations en nature : logement gratuit, soins médicaux privilégiés, voiture de fonction, repas subventionnés, salles de sport et centres de villégiature, etc.

Bien que ces pratiques soulèvent d'importantes questions se rapportant à la transparence, le ministère des Finances semble peu enclin à intervenir à cet égard. En raison du manque de fiabilité du réseau bancaire, presque tous les employés touchent leur salaire en espèces d'après les renseignements fournis par un service décentralisé de la paie du ministère responsable. Ce système, qui est en grande partie manuel, n'est pas efficace, est vulnérable à la fraude et ne transmet pas d'informations au ministère des Finances. Le versement des salaires et des traitements représente plus de 23 % des dépenses autres que des frais d'intérêts de l'État dans le budget de 2000. Si la masse salariale n'est pas informatisée, le contrôle d'un aussi grand segment des dépenses publiques ne sera pas efficace. On pourrait mettre au point un progiciel normalisé pour la préparation de la paie qui utiliserait le numéro de la caisse d'assurance sociale comme identificateur commun. On pourrait également rédiger un guide des normes de préparation de la paie à l'intention de tous les organes budgétaires.

7.2.2. Améliorer la comptabilisation et la classification des opérations gouvernementales

Pour assurer la gestion efficace des dépenses publiques, il convient de remanier le système comptable afin qu'il fournisse une information de gestion actuelle sur l'exécution budgétaire. Le plan comptable est le pilier du système comptable. S'il n'est pas structuré de manière à refléter les opérations suivant la classification budgétaire intégrale, le Trésor fédéral devra continuer à utiliser les rapports des unités dépensières pour faire le point sur l'exécution du budget. Par le passé, ces rapports étaient soumis avec retard et n'étaient pas fiables ; de plus, comme ils ne peuvent pas faire l'objet d'une vérification indépendante, on peut se demander s'ils sont complets ou exacts. Une réforme en profondeur du système comptable de la Fédération Russe suppose que le système décentralisé actuel soit remplacé par un système centralisé.

Dans un système centralisé, le Trésor fédéral communiquera l'information aux organes budgétaires, aux autorités fiscales, etc., alors que c'est l'inverse qui se produit à l'heure actuelle. Les opérations gouvernementales seront saisies une seule fois conformément au Code budgétaire et seront inscrites automatiquement dans le plan comptable par le logiciel ; ainsi, il ne sera pas nécessaire de recompiler les données en vue de produire des rapports sur l'exécution budgétaire. Bien entendu, les organes budgétaires devront effectuer leurs opérations comptables détaillées c'est-à-dire – les inventaires détaillés permettant de connaître les achats et les ventes d'actif (pour le contrôle et les activités fiduciaires) et les registres de données non financières (à l'intention des gestionnaires qui désirent élaborer un indicateur de travail physique, etc.).

Le projet d'élaboration d'un système du Trésor, qui est actuellement mis en œuvre avec l'aide financière de la Banque mondiale, vise à mettre en place un système comptable centralisé reposant sur un plan comptable qui respecte les normes internationales. Il faudra modifier le plan comptable actuel, qui ne reflète pas la classification du budget. La structure du plan comptable vise à répondre aux besoins des organisations budgétaires qui doivent se conformer à la réglementation comptable détaillée et produire leurs rapports comptables de fin d'exercice, et, par conséquent, semble considérer la comptabilité et la diffusion de l'information budgétaire comme deux fonctions indépendantes.

7.2.3. *Achever le développement du système du Trésor*

Le développement du système du Trésor fédéral a franchi un pas avec l'approbation d'un programme de développement en vertu de la Résolution n° 677, datée du 23 juin 1999. Ce programme vise à mettre en place un compte de trésorerie unique à la Banque de Russie ; à centraliser les opérations de l'État dans les comptes du Trésor fédéral ; à mettre en œuvre un système uniforme de comptabilité et d'information comptable reposant sur une même classification du budget ; à développer, à mettre en place et à exploiter un système intégré de trésorerie et de communication relié au réseau de règlement de la Banque de Russie. Le réseau de bureaux régionaux et locaux du Trésor est en place, mais il reste à achever l'élaboration des trois autres piliers d'un système de trésorerie opérationnel : un système du grand livre général ; un compte de trésorerie unique, qui regroupe les liquidités de l'État ; un système intégré de gestion financière qui limite autant que possible les coûts de financement de l'État et détermine la rapidité de l'exécution budgétaire⁶.

