

# FONDS MONÉTAIRE INTERNATIONAL

## Transparence, système de responsabilité et risques budgétaires

Préparé par le Département des finances publiques  
en collaboration avec le Département des statistiques

Approuvé par Carlo Cottarelli

7 août 2012

Table des matières	Page
Résumé analytique .....	3
I. Introduction .....	5
II. Pourquoi faut-il assurer la transparence des finances publiques ? .....	6
III. Transparence des finances publiques et risque budgétaires.....	11
IV. Renforcement des normes et des pratiques de transparence des finances publiques .....	16
A. Couverture des institutions publiques .....	16
B. Présentation d'informations sur les actifs et passifs .....	23
C. Comptabilisation des transactions et autres flux économiques .....	29
D. Fréquence et actualité de la présentation d'informations sur les finances publiques .....	32
E. Prévisions et planification budgétaires .....	33
F. Alignement des budgets, des statistiques et des comptes .....	35
V. Renforcement du suivi de la transparence budgétaire et des incitations correspondantes..	39
A. Suivi national et régional de la transparence .....	39
B. Suivi international de la transparence .....	42
C. Renforcement des institutions nationales et régionales chargées de promouvoir la transparence des finances publiques .....	45
D. Mises à jour du Code et du Manuel du FMI sur la transparence en matière de finances publiques.....	47
E. Amélioration de l'efficacité du suivi multilatéral de la transparence des finances publiques .....	49
F. Ressources nécessaires .....	51
Graphiques	
1. Transparence budgétaire et écarts des CDS.....	8
2. Sources des risques budgétaires par institution et par transaction .....	15
3. Couverture institutionnelle des statistiques de finances publiques.....	17
4. Encours de la dette des entités liées à l'État (2008 et 2012).....	18

5. Évolution des bilans des administrations publiques (2007–10).....	23
6. Évolution des actifs financiers des administrations publiques depuis 2007 .....	24
7. Communication d'informations sur les actifs et les passifs.....	26
8. Encours des obligations assorties d'une garantie publique.....	28
9. Base de présentation des données sur les flux des administrations publiques.....	31
10. Périodicité et degré d'actualité des informations relatives au budget de l'administration centrale.....	33
11. Nombre de RONC de finances publiques .....	45

#### Encadrés

1. Définitions : comptabilité publique, présentation d'informations, transparence et risques ...	6
2. Sources des chocs budgétaires durant la crise .....	14
3. Sources des chocs budgétaires durant la crise .....	19
4. Interventions des banques centrales et secteur financier .....	22
5. Prise en compte des interventions des administrations publiques dans le secteur financier	25
7. Alignement des documents établis pour rendre compte de la situation en Australie, en Nouvelle-Zélande et au Royaume-Uni.....	36
8. Contribution des institutions nationales à la promotion de la transparence des finances publiques .....	41

#### Appendices

I. Résultats de l'enquête du FAD sur la transparence et les risques budgétaires.....	52
II. Examen des RONC de finances publiques dans les pays touchés par la crise.....	58

#### Tableaux des appendices

A1. Couverture institutionnelle des données régulièrement publiées sur les flux budgétaires/ .....	53
A2. Périodicité et délais de présentation des informations régulièrement publiées sur les flux budgétaires .....	54
A3. Sources de risques budgétaires par transaction et par institution.....	56
A4. Divulcation et gestion des risques budgétaires .....	57

## RESUME ANALYTIQUE

La transparence des finances publiques est essentielle à la formulation des politiques budgétaires et à la gestion des risques. Au cours des quinze dernières années, des efforts concertés ont été menés dans le but de formuler une série de normes de transparence des finances publiques reconnues au plan international, et de suivre et promouvoir l'application de ces normes dans les pays. Durant cette période, l'exhaustivité, la qualité, et l'actualité des informations présentées sur les finances publiques se sont progressivement améliorées dans les pays, quel que soit leur niveau de revenu.

Malgré ces progrès, les autorités n'ont pas une vue suffisamment précise de la position budgétaire fondamentale des administrations publiques et des risques correspondants, comme en témoigne l'apparition de déficits budgétaires et de dettes jusque-là non déclarées et la cristallisation d'importants engagements, essentiellement implicites, des administrations publiques envers le secteur financier durant la crise. Les lacunes qui caractérisent la divulgation des informations budgétaires tiennent à diverses insuffisances et incohérences des normes de transparence des finances publiques, aux retards avec lesquels les pays les appliquent et à la mesure dans laquelle ils s'y conforment, et à l'absence d'un suivi multilatéral efficace du respect des normes. Il importe donc de renouveler les efforts pour promouvoir la transparence des finances publiques et remédier aux lacunes des normes et des pratiques révélées par la crise et pour prévenir le retour de l'opacité budgétaire face aux pressions croissantes qui s'exercent sur les finances publiques. Des mesures doivent être prises dans trois domaines différents.

Premièrement, il importe de mettre à jour les normes de transparence des finances publiques pour combler les lacunes et éliminer les incohérences. En particulier, les normes doivent permettre d'assurer que les rapports budgétaires établis : i) couvrent une plus large gamme d'institutions du secteur public ; ii) enregistrent un plus grand nombre d'actifs et de passifs directs et conditionnels ; iii) prennent en compte une plus grande gamme de transactions et de flux ; iv) sont publiés plus rapidement ; et v) présentent les prévisions et les réalisations budgétaires sur des bases cohérentes. Il importe également de formuler des directives pour l'application de certaines normes.

Deuxièmement, le FMI doit adopter une démarche plus modulaire, analytique et calibrée pour évaluer le respect par les pays des normes de transparence des finances publiques. Il faudra donc réviser le Code et le Manuel sur la transparence des finances publiques pour prendre en compte les améliorations des normes mentionnées précédemment et définir une série de jalons pour marquer les progrès accomplis en direction du respect intégral des normes. Les versions plus modulées du Code et du Manuel serviront de base à l'établissement d'un RONC de finances publiques mieux ciblé et plus fonctionnel qui permettra : i) d'effectuer des évaluations modulaires axées sur les principales sources de risques budgétaires ; ii) de présenter une évaluation de la qualité et de la fiabilité des informations

publiées sur la situation des comptes budgétaires ; et iii) de produire un rapport final sur la base duquel des comparaisons et un programme d'actions pourront être établis.

Troisièmement, les institutions nationales, régionales et internationales doivent renforcer les incitations offertes pour améliorer les pratiques de transparence budgétaire. Il serait possible, à cette fin : i) de promouvoir des entités nationales et régionales favorisant la transparence, comme les institutions supérieures de contrôle, les instituts nationaux de statistique, les commissions budgétaires et les organismes régionaux de surveillance ; ii) de renforcer les relations institutionnelles entre les organismes internationaux procédant à des travaux de normalisation ; et iii) de préparer des mises à jour régulières sur la situation des pratiques suivies par les différents pays en matière de transparence des finances publiques.

## I. INTRODUCTION

1. **La transparence des finances publiques — définie par la clarté, la fiabilité, la fréquence, l'actualité et la pertinence des informations présentées sur les finances publiques et le degré d'ouverture au public du processus de prise de décisions budgétaires par l'État — est un aspect essentiel d'une bonne gestion financière<sup>1</sup>.** La transparence des finances publiques contribue à assurer que les décisions économiques prises par l'État sont fondées sur une évaluation partagée et exacte de la position budgétaire à la période considérée, des coûts et des avantages de toute réorientation des politiques, et des risques éventuels pour les perspectives budgétaires. La transparence des finances publiques permet également aux instances législatives, aux marchés et aux citoyens d'obtenir les informations dont ils ont besoin pour prendre des décisions financières fondées et tenir les pouvoirs publics comptables de leurs résultats budgétaires et de l'utilisation des ressources publiques. Enfin, la transparence des finances publiques facilite la surveillance internationale de l'évolution des finances publiques et contribue à atténuer la propagation des retombées budgétaires d'un pays à un autre.

2. **Il est devenu nécessaire, par suite de la récente crise économique et financière, de réévaluer les efforts internationaux menés pour promouvoir la transparence des finances publiques pour trois raisons.** Premièrement, la crise a montré que, même dans les économies avancées, les pouvoirs publics n'ont pas une vue adéquate de leur position budgétaire courante, comme en témoigne l'apparition de déficits et de dettes préalablement non déclarés. Deuxièmement, elle a montré que, dans bien des cas, les pays avaient fortement sous-estimé les risques de dégradation des perspectives budgétaires, en particulier les risques émanant du secteur financier. Troisièmement, par suite des graves impacts de la crise sur l'orientation de l'action budgétaire et, par conséquent, la nécessité de procéder à des ajustements budgétaires, les pouvoirs publics peuvent être davantage incités à poursuivre des activités qui masquent la situation réelle de leurs finances. Il est donc essentiel de renouveler les efforts internationaux de transparence en matière de finances publiques à la fois pour prendre en compte les leçons tirées de la crise elle-même et pour prévenir le retour de l'opacité budgétaire à son issue.

3. **Ce rapport compte cinq sections supplémentaires.** la Section II présente des informations générales sur les avantages de la transparence des finances publiques et les efforts internationaux déployés au cours des 10 dernières années pour promouvoir cette transparence ; la Section III examine la relation entre la transparence des finances publiques

---

<sup>1</sup> Si ce rapport concerne essentiellement la communication au public d'informations sur les finances publiques, un grand nombre de ses conclusions s'appliquent aux informations destinées aux décideurs qui ne sont pas rendues publiques. La publication des informations a l'avantage supplémentaire d'améliorer leur qualité, d'obliger les autorités publiques à prendre en compte leurs répercussions et à élargir le débat sur la manière de gérer ces dernières. Les comptes, les informations, la transparence et les risques budgétaires sont définis dans l'encadré 1.

et les risques financiers ; la Section IV examine la mesure dans laquelle les normes et pratiques de transparence des finances publiques en vigueur permettent aux pouvoirs publics de comprendre et de gérer ces risques ; la Section V évalue les mécanismes internationaux, régionaux et nationaux actuellement utilisés pour suivre et promouvoir le respect des normes de transparence des finances publiques ; et la Section VI suggère certains points à débattre.

### **Encadré 1. Définitions : comptabilité publique, présentation d'informations, transparence et risques**

Ce rapport traite des concepts distincts mais liés de la comptabilité publique, de l'établissement de rapports d'informations budgétaires, de la transparence des finances publiques, et des risques budgétaires. Aux fins de l'analyse présentée ci-après :

- **La comptabilité publique** désigne les concepts, normes, règles et systèmes servant à produire les informations financières présentées dans les rapports sur les finances publiques ;
- **La présentation d'informations sur les finances publiques** désigne la production d'informations récapitulatives sur la situation passée, présente et prévue des finances publiques en vue de leur utilisation en interne (gestion) et en externe (obligation de rendre compte) ;
- **La communication au public d'informations sur les finances publiques** désigne la publication et la communication de ces informations récapitulatives sur la situation des finances publiques aux citoyens sous forme de **prévisions budgétaires** (dans la stratégie budgétaire ou dans les documents du budget), de **statistiques de finances publiques** (rapports sur les finances publiques établis conformément aux normes statistiques), ou des **états ou comptes financiers de l'État** (rapports budgétaires établis conformément aux normes comptables) ;
- **La transparence des finances publiques** désigne la clarté, la fiabilité, la fréquence, le degré d'actualité et la pertinence des informations communiquées sur les finances publiques ainsi que le degré d'ouverture du processus de prise de décision budgétaire de l'État au public. Dans ce contexte, le terme de **clarté** désigne la facilité avec laquelle ces rapports peuvent être compris par les utilisateurs, la **fiabilité** désigne la mesure dans laquelle ces rapports décrivent la position financière effective de l'État, la **fréquence (périodicité)** désigne la régularité avec laquelle les rapports sont publiés, le **degré d'actualité** désigne le délai requis pour la diffusion des rapports, la **pertinence** désigne la mesure dans laquelle ces rapports fournissent aux utilisateurs les informations dont ils ont besoin pour prendre des décisions fondées, et le **degré d'ouverture** désigne la facilité avec laquelle le public peut comprendre, influencer les décisions prises par les pouvoirs publics en matière de politique budgétaire et tenir ces derniers comptables de leur action ; et
- **Les risques budgétaires** sont les facteurs qui produisent des écarts entre les prévisions des pouvoirs publics et la situation budgétaire effective.

## **II. POURQUOI FAUT-IL ASSURER LA TRANSPARENCE DES FINANCES PUBLIQUES ?**

4. **Il a été démontré que le degré de transparence des finances publiques est un important prédicteur de la crédibilité et des résultats budgétaires d'un pays.** De plus en plus d'études empiriques font ressortir l'existence d'une relation positive entre le degré de transparence des finances publiques et les indicateurs de la viabilité budgétaire (telles que les déficits et les dettes des administrations publiques), et montrent que cette corrélation est plus étroite dans les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire que dans les pays à revenu élevé (graphique 1a). Les données empiriques font également ressortir l'existence d'une

relation positive entre le degré de transparence des finances publiques et la perception qu'a le marché de la solvabilité financière (indiquée, notamment, par les spreads des swaps sur défaillance de dettes souveraines, les notations de crédit et le montant des prises de participation étrangères) mais, dans ce cas, la corrélation est plus étroite pour les pays à revenu élevé que pour les pays à revenu intermédiaire (graphique 1b)<sup>2</sup>. De récentes études ont également révélé une relation positive entre la dissimulation financière (par exemple, l'utilisation de stratagèmes comptables pour masquer des déficits et des dettes) et la perception du risque de faillite souveraine<sup>3</sup>. La récente perte de confiance du marché dans les pays dont les pouvoirs publics sous-estiment ou masquent leurs déficits met en relief le lien entre la crédibilité des finances publiques et le degré d'ouverture des processus.

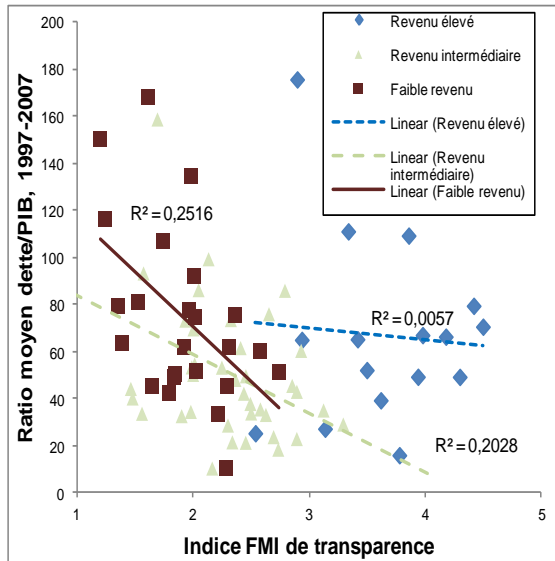
---

<sup>2</sup> [Hameed \(2005\)](#) et [Dabla-Norris and others \(2010\)](#) sont parvenus à la conclusion que les pays en développement plus transparent ont de meilleures notations de crédit et font preuve d'une plus grande rigueur budgétaire. Cette assertion est corroborée par Alt et Lassen (2006) qui ont montré qu'une plus grande transparence des finances publiques est associée à des niveaux d'endettement et de déficit publics moins élevés dans 19 économies avancées. [Arbatli et Escolano \(2012\)](#) ont réalisé une analyse encore plus poussée en décomposant la relation entre la transparence et les notations de crédit pour faire ressortir l'impact direct (réduction des incertitudes concernant la position budgétaire à la période considérée) et l'impact indirect (amélioration du solde primaire et du montant brut de la dette à terme) ; ils ont ainsi pu constater que l'impact direct est plus important dans les pays en développement, mais que l'impact indirect est plus marqué dans les économies avancées. En vue de préciser le sens de la relation de cause à effet entre la transparence et les réalisations budgétaires, [Glennster et Shin \(2008\)](#) ont utilisé les rapports et les données publiés par le FMI sur les finances publiques pour établir l'existence d'une relation de cause à effet significative entre d'une part la publication et l'assurance de la qualité des informations budgétaires, d'une part, et le niveau moins élevé des rendements des obligations d'État.

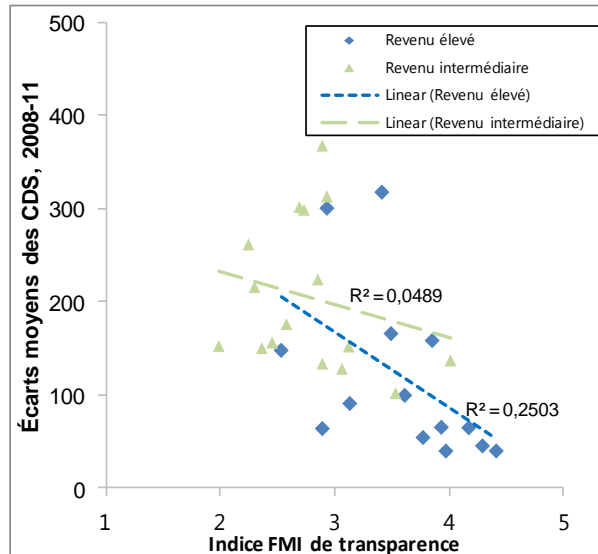
<sup>3</sup> [Weber \(2012\)](#) montre qu'une piètre transparence budgétaire est un prédicteur fondamental de l'existence d'écarts statistiques dans les données budgétaires publiées, écarts mesurés par les ajustements des stock-flux entre les prêts/emprunts nets des administrations publiques et la variation de la dette nette. [Irwin \(2012\)](#) note l'existence d'une relation positive entre le recours à des subterfuges comptables et la perception du risque de crédit souverain, tel qu'indiquée par les spreads des swaps sur défaillance de crédit. Gelos et Wei (2005) montrent que, de manière générale, les pays qui font preuve d'une plus grande transparence budgétaire attirent davantage d'investissements étrangers sous forme de prises de participation et sont moins vulnérables à des retraits en période de difficultés.

## Graphique 1. Transparence budgétaire et écarts des CDS<sup>1/</sup>

a. Transparence budgétaire et dette publique



b. Transparence budgétaire et écarts des CDS



Sources : Perspectives de l'économie mondiale (rapport dette/PIB) ; Estimations des services du FMI (Indice de transparence budgétaire)<sup>1</sup>.

Source : Markit : CDS à cinq ans (swaps sur les défaillances de dette souveraine)

Note : Quatre valeurs aberrantes indiquant des spreads moyens très élevés pour les CDS (Argentine, Grèce, Pakistan et Ukraine) ne sont pas prises en compte.

1/ L'indice de transparence budgétaire est établi sur la base de données provenant de deux sources différentes : les RONC de finances publiques (voir Hameed, 2005) et Dabla-Norris *et al.* (2010). Voir Weber (2012) pour une explication de la manière dont il est construit.

5. **Au cours des quelques 15 dernières années, d'importants efforts ont été déployés pour améliorer la transparence des finances publiques dans les économies avancées, émergentes et en développement.** Si l'on a pu observer une amélioration progressive de la transparence dans l'ensemble des pays au cours des dernières années, la crise survenue en Asie à la fin des années 90 a fait ressortir les carences de la présentation de l'information financière aussi bien par le secteur public que par le secteur privé et l'insuffisance des liens entre les deux ([Lane and others, 1999](#)). Depuis lors, des efforts concertés ont été déployés au plan international, régional et national pour :

- **élaborer une architecture mondiale des règles et normes de transparence.** La pièce maîtresse de cette architecture normative est le Code de bonnes pratiques en matière de transparence des finances publiques ainsi que les manuels et guides qui l'accompagnent ([IMF 2007a](#), et [2007b](#)). Ces derniers ont pu s'appuyer sur des normes détaillées telles que celles présentées dans le *Manuel de statistiques de finances publiques* du FMI ([GFSM 1986](#) et [2001](#)) pour la présentation de statistiques et les normes internationales pour la comptabilité publique de la Fédération internationale



des comptables (IFAC), c'est-à-dire les International Public Sector Accounting Standards (IPSAS), dans le domaine de la comptabilité<sup>4</sup>;

- **renforcer le suivi du respect de ces règles et normes.** Au niveau international, le Rapport sur l'observation des normes et codes (RONC) sur la transparence budgétaire a été le premier instrument de diagnostic détaillé de la transparence des finances publiques. Depuis 1999, le FMI a établi 111 RONC sur 94 pays. Le FMI, la Banque mondiale et d'autres partenaires internationaux ont également entrepris 285 évaluations dans le cadre du Programme d'examen des dépenses publiques et d'évaluation de la responsabilité financière (PEFA) qui couvrent 135 pays et ont une importante composante de transparence<sup>5</sup>. Au niveau régional, des institutions comme l'Office statistique de l'Union européenne (Eurostat) ont pris la direction des efforts d'harmonisation des pratiques de présentation de l'information budgétaire suivies par les États membres de l'UE. Au niveau de la société civile, le partenariat International Budget Partnership (IBP) a mis au point son propre instrument, l'enquête Open Budget Survey (OBS), pour évaluer la transparence budgétaire ; cet instrument est maintenant utilisé dans une centaine de pays<sup>6</sup>; et
- **améliorer la transparence des finances publiques à l'échelon national.** Depuis la fin des années 90, l'exhaustivité, la qualité et le degré d'actualité des informations sur les finances publiques présentées par les pays, quel que soit leur niveau de revenu, s'est considérablement améliorée sous l'effet des pressions internationales, régionales et intérieures. Selon l'OBS 2010, 87 % des pays couverts par l'enquête ont publié leur budget annuel en 2010 et la couverture des documents budgétaires de nombreux pays s'est élargie. Davantage de pays établissent maintenant leurs comptes sur la base des droits constatés ou présentent des statistiques sur les finances publiques établies conformément aux normes internationales ; c'est le cas notamment de pays à revenu

---

<sup>4</sup> La première norme IPSAS — consacrée à la présentation des états financiers — a été publiée en mai 2000. Elle a été suivie de 31 autres IPSAS, qui couvrent différents domaines, notamment les flux de trésorerie, les instruments financiers, la présentation de l'information budgétaire dans les états financiers, les modalités de concession de service (y compris les partenariats public-privé), les actifs incorporels et les passifs éventuels.

<sup>5</sup> Sur les 285 évaluations PEFA réalisées, 133 ont été publiées, 84 sont finales (c'est-à-dire approuvées par l'organisme chef de file mais pas encore été rendu publiques) et 68 en sont encore au stade d'avant-projet. Quarante-cinq autres évaluations sont en cours ou prévues. Si près de 40 % des informations recueillies dans le cadre des RONC sur la transparence des finances publiques peuvent également être tirées des évaluations PEFA, ces dernières ne déterminent pas de manière détaillée le degré de transparence budgétaire.