Par conséquent, l'augmentation globale des capacités du Trésor fédéral devrait être encouragée. A cette fin, les autorités ont élaboré un projet de modernisation à long terme du système de trésorerie, qui est financé au

moyen d'un prêt de la Banque mondiale. Dans l'intervalle, il importe de jeter les bases des opérations du Trésor fédéral, qui seront axées sur trois principaux éléments abordés précédemment. Premièrement, il faut achever la mise en place du compte de trésorerie unique (qui est exploité par le Trésor fédéral et qui intègre les opérations comptables exécutées dans les unités dépensières) où seront consignées toutes les étapes des dépenses : affectation, engagement, vérification et paiement. La mise en œuvre est tributaire de l'informatisation du Trésor fédéral et du développement du système provisoire. Deuxièmement, il convient de créer un compte de trésorerie unique intégral. Il faut aussi inclure dans la sphère d'activités du système de trésorerie tous les ministères chargés de la sécurité du pays, ainsi que les activités extrabudgétaires des organisations budgétaires ; fermer les comptes extrabudgétaires et transférer les fonds sur les comptes du grand livre du Trésor. Troisièmement, il faudrait élaborer un système de production de rapports afin de renforcer la capacité de planification financière, afin de pouvoir établir trois prévisions de trésorerie mensuelles continues, d'orienter la détermination des plafonds d'engagement des unités dépensières et d'ajuster les emprunts en fonction des besoins de trésorerie (voir ci-dessus). Ces mesures seront efficaces uniquement si des efforts concertés sont déployés en vue d'améliorer les capacités de gestion financière de l'État.

7.2.4. *Accroître la capacité de gestion financière de l'État*

La marche à suivre pour la répartition des crédits budgétaires et l'établissement des plafonds de dépenses des utilisateurs finaux des ressources budgétaires est déterminante si on veut arriver à une saine gestion budgétaire et éviter les arriérés de paiement. Les enveloppes budgétaires sont déterminées d'après le budget approuvé pour les grandes organes budgétaires, lesquels préparent des ventilations trimestrielles de ces crédits pour chaque unité qui relève d'eux. Cette première étape est suivie de deux autres étapes importantes : l'engagement des dépenses et le versement des fonds afin que ces engagements soient honorés. A cet égard, la responsabilité est partagée entre la direction de la politique budgétaire et le Trésor fédéral.

La Direction de la politique budgétaire établit le niveau des engagements d'après la répartition trimestrielle des crédits annuels, qui est effectuée au niveau de la classification économique. Chaque mois, il fixe également les plafonds de décaissement d'après le montant global attribué à chaque ministère. Le Trésor fédéral vérifie et approuve les propositions des ministères techniques visant à scinder leur plafond global de décaissement en plafonds de dépenses pour leurs unités dépensières. Ces plafonds, qui sont établis selon la classification économique détaillée, sont fondés sur les rapports sur les soldes de caisse que la Banque de Russie transmet tous les cinq jours.

L'approche actuelle présente trois inconvénients. Premièrement, rien ne garantit que le Trésor fédéral versera les fonds correspondant aux niveaux d'engagement fixés par la direction de la politique budgétaire. Si les plafonds de dépenses mensuelles ont été atteints, les paiements devront être reportés, même si les dépenses ont été engagées et respectent le plafond d'engagement approuvé. Au lieu de limiter les dépenses en fonction des plafonds d'engagement, la pratique actuelle favorise une restriction des décaissements – par le passé, cela s'est traduit par une accumulation d'arriérés. Deuxièmement, en fixant les plafonds financiers mensuels d'après les montants globaux affectés, la direction de la politique budgétaire occasionne d'autres problèmes au Trésor fédéral lorsque cette pratique vise à limiter les dépenses en deçà des niveaux autorisés pour les engagements. Le Trésor fédéral doit suivre l'exécution du budget d'après la composition des dépenses (classification économique), et répartir le déficit de financement entre les divers postes au niveau de la classification économique – soit arbitrairement, soit en fonction des préférences des unités dépensières. Il est donc difficile de réduire les dépenses dans le respect des grandes priorités du gouvernement. Troisièmement, en établissant des plafonds de dépenses tous les cinq jours, le rationnement financier du système du Trésor fédéral empêche les ministères techniques et leurs unités dépensières de planifier à long terme l'exécution budgétaire et diminue leur capacité d'effectuer des paiements déjà promis qui respectent leur niveau d'engagement.

Pour régler ces problèmes, il est important que le contrôle des dépenses s'effectue, non plus à l'étape du décaissement final, mais plutôt à l'étape de l'engagement. La faiblesse des revenus enregistrés au cours des dernières années peut avoir justifié des mesures d'austérité aussi draconiennes ; cependant, avec le redressement de la situation financière observé depuis l'exercice 2000, il importe d'adopter un système qui permette de maîtriser les dépenses à l'étape de l'engagement et non au moment de la sortie de fonds. Le système de gestion de la trésorerie du Trésor fédéral devrait être remplacé par un système qui, chaque mois, débloque des fonds correspondant aux paiements prévus, conformément aux plafonds d'engagement, de sorte que les ministères et leurs unités dépensières soient assurés d'obtenir des ressources équivalant à tout le moins aux engagements. Cette approche passe par une planification financière fondée sur les plans d'exécution budgétaire des ministères techniques, ainsi que par l'élaboration d'un modèle de prévision de trésorerie au Trésor fédéral, qui utiliserait l'information (rentrées prévues pour le reste de l'exercice) du ministère du Revenu, du Comité des douanes, des Services de gestion de la dette extérieure et de la dette intérieure et du Service des institutions financières internationales, de même que les données sur les rentrées réelles et les décaissements provenant du système comptable.

7.2.5. Renforcer la fonction de vérification externe

Pour étayer un programme de réforme de la gestion des dépenses publiques, il est essentiel de soumettre l'exécution du budget à une vérification externe. C'est pourquoi la fonction de la vérification externe est capitale. A en juger par l'expérience de nombreux pays, cette fonction est des plus efficaces lorsque le bureau supérieur de vérification est vraiment indépendant de l'Exécutif et a accès rapidement à l'ensemble des données sur l'exécution budgétaire ; fait rapport à l'assemblée législative, mais peut réaliser un programme de vérification systématique indépendant, en ayant accès à des fonds distincts pour mener les enquêtes spéciales mandatées par l'assemblée législative ; effectue principalement des vérifications *ex post*, qui ne sont pas compromises par la participation à des activités parallèles d'établissement et d'exécution du budget.

En Russie, la Chambre des comptes a eu du mal à jouer ce rôle en raison de trois principaux facteurs : i) l'Exécutif a soumis des rapports sur les dépenses et des comptes inadéquats ; ii) les enquêtes spéciales exigées par l'assemblée législative ont perturbé le programme de vérification systématique ; iii) les principales responsabilités (vérification *ex post*) ont été diluées par d'autres tâches, par exemple, la prestation de conseils sur l'établissement du budget, une intervention dans l'exécution du budget et un rôle d'exécution pour la suite donnée aux conclusions de la vérification et l'imposition des sanctions. On pourrait combler ces lacunes comme suit :

- l'Exécutif pourrait produire des rapports plus actuels et plus complets sur l'exécution budgétaire, (sous réserve de la mise en œuvre des réformes concernant la sphère d'activités et le fonctionnement du Trésor fédéral – voir ci-dessus) ;
- on pourrait apporter des modifications à la loi afin de préciser le rôle de la Chambre des comptes et de définir ses responsabilités, qui se limiteraient principalement à la vérification *ex post* ;
- on pourrait, après avoir redéfini son mandat, renforcer la Chambre des comptes au plan technique en mettant à sa disposition du personnel plus qualifié, en informatisant ses ressources et en lui proposant un programme de formation.

8. La prochaine étape de la réforme

Il est évident que dans le cadre des objectifs de discipline administrative et de stabilisation, le système budgétaire russe est actuellement caractérisé par un degré élevé de centralisation et un ensemble complexe de restrictions budgétaires. Globalement, ces caractéristiques ont diminué l'efficacité de l'exécution budgétaire au plan du fonctionnement et de l'affectation des ressources, car les administrateurs du budget assument peu de

responsabilités et ne sont guère encouragés à obtenir de bons résultats. La prochaine étape de la réforme du système budgétaire comportera une réorientation fondamentale du système, analogue à celle qui a été réalisée dans les pays membres de l'OCDE, qui vise à inciter davantage les administrateurs à se concentrer sur les améliorations à la prestation des services qui pourraient influencer sur l'efficacité du fonctionnement et de l'affectation des ressources. Cette réorientation suppose une amélioration considérable des compétences, qui sont actuellement insuffisantes. Le degré élevé de centralisation du système budgétaire décourage l'acquisition de compétences en finances et en affectation de ressources dans les organisations « dépensières ». Pour remédier à la situation, il faut opter pour un système de gestion budgétaire plus décentralisé, qui donne plus de latitude aux administrateurs. Cependant, cette flexibilité accrue des organisations « dépensières » risque de compromettre la réalisation des objectifs généraux de stabilisation budgétaire lorsque les recettes diminuent.