<sup>6</sup> Les 92 questions de l'enquête Open Budget Survey (<http://internationalbudget.org/what-we-do/open-budget-survey/full-report/>) permettent d'évaluer la disponibilité de huit documents budgétaires essentiels, l'exhaustivité des données présentées dans ces documents et l'efficacité des contrôles exercés sur les finances publiques par les instances législatives, les institutions supérieures de contrôle des finances publiques et le public. Les réponses apportées à ces questions sont regroupées de manière à produire un indice, l'Open Budget Index, qui sert à classer les pays en fonction de leur degré de transparence..

intermédiaire comme la Colombie, les Philippines et la Russie. De manière plus générale, les indices synthétiques de la transparence des finances publiques, comme l'indice OBI de l'IBP, indiquent une amélioration de la note moyenne des pays, qui est passée de 46 en 2006 à 50 en 2010 (100 étant la note maximale).

**6. La transparence des finances publiques présente cependant toujours de graves insuffisances :**

- Premièrement, il y a toujours d'importantes **différences et incohérences au niveau des normes de transparence des finances publiques** dans des domaines tels que les institutions publiques prises en compte, le traitement des actifs et des passifs, la présentation d'informations sur les transactions et autres flux économiques et la comparabilité des prévisions et des résultats.
- Deuxièmement, **les autorités nationales tardent généralement à appliquer les normes de comptabilité et de statistiques internationales** après leur formulation. Bien que la première norme IPSAS ait été publiée en 2000 et que le *MSFP* révisé ait été promulguée en 2001, seulement 55 pays sur 182 se conformaient pleinement aux directives du *MSFP 2001* pour présenter leurs statistiques en 2010<sup>7</sup> et moins de 20 pays appliquaient pleinement les normes IPSAS, les Normes internationales d'information financière (IFRS) ou de normes comptables similaires (IFAC 2008).
- Troisièmement, le FMI a **réduit ses activités de suivi de la transparence des finances publiques** au cours des dernières années. Le nombre annuel de pays pour lesquels la version finale ou une mise à jour d'un RONC de finances publiques a été établi a chuté du niveau record de 21 en 2002 à seulement un en 2011. Cela s'explique à la fois par la baisse de la demande et par la contraction des ressources affectées par le FMI à ce domaine. Le suivi de la transparence des finances publiques par d'autres institutions n'a en outre pas permis d'empêcher certaines économies avancées de sous-déclarer dans une large mesure leurs déficits et leurs dettes.

---

<sup>7</sup> Selon [IMF \(2010b\)](#), 124 pays ont été en mesure d'adapter leurs données pour présenter leurs informations nationales dans le format *MSFP 2001*. Toutefois, seulement 55 de ces pays compilent et présentent directement les données sur la base du *MSFP 2001*.

### III. TRANSPARENCE DES FINANCES PUBLIQUES ET RISQUE BUDGETAIRES

**7. La transparence des finances publiques revêt une grande importance pour l'évaluation et la gestion des risques budgétaires.** Ces derniers s'entendent des facteurs qui engendrent des écarts entre les prévisions des pouvoirs publics et les résultats budgétaires ([Cebotari, 2008](#)). Ces écarts peuvent résulter : i) d'une vision incomplète de la position budgétaire fondamentale de l'État ; ii) de chocs exogènes sur les finances publiques ; ou iii) de modifications endogènes des paramètres de la politique budgétaire. Si l'amélioration de la transparence des finances publiques ne peut éliminer ces risques, elle peut aider les décideurs et le public à les comprendre et à y faire face. Par exemple :

- la publication d'informations plus fréquentes et actuelles sur l'évolution de la situation des finances publiques peut contribuer à assurer que les prévisions budgétaires sont établies sur la base des données les plus à jour de la position budgétaire courante et faciliter l'adoption rapide de mesures pour faire face aux chocs ;
- l'obligation de sincérité budgétaire<sup>8</sup>, les comparaisons avec des prévisions établies de manière indépendante et la formulation de différents scénarios pour les prévisions macrobudgétaires peuvent contribuer à assurer la crédibilité des prévisions budgétaires et la robustesse des paramètres de la politique budgétaire pour un éventail de réalisations macroéconomiques ;
- un exposé des risques budgétaires peut sensibiliser les parties prenantes à l'ampleur des chocs qui pourraient s'exercer sur les finances publiques et encourager les autorités nationales à prendre des mesures pour atténuer ces risques ou s'y préparer ;
- l'élargissement de la couverture institutionnelle des informations communiquées sur les finances publiques peut réduire le champ des opérations financières pouvant être réalisées hors budget mais dont le coût pourrait ultérieurement devoir être assumé par les administrations publiques ;
- l'application des normes statistiques et comptables internationales peut faire ressortir des coûts ou des obligations jusque-là cachés et encourager les autorités nationales à inscrire au budget les ressources nécessaires pour y faire face ;
- l'alignement des méthodologies et des normes pour la préparation des prévisions budgétaires, l'établissement du budget et la présentation des informations sur les finances publiques peut contribuer à éliminer les écarts non expliqués entre les prévisions et les réalisations ; et

---

<sup>8</sup> Clauses juridiques disposant que les autorités nationales doivent s'assurer que tous les documents budgétaires sont établis sur la base des informations les plus récentes sur les conditions macroéconomiques et le coût des politiques publiques.

- la publication de rapports de contrôle financier établis conformément aux normes acceptés au plan international peut faire ressortir les insuffisances des pratiques de comptabilité et de contrôle financier de l'État et amener les autorités à prendre des mesures pour y remédier.

8. **La récente crise a montré que les autorités de nombreux pays n'avaient pas une vue précise de leur position budgétaire sous-jacente et des chocs pouvant s'exercer sur cette position.** L'encadré 2 examine le cas des 10 pays qui ont affiché les plus fortes hausses imprévues de la dette brute des administrations publiques en pourcentage du PIB entre 2007 et 2010 et indique les facteurs qui ont contribué à cette dégradation. L'analyse conclut que :

- **23 % de l'augmentation ont tenu au manque d'exhaustivité des informations sur la position budgétaire sous-jacente des administrations publiques** En particulier, l'absence de données à jour et fiables sur le déficit et la dette des administrations publiques ont contribué à l'effondrement de la confiance du marché dans le cas de la Grèce et du Portugal. Les obligations cachées ou implicites des sociétés publiques et des partenariats public-privé (PPP) en dehors du périmètre des administrations publiques se sont répercutées sur les finances publiques lorsque la crise a éclaté en Allemagne, aux États-Unis, en Grèce, en Islande et au Portugal. Les systèmes d'établissement du budget, de comptabilité et de présentation de l'information sur la base caisse n'ont pas permis de saisir et de maîtriser les engagements au titre des dépenses en Espagne, en Grèce, au Portugal et en Espagne, ce qui s'est traduit par une accumulation d'arriérés de paiement avant et durant la crise ;
- **37 % de l'augmentation ont tenu à la sous-estimation de la probabilité et de l'ampleur des chocs sur la position budgétaire des administrations publiques.** En particulier, l'impact budgétaire de la baisse imprévue du produit a été un facteur important dans tous les pays et la principale raison du gonflement imprévu des engagements des administrations publiques dans cinq pays. L'appui d'urgence accordé aux institutions financières en difficulté a été le deuxième choc en importance de manière générale et la principale source de risque budgétaire en Allemagne, en Islande et aux Pays-Bas ainsi qu'au Royaume-Uni. Bien qu'un certain nombre de pays aient établi des modèles faisant intervenir d'autres scénarios budgétaires avant la crise, aucun d'entre eux n'avait anticipé une chute aussi importante et durable du produit ou apprécié l'ampleur de leur exposition implicite aux secteurs financier et immobilier privés<sup>9</sup>;

---

<sup>9</sup> Il est manifestement peu probable qu'aucune des évaluations du risque budgétaire normalement réalisées avant 2007, qui donnaient lieu à la modélisation de chocs de un ou de deux écarts-types, auraient pu détecter l'ampleur de l'exposition aux risques. Une analyse plus poussée des risques macroéconomiques et du secteur financier aurait toutefois pu au moins faire en partie ressortir la vulnérabilité aux chocs et les circuits suivis par ces derniers. Une telle analyse serait, dans tous les cas, utiles en cas de choc plus ordinaires.

- **18 % de l'augmentation sont imputables aux mesures discrétionnaires prises à la suite de la crise.** Leur impact net n'a pas été le même dans tous les pays, selon que les mesures visaient de manière générale à stimuler l'économie (Allemagne, Espagne, États-Unis, France, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni) ou à consolider la position budgétaire (Grèce, Irlande et Islande) ; et
- **les 22 % restant de l'augmentation ont tenu à d'autres facteurs.**

## Encadré 2. Sources des chocs budgétaires durant la crise

Le tableau ci-après décompose les augmentations non prévues enregistrées par les 10 pays où la hausse imprévue de la dette brute des administrations publiques a été la plus importante entre 2007 et 2010 selon trois grands facteurs :

- **une vision incomplète de la position budgétaire sous-jacente du pays** à la veille de la crise, dont témoignent : a) les révisions des données sur le déficit et la dette des administrations publiques en 2007 ; b) les révisions motivées par l'inclusion d'obligations cachées ou implicites envers les sociétés publiques, les PPP et d'autres entités publiques auparavant en dehors du périmètre des administrations publiques ; et c) les ajustements dus au passage du système de comptabilité sur base caisse au système de comptabilité sur la base des faits constatés pour prendre en compte les arriérés et autres montants à payer non inclus dans les prévisions initiales des recettes et des dépenses établies sur base caisse ;
- **une appréciation insuffisante de l'ampleur et de la probabilité des chocs exogènes sur la position budgétaire de l'État**, y compris : d) des changements imprévus des conditions macroéconomiques (notamment production, paiements d'intérêts et taux de change), et e) la cristallisation des passifs conditionnels implicites envers le secteur financier ; et
- **les chocs endogènes exercés sur la position budgétaire des administrations publiques** sous la forme de : f) mesures non prévues prises pour stimuler la production ou consolider la position budgétaire à la suite de la crise.

**Sources des accroissements non prévus de la dette des administrations publiques entre 2007 et 2010**  
(en pourcentage du PIB de 2010)

	Fra	All <sup>†</sup>	P-B	Esp	Port	RU	EU	Grc	Irl	Isl	Moyenne pond <sup>*</sup>
<b>PRÉVISIONS 2007 DETTE BRUTE 2010</b>	<b>62,4</b>	<b>59,8</b>	<b>39,4</b>	<b>31,2</b>	<b>61,2</b>	<b>42,5</b>	<b>64,2</b>	<b>73,2</b>	<b>23,4</b>	<b>28,5</b>	<b>58,8</b>
<b>Position budgétaire sous-jacente (a+b+c)</b>	<b>1,7</b>	<b>3,2</b>	<b>-2,4</b>	<b>1,8</b>	<b>11,3</b>	<b>3,7</b>	<b>8,1</b>	<b>16,3</b>	<b>1,3</b>	<b>10,9</b>	<b>6,0</b>
Révisions au déficit et à la dette de 2007 (a)	1,7	1,8	-0,9	-0,1	0,1	1,5	7,1	2,5	1,6	4,0	4,7
Modifications du périmètre des admi. publiques (b) <sup>‡</sup>	-0,7	1,4	-0,2	0,6	9,4	1,9	0,9	11,2	-0,1	2,5	1,1
Ajustements base caisse à droits constatés (c)	0,7	0,0	-1,3	1,3	1,7	0,3	0,0	2,6	-0,2	4,5	0,2
<b>Chocs exogènes (d+e)</b>	<b>8,4</b>	<b>12,8</b>	<b>14,2</b>	<b>15,4</b>	<b>8,1</b>	<b>17,0</b>	<b>6,3</b>	<b>40,0</b>	<b>60,2</b>	<b>39,5</b>	<b>9,8</b>
Facteurs macroéconomiques (d), dont :	8,3	4,7	5,2	13,0	4,4	8,9	3,8	38,4	35,7	-3,3	6,0
<i>Chocs sur produit</i>	7,8	6,3	6,3	13,9	4,4	8,3	5,2	34,6	30,3	-18,8	6,9
<i>Paiements d'intérêt</i>	0,5	-1,6	-1,1	-0,9	-0,2	0,6	-1,4	3,8	5,4	3,5	-0,9
<i>Taux de change</i>	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	12,0	0,0
Interventions dans secteur financier(e)	0,0	8,1	9,0	2,5	3,6	8,1	2,5	1,6	24,5	42,8	3,8
<b>Ajustement des politiques (f)</b>	<b>2,3</b>	<b>3,8</b>	<b>1,9</b>	<b>4,9</b>	<b>4,7</b>	<b>1,1</b>	<b>6,4</b>	<b>-8,0</b>	<b>-9,9</b>	<b>-4,3</b>	<b>4,7</b>
<b>Autres facteurs (g)</b>	<b>2,1</b>	<b>-0,3</b>	<b>6,5</b>	<b>1,9</b>	<b>3,7</b>	<b>6,2</b>	<b>8,3</b>	<b>-6,7</b>	<b>7,5</b>	<b>21,6</b>	<b>5,9</b>
<b>DETTE PLUS IMPORTANTE QUE PRÉVUE (a+b+c+d+e+f+g)</b>	<b>14,4</b>	<b>19,5</b>	<b>20,2</b>	<b>24,0</b>	<b>27,8</b>	<b>28,0</b>	<b>29,1</b>	<b>41,7</b>	<b>59,1</b>	<b>67,7</b>	<b>26,4</b>
<b>PIB MOINS ÉLEVÉ QUE PRÉVU (h) **</b>	<b>5,5</b>	<b>3,9</b>	<b>3,3</b>	<b>6,0</b>	<b>4,4</b>	<b>4,6</b>	<b>5,3</b>	<b>27,9</b>	<b>9,9</b>	<b>-3,5</b>	<b>5,4</b>
<b>AUGMENTATION DU RATIO DETTE/PIB (a+b+c+d+e+f+g+h)</b>	<b>20,0</b>	<b>23,4</b>	<b>23,5</b>	<b>30,0</b>	<b>32,2</b>	<b>32,6</b>	<b>34,3</b>	<b>69,6</b>	<b>69,1</b>	<b>64,3</b>	<b>31,8</b>
<b>DETTE BRUTE EFFECTIVE 2010 DEBT</b>	<b>82,4</b>	<b>83,2</b>	<b>62,9</b>	<b>61,2</b>	<b>93,4</b>	<b>75,1</b>	<b>98,5</b>	<b>142,8</b>	<b>92,5</b>	<b>92,8</b>	<b>90,6</b>

\* Moyenne pondérée du PIB sur la base de la PPP.

† Y compris le reclassement des sociétés publiques, des PPP, des banques publiques et des institutions financières spécialisées d'intérêt public placées sous administration judiciaire provisoire.

‡ Les changements relatifs au périmètre des administrations publiques et aux interventions du secteur financier comprennent le montant estimé des passifs transférés aux nouvelles entités créées dans le secteur public, compte tenu des opérations de l'administration centrale et des administrations infranationales. La dette publique étant un concept exprimé en termes bruts, cette méthode ne permet pas de prendre compte l'augmentation simultanée des actifs des administrations publiques. Compte tenu de ce qui précède, l'effet net en termes de dette s'est établi à 1,4 % du PIB, qui a été enregistré en tant que déficit. La Commission de l'UE a évalué l'élément d'aide de ces transferts à environ 0,8 % du PIB.

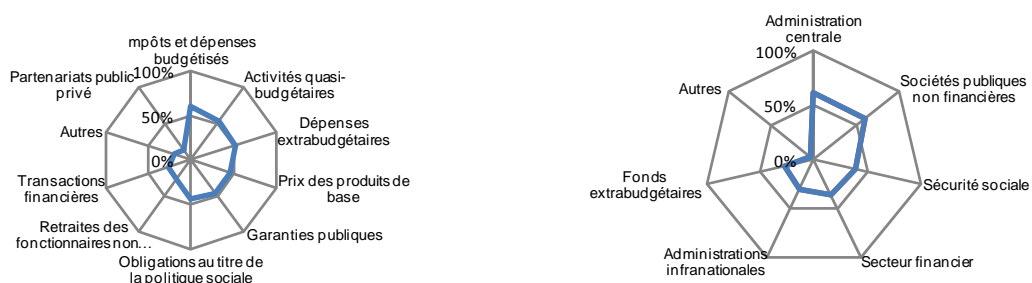
\*\* Augmentation du ratio dette/PIB par suite d'une erreur de prévision du PIB au dénominateur plutôt que d'une augmentation de la dette nominale.

Sources : estimations des services du FMI, WEO, Eurostat, rapports sur les consultations au titre de l'Article IV, Monteur des finances publiques du FMI et documents budgétaires nationaux

9. **Ces conclusions sur les origines des risques budgétaires sont confortées par les résultats d'une enquête de plus vaste portée sur les perceptions des membres des services du FMI.** Dans le cadre de cette enquête menée au début de 2012, il a été demandé aux économistes du Département des finances publiques (FAD) chargés des opérations dans 48 pays de déterminer la nature et les origines des principaux risques budgétaires auxquels étaient confrontés ces pays. Selon les résultats de l'enquête, qui sont récapitulés dans le graphique 2 et dans l'Appendice I, les risques budgétaires liés aux transactions les plus fréquemment observés dans toutes les régions sont les chocs macroéconomiques sur les recettes et les dépenses inscrites au budget. Viennent ensuite les activités quasi-budgétaires, les dépenses extrabudgétaires, les garanties publiques et les obligations au titre de la sécurité sociale. Quant aux risques de source institutionnelle, les sociétés publiques sont jugées poser un risque pratiquement aussi important que les chocs s'exerçant sur le budget de l'administration centrale, suivis par les institutions de sécurité sociale, le secteur financier et les administrations infranationales.

**Graphique 2. Sources des risques budgétaires par institution et par transaction**

(Résultats de l'enquête auprès des économistes du FAD)



Les points correspondent à la proportion des pays de l'échantillon (n=48) pour lesquels une transaction ou une institution donnée est considérée être à l'origine d'un important risque budgétaire.

#### IV. RENFORCEMENT DES NORMES ET DES PRATIQUES DE TRANSPARENCE DES FINANCES PUBLIQUES

10. **Pour aider les responsables de l'action publique et les citoyens à comprendre ces sources de risques budgétaires et à y faire face, il importe d'améliorer les normes et les pratiques de transparence des finances publiques à plusieurs égards** et notamment :

a) assurer une couverture plus complète des institutions du secteur public ; b) présenter des informations plus exhaustives sur les actifs et passifs ; c) établir des rapports plus fréquents et plus actuels sur les finances publiques ; e) suivre une démarche plus rigoureuse pour procéder aux prévisions budgétaires et à l'analyse des risques ; et f) aligner les normes utilisées pour établir les budgets, les statistiques et les comptes. Cette section examine les répercussions de ces réformes prioritaires sur les normes et pratiques actuelles en matière de transparence des finances publiques

##### A. Couverture des institutions publiques

11. **Depuis plus d'une dizaine d'années, les normes statistiques internationales et régionales visent à élargir la portée de l'information budgétaire présentée de manière à couvrir l'ensemble des administrations publiques.** Le *MSFP 2001* du FMI, le SEC95 de l'UE et le SCN 2008 de l'ONU font tous valoir que les administrations publiques consolidées constituent l'unité pertinente pour la prise de décisions budgétaires et la présentation de statistiques sur l'évolution des finances publiques. Les administrations publiques se composent de toutes les unités institutionnelles qui sont contrôlées par l'administration centrale, les administrations des États fédérés, les administrations locales et les administrations de sécurité sociale et qui poursuivent principalement des activités non marchandes<sup>10</sup>. Les efforts déployés depuis les années 90 pour élargir la couverture institutionnelle des rapports sur les finances publiques de manière à couvrir l'ensemble des administrations publiques ont permis de réaliser d'importants progrès, en particulier en Europe et en Amérique latine (graphique 3). Par ailleurs, un certain nombre de pays d'Amérique latine, parmi lesquels le Brésil, la Colombie, le Costa Rica, le Honduras, le Panama, le Pérou et l'Uruguay préparent des données sur le secteur public non financier qui donnent lieu à la consolidation des données sur les administrations publiques avec celles de toutes les sociétés publiques non financières<sup>11</sup>. Un petit nombre de pays avancés, notamment

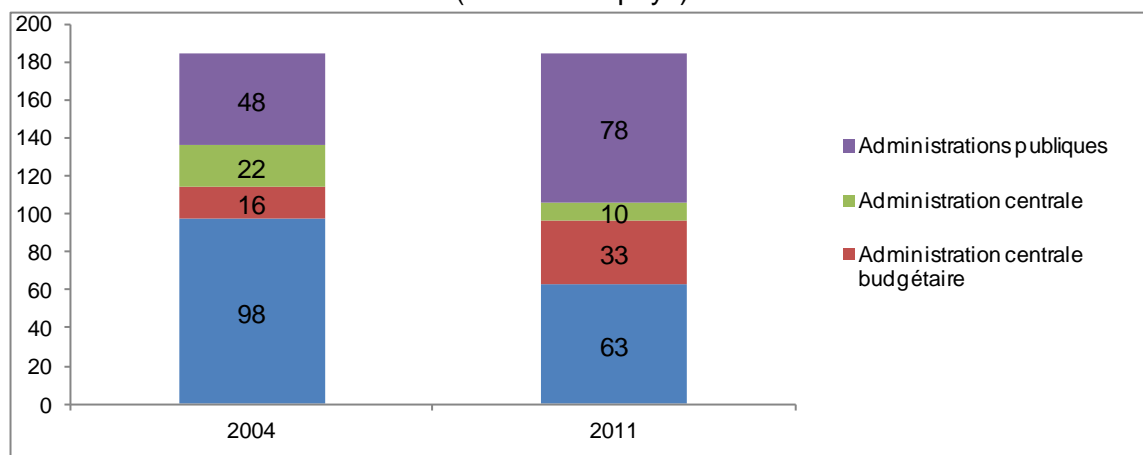
<sup>10</sup> Les normes statistiques et comptables internationales définissent le contrôle exercé par l'État de manière à peu près similaire, par le pouvoir et la capacité d'orienter les politiques ou les activités d'une autre entité lorsque les résultats de cette orientation peut générer des avantages financiers ou autres pour l'État ou l'exposer à une charge ou à une perte financière. Dans le contexte du SCN 2008, les indicateurs du contrôle sont, notamment, la détention d'une participation majoritaire avec droit de vote ou « droit de blocage », le pouvoir de nommer la majorité des membres du conseil d'administration, où le pouvoir de dissoudre une entité.