A ce stade du développement du système budgétaire, il serait imprudent de se lancer précipitamment dans cette réforme en profondeur. D'ici à ce que le système puisse assurer la discipline budgétaire et le respect des obligations légales et accroître le degré de certitude entourant le contexte de fonctionnement des organisations « dépensières », la réforme pourrait aller à l'encontre du but recherché. L'application rigoureuse du Code budgétaire et les propositions visant à le renforcer ne manqueront pas d'accroître la capacité du système budgétaire à réaliser les objectifs de conformité et de stabilisation. Par contre, sans doute plus important encore, en s'attaquant avec sérieux au programme de réforme décrit dans les pages qui précèdent, on permettra au système budgétaire de passer à la prochaine étape de son évolution.

Notes

1. Voir l'analyse présentée dans le chapitre 2 de l'ouvrage *Managing Public Expenditure – A Reference Book for Transition Countries*, OCDE.
2. Voir l'analyse générale présentée dans W. Allan, *Toward a Framework for a Budget Law for Economies in Transition*, FMI – document de travail 94/149.
3. Une enquête du ministère des Finances réalisée au début de l'exercice 2001 a révélé que le nombre d'utilisateurs des ressources budgétaires était réparti comme suit : entreprises unitaires et sociétés d'État, 639 ; sociétés par action, 322 ; organismes sans but lucratif, 105. Outre ces 15 713 organisations, 205 entités ont été dénombrées.
4. Il s'agit des catégories suivantes : 110721, chauffage et nécessités technologiques ; 110722, consommation de gaz naturel ; 110723 consommation de mazout de chaudière ; 110730 électricité ; 110740 approvisionnement en eau des locaux et des installations.
5. L'Article 21 précise que les recettes tirées d'activités extrabudgétaires doivent être intégralement comptabilisées auprès du Trésor fédéral (bien qu'elles puissent être utilisées pour financer les activités de l'unité dépensière) ; l'Article 111 prévoit

que le Trésor fédéral n'effectuera pas de paiement pour un marché non enregistré ; aux termes de l'Article 114, les fonds extrabudgétaires doivent être déposés dans les comptes ouverts auprès du Trésor fédéral à cette fin.

6. Pour une description détaillée de cette approche et de la mise en place de tels systèmes dans la zone « Pays baltes, Russie et autre », voir l'Étude spéciale du FMI n° 198.

Références

Allan, Bill (1994),

« Toward a Framework for a Budget Law for Economies in Transition », FMI – document de travail 94/149 (Washington : Fonds monétaire international).

OCDE (2001),

Managing Public Expenditure, A Reference Book for Transition Countries (OCDE), sous la direction de Allen, Richard et Daniel Tommasi.

Potter, Barry H. et Jack Diamond (2000),

Setting Up Treasuries in the Baltics, Russia, and Other Countries of the Former Soviet Union, Étude spéciale du FMI n° 198, (Washington : Fonds monétaire international).