<sup>11</sup> Les statistiques des finances publiques du Brésil, du Honduras et de l'Uruguay donnent lieu à la consolidation des données non seulement de toutes les sortes sociétés publiques non financières mais aussi de la banque centrale.



l'Australie, l'Islande et le Royaume-Uni, publient des statistiques de finances publiques couvrant la totalité du secteur public, qui donnent lieu à la consolidation des données sur les administrations publiques avec celle de toutes les sociétés publiques non financières et financières (y compris la banque centrale) <sup>12</sup>.

**Graphique 3. Couverture institutionnelle des statistiques de finances publiques**  
(Nombre de pays)



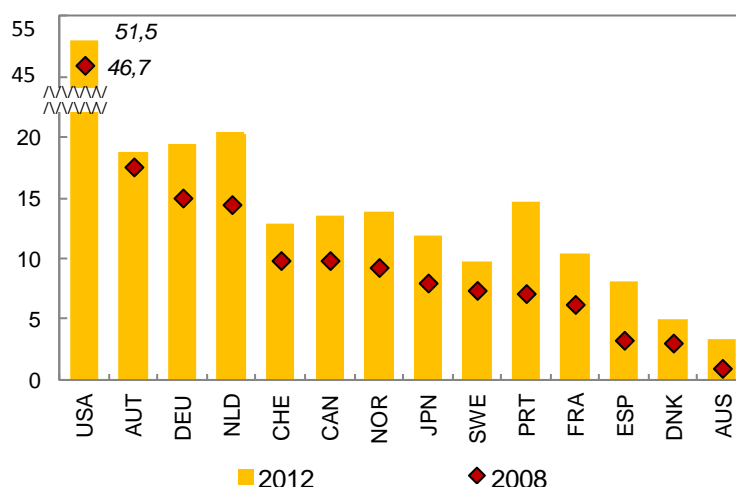
Source : *Annuaire des statistiques de finances publiques, 2004 et 2011*.

Note : Les données communiquées au FMI et publiées par celui-ci ne sont pas nécessairement les mêmes que celles qui sont publiées dans le pays ou utilisées aux fins de l'analyse budgétaire. Dans ce graphique, les données présentées sont les recettes.

12. **Toutefois, dans la plupart des pays, il existe un éventail d'entités publiques opérant en dehors du périmètre des administrations publiques, dont les activités ont, ou peuvent avoir, des répercussions sur les finances publiques.** Il s'agit des sociétés non financières et des sociétés publiques financières (y compris la banque centrale). Malgré l'ampleur des privatisations réalisées depuis les années 80, une part importante de l'activité économique continue d'être imputable à des entreprises appartenant ou contrôlés par l'État, même dans les économies avancées. L'encours de la dette des entités liées à l'État (à l'exclusion de la banque centrale) dans 14 pays avancés se chiffrait à 8,4 billions de dollars, soit 25 % de leur PIB global, en 2008 et est monté à 10,6 billions de dollars, soit 29,5 % de leur PIB global (graphique 4) depuis la crise ([IMF, 2012a](#)).

<sup>12</sup> Depuis janvier 2011, les statistiques financières du secteur public du Royaume-Uni couvrent également les institutions financières privées acquises par l'État par suite de la crise. Ces dernières ne sont toutefois pas prises en compte dans les agrégats financiers du secteur public établis aux fins de la politique budgétaire.

**Graphique 4. Encours de la dette des entités liées à l'État <sup>1/</sup>**  
(en pourcentage du PIB)



Source : FMI (2012) *Fiscal Monitor—Balancing Fiscal Policy Risks*.

<sup>1/</sup> Obligations émises par les institutions financières et non financières appartenant ou liées à l'État sous réserve de la disponibilité des données. Dans le cas des États-Unis United States, elles comprennent les titres adossés à des créances hypothécaires et autres garanties des institutions financières spécialisées d'intérêt public.

13. **Les sociétés publiques doivent être incluses dans toute analyse détaillée des finances publiques parce que leurs dettes sont souvent implicitement ou explicitement garanties par l'État.** Cela est ressorti clairement des crises financières survenues en Amérique latine dans les années 80 puis, de nouveau, à la suite de la crise de la dette souveraine en Europe, où le Pacte de stabilité et de croissance (PSC) a incité les pouvoirs publics à déplacer certaines transactions budgétaires au niveau des sociétés publiques (voir l'encadré 3). Aux États-Unis, Fannie Mae et Freddie Mac étant classées dans la catégorie des institutions financières spécialisées d'intérêt public et, de ce fait, n'apparaissant pas dans les comptes de l'administration fédérale, elles ont offert des possibilités attractives de fournir un appui quasi-budgétaire au marché hypothécaire sans accroître le montant déclaré de la dette brute de l'administration fédérale ([IMF, 2003](#)). La cristallisation de la garantie implicite accordée par l'administration fédérale à Fannie Mae and Freddie Mac en 2008 a accru le déficit fédéral de 291 milliards de dollars (2 % du PIB) et a généré un montant cumulé d'engagements de l'ordre de 100 milliards de dollars sur les 10 années suivantes <sup>13</sup>. Aux Émirats arabes unis, le sauvetage financier de Dubaï par Abu-Dhabi a été nécessité en partie par l'accumulation d'un montant insoutenable d'engagements par des entités liées à l'État comme Dubaï World, dont la dette se chiffrait à 86 milliards de dollars (79 % du PIB) en

<sup>13</sup> Le montant de 291 milliards de dollars indiqué pour l'augmentation du déficit correspond à l'estimation par le Congressional Budget Office's (CBO) de la valeur actuelle nette des flux de trésorerie attendus. (CBO, 2009).

janvier 2010 contre juste 24 milliards de dollars (21 % du PIB) pour la dette de l'administration centrale<sup>14</sup>.

### **Encadré 3. Définition de la sphère publique : problèmes de délimitations**

L'assujettissement des finances publiques à un examen très approfondi suscite inévitablement des problèmes à la frontière entre les administrations publiques et le reste de l'économie. Si le budget de l'administration centrale est examiné au microscope, les pouvoirs publics seront tentés de déplacer les dépenses hors budget. Si l'attention se porte sur l'ensemble des administrations publiques, ils seront tentés de déplacer les dépenses au niveau des sociétés publiques. En Europe, par exemple, les règles budgétaires s'appliquent au déficit et à la dette des administrations publiques et, selon les critères d'Eurostat, une entité publique ne fait pas partie des administrations publiques lorsqu'elle couvre au moins 50 % de ses coûts par le produit de ventes associées à une activité marchande<sup>1/</sup>. Les pouvoirs publics sont donc incités à déplacer les dépenses au niveau des sociétés publiques dont les activités marchandes couvrent plus de 50 % de leurs coûts. Ce déplacement compromet la qualité des statistiques de finances publiques, réduit l'efficacité des règles budgétaires et nuit aux résultats financiers des sociétés publiques.

Eurostat et les instituts nationaux de statistique détectent souvent ces problèmes et reclassent les sociétés dans les administrations publiques. Cela permet d'améliorer l'exactitude des statistiques et l'efficacité des règles, mais peut également créer des problèmes de gestion financière en donnant lieu à l'apport d'importantes modifications rétrospectives non prévues aux données des finances publiques, qui n'ont qu'un lien ténu avec l'évolution de la réalité budgétaire. En 2009, par exemple, il a été décidé qu'Irish Rail devrait être reclassé dans les administrations publiques — avec effet à compter de 2006. En Espagne, la classification des sociétés publiques est revue tous les cinq ans, de sorte que les activités quasi-budgétaires des sociétés publiques peuvent ne pas être notées pendant plusieurs années et le reclassement ultérieur des sociétés peut modifier rétrospectivement les données de plusieurs années antérieures<sup>2/</sup>.

Il serait possible de résoudre ces problèmes particuliers en élargissant le champ de l'analyse budgétaire de manière à couvrir l'ensemble du secteur public, qui comprend toutes les entités sur lesquelles l'État exerce un contrôle (et par conséquent auquel il donne des instructions de dépenses ou d'emprunt). À l'évidence, un examen plus approfondi des finances du secteur public susciterait des différends à la frontière entre le secteur public et le secteur privé, et inciterait les pouvoirs publics à créer des entités sur lesquels l'influence de l'État est suffisamment limitée pour ne pas correspondre à la définition de contrôle, ou à imposer des réglementations plus lourdes aux entreprises privées. La délimitation du secteur privé pourrait toutefois s'avérer plus stable que celle des administrations publiques puisque, par exemple, les entreprises privées ont davantage intérêt que les sociétés publiques à s'opposer à des ingérences dans leurs opérations et que, contrairement aux administrations publiques, elles sont généralement obligées d'appliquer les normes comptables internationales qui exigent, entre autres, une définition claire des entités qu'elles contrôlent.

1/ Voir Eurostat (2011c).

2/ Voir Eurostat (2011a et b).

**14. Les banques centrales peuvent également être à l'origine d'importantes activités quasi-budgétaires dans le cadre du secteur public au sens large.** Dans les années 80 et 90, les activités quasi-budgétaires des banques centrales de certains pays émergents et en

<sup>14</sup> Voir [IMF \(2010c\)](#). Les chiffres entre parenthèses sont exprimés en pourcentage du PIB et des Émirats du Nord.

développement ont contribué aux détériorations importantes et imprévues de la position budgétaire globale de leur secteur public. Ces activités quasi-budgétaires ont revêtu la forme de financements bonifiés, de pratiques de taux de change multiples ou d'acquisition d'actifs dévalorisés. Si les pertes et profits de la banque centrale résultant des opérations habituellement menées dans le cadre de la politique monétaire ont rarement dépassé quelques points de pourcentage du PIB, les pertes enregistrées par le secteur public au titre des activités quasi-budgétaires sont allées de 5 % du PIB en Jamaïque au début des années 90 à 29 % du PIB au Zimbabwe en 2006<sup>15</sup>. Par contre, l'impact net sur le secteur public des interventions des banques centrales à la suite de la récente crise est plus complexe, comme le montre l'encadré 4.

**15. Les activités des banques centrales seraient plus transparentes si ces dernières établissaient leurs états financiers en se conformant aux normes internationales.** Les banques centrales ont généralement des systèmes de comptabilité et de présentation de l'information plus complexes que les administrations publiques, et nombre d'entre elles établissent leurs comptes sur la base des droits constatés et préparent leurs états financiers conformément aux normes internationales comme les normes IFRS. Toutefois, certaines banques centrales n'appliquent pas ces dernières lorsqu'elles estiment que la situation le justifie. Par exemple, elles peuvent considérer que les l'obligation de présenter des informations sur les passifs conditionnels ne doit pas s'appliquer aux opérations qu'elles effectuent en leur qualité de prêteur de dernier recours. Les banques centrales utilisent également, pour certains actifs financiers, des bases d'évaluation différentes de celles indiquées dans les normes pertinentes. Enfin, certaines banques centrales ne publient pas de tableau des flux de trésorerie parce qu'elles estiment que ce type d'information ne présente que peu d'intérêt pour leurs parties prenantes. Ces pratiques peuvent compromettre la transparence des états financiers de l'ensemble du secteur public, qui comprennent les états financiers de la banque centrale. Lorsqu'elles sont importantes, ces divergences par rapport aux normes peuvent également empêcher l'expression d'une opinion sans réserve par les contrôleurs des comptes sur les états financiers de l'ensemble du secteur public. Il faudrait donc encourager les banques centrales à appliquer l'intégralité des normes reconnues au plan international ; certaines informations supplémentaires (comme indiqué au paragraphe 17) pourraient en outre être nécessaires aux fins de la consolidation des données avec les comptes du secteur public.

**16. L'élargissement de la couverture institutionnelle de l'analyse des finances publiques permettrait de mieux comprendre les risques budgétaires et de réduire la tentation pour les pouvoirs publics de recourir aux sociétés publiques pour procéder à des activités quasi-budgétaires.** S'il convient toujours de définir les règles et objectifs des finances publiques au niveau des administrations publiques dans la plupart des pays, il importe néanmoins de compléter les données budgétaires relatives aux administrations

<sup>15</sup> Voir [Dalton and Dziobek \(2005\)](#); [Mackenzie and Stella \(1996\)](#); et [IMF \(2010d\)](#).

publiques et à leurs sous-secteurs par des données comparables sur d'autres composantes du secteur public, notamment les sociétés publiques non financières et les sociétés publiques financières (y compris banque centrale). Au fur et à mesure que les relations financières entre les administrations publiques et le secteur public au sens large se préciseront, les autorités devront entreprendre de publier des données consolidées sur les finances publiques pour le secteur public non financier et pour le secteur public dans son ensemble. Le guide du Département des statistiques de 2008 sur la consolidation des statistiques du secteur public non financier<sup>16</sup> et une note technique à venir du FAD sur la supervision financière des sociétés publiques offriront aux pays des directives opérationnelles sur la marche à suivre pour élargir le champ des informations sur les finances publiques et leur supervision.

**17. L'évaluation de la position financière de l'ensemble du secteur public soulève toutefois d'importantes difficultés.** Beaucoup d'entre elles tiennent aux différences théoriques et pratiques entre eux les systèmes comptables utilisés par les administrations nationales et par les sociétés publiques<sup>17</sup> :

- les sociétés publiques qui utilisent une comptabilité d'entreprise ne considèrent généralement pas les investissements dans les immobilisations comme un coût (car cela donnerait lieu à l'enregistrement d'un actif correspondant dans leur bilan) tandis que la plupart des administrations publiques traitent les dépenses de capital comme un coût puisqu'elles accroissent leur mesure primaire du déficit (emprunts nets) ;
- les recettes tirées des activités marchandes poursuivies sur une base volontaire par les sociétés publiques sont différentes, sur le plan des concepts, des revenus tirés par les administrations publiques de la fiscalité obligatoire, et se contenter d'ajouter ces deux types de recettes auraient pour effet de surévaluer la charge fiscale ;
- la consolidation des engagements bruts des sociétés publiques et de ceux des administrations publiques pourraient conduire à surestimer la vulnérabilité financière du secteur public, les engagements des sociétés publiques ayant généralement pour contrepartie des actifs marchands ; et
- pour pouvoir consolider les données de la banque centrale et celles du reste du secteur public, il est nécessaire de prendre en compte de manière différente les engagements monétaires de la banque centrale car l'émission de monnaie centrale ne crée généralement pas de déséquilibre financier.

---

<sup>16</sup> [Wickens, 2008.](#)

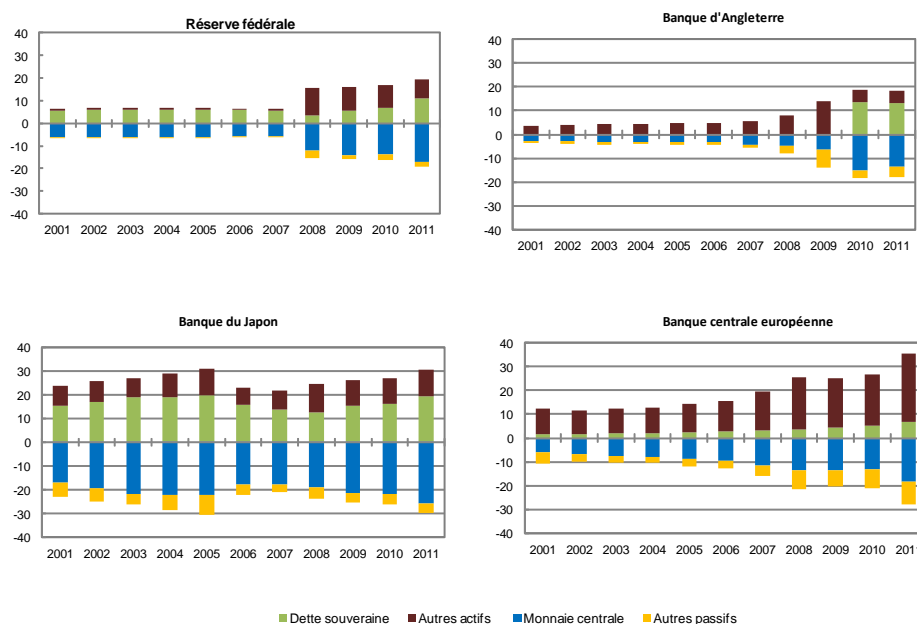
<sup>17</sup> Un certain nombre de ces différences au niveau des concepts (en particulier en ce qui concerne le traitement des investissements et la consolidation des passifs) disparaîtraient si les administrations publiques appliquaient les normes de présentation de l'information sur la base des droits constatés tels que celles présentées dans le *MSFP 2001* et les normes IPSAS, qui privilégient le solde d'exploitation en tant que principal indicateur des résultats financiers des administrations publiques et la valeur nette globale en tant que principal indicateur de la position financière des administrations publiques.

### Encadré 4. Interventions des banques centrales et secteur financier

Depuis la crise financière en 2008, les montants inscrits aux bilans des banques centrales ont considérablement augmenté dans de nombreux pays avancés. Entre 2007 et 2011, les passifs de la Banque centrale européenne ont doublé, et ceux de la Federal Reserve et de la Bank of England ont plus que triplé. À la fin de 2011, les actifs et passifs de ces banques centrales représentaient entre 15 et 30 % du PIB. Cette expansion a tenu à l'accroissement des achats directs et indirects de titres de dette souveraine et d'autres actifs (notamment des titres adossés à des créances hypothécaires) à des banques privées.

Comme le montre le graphique ci-dessous, l'acquisition de ces actifs a été essentiellement financée par une augmentation de la monnaie centrale (assouplissement quantitatif) motivée par la nécessité de répondre à la demande accrue de liquidités sur le marché financier. Cet accroissement de la monnaie centrale a représenté environ la moitié de l'augmentation des passifs de la Banque centrale européenne, les trois quarts des augmentations affichées par la Federal Reserve et par la Bank of England et plus de 90 % de l'augmentation des passifs de la Banque du Japon.

**Actifs et passifs des banques centrales : États-Unis, Royaume-Uni, Japon et zone euro, 2001 – 11**  
(en pourcentage du PIB)



Sources : Rapports annuels de la Federal Reserve, de la BCE, de la Banque du Japon et de la Banque d'Angleterre, SFI du FMI.

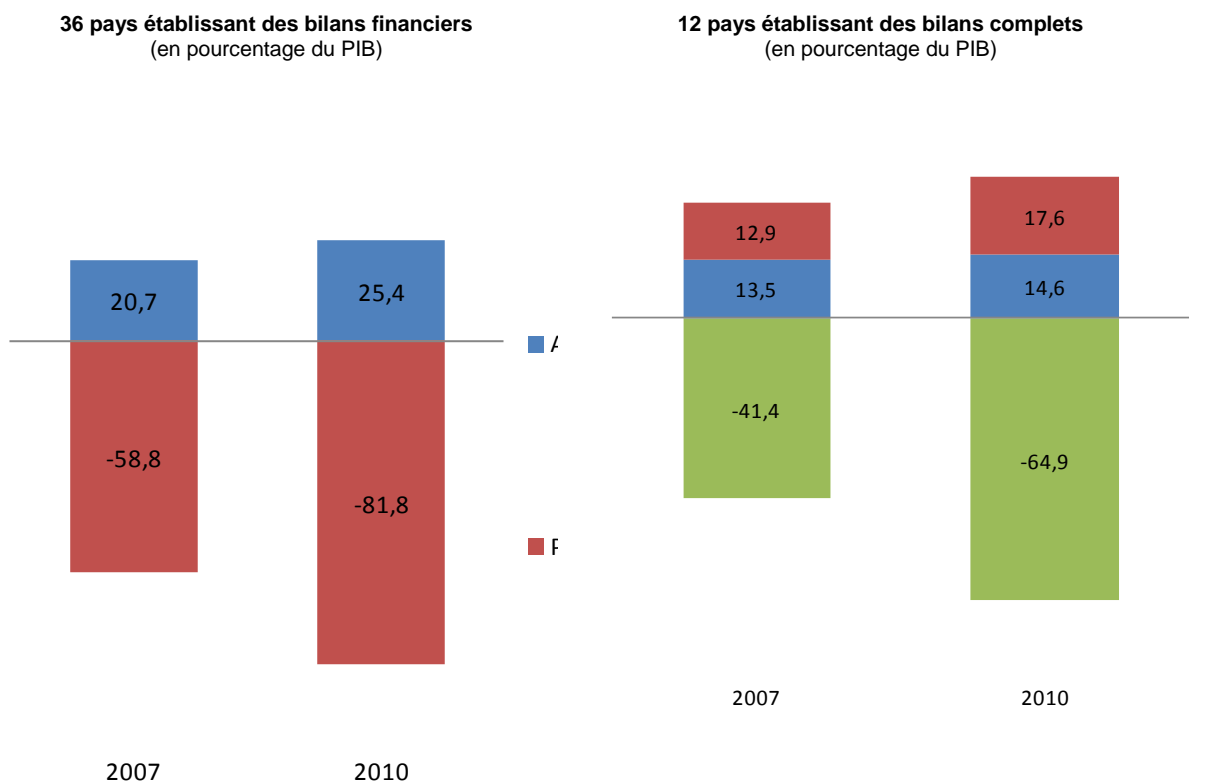
L'impact net de ce gonflement des bilans des banques centrales sur l'ensemble des finances publiques a été positif à court terme. Les bénéfices à court terme tiennent essentiellement au profit tiré de la frappe des monnaies par suite de l'assouplissement quantitatif, qui est passé de moins de 0,5 % du PIB par an avant la crise à plus de 2 % du PIB par an depuis 2008 dans certains pays avancés. L'augmentation des achats de titres de dette souveraine par les banques centrales ont également amélioré la position financière de l'ensemble du secteur public en réduisant le montant net de ses engagements envers le secteur privé et en contribuant à maintenir le coût des emprunts souverains à un faible niveau.

L'impact financier à long terme de ces interventions est toutefois plus incertain. Lorsque la demande d'encaisses réelles retrouvera son niveau normal, il en ira de même pour les recettes « pures » (c'est-à-dire non inflationnistes) provenant du seigniorage. Les banques centrales pourraient également avoir des difficultés à réduire l'important volume de leurs actifs en dégageant un profit en particulier si : i) la qualité de ces actifs a été compromise après leur acquisition ; ii) les besoins de financement des administrations publiques sont élevés ; ou iii) les hausses futures des taux d'intérêt doivent réduire la valeur de marché des instruments à taux fixe. Selon le scénario le plus pessimiste établi pour l'ensemble du secteur public, les pertes encourues par la banque centrale au titre des actifs qu'elle détient pourrait nécessiter sa recapitalisation par le biais d'une injection de capital par l'État.