Annexe 1. Russie : le processus d'établissement du budget, exercice 2000

Étape	Mesure	Horizon ¹
1	Le ministère des Finances présente au gouvernement de la Fédération de Russie les objectifs relatifs aux recettes et aux dépenses suivant la classification fonctionnelle du budget fédéral 2000.	Deux semaines avant la date d'approbation par le gouvernement de la Fédération de Russie du scénario économique de remplacement pour le prochain exercice, qui a été proposé par le ministère de l'Économie.
2	La Direction de la politique macroéconomique présente au service du budget les principaux objectifs macroéconomiques pour 2000 et la période se terminant en 2002.	31 mai 1999.
3	La Direction du budget informe d'autres services du ministère des Finances. Plafond des recettes et du déficit pour le budget 2000 (grandes lignes).	Trois jours au plus tard après la date de l'approbation du plan financier par le gouvernement de la Fédération de Russie.
4	La Direction de la politique budgétaire et celle de la coopération internationale informent la direction du budget des modifications proposées dans la législation fiscale.	5 avril 1999.
5	La Direction de la dette publique intérieure, celle de la dette souveraine extérieure, et celle des institutions financières internationales présentent à la direction du budget les prévisions concernant les sources de financement intérieur et extérieur ainsi que le service de la dette en 1999-2002.	7 avril 1999.
6	La Direction de la dette souveraine extérieure, celle des institutions financières internationales et celle de la coopération internationale informent le service du budget du coût prévu des activités internationales en 1999-2002.	7 avril 1999.
7	Le sous-ministre responsable du comité d'État des métaux précieux informe la direction de la politique budgétaire du produit prévu de la vente de métaux précieux et de pierres précieuses, ainsi que de la quantité requise pour reconstituer les stocks de métaux précieux et de pierres précieuses.	7 avril 1999.
8	Le Trésor présente au service du budget les données sur les dégrèvements fiscaux accordés et les échéances, les prêts budgétaires et les dates de remboursement.	7 avril 1999.
9	Les services du ministère des Finances présentent à la direction du budget leurs prévisions de recettes et de dépenses pour 1999-2002.	8 avril 1999.
10	La Direction du budget, celle de la politique budgétaire, celle de la dette publique intérieure et celle de la dette souveraine extérieure présentent leurs propositions à la direction de la politique macroéconomique relativement au plan financier 2000-2002.	12 avril 1999.

Annexe 1. **Russie : le processus d'établissement du budget, exercice 2000** (suite)

Étape	Mesure	Horizon ¹
11	Le Trésor informe la direction du budget de l'exécution du budget fédéral et du budget consolidé de 1998, et présente à la direction du budget un rapport provisoire sur l'exécution du budget fédéral et du budget consolidé de 1998 et du budget fédéral (1 ^{er} trimestre) 1999.	25 avril 1999 et 1 ^{er} juillet 1999, respectivement.
12	La Direction du budget informe les services du ministère des Finances du plafond de dépenses du budget fédéral 2000 selon la classification fonctionnelle ; les services proposent une ventilation des enveloppes de crédit des ministères techniques selon le groupe et le sous-groupe de la classification fonctionnelle.	Trois jours au plus tard après la date de l'approbation du plan financier par le gouvernement de la Fédération de Russie (Service de la politique budgétaire) 28/04/99 (services du ministère des Finances).
13	La Direction du budget regroupe les propositions des services du ministère des Finances relativement aux enveloppes de crédit des ministères techniques dans le budget 2000, selon le groupe et le sous-groupe de la classification fonctionnelle.	29 avril 1999.
14	La Direction du budget informe les ministères techniques du plafond de dépenses du budget fédéral 2000 selon le groupe et le sous-groupe de la classification fonctionnelle, et établit le calendrier des travaux de la commission interministérielle.	1 ^{er} mai 1999.
15	Les ministères techniques présentent au service du budget la ventilation des crédits du budget fédéral 2000 selon le compte d'affectation spéciale, le type de dépense et la classification économique.	15 mai 1999.
16	La Direction de la gestion de la dette extérieure et celle des institutions financières internationales présentent à la Banque de Russie des renseignements sur les emprunts étrangers et le service de la dette extérieure.	1 ^{er} mai 1999 (données provisoires), 1 ^{er} novembre 1999 (données définitives).
17	La Direction du budget prépare le projet de budget 2000 et la liste des différends relatifs aux enveloppes de crédit qui doivent être présentés à la commission interministérielle.	3 juin 1999.
18	La commission interministérielle passe en revue les propositions relatives au budget 2000 et procède aux arbitrages.	7-15 juin 1999.
19	La Direction du budget présente au conseil du ministère des Finances le projet du budget fédéral 2000.	9 juillet 1999.