## B. Présentation d'informations sur les actifs et passifs

18. **Avant même la crise actuelle, les administrations publiques détenaient d'importants stocks d'actifs et de passifs financiers et non financiers.** En 2007, les 36 pays établissant des bilans financiers indiquaient détenir des actifs financiers représentant en moyenne 21 % du PIB, les plus importants instruments de leur portefeuille financier étant les actions et autres participations ainsi que les numéraires et dépôts. Dans certains pays, en particulier ceux qui ont constitué d'importants fonds souverains, les actifs financiers des administrations publiques peuvent représenter le double du PIB, voire plus. Les 12 États produisant des bilans complets indiquaient détenir des actifs non financiers représentant 14 % du PIB en moyenne, les immobilisations et les terrains constituant la plus grande partie du total. Toutefois, dans les pays dotés d'importantes ressources naturelles, les actifs non financiers des administrations publiques peuvent également représenter plusieurs multiples du PIB total.

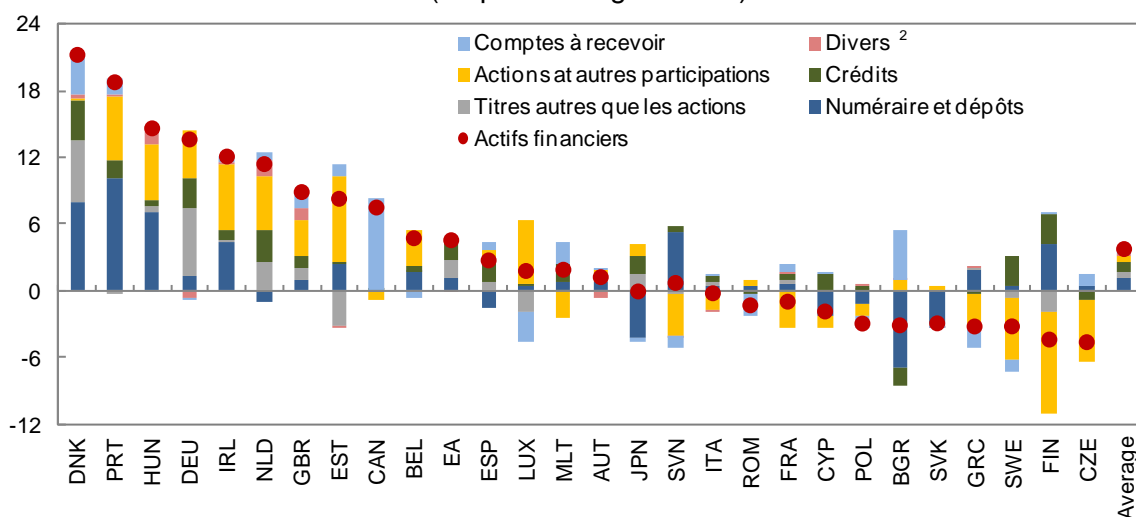
**Graphique 5. Évolution des bilans des administrations publiques (2007 – 10)**



Source : Annuaire de statistiques des finances publiques 2007 ; Annuaire de statistiques des finances publiques 2010.

19. **La crise a donné lieu à l'expansion et à la diversification des actifs et des passifs des administrations publiques, en particulier dans les pays avancés.** Comme le montre le graphique 5, les actifs financiers détenus par les administrations publiques ont augmenté de 4 à 5 % du PIB, en moyenne, tandis que les passifs ont augmenté de plus de 20 % du PIB depuis 2007. Cet accroissement a été nettement plus marqué dans les pays dont les autorités ont accordé un appui financier important aux banques et aux institutions financières en difficulté dans le but de procurer des liquidités, de maintenir la confiance et de stimuler l'activité économique. Ce faisant, les administrations publiques ont acquis d'importants nouveaux actifs financiers (tels que des participations au capital d'institutions financières) et ont assumé de nouveaux engagements et passifs conditionnels (notamment des garanties au titre de classes particulières d'actifs détenus par le secteur privé). Comme le montre le graphique 6, l'augmentation des actifs financiers détenus par les administrations publiques depuis 2007 a tenu pour 30 % à l'acquisition de numéraires et de dépôts, pour 25 % à l'acquisition de prêts, pour 25 % à celle de titres, et le solde à celle d'effets à recevoir et autres actifs financiers. Les problèmes posés par la comptabilisation de ces interventions sont examinés dans l'encadré 5 et dans les paragraphes suivants.

**Graphique 6. Évolution des actifs financiers des administrations publiques  
2007 — troisième trimestre de 2011<sup>1/</sup>**  
(en pourcentage du PIB)



Sources : FMI, *Moniteur des finances publiques*, avril 2012.

Note : ZA= zone euro.

<sup>1/</sup> Les données concernant l'Allemagne, la France et le Japon sont les données pour 2010. Pour tous les autres pays, les stocks à la fin du troisième trimestre de 2011 sont exprimés en pourcentage du PIB de 2011.

<sup>2/</sup> Y compris l'or monétaire et les droits de tirage spéciaux, les produits dérivés financiers et les provisions techniques d'assurance.



### **Encadré 5. Prise en compte des interventions des administrations publiques dans le secteur financier**

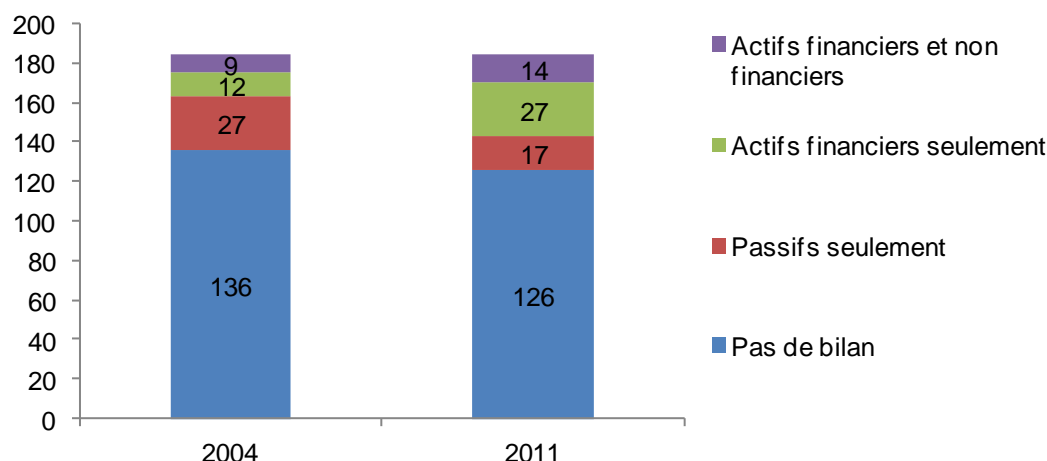
L'échelle, la diversité et la complexité des interventions poursuivies par les administrations publiques dans le secteur financier par suite de la crise actuelle soulèvent des difficultés au niveau de l'application des normes et des pratiques de présentation des informations financières. Les principales difficultés concernent :

- **La couverture des états financiers :** un grand nombre des interventions financières ont été entreprises par la banque centrale ou par une entité à vocation spéciale dont les statistiques ne font généralement pas l'objet d'une consolidation avec les états financiers des administrations publiques. Par ailleurs, même lorsque ces interventions ont donné lieu à l'acquisition par les administrations publiques d'une part majoritaire et du contrôle administratif de certaines entités, il se peut que les comptes de ces dernières n'aient pas été consolidés. Il est donc difficile d'évaluer l'impact de la crise sur le bilan du secteur public.
- **L'évaluation des actifs et des passifs ainsi que des gains et des pertes :** si la plupart des administrations publiques qui présentent leurs données sur la base des droits constatés évaluent les actifs et les passifs qu'elles ont acquis dans le cadre de leurs interventions sur une base approximant leur juste valeur ou les montants recouvrables à leur titre, les méthodes de prise en compte des plus-values et des moins-values enregistrées ultérieurement pour ces actifs sont très diverses, puisqu'elles peuvent ne donner lieu à aucune imputation ou à leur imputation intégrale et à leur prise en compte dans l'évaluation de l'excédent ou du déficit des administrations publiques. Les autres pays qui établissent leurs statistiques sur la base caisse peuvent ne pas déclarer ces actifs et ces passifs ou comptabiliser toute plus-value et moins-value.
- **Les données sur les passifs conditionnels :** si de nombreux pays communiquent sous une forme quelconque des informations sur l'ampleur des garanties publiques et autres passifs conditionnels concernant les institutions financières, très peu d'entre eux comptabilisent les provisions constituées au titre des montants pouvant être payable dans le cadre de ces dispositions.

20. **Bien que les normes d'information exigent la présentation de bilans, les administrations publiques de relativement peu de pays sont en mesure d'expliquer pleinement leur position financière globale.** Aussi bien le *MSFP 2001* que les IPSAS demandent que les états financiers des administrations publiques présentent des bilans complets indiquant la valeur des actifs et des passifs financiers et non financiers des administrations publiques<sup>18</sup>. Comme le montre le graphique 7, au cours des six dernières années, le nombre de pays communiquant au FMI des données sur leurs actifs et leurs passifs financiers a augmenté, pour passer de 21 en 2004 à 41 en 2001, et presque tous les pays de l'UE figurent dans ce groupe. Toutefois, la grande majorité des pays continuent de ne pas fournir de données détaillées sur leurs actifs et passifs financiers de sorte qu'il est difficile de juger de leur situation financière nette globale.

<sup>18</sup> [IMF \(2011e\)](#) donne des directives détaillées sur la manière de mesurer la dette.

**Graphique 7. Communication d'informations sur les actifs et les passifs**  
(Nombre de pays)



Source : *GFSY 2004 ; GFSY 2011*.

Note: Dans le but d'éliminer les difficultés posées par la présentation d'informations avec un décalage, les données représentent les valeurs des actifs et passifs publiées deux ans avant l'année indiquée. Les données communiquées par un pays au FMI ne sont pas nécessairement les mêmes que les données qui sont publiées ou qui sont utilisées pour l'analyse des finances publiques dans ce pays.

21. **Les progrès sont encore plus limités en ce qui concerne la présentation d'informations sur la valeur des actifs non financiers.** Entre 2004 et 2011, le nombre de pays en mesure de communiquer au FMI des bilans complets faisant état des actifs et des passifs financiers et non financiers et brossant un tableau global de la valeur nette des administrations publiques est passé de 9 à 14. Pour beaucoup de pays, les ressources minérales provenant du sous-sol telles que le pétrole, le gaz, les diamants ou les métaux précieux ou industriels comptent parmi les actifs non financiers ayant le plus de valeur. Toutefois, seulement 13 pays ont présenté des données sur les stocks et sur l'épuisement des actifs naturels au FMI, bien que 47 pays tirent plus de la moitié de leurs recettes d'exportation de l'exploitation de ces actifs [IMF \(2011d\)](#). Le volume limité des informations communiquées sur les gisements tient en partie à la difficulté que pose l'évaluation de la valeur marchande de ces actifs, qui nécessite l'estimation de l'ampleur des réserves en sous-sol, du temps et du coût de leur extraction et de l'évolution future des prix de ces produits. Les efforts déployés pour formuler des normes de présentation de l'information sur ces actifs progressent toutefois ; l'administration fédérale des États-Unis est maintenue tenue de fournir, à titre d'information supplémentaire, le montant estimé des redevances provenant de la production de ses réserves prouvées de pétrole et de gaz, et une proposition concernant la formulation d'une norme internationale pour le secteur public en ce domaine est actuellement à l'étude.

22. **La prise en compte de la totalité des répercussions budgétaires des interventions menées par les autorités par suite de la crise exige non seulement la présentation de bilans complets mais aussi l'adoption d'une méthode plus perfectionnée de traitement**

**des passifs conditionnels.** L'essentiel de l'appui public accordé aux institutions financières, aux entreprises et aux ménages touchés par la crise a revêtu la forme de garanties publiques de leurs avoirs ou de leurs engagements. Comme le montre le graphique 8, le stock d'obligations garanties par l'État émis par des institutions financières privées et publiques a plus que décuplé depuis la crise pour passer de 120 milliards de dollars en 2008 à 1,4 billion de dollars en 2012. Les normes statistiques actuelles ne permettent pas de comptabiliser la plupart des garanties ou autres passifs conditionnels ou les provisions correspondantes dans le bilan des administrations publiques tant qu'elles n'ont pas été appelées ou cristallisées<sup>19</sup>. Si les normes IPSAS disposent que les contrats de garantie financière doivent être comptabilisés à leur juste valeur, les provisions relatives à d'autres passifs conditionnels ne sont souvent comptabilisées que lorsque leur paiement est jugé probable (probabilité supérieure à 50 %)<sup>20</sup>. Les administrations publiques peuvent donc être très tentées de classer ces passifs dans la catégorie de ceux dont le paiement est moins «probable» en attendant la vérification des comptes par les auditeurs externes. Elles peuvent aussi être tentées, dans le cadre de la consolidation de leurs positions budgétaires, de proposer une assistance supplémentaire au secteur privé sous forme de garanties plutôt que de subventions ou de prêts directs. Par exemple, depuis mars 2012, les autorités du Royaume-Uni ont annoncé l'émission de nouvelles garanties publiques à hauteur de 20 milliards de livres sterling (1,3 % du PIB) pour encourager la reprise des prêts des banques commerciales aux petites entreprises et un montant supplémentaire de 50 milliards de livres (3,2 % du PIB) pour promouvoir l'investissement privé dans les infrastructures et les exportations<sup>21</sup>.

**23. Pour prendre pleinement en compte l'impact des interventions financières des pouvoirs publics motivées par la crise dans les rapports sur les finances publiques, il est aussi nécessaire de réexaminer la manière dont sont prises en compte les créances irrécouvrables et douteuses.** Par suite de l'augmentation de leurs portefeuilles de prêts et de garanties au secteur privé, les administrations publiques ont accru leur exposition aux risques de crédit associé à ces instruments. Selon les normes comptables, toute modification de la probabilité de remboursement de ces instruments doit être enregistrée en tant que dépense. Par contre, selon les normes statistiques, les créances irrécouvrables passées en charges doivent être enregistrées dans les autres flux économiques et les provisions pour créances douteuses ne sont pas comptabilisées mais uniquement notées dans un poste pour mémoire. Bien que les efforts entrepris pour harmoniser les normes statistiques et comptables se

---

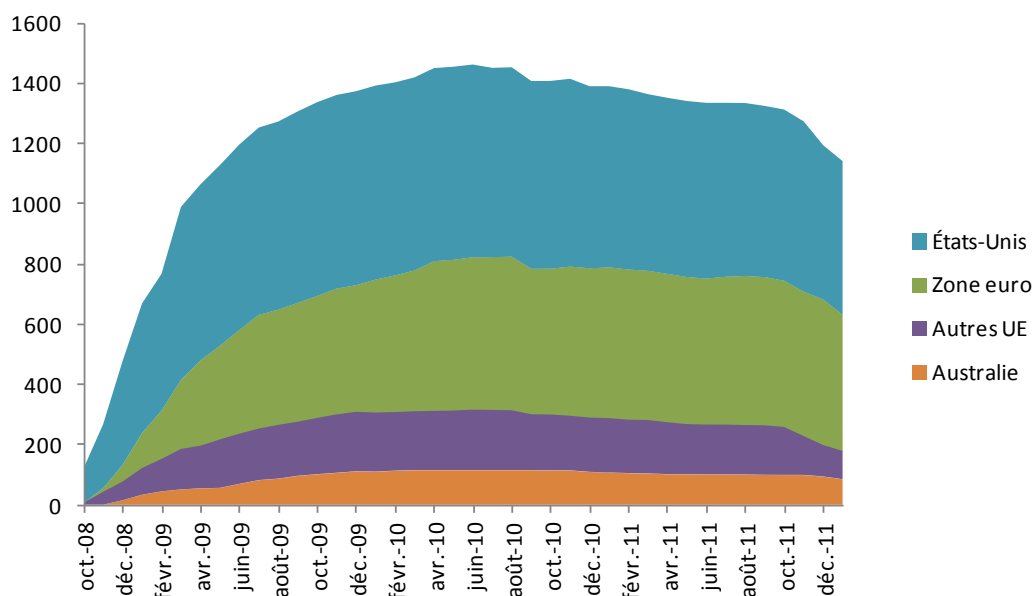
<sup>19</sup> Selon le *MSFP 2001*, l'encours des passifs conditionnels doit être indiqué dans un poste pour mémoire du bilan.

<sup>20</sup> Même lorsque la valeur probable n'est pas enregistrée dans les comptes, les normes IPSAS disposent que les informations pertinentes sur le niveau, la nature et le bénéficiaire de la garantie soient portées dans les notes des comptes.

<sup>21</sup> HM Treasury, National Loan Guarantee Scheme (<http://www.hm-treasury.gov.uk/nlgs.htm>) et "UK Guarantees," Déclaration ministérielle écrite de Lord Sassoon (18 juillet 2012).

poursuivent, il pourrait ne pas être possible de les faire pleinement concorder parce que leurs cadres ont été établis sur la base d'objectifs différents. Plus précisément, les normes statistiques disposent que les provisions pour passifs conditionnels ou créances douteuses ne sont pas enregistrées essentiellement parce que la comptabilisation de provisions dans les comptes financiers des administrations publiques agissant en qualité de garant ou de créancier mais non dans ceux des bénéficiaires des garanties ou des débiteurs créeraient des asymétries, ce qui va à l'encontre du concept fondamental du maintien de l'équilibre entre les statistiques des comptes nationaux pour l'ensemble de l'économie. En revanche, il importe d'enregistrer ces éléments pour donner une image fidèle de la position de finances publiques des administrations publiques. Il serait possible, pour pallier ces difficultés, d'inclure des informations supplémentaires sur ces éléments ainsi que plusieurs agrégats dans les rapports statistiques.

**Graphique 8. Encours des obligations assorties d'une garantie publique**  
(en milliards d'USD)



Sources : Dealogic ; et estimations des services du FMI.

Note : Indique les garanties accordées au titre d'obligations émises par des banques privées et publiques, et par les institutions financières. Les titres de dette à court terme ne sont pas inclus. Les pays constituant l'échantillon sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la France, la Grèce, l'Irlande, le Luxembourg, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Slovaquie et la Suède. Les données concernant la Grèce n'ont pas été mises à jour depuis juillet 2011.

24. **En résumé, pour décrire de manière plus complète la valeur nette globale d'un pays, il importe d'établir des normes internationales de présentation de l'information donnant lieu à la prise en compte d'une plus large gamme d'actifs et de passifs conditionnels et directs.** Il y aurait, en particulier, lieu de :

- compléter les normes statistiques et comptables actuelles par des directives concernant l'enregistrement des gisements étant donné le manque de certitude ou d'information sur leur valeur ;
- demander que les provisions constituées pour une plus large gamme de passifs conditionnels soient enregistrées dans les comptes et dans les résumés statistiques, sous réserve que les montants correspondants puissent être évalués de manière fiable. Ces passifs conditionnels doivent être évalués à leur valeur du marché, à leur juste valeur ou à leur valeur actualisée, compte tenu de la probabilité de l'appel de l'engagement ainsi que des montants et du calendrier des paiements correspondants, à moins que leur non comptabilisation pose un risque moral manifeste ; et
- présenter différents agrégats dans les statistiques de finances publiques pour compléter les informations fournies conformément aux normes statistiques en vigueur. En particulier, s'il n'est pas possible de réviser le *MSFP 2001* à court ou à moyen terme pour assurer la comptabilisation des provisions pour passifs conditionnel et pour créances douteuses, il conviendrait d'inclure ces éléments, aux fins de l'analyse, dans un solde financier pour compléter les agrégats conventionnels tels que les prêts/emprunts nets.

### C. Comptabilisation des transactions et autres flux économiques

25. **Les pressions budgétaires peuvent également inciter certaines administrations publiques à concevoir des transactions particulières qui réduisent de manière artificielle le montant officiel de leurs déficits ou de leurs dettes.** Par exemple, dans plusieurs pays européens, parmi lesquels le Portugal et la France, les pouvoirs publics ont réduit le montant de leur déficit global en assumant la charge des régimes de pension des sociétés publiques ou privées et, par conséquent, en comptabilisant les actifs de ces régimes de pension en tant que recettes (Koen et van den Noord, 2005). Il a été possible de procéder de la sorte parce que les engagements pris pour les administrations publiques d'effectuer des paiements au titre des pensions à une date future ont un coût réel, mais celui-ci n'est pas enregistré en tant qu'engagement dans les statistiques des finances publiques sur lesquelles reposent les règles budgétaires européennes. Dans d'autres pays, comme l'Espagne, les administrations infranationales se sont efforcées de vendre puis de louer immédiatement à bail des immeubles de bureaux des administrations publiques.

26. **La manipulation du calendrier d'enregistrement des transactions de manière à afficher un déficit moins élevé est un artifice résultant principalement de la prédominance des systèmes de comptabilité sur base caisse.** Il est possible de réduire les déficits de trésorerie simplement en repoussant à une date ultérieure le décaissement de liquidités, par exemple en ne réglant pas les factures à temps comme cela s'est produit en Grèce, au Portugal et, au niveau infranational, en Espagne. Le *MSFP 2001*, le SEC 95 et les normes IPSAS s'efforcent de remédier à ce problème en disposant que les recettes et les dépenses doivent être enregistrées à la date à laquelle leur valeur est transférée plutôt qu'au

moment où le paiement effectif est réalisé, ce qui signifie que retarder la date du paiement n'a pas d'impact sur le déficit. Comme le montre le graphique 9, au cours des sept dernières années, le nombre de pays communiquant des données au FMI partiellement ou intégralement sur la base des droits constatés est passé de 38 à 64. Toutefois, la plupart des pays continuent d'enregistrer et de présenter toutes les transactions des administrations publiques uniquement sur la base caisse.

**27. Les transactions sur produits financiers dérivés constituent un autre domaine important pour lequel des normes doivent être formulées, mais la communication d'informations à leur titre est très en retard.** Le *MSFP 2001* dispose que les actifs et passifs correspondant aux swaps, aux contrats à termes et autres produits financiers dérivés — contrats souvent utilisés dans le cadre de la gestion de la dette, par exemple, pour couvrir les risques d'intérêt et de change — doivent être comptabilisés. Les normes IPSAS comportent des dispositions similaires et exigent également la communication d'informations supplémentaires sur ces dérivés financiers. Toutefois, de nombreuses administrations publiques n'appliquent pas encore ces normes, notamment l'obligation de comptabiliser la variation de la valeur de marché des contrats sur produits dérivés une fois qu'ils ont été conclus. Parce que les passifs correspondant à ces produits dérivés ne sont pas inclus dans la dette au sens de Maastricht, des pays européens ont, dans certains cas, procédé à des opérations de swaps hors marché avant la crise dans le but d'emprunter sans avoir à enregistrer une dette supplémentaire<sup>22</sup>. Bien que la possibilité de procéder à des swaps hors marché ait été éliminée, les engagements sur produits dérivés ordinaires ne sont toujours pas pris en compte dans la dette au sens de Maastricht et sont donc assujettis à un examen moins rigoureux que les autres passifs. Il existe par conséquent une certaine incertitude quant au montant total des passifs des administrations publiques qui ont utilisés des produits financiers dérivés.

---

<sup>22</sup> Voir, par exemple, Eurostat (2010).

**Graphique 9. Base de présentation des données sur les flux des administrations publiques**  
(Nombre de pays)



Source : GFSY 2004 ; GFSY 2011.

Note : La catégorie «usage partiel des droits constatés» comprend les pays qui présentent leur transactions et autres flux économiques sur la base des droits constatés mais ne préparent pas de bilan complet. La catégorie «usage intégral des droits constatés» comprend les pays qui présentent leur transactions et autres flux économiques sur la base des droits constatés et préparent un bilan complet.

28. **Il importera de prendre des mesures au plan international, régional et national pour accélérer le passage du système d'enregistrement des transactions sur base caisse à un système d'enregistrement uniquement sur la base des droits constatés et la saisie des autres flux économiques dans les rapports sur les finances publiques.** Au niveau international, les responsables de l'établissement des normes doivent fournir des directives concrètes sur l'ordre dans lequel les normes de présentation de l'information sur la base des droits constatés doivent être adoptées et mises en œuvre, en se fondant sur les résultats probants obtenus dans des économies avancées et émergentes. Les membres des services du FAD se baseront sur les avis qu'ils ont formulés antérieurement en ce domaine pour préparer une note directive sur les étapes opérationnelles à suivre pour passer d'un système de comptabilité sur base caisse à un système exclusivement basé sur les droits constatés<sup>23</sup>. Les responsables de l'établissement des normes au niveau régional, comme Eurostat, doivent considérer la possibilité d'aligner plus étroitement le traitement des montants à payer et des produits dérivés et autres instruments financiers sur les normes du *MSFP 2001* et les normes

<sup>23</sup> Ils s'appuieront, à cette fin, sur les directives plus générales présentées par [Khan and Mayes \(2009\)](#).

IPSAS qui sont plus complètes<sup>24</sup>. Enfin, les autorités nationales doivent améliorer leurs systèmes et pratiques comptables pour enregistrer les recettes et dépenses à la date du transfert de leur valeur et couvrir d'autres flux économiques non liés à des transactions. Il est probable que ces améliorations s'effectueront de manière progressive, parallèlement à l'amélioration des institutions, des systèmes et des capacités de gestion des finances publiques. Dans le contexte de l'évolution vers un système de présentation des données budgétaires sur la base des droits constatés, il sera important que les pays maintiennent une vision claire et la maîtrise de leur position de trésorerie sous-jacente, étant donné la relation qui existe entre cette dernière et les besoins de liquidités des administrations publiques.

#### **D. Fréquence et actualité de la présentation d'informations sur les finances publiques**

29. **L'absence d'informations à jour sur la position courante des finances publiques peut également être une importante source de risque.** Les stratégies financières et les budgets sont généralement préparés et approuvés avant le début de l'exercice auquel ils se rapportent. Il est essentiel de disposer d'informations à jour sur la situation des finances publiques pour l'exercice en cours pour établir les valeurs de référence des paramètres de la politique budgétaire. Comme le montre le graphique 10, à peine plus de la moitié de tous les pays publient actuellement des rapports budgétaires consolidés pour l'administration centrale sur une base mensuelle ; les autres pays ne publient ces rapports que sur une base trimestrielle, semestrielle ou annuelle. Dans le cas de la Grèce et du Portugal, le retard avec lequel les données sur l'évolution de la situation des finances publiques durant l'exercice étaient présentées a contribué à l'ampleur des révisions qui ont dû être apportées aux estimations initiales de la dette et du déficit des administrations publiques pour l'exercice en cours et les exercices antérieurs. En raison de l'ampleur des révisions ex post, les plans d'ajustement budgétaire ont été dépassés peu de temps après leur approbation, ce qui a nui à la crédibilité des déclarations de politique budgétaire des autorités.

30. **Si les normes de présentation d'informations statistiques exigent la présentation d'informations détaillées sur les budgets des administrations publiques sur une base trimestrielle<sup>25</sup>, les autorités devraient envisager de publier ces rapports sur une base mensuelle.** Étant donné les délais de production des données trimestrielles, il arrive fréquemment que les autorités ne disposent que de deux observations sur l'évolution des finances publiques durant l'exercice avant de présenter leur plan budgétaire et leur budget pour l'exercice suivant. Cela pose des problèmes, en particulier dans les pays appliquant des règles budgétaires en vertu desquelles les résultats budgétaires antérieurs déterminent les orientations futures de la politique de finances publiques. Ces règles budgétaires s'appliquant

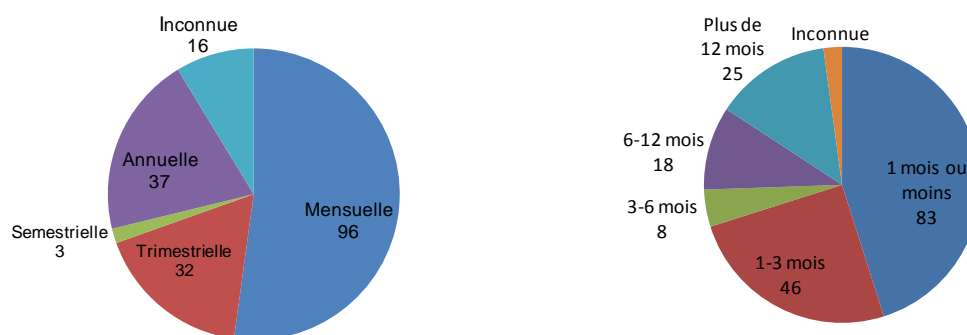
<sup>24</sup> Eurostat procède actuellement à une évaluation du bien-fondé de l'application des normes IPSAS dans les États membres de l'UE ([http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/public\\_consultations/consultations/ipsas](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/public_consultations/consultations/ipsas)).

<sup>25</sup> Les normes statistiques exigent la présentation d'informations sur les transactions ainsi que sur les positions.



de plus en plus aux administrations publiques consolidées, les responsables de l'action publique ont besoin de disposer de manière plus régulière d'informations en retour sur les résultats budgétaires des administrations publiques. La publication de données provisoires sur une base mensuelle avec un décalage d'un mois leur permettrait de disposer de huit à dix observations avant de soumettre leur plan budgétaire et leur budget aux instances législatives. À l'évidence, ces données mensuelles provisoires seront moins détaillées et plus volatiles et pourront faire l'objet de révisions plus importantes que les données statistiques trimestrielles, mais elles pourront aider les décideurs et le public à avoir une vue plus claire de l'évolution et des tendances des finances publiques durant l'exercice.

**Graphique 10. Périodicité et degré d'actualité des informations relatives au budget de l'administration centrale**  
(Nombre de pays)



Source : Base de données des Normes spéciales de diffusion des données (NSDD) ; base de données des Normes générales de diffusion des données (NGDD).

## E. Prévisions et planification budgétaires

31. **Si des efforts soutenus ont été déployés pour formuler et diffuser des normes de présentation d'informations *rétrospectives* sur les finances publiques, il n'en a pas été de même pour la présentation d'informations *prospectives*.** Il n'existe actuellement aucune norme reconnue au plan international couvrant le contenu et la présentation du budget et des documents connexes. Les méthodologies, les modes d'établissement et les horizons temporels des prévisions budgétaires et des budgets varient donc considérablement d'un pays à un autre. L'enquête menée par l'OCDE en 2007-08 sur les pratiques et procédures budgétaires dans 97 pays a fait ressortir l'existence de problèmes en ce qui concerne :

- **les méthodologies utilisées pour les prévisions** : seulement un tiers des pays font systématiquement la distinction entre l'impact sur les finances publiques des politiques en vigueur et celui des nouvelles mesures, de sorte qu'il est difficile de tenir les autorités comptables de la pertinence et de l'exécution des mesures discrétionnaires prises dans le domaine de la fiscalité et des dépenses ;

- **le mode d'établissement des prévisions** : moins de la moitié des pays préparent des estimations budgétaires ventilées sur plusieurs années ; il est donc difficile de comprendre les répercussions des politiques de finances publiques sur la répartition des revenus ou de comparer les plans budgétaires actuels et les futurs budgets annuels ; et
- **l'horizon des prévisions** : l'horizon des prévisions : dans les trois quarts des pays, les prévisions budgétaires couvrent maintenant une période de trois à cinq ans, mais moins d'un quart des pays établissent couramment le type de projections budgétaires à long terme (c'est-à-dire sur au moins 30 ans) nécessaires pour juger de la viabilité et de l'équité intergénérationnelle des politiques de finances publiques en vigueur (OCDE, 2007).

32. **En outre, la plupart des pays établissent leurs prévisions budgétaires sur la base d'un scénario central unique, sans examiner réellement les répercussions d'hypothèses différentes.** Il est essentiel de mieux comprendre l'ampleur et la probabilité des risques budgétaires pour préserver la solvabilité financière future de l'État. Le Code et autres normes de transparences budgétaires telles que les Bonnes pratiques en matière de transparence budgétaire de l'OCDE demandent aux autorités d'inclure dans leurs documents de finances publiques différents scénarios budgétaires et macroéconomiques ainsi que des descriptions quantifiées des risques financiers discrets associés, par exemple, aux garanties, aux PPP et à d'autres passifs conditionnels. Toutefois, même dans le cas des économies avancées, moins de la moitié des pays procèdent à ce type d'examen systématique des risques concernant leurs perspectives budgétaires (OCDE, 2007).

33. **Une nouvelle norme concernant les prévisions budgétaires pourrait contribuer à améliorer la qualité et la cohérence de la présentation d'informations budgétaires prospectives.** Cette norme pourrait exiger que les prévisions budgétaires :

- couvrent au moins une certaine période et une série d'institutions données ;
- indiquent les hypothèses économiques, démographiques et autres sur lesquelles elles reposent ;
- isolent l'impact des nouvelles mesures de politique budgétaire et incluent toutes les mesures annoncées par l'État dans les prévisions «post-mesures» mêmes lorsque ces dernières n'ont pas encore été approuvées par les instances législatives ou mises en œuvre ;
- présentent une ventilation des recettes par principaux postes de recettes et une ventilation des dépenses par catégorie économique, ministère et programme, si nécessaire ;
- présentent un rapprochement des prévisions pour prendre en compte les modifications importantes survenues depuis les dernières prévisions budgétaires ;

- analysent l'impact des politiques publiques sur la répartition des revenus des ménages ; et
- incluent régulièrement des projections budgétaires à long terme basées sur une gamme d'hypothèses prévisionnelles plausibles.

**34. Cette norme devrait aussi exiger la diffusion et l'analyse des risques financiers sous forme de :**

- différents scénarios budgétaires établis sur la base de différentes hypothèses macroéconomiques ;
- un état des risques budgétaires discrets (telles que catastrophes naturelles, garanties et autres passifs conditionnels) indiquant leur valeur maximale, leur probabilité et leur valeur probable dans la mesure du possible, ainsi qu'une description des mesures prises pour les atténuer ; et
- une description de la manière dont ces risques ont été pris en considération dans la détermination des orientations budgétaires générales.

#### **F. Alignement des budgets, des statistiques et des comptes**

**35. Les disparités entre les concepts de présentation de l'information dans les budgets ex ante et dans les statistiques et comptes ex post est une autre source de risques budgétaires qui s'est manifestée durant la récente crise.** Par exemple, dans l'UE, les États membres préparent généralement les prévisions budgétaires et les budgets sur une base caisse<sup>26</sup> tandis que les limites établies dans le cadre du Pacte de stabilité et de croissance pour les déficits et les dettes sont présentées sur une base des droits constatés modifiée<sup>27</sup>. Le budget n'est donc pas un instrument parfait pour atteindre les objectifs du Pacte ex post. Par exemple, en Espagne, en Grèce et au Portugal, les montants à payer et les arriérés dus aux fournisseurs n'ayant pas été maîtrisés ni comptabilisés, il a été nécessaire d'apporter d'importantes révisions ex post aux déficits budgétaires initialement soumis à la Commission européenne. Comme indiqué dans l'encadré 7, la volonté d'accroître la transparence et la responsabilisation au niveau national a amené un certain nombre de pays à harmoniser leurs normes de présentation de l'information dans les budgets, les statistiques et les comptes.

---

<sup>26</sup> Le Danemark et le Royaume-Uni sont les seuls des 27 États membres de l'UE préparant leurs budgets sur la base des droits constatés. L'Autriche adoptera ce système à compter de 2013.

<sup>27</sup> Dans le cadre du Pacte de stabilité et de croissance, le déficit est mesuré sur la base des droits constatés, bien que le coût de l'acquisition d'actifs non financiers soit enregistré en tant que dépenses l'année de l'acquisition au lieu d'être réparti sur la durée de vie des actifs.

### **Encadré 7. Alignement des documents établis pour rendre compte de la situation en Australie, en Nouvelle-Zélande et au Royaume-Uni**

Dans de nombreux pays, les différents documents budgétaires, tels que les budgets, les lois d'affectation, les rapports d'exécution du budget, les statistiques financières et les états financiers, sont préparés sur des bases différentes, ne couvrent pas les mêmes institutions et n'appliquent pas les mêmes normes comptables. Ces divergences tiennent au fait que ces documents sont souvent établis par des institutions différentes, à des fins et pour des auditoires différents, et suivent donc des directions différentes. Il peut donc être difficile de procéder à un examen approfondi du degré de correspondance entre les réalisations budgétaires et les crédits budgétaires initiaux et de déterminer si les réalisations sont conformes aux règles et aux stratégies budgétaires. Afin de pouvoir établir un tableau cohérent de la situation budgétaire à toutes les étapes du processus, un certain nombre de pays ont pris des mesures visant à harmoniser ou à aligner les bases sur lesquelles les informations sont présentées dans les différents documents établis pour rendre compte de la situation.

En Australie, l'un des principaux documents établis ex post pour rendre compte de la situation budgétaire est le «Final Budget Outcome», qui est publié dans les trois mois suivant la fin de l'exercice. Ce document est préparé sur la même base que le budget et sa mise à jour à mi-parcours, et présente une comparaison directe des réalisations et des montants inscrits au budget, aussi bien en ce qui concerne les flux (recettes, dépenses et soldes) que pour les stocks (encours net de la dette et valeur financière nette) en expliquant tous les écarts importants. Il présente également des comparaisons directes avec les états financiers du secteur des administrations publiques ainsi que ceux des secteurs des entreprises publiques non financières et financières. Toutes les informations budgétaires sont présentées sur la base des mêmes normes, qui cadrent pour l'essentiel avec celles du *MSFP 2001*, à quelques exceptions près qui tiennent à l'application des normes comptables australiennes (Australian Accounting Standards, qui sont essentiellement les IFRS). Si cette manière de procéder introduit certaines disparités avec les rapports statistiques, des informations sont communiquées sur toutes les divergences et sur leurs raisons d'être.

La Nouvelle-Zélande soumet son rapport annuel vérifié trois mois après la fin de l'exercice. Ce rapport contient une comparaison détaillée des montants inscrits au budget et des résultats obtenus, ainsi qu'une analyse succincte des principaux écarts et une description des progrès accomplis par les pouvoirs publics dans l'application de la stratégie budgétaire, telle que présentée dans le rapport de stratégie budgétaire (établi avant le budget). Les budgets et les prévisions sont préparés sur la même base comptable (essentiellement IFRS) que les comptes. Les prévisions sont également établies conformément aux normes comptables de la Nouvelle-Zélande qui disposent, entre autres, que les prévisions doivent être préparées conformément à des règles comptables qui s'appliqueront aux rapports rétrospectifs et sur la base d'hypothèses «raisonnables et justifiables», cohérentes et publiées.

Le Royaume-Uni s'est également efforcé d'améliorer la cohérence des informations financières présentées ex ante et ex post dans le cadre de son projet d'alignement qui vise à produire un ensemble plus cohérent de budgets, de statistiques et de comptes à l'horizon de juin 2012. Les autorités du Royaume-Uni préparaient auparavant leur budget sur une base, soumettaient au Parlement pour approbation des estimations des dépenses établies sur une autre base et produisaient des comptes de ressources en fin d'exercice sur encore une autre base. Il existait donc un grave manque de concordance entre les informations des trois documents préparés pour rendre compte de la situation, représentant globalement environ 4 % du PIB. Le projet d'alignement a permis d'établir une ligne de visée claire pour assurer la compatibilité des documents, réduire les écarts et faire mieux concorder les différents éléments aux normes IFRS.

**36. Les disparités mentionnées précédemment sont en partie imputables aux différences entre les normes de présentation de l'information suivies pour les différents**

**documents établis pour rendre compte de la situation**<sup>28</sup>. Les problèmes de transparence engendrés par ces divergences sont devenus de plus en plus manifestes à la suite de la crise, en particulier en ce qui concerne les disparités dans :

- **La couverture institutionnelle.** les budgets ne couvrent généralement que les institutions qualifiées de budgétaires dans la constitution nationale ou la loi organique portant loi de finances. Les normes statistiques concernent toutes les institutions qui sont considérées participer à des activités non marchandes, soit une catégorie généralement plus large que celle constituée uniquement par les entités prises en compte dans le budget de l'administration centrale. Les normes comptables exigent également la consolidation des données de toutes les entités considérées être contrôlées par l'État, groupe encore plus vaste puisqu'il comprend les sociétés publiques. Cela signifie que les données des institutions financières acquises par les administrations publiques par suite de la crise ne sont, en général, pas consolidées avec les données relatives au reste des administrations publiques dans les budgets ou dans les statistiques sur la base des normes applicables. Les répercussions budgétaires de toute modification de la position financière de ces institutions pour le secteur public au sens large ne seront donc intégralement saisies, pour autant qu'elles le soient, que dans les comptes ex post.
- **L'enregistrement des transactions.** Les budgets sont essentiellement préparés sur la base caisse, tandis que les comptes et les statistiques sont, de plus en plus, établies sur la base des droits constatés. Outre le problème posé par les arriérés de dépenses examiné précédemment, ce manque de concordance peut également aboutir à la constitution de provisions insuffisantes pour couvrir la totalité des coûts à long terme des décisions prises par les autorités publiques. Par exemple, aux États-Unis, le poste des dépenses budgétaires de l'administration fédérale établies sur la base caisse comprend un montant de 128 milliards de dollars, en moyenne, pour les paiements au titre des pension et autres prestations dues aux anciens employés fédéraux, mais ne comprend pas un montant supplémentaire de 257 milliards de dollars correspondant à l'augmentation annuelle moyenne des engagements au titre de ces pensions et autres prestations, qui se sont chiffrées à 5,8 billions de dollars (38,2 % du PIB) en 2011<sup>29</sup>.
- **Le traitement des gains et des pertes figurant au bilan.** Quelques pays seulement exigent que des provisions explicites soient constituées dans les budgets au titre de la dépréciation, des moins-values et autres modifications de la valeur des actifs et

---

<sup>28</sup> Les documents établis pour rendre compte de la situation sont les documents de stratégie budgétaire, le document du budget annuel, les documents de statistiques budgétaires publiés durant l'exercice et à la clôture de celui-ci et les comptes établis en cours et en fin d'exercice.

<sup>29</sup> Voir Office of Management and Budget (2012) ; et US Treasury (2012).

passifs<sup>30</sup>. Les pays qui se conforment pleinement aux directives du *MSFP 2001* pour établir leurs statistiques budgétaires ou aux normes IPSAS pour établir leurs comptes devraient prendre en compte les gains et les pertes au titre des actifs et passifs des administrations publiques dans leurs comptes définitifs et, en application des normes IPSAS, dans le solde budgétaire et, de fait, cette pratique se généralise. Il est toutefois important, étant donné l'accroissement rapide des bilans du secteur public lié à la crise, que les autorités nationales prennent dûment en compte les variations, potentiellement importantes, de la valeur des actifs et passifs que les administrations publiques viennent d'acquérir lorsqu'elles établissent les orientations budgétaires à long terme dans le budget lui-même<sup>31</sup>.

**37. Les organismes internationaux de normalisation (comme l'ONU, le FMI, Eurostat et IPSASB) devraient s'employer à harmoniser les normes de présentation de l'information dans les budgets, les statistiques et les comptes.** Il est nécessaire d'aligner les directives portant sur la couverture des institutions pour favoriser l'adoption d'un champ institutionnel plus vaste et cohérent dans tous les documents établis pour rendre compte de la situation des finances publiques. Les normes relatives aux prévisions budgétaires doivent couvrir la préparation de prévisions aussi bien sur la base caisse que sur la base des droits constatés, y compris des bilans prévisionnels, pour donner une image claire des besoins de financement des administrations publiques et permettre d'effectuer des comparaisons directes avec les statistiques budgétaires et les comptes définitifs établis sur la base des droits constatés. Le traitement des passifs conditionnels et des plus et moins-values doit être mieux harmonisé dans les budgets, les statistiques et les comptes afin que l'enregistrement de ces variations de bilan ne surprennent pas de manière systématique les responsables de la politique de finances publiques et les observateurs a posteriori. À l'évidence, il ne sera possible de pouvoir comparer intégralement les données budgétaires prospectives et rétrospectives d'un pays que lorsque les normes et les systèmes utilisés par celui-ci pour générer les données auront été alignés ou intégrés. Aux fins de l'analyse de cette question, le FAD préparera, en consultation avec le STA, une note de synthèse sur l'intégration de la présentation des informations sur les finances publiques dans les budgets, les rapports statistiques et les états financiers.

---

<sup>30</sup> Australie, Islande, Nouvelle-Zélande, et Royaume-Uni.

<sup>31</sup> Cela ne signifie pas nécessairement que toutes ces modifications doivent être prises en compte dans le cadre de la détermination du déficit dans les budgets ou les rapports ex post ou que les pouvoirs publics doivent modifier les paramètres de la politique budgétaire par suite de fluctuations de courte durée de la valeur de leurs actifs et de leurs passifs. Par exemple, le *MSFP 2001* établit une distinction entre les variations de la valeur nette dues à des transactions et celles qui résultent de gains et de pertes de détention.

## V. RENFORCEMENT DU SUIVI DE LA TRANSPARENCE BUDGETAIRE ET DES INCITATIONS CORRESPONDANTES

38. **Pour promouvoir une plus grande transparence des finances publiques, il faut non seulement des normes claires de présentation de l'information mais aussi des systèmes efficaces de suivi et de contrôle du respect de ces normes.** Des pressions en faveur d'une diffusion plus large des informations sur les finances publiques peuvent être exercées par : a) des institutions nationales comme les parlements, les institutions supérieures de contrôle, les instituts nationaux de statistique, des organismes financiers indépendants et des organisations professionnelles et civiques ; b) des institutions régionales comme les unions régionales, les dispositifs de coopération monétaire et des organismes statistiques ; et c) des institutions internationales comme le FMI, la Banque mondiale et l'OCDE, des organismes internationaux de normalisation comme l'IFAC, l'IPSASB et l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI) ainsi que des groupes de la société civile comme IBP et la nouvelle Initiative mondiale pour la transparence des finances publiques (GIFT)<sup>32</sup>. Cette section examine l'efficacité du suivi de la transparence des finances publiques et de l'application des normes à ces trois niveaux et présente des recommandations pour accroître leur impact.