1. En vertu de l'Arrêté du ministère des Finances n^o 68, 31 mars 1999.

Annexe 2. **Russie : le processus d'exécution du budget, exercice 2000**

Étape	Direction ministère Organisme	Mesure	Autorisation	Horizon
1	Direction de la politique budgétaire	Informe les ministères techniques de leur enveloppe annuelle et de la répartition trimestrielle de leurs crédits selon la classification fonctionnelle.	Arrêté n° 37n du 17 mai 1999, ministère des Finances.	
2	Ministère technique	Le ministère technique informe ses unités dépensières de leur répartition trimestrielle des crédits budgétaires, regroupe les plafonds de dépense remboursables et présente au ministère des Finances la ventilation trimestrielle de son budget selon la classification fonctionnelle et la classification économique.	Art. 217.2 du Code budgétaire.	Dans les 10 jours suivant la date d'approbation du budget.
3	Direction de la politique budgétaire	Prépare une répartition trimestrielle des crédits budgétaires selon le service, la classification fonctionnelle et la classification économique, et la présente au Trésor (pour exécution), à l'Assemblée et à la Chambre des comptes.	Art. 217.3 et 217.4 du Code budgétaire.	Dans les 15 jours suivant la date d'approbation du budget.
4	Trésor	Le siège du Trésor informe les ministères techniques de leur enveloppe annuelle (la communication n'autorise pas le ministère à engager des dépenses).	Art. 220 du Code budgétaire.	Dans les 10 jours suivant la date d'approbation de l'enveloppe trimestrielle consolidée.
5	Ministère technique	L'unité dépensière parachève le budget des recettes et des dépenses et le soumet à l'approbation de l'administrateur des crédits budgétaires/ministère technique.	Art. 221 du Code budgétaire.	Dans les 15 jours la date de la communication des limites de crédits annuelles.
6	Banque de Russie	Les impôts et les autres rentrées sont portés au crédit des comptes de trésorerie des filiales de la Banque de Russie.		Permanent.
7	Trésor	Le bureau régional/local du Trésor reçoit un relevé de compte de la filiale de la Banque de Russie ; répartit les impôts partagés entre les budgets infranationaux et nationaux (fédéraux) ; informe le bureau régional/local du ministère des Impôts de la réception des paiements fiscaux.		Permanent.

Annexe 2. **Russie : le processus d'exécution du budget, exercice 2000** (suite)

Étape	Direction ministère Organisme	Mesure	Autorisation	Horizon
8	Banque de Russie	Informe le siège du Trésor du solde des comptes de revenu de trésorerie domiciliés à la Banque.		Délai de cinq jours.
9	Direction de la politique budgétaire	Établit les plafonds mensuels d'engagement des crédits budgétaires selon la classification fonctionnelle et la classification économique, et en informe les ministères techniques.	Article 223 du Code budgétaire.	Au moins cinq jours avant le début du mois.
10	Ministère technique	Prépare et présente au siège du Trésor une demande de crédit budgétaire.		Permanent.
11	Trésor	Le siège du Trésor traite les demandes de crédits des ministères et demande aux bureaux régionaux d'informer les administrateurs/unités dépensières de la disponibilité des fonds.		Permanent.
12	Trésor	Le bureau régional/local du Trésor consigne les engagements des unités dépensières.	Arrêté n° 55n du 13 août 1999, ministère des Finances.	
13	Ministère technique	Les unités dépensières présentent une demande de paiement (ordre de paiement) au bureau régional/local du Trésor où elles ont un compte nominatif.		Permanent.
14	Trésor	Le bureau régional/local du Trésor traite les ordres de paiement des unités dépensières et les présente à la filiale régionale/locale de la Banque de Russie pour exécution.		Permanent.
15	Banque de Russie	Effectue un paiement et émet un relevé de compte à l'intention du bureau régional/local du Trésor.		Permanent.
16	Trésor, ministères techniques	Préparent les rapports comptables.		Mensuel, trimestriel.

Table des matières

Opportunité, stratégie et tactique pour la réforme de la gestion publique Par <i>Allen Schick</i>	7
Parvenir à un consensus sur la réforme budgétaire : l'exemple du Chili Par <i>Mario Marcel et Marcelo Tokman</i>	41
Gouvernance de la Régulation : amélioration institutionnelle des autorités de régulation sectorielles Par <i>César Córdova-Novion et Deirdre Hanlon</i>	65
Le nouveau système budgétaire russe : analyse critique et programme de réforme Par <i>Jack Diamond</i>	135
Les marchés publics : rapport de synthèse Par <i>Denis Audet</i>	169



Extrait de :
OECD Journal on Budgeting

Accéder à cette revue :
<https://doi.org/10.1787/16812336>

Merci de citer cet article comme suit :

Diamond, Jack (2003), « Le nouveau système budgétaire russe : Analyse critique et programme de réforme », *OECD Journal on Budgeting*, vol. 2/3.

DOI: <https://doi.org/10.1787/budget-v2-art17-fr>

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à rights@oecd.org. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.