### A. Suivi national et régional de la transparence

39. **Les pressions en faveur d'une plus grande transparence des finances publiques émanent généralement des institutions nationales.** Dans presque tous les pays, la constitution confère au parlement, en sa qualité de représentant des contribuables, le droit et la responsabilité de tenir les administrations publiques comptables de l'utilisation de l'argent des citoyens. Le parlement bénéficie généralement, à cette fin, de l'appui des institutions supérieures de contrôle (ISC) et des instituts nationaux de statistique. Depuis quelque temps, la prolifération de règles budgétaires et de lois en matière de responsabilité encourage la constitution d'organismes financiers indépendants qui présentent l'opinion d'experts externes sur les prévisions, les politiques et les résultats budgétaires de l'État. Enfin, les organismes professionnels nationaux tels que les instituts agréés d'experts comptables et de vérificateurs des comptes font également fortement pression pour améliorer les pratiques de présentation de l'information des administrations publiques (encadré 8).

---

<sup>32</sup> L'INTOSAI, organisation faîtière de la communauté des institutions supérieures de contrôle des finances publiques, vise à promouvoir la génération et le transfert de connaissances, à améliorer les pratiques de contrôle des finances publiques dans le monde entier et à renforcer les capacités professionnelles, le statut et l'influence des institutions supérieures de contrôle (ISC) qui sont ses membres. GIFT est un réseau réunissant de multiples parties prenantes qui s'emploie à promouvoir et à institutionnaliser des normes mondiales et à améliorer systématiquement la transparence des finances publiques la participation et la responsabilisation dans différents pays.

40. **Si le rôle joué par les instances législatives dans le cadre de la formulation des politiques budgétaires s'est accru au cours des dernières années, beaucoup d'entre elles continuent de ne pas avoir les informations, le temps et les pouvoirs nécessaires pour tenir les administrations publiques comptables de leurs actions.** Parmi les réformes récemment menées dans ce domaine figurent : i) l'octroi aux instances législatives d'une plus grande influence dans le cadre de la formulation de la politique budgétaire ; ii) une plus grande participation de ces instances aux décisions de politique budgétaire ; iii) l'amélioration de l'appui analytique fourni par les offices parlementaires chargés des questions budgétaires ; et iv) l'amélioration des informations et le renforcement des contrôles sur l'exécution du budget. Les progrès en ces domaines sont toutefois lents, en particulier dans les pays autres que les pays avancés. Selon la dernière enquête de l'OBI, dans seulement 45 % des pays, le parlement a la possibilité d'examiner à l'avance le cadre de la politique budgétaire à moyen terme sur la base duquel est préparé le budget annuel. La situation est relativement plus favorable dans les pays avancés, puisque les parlements de 26 de ces 30 pays obtiennent un rapport préalablement à l'établissement du budget (OCDE, 2007). Par ailleurs, lorsque le budget annuel est soumis aux fins d'examen et d'approbation, les instances législatives n'ont pas toujours le temps et les ressources nécessaires pour l'examiner de manière approfondie. Dans de plus de 30 % des pays, les instances législatives ont moins de six semaines pour examiner et approuver le budget national avant le début de l'exercice, alors que les directives du FMI et de l'OCDE prescrivent un délai de trois mois (IBP, 2010).

41. **Les ISC jouent également un rôle essentiel en examinant attentivement les informations sur les finances publiques communiquées par les autorités, mais elles ne sont pas toujours pleinement habilitées à s'acquitter de leurs obligations.** Selon l'OBS, environ 80 % des ISC sont légalement, financièrement et opérationnellement indépendantes de l'État. Toutefois, plus de la moitié des rapports de contrôle des comptes annuels des pays ne sont pas publiés ou bien ne le sont qu'avec au moins un an plus tard — ce qui réduit grandement leur intérêt. Qui plus est, selon une enquête non publiée menée par le FMI auprès des institutions budgétaires d'une cinquantaine de pays, dans un tiers de ces pays, le vérificateur général des comptes n'est pas tenu d'émettre une opinion pour indiquer si les comptes publics reflètent ou non fidèlement la position financière des administrations publiques. Enfin, même lorsque le vérificateur général des comptes détecte des irrégularités comptables ou autres, les autorités ne sont obligées de faire rapport au Parlement et au public sur les mesures qui pourront être prises pour remédier à ces irrégularités que dans moins d'un tiers des pays (IBP, 2010).



### **Encadré 8. Contribution des institutions nationales à la promotion de la transparence des finances publiques**

Les **instances législatives** jouent un rôle central pendant tout le cycle de gestion des finances publiques, du stade de l'examen ex ante et de l'approbation de la stratégie de finances publiques du budget de l'État, à celui du suivi et de l'ajustement en cours d'exercice des crédits budgétaires, puis à celui de l'examen ex post de l'utilisation des ressources publiques et de la suite donnée aux conclusions des organes nationaux de contrôle des comptes. Elles s'acquittent souvent de ces fonctions par l'intermédiaire de différents comités et organes parlementaires tels que les commissions budgétaires, des finances et des comptes publics et des bureaux parlementaires chargés du budget. En France, les commissions des finances de l'Assemblée et du Sénat ont été les principaux moteurs de la loi organique relative aux lois de finances de 2001 qui a donné lieu à un renforcement des règles budgétaires et comptables dans le but d'accroître la transparence des finances publiques à tous les stades du cycle de gestion financière.

Les **institutions supérieures de contrôle (ISC)** jouent un rôle crucial en recensant les carences au niveau de la qualité et de la fiabilité des comptes publics et des informations financières produites par les administrations publiques. Le contrôle externe exercé par une ISC offre un moyen essentiel aux instances législatives de procéder, au nom des contribuables, à un examen approfondi de la manière dont les administrations publiques utilisent les fonds qui leur ont été votés. Bien que la plupart des ISC aient pour principale responsabilité de procéder au contrôle des informations communiquées dans les états financiers des administrations publiques, certaines de ces institutions ont pris des mesures pour améliorer la compréhension et la supervision des expositions financières de plus vaste portée de ces administrations. Par exemple, l'Australian National Audit Office a récemment procédé à un examen des garanties publiques, des indemnités et des lettres de confort dans le but d'évaluer l'ampleur des engagements des administrations publiques, la qualité des modalités de suivi, de gestion et de présentation de l'information, ainsi les améliorations devant être apportées à la supervision et à la divulgation de ces passifs conditionnels<sup>1</sup>.

Les **instituts nationaux de statistique** sont des sources essentielles de statistiques budgétaires fiables en cours d'exercice et annuelles. Bien que leurs rôles et responsabilités varient selon les pays, il importe qu'elles soient indépendantes sur le plan institutionnel et opérationnel pour pouvoir vérifier (en l'absence de toute ingérence politique) l'exhaustivité, la qualité et la fiabilité des données budgétaires produites par les administrations publiques. Le principe de l'indépendance professionnelle des instituts nationaux de statistique a, par exemple, été mis en relief par le Parlement européen et par le Conseil de l'Union européenne dans le cadre de leurs propositions législatives sur le renforcement de la gouvernance économique qui sont entrés en vigueur en décembre 2011<sup>2/</sup>.

Des **organismes financiers indépendants** ont été créés dans un nombre de plus en plus important de pays au cours des dernières années dans le but de fournir une opinion indépendante de la fiabilité des prévisions budgétaires et de la viabilité des politiques et des résultats budgétaires. Ils peuvent également mener les efforts d'amélioration des pratiques nationales en matière de transparence en matière de finances publiques. Par exemple, le Congressional Budget Office (CBO) aux États-Unis, a été le premier à établir des prévisions budgétaires à long terme et il publie maintenant une mise à jour annuelle de ses perspectives budgétaires.

Les **organes professionnels** de comptables et de vérificateurs des comptes publics jouent également un rôle important en améliorant les pratiques de présentation de l'information financière des administrations publiques et en assurant l'intégrité professionnelle des gestionnaires des finances publiques. C'est le cas en particulier dans des pays comme le Royaume-Uni où tous les directeurs financiers des ministères doivent être titulaires de diplômes de comptabilité et être membres agréés d'une association comptable professionnelle telle que le Chartered Institute of Public Finance Accountants (CIPFA).

1/ Voir "Fiscal Exposures : Implications for Debt Management and the Role for SAIs," Groupe de travail pour la dette publique de l'INTOSAI, février 2003.

2/Directive du Conseil de l'EU 2011/85/UE.

**42. Les citoyens, les groupes civiques et les marchés doivent également jouer un rôle crucial en tenant les administrations publiques comptables de l'emploi de leurs fonds et**

**en faisant pression pour améliorer la transparence.** Les citoyens ont besoin d'avoir accès à l'information pour pouvoir comprendre comment les autorités usent de leurs pouvoirs pour poursuivre la politique budgétaire. Le budget étant le principal instrument par le biais duquel celles-ci concrétisent leur politique, il importe qu'il soit compréhensible. Toutefois, seulement 21 % des pays publient actuellement un guide du citoyen pour le budget. Si les autorités de nombreux pays demandent aux organismes clés de leur faire part de suggestions concernant leurs priorités budgétaires, seulement 28 % des instances législatives organisent des audiences publiques pour donner aux citoyens la possibilité de témoigner sur les questions budgétaires. De fait, dans plus d'un tiers des pays, tous les entretiens entre les instances législatives et le pouvoir exécutif consacrés aux finances publiques se déroulent à huis clos (IBP, 2010). En tant que sources de recettes fiscales et de financements pour l'État, les marchés peuvent également exercer d'importantes pressions en vue de l'amélioration de la transparence des finances publiques. Toutefois, selon les groupes de la société civile, les entreprises et d'autres parties prenantes, l'absence de données internationales facilement accessibles sur les pratiques en matière de transparence budgétaire font obstacle aux efforts déployés au plan national et international pour promouvoir cet objectif<sup>33</sup>.

**43. Les organisations régionales contribuent de plus en plus à l'harmonisation des pratiques de présentation de l'information budgétaire et à l'application des normes de transparence dans leurs États membres.** Ces efforts d'harmonisation régionale sont souvent très importants dans les unions monétaires, qui ont besoin d'obtenir de leurs membres des données budgétaires actuelles, fiables et comparables pour pouvoir suivre et faire respecter les critères de convergence budgétaire à l'échelle régionale. Eurostat a été le moteur de la normalisation de la présentation des informations budgétaires dans les États membres de l'Union européenne grâce à la formulation du système européen de comptes (SEC) et à la poursuite d'activités d'harmonisation des méthodes statistiques nationales dans toute la région. Eurostat a également pour mission d'évaluer la qualité et la fiabilité des données budgétaires déclarées par les États membres de l'UE à la Commission européenne pour s'assurer du respect des limites énoncées dans le Pacte de stabilité et de croissance. En Afrique, l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) et la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC) ont aussi catalysé le processus de mise à niveau et d'harmonisation des pratiques de présentation d'informations sur les finances publiques dans leur pays membres.

## **B. Suivi international de la transparence**

**44. Le RONC sur la transparence budgétaire du FMI, formulé en 1999, est le principal outil d'évaluation du degré d'ouverture des institutions nationales dans le cadre de la prise de décisions budgétaires et de la transparence des pratiques de présentation de l'information sur les finances publiques.** Le cadre d'évaluation des RONC

---

<sup>33</sup> Voir [Petrie \(2003\)](#) pour un examen de cette question.

de finances publiques est fondé sur le Code des bonnes pratiques en matière de transparence des finances publiques du FMI, qui a été mis à jour en 2007 sur la base des évaluations de l'observation par les pays des bonnes pratiques énoncées dans la version antérieure du Code<sup>34</sup>. La version révisée du Code reprend les quatre grands principes initiaux de la transparence des finances publiques : 1) une définition claire des rôles et des responsabilités ; 2) la transparence des procédures budgétaires ; 3) l'accès du public à l'information ; et 4) les garanties d'intégrité. Il présente aussi de nouvelles bonnes pratiques et élargit le champ d'application d'autres pratiques, notamment en ce qui concerne les dispositions contractuelles avec les sociétés privées, la publication d'un guide du budget pour les citoyens, les délais pour les consultations sur le budget et les modifications apportées aux législations et aux réglementations ; l'établissement de rapports périodiques sur les finances publiques à long terme ; et la transparence de la cession et de l'acquisition d'actifs publics. Le module des statistiques de finances publiques du RONC du FMI pour la communication des données complète le RONC des finances publiques en évaluant le respect par les pays des normes du FMI pour présentation de l'information statistique.

**45. Malgré ces améliorations, les résultats donnés par le recours aux RONC sur la transparence budgétaire pour déterminer les problèmes qui ont contribué à l'impact budgétaire de la récente crise, ou l'ont exacerbé, sont mitigés.** Neuf des 10 pays qui ont affiché les hausses les plus importantes des engagements publics durant la crise avaient fait l'objet d'un RONC au cours des huit années précédentes. Ces rapports notaient certains, mais pas la totalité, des problèmes majeurs de transparence mis en évidence par la crise (se reporter à l'Appendice II pour un examen résumé). Ils ont, en revanche, permis d'établir l'insuffisance du champ d'application des rapports budgétaires, l'absence de prévisions budgétaires à moyen terme et les carences des contrôles de l'exécution budgétaire. Les rapports n'ont, dans l'ensemble, pas examiné des questions comme la nécessité de fonder l'analyse des risques budgétaires sur un éventail plus large de scénarios de production ou d'améliorer la surveillance de l'exposition aux risques posés par le secteur financier. Même lorsque les rapports ont permis de détecter des défaillances, ils n'ont généralement pas donné lieu à la quantification de leur gravité et ils n'ont pas toujours fait ressortir leur importance dans la présentation récapitulative des recommandations.

**46. Cette évaluation, ainsi que d'autres, du programme des RONC<sup>35</sup> font ressortir un certain nombre de problèmes dans la conception du RONC de finances publiques, qui pourraient avoir réduit son impact :**

- la même **méthodologie** est suivie dans tous les cas et ne prend pas en compte les différents niveaux de capacités institutionnelles et de développement économique. Il

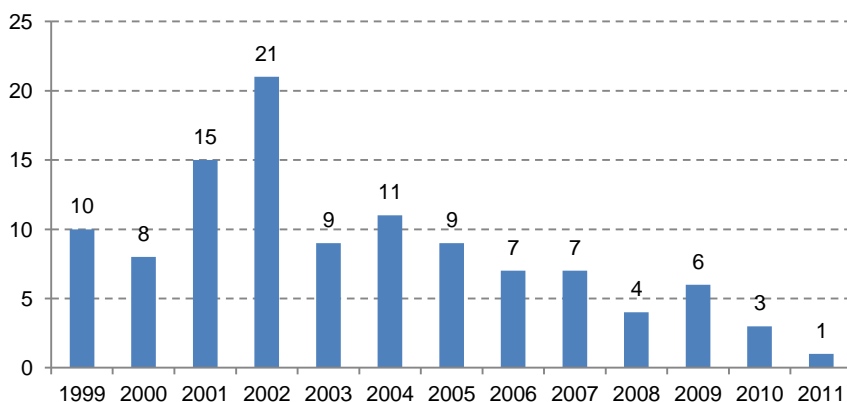
<sup>34</sup> La version révisée du *Code* a été établie compte tenu des suggestions formulées par le public les autorités nationales, les organismes de développement et les organisations non gouvernementales dont les activités portent sur la transparence budgétaire.

<sup>35</sup> Voir Petrie (2003), et [IMF \(2011a\)](#).

est donc difficile aux pays qui se conforment moins aux normes et aux codes que les autres de se fonder sur le RONC pour établir l'ordre des réformes qu'ils doivent mener pour abandonner leurs pratiques actuelles au profit des meilleures pratiques énoncées dans le Code et dans le Manuel ;

- l'**évaluation** accorde la même importance au respect de tous les éléments du Code et vise davantage à vérifier l'existence d'institutions formelles qu'à valider la qualité de leurs produits. L'évaluation a donc un caractère d'exercice formel, et peut ne pas permettre de relever des exemples de pratiques informelles bonnes et mauvaises ni de faire la différence entre des carences plus ou moins graves quant à leur conséquences sur la qualité de l'information publiée ;
- Si les **rapports** présentent généralement les résultats de l'évaluation de manière exhaustive et en termes qualitatifs, ils ne récapitulent pas de manière claire et accessible les résultats affichés par un pays non seulement en ce qui concerne l'application des normes absolues énoncées dans le Code mais aussi par rapport à d'autres groupes de pays comparables ; et
- les **recommandations** ne sont pas toujours intégrées dans les consultations au titre de l'Article IV et prises en compte dans les activités de surveillance, et les pays eux-mêmes ne prennent pas toujours de mesures pour y donner suite. Elles sont néanmoins souvent prises en compte dans le cadre de la détermination de la conditionnalité structurelle des pays bénéficiant de programmes du FMI.

47. **Après avoir atteint un niveau record en 2002, le nombre de RONC de finances publiques établis chaque année diminue fortement depuis quelques années.** Différents facteurs expliquent la réduction du nombre de RONC de finances publiques. Premièrement, de nombreux pays ont fait l'objet d'une évaluation initiale et il ne semble pas qu'une mise à jour présente un grand intérêt en l'absence de réforme notable ou de modification de la norme RONC elle-même. Deuxièmement, comme indiqué précédemment, les RONC de finances publiques ne permettent pas de présenter une évaluation graduée de la conformité aux meilleures pratiques internationales, de sorte qu'il est difficile aux pays à faible revenu et à revenu intermédiaire de se fonder sur des évaluations répétées pour pouvoir suivre les progrès accomplis dans le cadre de leurs efforts de réforme. Troisièmement, il n'existe pas de lien explicite entre les RONC de finances publiques et l'accès aux financements du FMI ou d'autres financements extérieurs publics. Enfin, les ressources affectées à la production des RONC ont diminué, notamment par suite de la compression des effectifs du FMI en 2008.

**Graphique 11. Nombre de RONC de finances publiques<sup>1/</sup>**

Source : FMI (2011c).

<sup>1/</sup> Le nombre de RONC comprend les rapports de base et les mises à jour.

48. **Afin de remédier à ces carences des évaluations de la transparence des finances publiques, il faudra prendre des mesures pour :** a) renforcer les institutions nationales et régionales ayant pour vocation de promouvoir la transparence des finances publiques ; b) mettre à jour le Code de bonnes pratiques en matière de transparence des finances publiques et le Manuel du FMI et renforcer les relations entre le Fonds et d'autres instances internationales de normalisation ; et c) adopter une démarche plus progressive, accessible et fondée sur les risques pour les évaluations par le FMI des pratiques en matière de transparence des finances publiques.

### **C. Renforcement des institutions nationales et régionales chargées de promouvoir la transparence des finances publiques**

49. **L'efficacité avec laquelle les institutions nationales favorisent l'amélioration de la transparence des finances publiques dépend de leur statut juridique, de leurs ressources de leurs capacités.** Pour remplir leurs fonctions, les institutions de vérification des comptes, les instituts de statistique, les organismes financiers indépendants doivent :

- **être indépendantes des administrations publiques sur le plan institutionnel.** Pour cela, ces institutions doivent être établies dans la constitution ou dans la législation primaire. Leurs directeurs doivent être choisis sur la base de leur compétence professionnelle, nommés une période déterminée par les instances législatives ou en accord avec ces dernières et ne pouvoir être relevés de leurs fonctions qu'en cas de faute grave. Ces institutions doivent être assurées de pouvoir financer leur budget à moyen terme et être à l'abri de toute ingérence du pouvoir exécutif. Enfin, elles doivent faire directement rapport aux instances législatives et au public sans passer par l'exécutif ;
- **avoir un rôle bien défini dans le cycle de gestion des finances publiques.** Les ISC doivent être tenues d'exprimer un avis officiel au Parlement sur les résultats de la

vérification des comptes publics ; les responsabilités des instituts de statistique et les procédures qu'ils suivent pour produire et diffuser les statistiques de finances publiques doivent être publiées ; la mission des commissions budgétaires en ce qui concerne les analyses ex ante et ex post des résultats budgétaires doivent être précisément définie ; et les organes professionnels doivent contribuer à la certification des qualifications des comptables publics ; et

- **être investis des pouvoirs officiels requis pour amener les autorités à rendre compte de leurs opérations.** Les autorités devraient : i) être tenues de témoigner devant une commission parlementaire des finances chaque fois qu'il le leur est demandé ; ii) être tenues d'apporter une réponse aux recommandations formulées par le vérificateur général des comptes dans des délais adéquats ; iii) être tenues de communiquer aux instituts de statistique les données nécessaires sur les activités des administrations publiques ; iv) accepter le verdict de la commission des finances sur leurs résultats dans le domaine des finances publiques ; et v) veiller à ce que les agents chargés des finances aient les compétences professionnelles requises et fassent preuve d'intégrité dans l'exercice de leurs fonctions.

50. **Dans le cadre de ses activités de renforcement des capacités, le FMI peut aider les pays à promouvoir des institutions nationales solides et indépendantes pour favoriser la transparence des finances publiques.** Ces institutions sont, notamment, les organismes financiers indépendants, les commissions parlementaires chargées des questions budgétaires et des comptes, les instituts nationaux de statistique et des institutions supérieures de vérification des comptes. L'assistance technique dans le domaine des finances publiques concerne généralement le ministère des Finances parce qu'il est le principal organisme chargé de la gestion des finances publiques. On pourrait toutefois faire valoir l'intérêt d'orienter davantage les missions d'assistance technique et d'autres activités de renforcement des capacités pertinentes dans le domaine budgétaire vers les institutions chargées de tenir les administrations publiques comptables de la transparence des finances publiques. Le FAD examinera la possibilité d'élargir l'éventail de ses contacts, la portée de ses missions et le portefeuille de compétences requises pour couvrir les activités de ces importantes institutions et il s'efforcera de trouver des ressources extérieures et de réaffecter des ressources internes au profit de ces activités.

51. **Les institutions régionales peuvent contribuer à améliorer la transparence, en particulier lorsque leurs efforts concernent l'amélioration des pratiques de gestion financière de leurs membres.** Parce qu'elles savent que l'efficacité de la surveillance budgétaire menée à l'échelle régionale dépend de la qualité des systèmes de budgétisation et de comptabilité de leurs États membres, l'UE, l'UEMOA et la CEMAC ont adopté certaines formes de directives régionales concernant les cadres budgétaires. Ces directives ont pour objet d'harmoniser la législation régissant les systèmes budgétaires, la nomenclature

budgétaire, le plan comptable et le format des rapports budgétaires de leurs pays membres<sup>36</sup>. Ces unions régionales ont également mis en place des comités internationaux chargés de surveiller l'application de ces directives par les pays. Pour assurer la poursuite intégrale de ces réformes, il faudra que les États membres déploient des efforts concertés et soutenus ; c'est pourquoi les pays membres de l'UEMOA et de la CEMAC ont entre sept et dix ans pour apporter les modifications requises. Les services du FMI fournissent une assistance technique à un certain nombre d'institutions régionales, parmi lesquels l'UEMOA, la CEMAC et la communauté de l'Afrique de l'Est, pour les aider à améliorer les pratiques de présentation de l'information sur les finances publiques dans leur pays membres.

#### **D. Mises à jour du Code et du Manuel du FMI sur la transparence en matière de finances publiques**

**52. Le Code des bonnes pratiques et le Manuel sur la transparence des finances publiques doivent être révisés de manière à prendre en compte l'évolution de normes particulières proposées dans la section III.** Il importe, entre autres, que le Code et le Manuel :

- accordent une plus grande place au secteur public consolidé qui est l'unité d'analyse des finances publiques la plus large ;
- se réfèrent de manière plus systématique aux normes internationales de présentation de l'information pertinentes, le cas échéant ;
- exigent une définition précise du pouvoir des administrations publiques d'émettre des garanties et de conclure des contrats de PPP dans les lois organiques des lois de finances ;
- encouragent la publication d'une série complète de comptes, et notamment de bilans complets couvrant toute la gamme des actifs et des passifs financiers et, à terme, non financiers<sup>37</sup> ;
- incluent de nouvelles normes pour la réalisation des prévisions budgétaires, l'établissement du budget et la présentation d'informations sur les risques budgétaires ;
- encouragent la présentation des informations sur les finances des administrations publiques sur une base mensuelle, en particulier dans les pays dotés d'une règle

<sup>36</sup> Voir les Directives 1, 2, 3, 4, et 5/2008 de la CEMAC ; les Directives 1, 6, 7, 8, 9 et 10/2009 de l'UEMOA ; et la Directive du Conseil de l'EU 2011/85/UE.

<sup>37</sup> Lorsqu'une norme différente existe déjà (comme le SGDD, la NSDD et la NSDD Plus pour la présentation de données statistiques), le Code et le Manuel s'efforceront de s'aligner sur ces références.

budgétaire pour les administrations publiques, ainsi que la publication d'états financiers vérifiés en fin d'exercice dans un délai de six mois ;

- encouragent l'alignement des normes de présentation de l'information utilisées pour les budgets, les statistiques et les comptes et la présentation des écarts restant dans des tableaux de rapprochement ; et
- veillent à ce que les institutions extérieures de contrôle et les citoyens aient les informations nécessaires pour tenir les administrations publiques comptables de leurs actions.

53. **Le Code et le Manuel révisés devront aussi indiquer, pour chaque pratique, ce que sont la pratique de base, la bonne pratique et la meilleure pratique.** Tous les pays disposeront ainsi de repères qui leur permettront de progresser par étapes en vue, à terme, de pleinement respecter les normes internationales ; dans ce cadre, pour chaque pratique énoncée dans le Code :

- les **pratiques de base** correspondront aux pratiques que peuvent, au minimum, appliquer tous les pays ;
- les **bonnes pratiques** seront des pratiques dont l'application nécessitera des capacités institutionnelles, humaines et technologiques plus développées ; et
- les **meilleures pratiques** permettront de pleinement respecter les normes internationales pertinentes et d'appliquer les méthodes les plus perfectionnées<sup>38</sup>.

Comme indiqué ci-après, ce Code et ce Manuel plus différenciés permettront également de procéder à des évaluations plus transparentes, accessible et comparables au plan international du degré de transparence des finances publiques d'un pays. Lorsqu'ils procéderont à la révision du Code, du Manuel et des RONC sur la transparence des finances publiques, les services du FMI s'efforceront d'exploiter les synergies générées par l'examen dont le PEFA fait actuellement l'objet de manière à alléger la charge imposée par ces évaluations sur les autorités nationales. Le FAD a l'intention de tenir des consultations avec les parties prenantes extérieures sur les révisions qui seront apportées au Code et au Manuel.

54. **Le FMI devrait également continuer de resserrer ses relations avec d'autres organisations internationales, organismes professionnels et organisations volontaires poursuivant des activités de normalisation.** Il serait possible, à cette fin, d'établir un lien plus explicite dans les versions révisées du Code et du RONC avec le respect des normes

---

<sup>38</sup> Par exemple, en ce qui concerne la couverture institutionnelle des rapports budgétaires, la pratique de base consistera à couvrir l'administration centrale, une bonne pratique consistera à couvrir les administrations publiques (et leurs sous-secteurs) tandis que la meilleure pratique consistera à couvrir le secteur public (et ses sous-secteurs).



internationales pertinentes dans le domaine de l'établissement du budget, des statistiques, de la comptabilité et de la vérification des comptes. Le FMI est en outre particulièrement bien placé pour renforcer la coordination des activités des organismes de normalisation, les organismes professionnels et les groupes de la société civile dans le domaine de la présentation d'informations sur les finances publiques en collaborant plus régulièrement et plus étroitement avec ces différentes entités. Cette collaboration, fondée sur l'Initiative sur les lacunes en matière de données du G-20/CMFI, aurait pour objet : i) de promouvoir l'alignement des normes internationales de présentation de l'information ; ii) de recenser toutes les lacunes de l'architecture des normes de transparence des finances publiques et de prendre des mesures pour y remédier ; iii) d'examiner les progrès accomplis dans l'application de ces normes ; et iv) d'établir les priorités d'assistance technique et les possibilités d'assistance mutuelle dans le domaine de la présentation d'informations budgétaires. Pour pouvoir assumer cette fonction de coordination, le FMI devra jouer un rôle plus actif dans le cadre des principaux organismes de normalisation comme l'IPSASB. Les membres des services du Fonds devront aussi continuer de participer activement aux initiatives menées par différentes parties prenantes et aux activités des groupes de la société civile menée dans le domaine de la transparence des finances publiques

#### **E. Amélioration de l'efficacité du suivi multilatéral de la transparence budgétaire**

**55. L'efficacité des évaluations par le FMI des pratiques nationales en matière de transparence des finances publiques doit également être améliorée.** Il est notamment nécessaire de renforcer le RONC, qui doit cesser d'être un exercice purement formel, pour privilégier une évaluation plus ciblée et fondée de la qualité de l'information budgétaire publiée. Le RONC révisé permettra alors déterminer, dans un domaine donné, non seulement si les institutions officielles se conforment, en principe, aux dispositions du Code, mais aussi si les pratiques suivies pour présenter l'information budgétaire donnent une image fidèle de la situation réelle des finances publiques. À cette fin, il visera à évaluer les conséquences de toute absence de conformité aux dispositions du Code et leurs répercussions sur la fiabilité des informations publiées sur la situation des comptes budgétaires. Plus précisément, la nouvelle version du RONC des finances publiques :

- **permettra de procéder à des évaluations plus modulaires dans les principaux domaines qui sont sources de risques budgétaires, ainsi que le recommandent l'Examen 2011 des normes et des codes et l'Examen triennal de la surveillance<sup>39</sup>.** Au lieu d'accorder la même importance à tous les éléments du Code, ces évaluations ciblées privilégieront certains domaines d'activité (comme la supervision des sociétés

---

<sup>39</sup> [FMI \(2011b\)](#). Le document du Conseil concernant l'examen 2011 des normes et des codes recommandait d'utiliser la méthode des RONC ciblés (actuellement employée pour les RONC relatifs au secteur financier) pour un plus large groupe de RONC.

publiques) ou certains aspects de la présentation de l'information et de la prise de décisions budgétaires (comme la divulgation et la gestion des risques budgétaires)<sup>40</sup> ;

- **présentera une analyse plus fonctionnelle de la qualité des pratiques de présentation de l'information budgétaire dans ces domaines.** Le RONC ne se bornera plus à vérifier si les législations, les réglementations et les documents en vigueur sont conformes au Code mais cherchera à déterminer si les données publiées par le pays sur les finances publiques fournissent aux responsables de l'action publique, aux citoyens et à la communauté internationale une image fidèle de la situation et des risques budgétaires et estimera, dans la mesure du possible, les répercussions budgétaires du non-respect des normes du Code. Il sera ainsi possible aux pays d'avoir une idée plus claire des sources et de l'ampleur des vulnérabilités structurelles des finances publiques et d'avoir une base d'analyse pour établir l'ordre de priorité des réformes axées sur la transparence ; et
- **présentera une évaluation des pratiques d'un pays plus modulée, se prêtant à l'établissement de comparaisons et d'un programme d'actions.** Au lieu de comparer les pratiques suivies par les pays aux normes correspondant aux meilleures pratiques, l'évaluation du nouveau RONC sera fondée sur la version révisée du Code qui établit une gradation entre les pratiques de base, les bonnes pratiques et les meilleures pratiques dans chaque domaine. Le rapport final du RONC présentera aux pays une description résumée plus accessible de leur performance dans les principaux domaines de la transparence et leur permettra de comparer leur situation à celle d'autres pays. Le RONC comprendra également un plan d'action établissant l'ordre des priorités des réformes à l'appui de la transparence des finances publiques pour permettre aux autorités, aux départements géographiques du FMI et au public de suivre les progrès accomplis au regard des principales recommandations.

56. **Il est également nécessaire d'améliorer la diffusion d'informations sur les pratiques en matière de transparence des finances publiques.** Des informations de base sur les pratiques nationales en matière de présentation de l'information budgétaire sont présentées dans différentes publications, notamment dans le Tableau d'affichage des normes de diffusion des données et dans l'Annuaire des statistiques de finances publiques du STA, la base de données de l'OCDE sur les pratiques budgétaires, les rapports RONC et PEFA, et l'Open Budget Survey de l'IBP. Il n'existe toutefois aucune source réunissant des informations sur les pratiques en matière de transparence des finances publiques dans tous les pays. Le FAD propose par conséquent d'établir une mise à jour régulière de ces pratiques en

---

<sup>40</sup> Les modules de la version révisée du RONC pourraient également servir de base à une évaluation du risque fiduciaire des pays souhaitant bénéficier des ressources du FMI, compte tenu des leçons tirées des opérations pilotes actuellement consacrées aux sauvegardes financières. Voir [FMI \(2012b\)](#).

présentant une série d'indicateurs de la transparence dans différents pays, qui serait également diffusée par voie électronique.

#### **F. Ressources nécessaires**

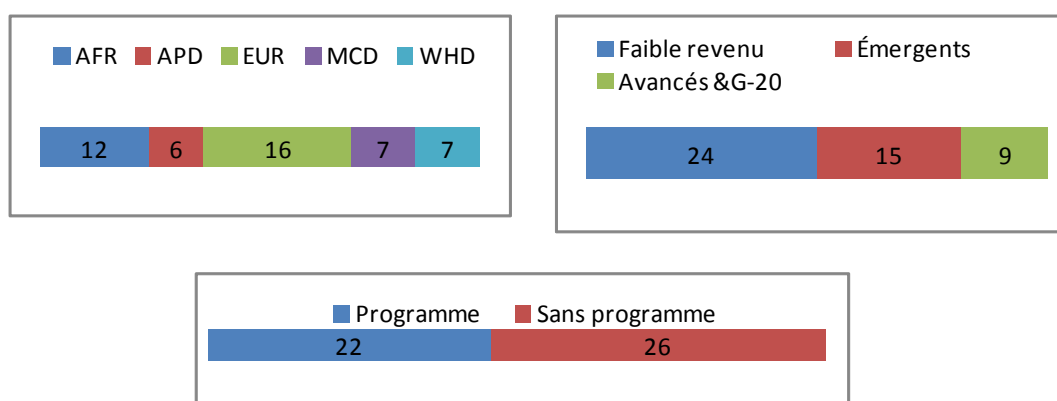
**57. Le coût des initiatives proposées peut être absorbé par le budget du FAD pour les trois prochains exercices.** Le plan d'activité du FAD pour les exercices 2013 – 15 comprend une allocation pour l'élaboration des politiques de transparence des finances publiques, qui servira à financer la révision du Code, du Manuel et du RONC. Le plan d'allocation des ressources du FAD pour les exercices 2013 –15 prévoit la réalisation de deux à trois RONC de finances publiques par exercice ; les ressources affectées à ce titre peuvent être utilisées pour financer des opérations pilotes dans le cadre des missions d'évaluation révisée de la transparence menées durant les exercices 2014 et 2015 dans des économies à faible revenu, des économies émergentes et des économies avancées. Les travaux relatifs aux différentes notes stratégiques et d'orientation et aux bases de données peuvent être financés au moyen des ressources disponibles pour la recherche et l'élaboration de politiques dans le domaine budgétaire.

## APPENDICE I. RESULTATS DE L'ENQUETE DU FAD SUR LA TRANSPARENCE ET LES RISQUES BUDGETAIRES

### G. Présentation générale des pays couverts par l'enquête

Une enquête sur la transparence et les risques budgétaires a été effectuée en janvier 2012 auprès des économistes du FAD chargés de 48 pays formant un groupe diversifié en termes de niveau de revenu, de région géographique et de relations avec le FMI (graphique A1). Il a été demandé à ces économistes de décrire la couverture institutionnelle des rapports budgétaires, de donner des détails sur la consolidation des données et le degré d'actualité de l'information présentée, d'indiquer les activités quasi-budgétaires, les incohérences au niveau des normes comptables et autres facteurs pouvant créer des disparités entre les données budgétaires et financières dans leurs pays d'affectation. Il leur a également été demandé d'indiquer les entités des administrations publiques et les activités financières dont la volatilité pouvait être la cause d'écarts entre les montants inscrits au budget et les réalisations budgétaires, et la mesure dans laquelle cette instabilité était un facteur de risque

**Graphique A1. Niveau de revenu, région et poursuite d'un programme du FMI des pays de l'échantillon**



## H. Couverture institutionnelle des données budgétaires

La **couverture institutionnelle** des données budgétaires reçues par les membres des services du FMI est indiquée dans le tableau A1 :

**Tableau A1. Couverture institutionnelle des données régulièrement publiées sur les flux budgétaires <sup>1/</sup>**

	Budget administration centrale	Fonds extrabudgétaires	Administ. régionales et locales	Sociétés publiques non financières	Sociétés publiques financières	Autres
<b>Par région</b>						
Afrique	100	25	25	0	0	0
Asie et Pacifique	100	17	67	0	0	17
Europe	100	38	94	25	25	13
Moyen-Orient et Asie Centrale	86	29	57	14	0	0
Amérique latine	86	14	29	57	14	14
<b>Par revenu</b>						
En développement	92	17	38	13	0	0
Émergent	100	38	75	13	19	0
Avancé ou G-20	100	38	88	50	25	0
<b>Tous pays</b>	<b>96</b>	<b>27</b>	<b>58</b>	<b>19</b>	<b>10</b>	<b>8</b>
dont, avec programme	95	36	59	14	5	0
dont, sans programme	96	19	58	23	15	15

<sup>1/</sup>Pourcentage de pays de l'échantillon pour lesquels il a été déterminé qu'une transaction ou une entité donnée pose un risque budgétaire.

## I. Degré d'actualité des données budgétaires

La périodicité et l'actualité des données budgétaires communiquées sont indiquées ci-après (tableau A2) :

**Tableau A2. Périodicité et délais de présentation des informations régulièrement publiées sur les flux budgétaires**

	Périodicité				Délai			
	Mois	Trimestre	Année	Autres	Pas plus d'un mois	Pas plus d'un trimestre	Pas plus de six mois	Pas plus d'un an
<b>Pa région</b>								
Afrique	50	33	8	8	17	58	17	8
Asie et Pacifique	83	17	0	0	67	33	0	0
Europe	63	25	6	6	44	50	6	0
Moyen-Orient et Asie Centrale	43	29	0	29	33	67	0	0
Amérique latine	57	29	0	14	14	86	0	0
<b>Par revenu</b>								
En développement	46	33	4	17	26	61	9	4
Émergent	56	31	6	6	38	56	6	0
Avancé ou G-20	100	0	0	0	50	50	0	0
<b>Tous pays</b>	<b>58</b>	<b>27</b>	<b>4</b>	<b>10</b>	<b>34</b>	<b>57</b>	<b>6</b>	<b>2</b>
dont, avec programme	64	18	5	14	36	59	5	0
dont, sans programme	54	35	4	8	32	56	8	4

## J. Fiabilité des données budgétaires

Selon les économistes spécialistes des finances publiques, la fiabilité des données est préoccupante à deux égards :

- **Activités quasi-budgétaires** : il semble que 75 % des pays de l'échantillon poursuivent des activités quasi-budgétaires en dehors du cadre des entités incluses dans la couverture des données budgétaires. Les principales activités de ce type sont les financements bonifiés et/ou les recapitalisations bancaires, qui ont été mentionnées dans le cas de 50 % des pays. La vente par les administrations publiques à des prix inférieurs à ceux du marché de produits tels que les combustibles, l'électricité et l'eau, est également une pratique répandue, mentionnée dans le cas de 44 % des pays.
- **Écarts statistiques** : il est apparu que, dans 35 % des pays, il existe un écart significatif (supérieur à 1 % du PIB) entre le solde global des administrations publiques et les données sur les financements au niveau de consolidation le plus

élevé. Ces écarts statistiques sont particulièrement courants dans les pays de la région Amérique latine (80 %) et de la région Asie-Pacifique (50 %). Dans ce groupe de pays, les écarts sont le plus souvent imputables à des différences entre la couverture et la base de comptabilité des statistiques monétaires et des statistiques budgétaires. L'existence d'opérations extrabudgétaires non prises en compte dans les données sur les recettes et dépenses est une autre source d'écarts.

**Tableau A3. Sources de risques budgétaires par transaction et par institution**

	Par transaction										Par institution						
	Impôts et dépenses inscrits au budget	Régimes de pension des fonctionnaires sans capitalisation	Dépenses extrabudgétaires	Activités quasi-budgétaires	Obligations liées à la politique sociale	Prix des produits de base	Transactions financières	Garanties publiques	Partenariats public-privé	Divers	Administration centrale	Fonds extrabudgétaires	Sécurité sociale	Administrations infranationales	Sociétés publiques non financières	Secteur financier	Divers
<b>Par région</b>																	
Afrique	75	25	58	67	17	92	17	42	33	25	92	33	17	8	75	25	0
Asie et Pacifique	17	17	17	50	33	67	50	50	0	33	67	17	17	33	67	67	0
Europe	69	25	50	38	75	6	31	44	13	19	63	19	63	50	56	56	6
Moyen-Orient et Asie Centrale	71	29	86	57	14	43	14	29	14	29	57	57	43	57	71	14	14
Amérique latine	43	43	43	71	57	43	29	71	0	0	43	29	57	14	57	29	0
<b>Par revenu</b>																	
En développement	63	29	58	54	29	67	29	46	21	25	71	33	29	33	75	38	4
Émergent	56	25	50	63	56	25	25	50	0	13	63	31	44	31	56	44	6
Avancé ou G-20	63	25	38	38	63	25	25	38	25	25	63	13	75	38	50	38	0
<b>Tous pays</b>	<b>60</b>	<b>27</b>	<b>52</b>	<b>54</b>	<b>44</b>	<b>46</b>	<b>27</b>	<b>46</b>	<b>15</b>	<b>21</b>	<b>62</b>	<b>27</b>	<b>38</b>	<b>31</b>	<b>60</b>	<b>37</b>	<b>4</b>
dont, avec programme	82	27	55	45	32	45	36	50	18	18	76	43	38	33	67	38	0
dont, sans programme	42	27	50	62	54	46	19	42	12	23	58	19	42	31	65	38	8



## K. Sources et gestion des risques budgétaires

Les économistes spécialistes des finances publiques ont aussi indiqué, en réponse à l'enquête, les principales sources de risques budgétaires et évalué les pratiques en matière de divulgation et de gestion des risques budgétaires dans les pays sur lesquels ils travaillaient.

Les **sources de risques budgétaires** perçues sont présentées dans le tableau A3.

Les économistes ont fourni les informations ci-après sur les pratiques de divulgation et de gestion des risques budgétaires (tableau A4) :

- **Différents scénarios macroéconomiques** : seulement 10 % des pays de l'échantillon considèrent différents scénarios macroéconomiques et seulement 8 % des pays établissent différents scénarios budgétaires. Dans ce groupe de pays, 38 % des pays avancés ou membres du G-20 ont différents scénarios macrobudgétaires, contre 6 % des pays émergent et aucun pays en développement.
- **Déclaration des risques budgétaires** : deux tiers des pays de l'échantillon ne publient aucune information sur les risques budgétaires. Les pays divulguant ce type d'information présentent le plus souvent celle-ci sous la forme d'une description qualitative des risques (23 % des pays). Seulement 10 % présentent des données quantitatives sur leurs risques budgétaires.

**Tableau A4. Divulgation et gestion des risques budgétaires**

	Différents scénarios macro-économiques	Différents scénarios budgét.	Déclar. qualitative risques budgét.	Déclar. quantifiée risques budgét.	Autres	Aucune
<b>Par région</b>						
Afrique	0	0	8	0	0	92
Asie et Pacifique	0	0	17	33	0	67
Europe	25	25	38	6	25	44
Moyen-Orient Asie Centrale	14	0	29	14	0	71
Amérique latine	0	0	14	14	0	71
<b>Par revenu</b>						
En développement	4	0	8	4	0	92
Émergent	6	6	31	13	6	63
Avancé ou G-20	38	38	50	25	38	0
<b>Tous pays</b>	<b>10</b>	<b>8</b>	<b>23</b>	<b>10</b>	<b>8</b>	<b>67</b>
dont, avec programme	14	10	24	5	5	76
dont, sans programme	4	4	19	12	12	62

## **APPENDICE II. EXAMEN DES RONC DE FINANCES PUBLIQUES DANS LES PAYS TOUCHES PAR LA CRISE**

Huit des dix pays dans lesquels les engagements des administrations publiques ont le plus augmenté durant la crise (voir l'encadré 2 du texte principal) avaient fait l'objet d'un RONC sur la transparence budgétaire au cours des huit années précédentes. Le présent appendice récapitule les résultats d'un examen des conclusions et des recommandations de ces RONC, en mettant plus particulièrement l'accent sur les points suivants :

- Sur la base de quels critères le RONC a-t-il déterminé le degré de transparence? Sur quelles observations ces évaluations étaient-elles fondées?
- Le RONC a-t-il recensé les principaux problèmes de transparence révélés par la crise? Une importance suffisante a-t-elle été accordée à ces problèmes? La gravité relative de ces problèmes a-t-elle été analysée?
- Les recommandations du RONC ont-elles été appliquées par les autorités? Les rapports sur les consultations au titre de l'Article IV établis ultérieurement par les services du FMI évaluent-ils les progrès accomplis dans l'application des recommandations du RONC?

### **Allemagne**

L'Allemagne a fait l'objet d'un RONC sur la transparence budgétaire en 2003. Le rapport a déterminé que l'Allemagne affichait un «degré élevé de transparence budgétaire ». Il mentionne, en termes généraux, une série de législations et de réglementations budgétaires complètes, précises et soigneusement appliquées, définissant clairement les rôles et les responsabilités des branches et des échelons des administrations publiques et décrivant les normes d'établissement des budgets, de comptabilité et de présentation de l'information à tous les niveaux des administrations publiques qui exigent la communication d'informations non seulement sur les recettes et les dépenses mais aussi sur les passifs conditionnels, les garanties, les dépenses fiscales et les participations.

Le RONC note toutefois qu'un grand nombre d'institutions financières sont détenues par l'État à tous les échelons des administrations publiques, et que ces institutions poursuivent souvent des opérations quasi-budgétaires. Il indique, à titre d'exemple, que les prêts ne donnent parfois pas lieu à un examen rigoureux de la solvabilité des créanciers et que la totalité des engagements de nombreuses institutions financières publiques bénéficient encore de garanties publiques, ce qui explique en partie leur très bonne note de crédit. S'il ne semble pas que les activités quasi-budgétaires soient très importantes, les autorités n'ont toutefois pas estimé leur coût ni inclus ces activités dans les documents budgétaires. Depuis la publication du RONC, un grand nombre des activités quasi-budgétaires ont été transférées à des banques de développement spécialisés.

Le rapport indique également que les documents budgétaires devraient fournir des informations plus détaillées sur la stratégie, les risques et les tendances structurelles macrobudgétaires. Il note de surcroît que, en l'absence de mécanismes contraignants obligeant les autorités à respecter les objectifs fixés pour le déficit et la dette des administrations publiques, il est nécessaire de présenter plus clairement dans ces documents des informations sur les résultats obtenus au regard des obligations découlant du Traité de Maastricht. Cette question a depuis lors été réglée dans une certaine mesure par l'inclusion de la règle dite du freinage de la dette dans la constitution allemande.

Les rapports ultérieurs sur les consultations au titre de l'Article IV ne donnent aucune information sur l'application des recommandations du RONC.

## **France**

La France a fait l'objet d'un RONC sur la transparence budgétaire en 2000, qui a été suivi de trois mises à jour au cours des quatre années suivantes. Le rapport initial a permis d'établir que la France faisait preuve d'une grande transparence dans le domaine des finances publiques, compte tenu des normes très rigoureuses adoptées pour la plupart des éléments du Code. Le rapport met l'accent sur les améliorations récemment apportées à la couverture et à la présentation des informations budgétaires, et cite la fourniture d'informations plus complètes sur les actifs et passifs des administrations publiques ainsi que la divulgation des passifs conditionnels et les modifications apportées aux normes comptables pour appliquer les principes de comptabilisation sur la base des droits constatés dans un certain nombre de domaines. Cette évaluation semble s'être vérifiée pour l'essentiel durant la crise, la quasi-totalité de l'augmentation de la dette étant imputable aux chocs exercés au niveau de la production et n'ayant tenu que dans une mesure relativement limitée à des problèmes de transparence.

Bien que ses conclusions soient, dans l'ensemble, positives, le rapport note un certain nombre de domaines dans lesquels des améliorations pouvaient être apportées, notamment : la présentation d'indications et d'informations plus claires sur les activités quasi-budgétaires dans les documents budgétaires ; l'amélioration de la présentation des opérations budgétaires menées en dehors du processus de dotation, telles que l'émission de passifs conditionnel, les activités quasi-budgétaires et les dépenses fiscales ; et l'amélioration du rapprochement des objectifs déclarés et des réalisations au niveau des administrations publiques. Les rapports n'ont pas permis pas d'avoir une réelle idée de l'ampleur de ces difficultés, de leur degré de priorité ou de la manière de les résoudre.

La Loi organique aux Lois de finances (LOLF), qui est entrée pleinement en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2006 a apporté des réponses à un grand nombre de ces questions. Outre les dotations budgétaires annuelles, les pouvoirs publics doivent s'engager à se conformer à un cadre pluriannuel, présenté en détail dans le rapport économique, social et financier joint à la Loi de finances. Le premier cadre budgétaire pluriannuel a été adopté en 2009. La LOLF

renforce également le pouvoir de supervision des instances parlementaires, confirme la mise en application du système de comptabilité sur la base des droits constatés et élargit la couverture des informations qui doivent être présentées.

Les mises à jour du RONC fournissent des détails sur les améliorations apportées au système français grâce au passage de la LOLF, en particulier en ce qui concerne l'analyse des impôts et des contributions de sécurité sociale (mises à jour 2001 et 2002), l'analyse des dépenses (mise à jour 2004), le principe de sincérité (mise à jour 2002) et les dotations aux dépenses sur la base des résultats (mise à jour 2001). Ces mises à jour mettent toutefois généralement l'accent sur les mesures prises par les administrations publiques et ne portent que peu d'attention aux domaines dans lesquels le rapport initial avait noté des problèmes. Les recommandations du RONC figurent dans les rapports au titre de l'Article IV ultérieurs.

## **Grèce**

Entre 1999 et 2006, les services du FMI ont préparé six RONC sur la transparence budgétaire, dont deux rapports complets et quatre mises à jour. Le RONC « expérimental » de 1999 évalue de manière généralement positive les progrès accomplis par les autorités dans divers domaines. Il recommande de décrire plus exactement le traitement des sociétés publiques, des investissements, des activités quasi-budgétaires et des actifs publics et d'indiquer clairement la base comptable utilisée pour établir le budget et les états financiers vérifiés présentés au Parlement. Il recommande également d'inclure une « analyse détaillée de la viabilité de la position budgétaire de l'État dans le rapport du budget ». Le rapport complet de 2005 note que la Grèce a amélioré le respect des normes du code de transparence budgétaire, en particulier dans le domaine de la publication des informations, mais il souligne le caractère préoccupant d'une gamme de lacunes particulières, notamment l'absence de budget consolidé couvrant les dépenses ordinaires, de capital et militaires, un grand nombre de fonds extrabudgétaires, la couverture trop limitée et le manque d'actualité et de fiabilité des données budgétaires présentées pour les administrations publiques, l'absence de contrôle des engagements et des arriérés de dépenses, les carences de l'évaluation des risques budgétaires, et l'absence d'analyse/de suivi systématique des objectifs de la politique budgétaire. Bien que les RONC aient mis en relief un grand nombre des lacunes qui ont contribué à la crise financière en Grèce, aucun effort n'a été déployé pour quantifier et estimer leurs coûts budgétaires respectifs.

Entre 1999 et 2005, les rapports des services du FMI sur les consultations au titre de l'Article IV avec la Grèce ont systématiquement indiqué les principales recommandations du RONC, sans toutefois fournir d'information précise sur les mesures prises pour les appliquer. Le rapport de 1999 récapitule les recommandations du RONC établi cette année-là. Le rapport 2004 des services du FMI met l'accent sur la nécessité de présenter des données à jour et exactes sur les finances publiques et recommande instamment aux autorités de renforcer l'intégrité des comptes budgétaires. Enfin, le rapport 2005 des services du FMI contient un encadré consacré aux principales recommandations de la mise à jour de 2005, qui

a été publiée en tant que rapport indépendant. Toutefois, après 2005, une moindre attention a été portée aux questions de transparence budgétaire et les rapports au titre de l'Article IV ont cessé de présenter les conclusions du RONC ; aucune demande de mise à jour n'a, depuis lors, été présentée.

### **Pays-Bas**

Les Pays-Bas ont fait l'objet d'un RONC sur la transparence budgétaire en décembre 2005. Le RONC note que les Pays-Bas suivent de bonnes pratiques ou les meilleures pratiques pour chacun des quatre grands principes généraux du Code. Il indique toutefois que les Pays-Bas doivent veiller à présenter les données budgétaires sur une base cohérente à l'échelle des administrations publiques de manière à faciliter le respect des normes du SCN 95, à mettre davantage l'accent sur l'examen et l'évolution de la situation budgétaire et la présentation d'informations correspondantes dans le secteur des administrations locales et à suivre plus attentivement les décisions financières des ministères de tutelle, surtout en ce qui concerne les PPP. Le RONC ne présente aucune analyse explicite des liens entre la situation budgétaire et le secteur financier à l'exception de la relation entre les administrations publiques et les sociétés financières publiques, qui opèrent pour l'essentiel sur des segments particuliers du marché et réalisent certaines opérations quasi-budgétaires. Il note aussi que, parce que certaines banques sont détenues par l'État, leurs activités de financement bénéficient implicitement d'une garantie publique.

Le rapport 2006 sur les consultations au titre de l'Article IV récapitule les recommandations du RONC et note que le groupe de travail officiel chargé de formuler une stratégie budgétaire les examine. Le rapport 2007 au titre de l'Article IV reprend le principal message du RONC et indique qu'un grand nombre d'améliorations apportées au cadre budgétaire s'inscrivent dans le droit fil des recommandations antérieures des services du FMI, mais ne sont pas directement liées à une recommandation particulière du RONC.

## **Portugal**

Le Portugal a fait l'objet d'un RONC en 2003. Le rapport final note que le Portugal se conforme aux exigences du Code de transparence des finances publiques dans plusieurs domaines et qu'il a fait d'important progrès dans le cadre du renforcement de la gestion et de la transparence budgétaires. À l'appui de cette évaluation, le rapport fait valoir, en termes généraux, que la répartition des responsabilités entre les différents niveaux des administrations publiques est clairement établie et que les relations budgétaires interadministrations sont fondées sur des principes relativement stables. Le rapport note également que le processus budgétaire repose sur un cadre juridique précis et que des mécanismes de contrôle interne et externe des opérations des administrations publiques ont été mis en place. Par ailleurs, le rapport attribue à la nouvelle législation relative au cadre budgétaire l'amélioration des modalités de coordination, de comptabilisation et de présentation de l'information budgétaire à tous les échelons des administrations publiques.

Le rapport note toutefois aussi un grand nombre des lacunes révélées par la crise, notamment : i) le manque d'attention portée aux institutions se trouvant à la périphérie du secteur des administrations publiques, telles que les PPP et les sociétés publiques, qui ont été depuis reclassées dans les administrations publiques ; ii) l'absence d'un solide cadre budgétaire à moyen terme, qui s'est traduite par des dérives budgétaires systématiques durant la décennie, les objectifs budgétaires à long terme n'étant jamais atteints ; et iii) les carences des processus d'exécution du budget, de présentation de l'information et de comptabilisation, qui ont permis une accumulation importante mais non observée d'arriérés de dépenses.

Le rapport 2003 au titre de l'Article IV note en termes succincts que la mise en œuvre des recommandations du RONC pourrait offrir un moyen efficace d'atteindre les objectifs budgétaires.

## **Espagne**

Le RONC 2005 sur la transparence budgétaire indique que l'Espagne a accompli d'importants progrès dans le cadre du renforcement de ses institutions budgétaires et de la diffusion d'informations sur les opérations des administrations publiques. Il note aussi que le cadre juridique définit clairement la portée et les responsabilités des administrations publiques et de ses sous-secteurs, ainsi que leurs relations avec les sociétés publiques.

Le RONC fait toutefois état des préoccupations suscitées par l'absence d'informations à jour sur les décisions et les comptes budgétaires à l'échelon infranational. Il recommande donc de systématiquement quantifier, de communiquer de manière transparente dans les documents budgétaires et de prendre en compte dans les scénarios et les prévisions budgétaires à long terme les coûts et les risques budgétaires à moyen long terme associé à différents types de PPP à tous les échelons des administrations publiques. Le rapport recommande de surcroît d'améliorer l'analyse des risques budgétaires et des imprévus dans les documents budgétaires.

Le rapport 2006 sur les consultations au titre de l'Article IV note que, si des progrès ont été accomplis dans le cadre de la mise en œuvre de certaines des recommandations du RONC 2005, beaucoup reste à faire pour publier plus rapidement des données budgétaires des administrations territoriales ayant une plus large couverture et portant, notamment sur l'exécution du budget, les activités quasi-budgétaires et les passifs conditionnels. Le rapport 2007 au titre de l'Article IV reprend les recommandations du RONC 2005 en notant que l'amélioration de la transparence et du suivi continuent d'être le moyen le plus efficace d'assurer la discipline budgétaire au niveau des administrations régionales et locales.

### **Royaume-Uni**

Le Royaume-Uni a fait l'objet de l'un des premiers RONC « expérimentaux » en mars 1999, qui couvrait huit codes et normes et notamment la transparence budgétaire. Si ce bref rapport note que le Royaume-Uni affiche un « degré très élevé de transparence », rien n'indique clairement sur quelle norme absolue ou comparative repose cette évaluation succinctement.

Bien que le rapport note les préoccupations suscitées par le fait que des estimations des passifs conditionnels, des dépenses fiscales et des activités quasi-budgétaires ne sont pas incluses dans les documents budgétaires, aucun effort n'a été fait pour estimer l'importance de ces risques budgétaires, qui sont seulement qualifiés de « non significatif ». L'absence d'examen approfondi de différents scénarios macrobudgétaires par les autorités du Royaume-Uni, les importants passifs conditionnels implicites envers le secteur financier privé intérieur et l'exposition de plus en plus lourde aux engagements des partenariats public-privé ne sont pas non plus analysés de manière explicite.

Le rapport sur les consultations au titre de l'Article IV publié en 2000 mentionne le RONC 2009 et indique que la transparence budgétaire s'est améliorée depuis l'évaluation présentée dans ce dernier, notamment grâce à la présentation d'informations plus complètes sur les dépenses fiscales dans les documents budgétaires. Il fait toutefois valoir que des améliorations s'imposent dans le domaine de la présentation des informations budgétaires. En particulier, l'absence de rapports réguliers du Trésor présentant une analyse des résultats au cours de l'exercice par rapport aux prévisions est jugée faire obstacle à l'évaluation par le public de l'évolution de la situation des finances publiques.

### **États-Unis**

Le RONC de finances publiques établi en 2003 pour les États-Unis note que ces derniers « respectent pleinement la plupart des éléments du Code du FMI, et suivent les meilleures pratiques dans de nombreux domaines ». Il note la définition précise des rôles et des responsabilités dans la constitution des États-Unis, l'ouverture du processus budgétaire, la

qualité et la portée des documents budgétaires, et notamment la présentation d'analyses de sensibilité détaillées.

Le RONC fait toutefois aussi ressortir un certain nombre de lacunes, notamment le manque préoccupant de clarté quant à l'orientation à long terme de la politique budgétaire, la complexité du processus budgétaire au niveau du Congrès et la nécessité de fournir des informations plus précises sur les coûts et les risques relatifs aux institutions financières spécialisées d'intérêt public et sur d'autres passifs conditionnels. Depuis le RONC, les progrès accomplis pour remédier à ces lacunes sont restés très limités malgré les efforts déployés menés à plusieurs reprises par l'administration, le Congrès et de tierces parties. Ces trois catégories de lacunes ont accru les difficultés rencontrées par les autorités dans le cadre de la formulation de la politique budgétaire à la suite de la crise.

Le rapport 2003 des services du FMI au titre de l'Article IV présente dans un encadré les principales recommandations de l'évaluation RONC, et les rapports ultérieurs notent les préoccupations suscitées par les institutions financières spécialisées d'intérêt public et les questions institutionnelles.



## BIBLIOGRAPHIE

- Alt J.E., and D. D. Lassen, 2006, "Fiscal Transparency, Political Parties, and Debt in OECD Countries," *European Economic Review*, Volume 50, Issue 6, pp. 1403–39.
- Arbatli, Elif, and Julio Escolano, 2012, "Fiscal Transparency, Fiscal Performance and Credit Ratings" IMF Working Paper No. 12/156 (Washington: International Monetary Fund).
- Cebotari, Aliona, 2008, "Contingent Liabilities: Issues and Practice," IMF Working Paper No. 08/245 (Washington: International Monetary Fund).
- Dabla-Norris, E., and others, 2010, "Budget Institutions and Fiscal Performance in Low-Income Countries," IMF Working Paper No. 10/80 (Washington: International Monetary Fund).
- Dalton, John, and Claudia Dziobek, 2005, "Central Bank Losses and Experiences in Selected Countries," IMF Working Paper No. 05/72 (Washington: International Monetary Fund).
- Eurostat, 2010, "Information Note on Greek Fiscal Data," November 15.
- \_\_\_\_\_, 2011a, EDP Dialogue Visit to Ireland, November 16–17, 2011, published March 18, 2011 (Luxembourg: Eurostat).
- \_\_\_\_\_, 2011b, EDP Dialogue Visit to Spain, February 17–18, 2011, published November 22, 2011 (Luxembourg: Eurostat).
- \_\_\_\_\_, 2011c, "Manual on Government Deficit and Debt: Implementation of ESA95," (Luxembourg: Eurostat, 2<sup>nd</sup> ed.).
- Fédération internationale des comptables (IFAC), 2008, "IPSAS Adoption by Government" disponible sur internet:  
[http://www.ifac.org/sites/default/files/downloads/IPSASB\\_Adoption\\_Governments.pdf](http://www.ifac.org/sites/default/files/downloads/IPSASB_Adoption_Governments.pdf)
- Fonds monétaire international (FMI), 2001, *Manuel de statistiques de finances publiques 2001*, (Washington: Fonds monétaire international).
- \_\_\_\_\_, 2003, *United States: Report on Observance of Standards and Codes—Fiscal Transparency*, IMF Country Report No. 03/243 (Washington).

- \_\_\_\_\_, 2007a, *Guide sur la transparence des recettes des ressources naturelles* (Washington).
- \_\_\_\_\_, 2007b, *Manuel sur la transparence des finances publiques* (Washington).
- \_\_\_\_\_, 2007c, *La norme spéciale de diffusion des données: Guide à l'intention des souscripteurs et utilisateurs* (Washington).
- \_\_\_\_\_, 2010b, "Government Finance Statistics to Strengthen Fiscal Analysis," SM/10/43 (Washington).
- \_\_\_\_\_, 2010c, *United Arab Emirates—Staff Report for the 2009 Article IV Consultation*, IMF Staff Country Report No. 10/42 (Washington).
- \_\_\_\_\_, 2010d, *Zimbabwe—Staff Report for the 2010 Article IV Consultation*, IMF Staff Country Report No. 10/186 (Washington).
- \_\_\_\_\_, 2011a, *2011 Review of the Standards and Codes Initiative*, (Washington).
- \_\_\_\_\_, 2011b, *2011 Triennial Surveillance Review and Review of the 2007 Decision: Concept Note* (Washington).
- \_\_\_\_\_, 2011c, Report of the Joint Task Force of the IMF and the International Public Sector Accounting Standards Board (IPSASB)—Financial Reporting of Public Interventions to Assist the Financial Sector," SM/10/259.
- \_\_\_\_\_, 2011d, *World Economic Outlook (WEO)*, April (Washington).
- \_\_\_\_\_, 2011e, *Public Sector Debt Statistics: Guide for Compilers and Users* (Washington).
- \_\_\_\_\_, 2012a, *Fiscal Monitor—Balancing Fiscal Policy Risks*, April (Washington).
- \_\_\_\_\_, 2012b, *Fiscal Safeguards* (Washington).
- \_\_\_\_\_, à paraître, "IMF Budget Institutions Database," (Washington).
- Gelos, G., and S. Wei, 2005, "Transparency and International Portfolio Holdings," *The Journal of Finance*, Vol. LX No. 6, pp. 2987–3020.
- Glennerster, R., and Y. Shin, 2008, Does Transparency Pay? *Staff Papers*, International Monetary Fund, Vol. 55, No.1, pp. 183–209.
- Hameed, F., 2005, "Fiscal Transparency and Economic Outcomes," IMF Working Paper No. 05/225 (Washington: International Monetary Fund).

- International Budget Partnership (IBP), 2010, *Open Budget Survey*. Available via the Internet: <http://internationalbudget.org/what-we-do/open-budget-survey/full-report/>
- INTOSAI Public Debt Committee, 2003, “Fiscal Exposures: Implications for Debt Management and the Role for SAIs,” International Organization of Supreme Audit Institutions, available online at: [http://www.issai.org/media\(229,1033\)/ISSAI\\_5430E.pdf](http://www.issai.org/media(229,1033)/ISSAI_5430E.pdf)
- IPSASB (International Public Sector Accounting Standards Board), 2000a, IPSAS 1: Presentation of Financial Statements.
- Irwin, Timothy, 2012, “Accounting Devices and Fiscal Illusions,” IMF Staff Discussion Note 12/02 (Washington: International Monetary Fund).
- Koen, V., and P. van den Noord (2005), “Fiscal Gimmickry in Europe: One-Off Measures and Creative Accounting,” OECD Economics Department Working Papers, No. 417, (Paris: Organization for Economic Cooperation and Development).
- Khan, Abdul, and Stephen Mayes, 2009, “Transition to Accrual Accounting,” IMF Technical Note and Manual 09/02 (Washington: International Monetary Fund).
- Lane, Timothy D., and others, 1999, *IMF-Supported Programs in Indonesia, Korea, and Thailand: A Preliminary Assessment*, IMF Occasional Paper No. 178, (Washington: International Monetary Fund).
- MacKenzie, G.A., and Peter Stella, 1996, *Quasi-Fiscal Operations of Public Financial Institutions*, IMF Occasional Paper No. 142, (Washington: International Monetary Fund).
- Organisation de coopération et de développement économiques, 2007, «Base de données de l’OCDE sur les pratiques et procédures budgétaires» (Paris).
- Petrie, Murray, 2003, “Promoting Fiscal Transparency: The Complementary Roles of the IMF, Financial Markets, and Civil Society,” IMF Working Paper No. 03/199, (Washington: International Monetary Fund).
- United States, Congressional Budget Office (CBO), 2009, *The Budget and Economic Outlook: An Update*. (Washington).
- United States, Office of Management and Budget (OMB), 2012, *Analytical Perspectives: Budget of the US Government*, (Washington).

United States, Department of the Treasury, 2012, *2011 Financial Report of the United States Government*, (Washington).

Wickens, T., 2008, “Nonfinancial Public Sector Statistics-Consolidation,” *Government Finance Statistics Manual 2011 Companion Material*, (Washington: International Monetary Fund).

Weber, Anke, 2012, “Stock-Flow Adjustments and Fiscal Transparency: A Cross-Country Comparison,” IMF Working Paper No. 12/39, (Washington: International Monetary Fund).