

Manuel sur la transparence des finances publiques

Au-delà du budget principal

1. Fonds extra- budgétaires



INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP
Open Budgets. Transform Lives.

WWW.OPENBUDGETINDEX.ORG

Introduction

Depuis plus de dix ans, dans le monde entier, les organisations de la société civile, ainsi que les institutions financières internationales, requièrent des gouvernements qu'ils rendent public des informations plus détaillées sur leur budget. L'enquête sur le budget ouvert de l'International Budget Partnership (IBP) examine l'accessibilité, dans tous les pays, des huit documents budgétaires clés devant être publiés par les gouvernements, afin de permettre à la société civile, aux institutions de contrôle et au public de participer réellement dans les processus budgétaires et de responsabiliser les gouvernements quant à leur utilisation des deniers publics. Dans deux manuels de bulletins d'informations listés ci-dessous – le « *Manuel pour une transparence des rapports budgétaires du gouvernement. Pourquoi les rapports budgétaires sont-ils importants et que doivent-ils contenir?* » et le « *Manuel pour une transparence des rapports budgétaires du gouvernement. Comment la société civile peut-elle utiliser les rapports budgétaires pour la recherche et le plaidoyer* » – l'IBP décrit l'importance de chaque document budgétaire clé, les informations qu'il doit contenir et l'utilisation dont les organisations civiles peuvent en faire.

Voici l'un des cinq bulletins d'informations allant au-delà des huit documents budgétaires clés couverts par ces manuels afin d'examiner les autres domaines de la finance publique moins bien compris et particulièrement enclins à être caché au regard public. Les autres bulletins d'information sont :

- ➔ Les dépenses fiscales
- ➔ Le passif éventuel
- ➔ La dette future

Tous les bulletins d'information étudient les questions suivantes:

- ➔ Quels sont ces problèmes et ces activités et pourquoi faut-il s'y intéresser?
- ➔ Quelles informations le gouvernement devrait-il inclure dans les documents budgétaires et les autres rapports sur ces questions, afin de fournir une image globale de la position fiscale du gouvernement et d'améliorer la connaissance du public sur la façon dont son argent est utilisé?
- ➔ Comment les groupes de la société civile utilisent-ils les informations contenues dans ces documents afin d'atteindre leurs objectifs de recherche et de plaidoyer?
- ➔ Où trouver d'autres informations, telles que des exemples de pays, et des rapports-types ?

Les bulletins d'informations sont basés sur les directives existantes et les pratiques concernant ces domaines des finances publiques, provenant de différentes sources. Dans certains cas, des exemples concrets sont rares, car ce sont des domaines des finances publiques nouveaux et complexes.

L'IBP continuera à s'appuyer sur ces éléments et à identifier d'autres problèmes et activités de finances publiques qui sont généralement protégés du regard public mais peuvent avoir des répercussions importantes sur les finances publiques d'un pays. Tous les bulletins d'informations supplémentaires seront ajoutés sur le site Web de l'IBP, à: www.internationalbudget.org.

Fonds extrabudgétaires

Dans certains cas, les fonds et les opérations extrabudgétaires sont justifiés, par exemple, lorsqu'ils permettent de garantir une gestion plus efficace des régimes gouvernementaux de retraite ou lorsqu'ils sont conçus pour économiser et investir les revenus des ressources naturelles épuisables, pour les générations futures. Cependant, dans d'autres cas, ils reflètent l'intérêt du gouvernement à protéger certains éléments du budget du regard public. D'une manière générale, les organisations de la société civile (OSC) doivent promouvoir la limitation de l'utilisation de ces fonds, elles doivent également évaluer : a) la validité des fondements des dispositions hors-budget, et b) l'adéquation des modalités de gouvernance mises en place pour gérer les fonds extrabudgétaires, ainsi que le degré auquel elles garantissent une transparence et une responsabilité suffisante.

A. Que sont les fonds extrabudgétaires et pourquoi faut-il s'y intéresser?

Le terme « fonds extrabudgétaires » correspond généralement aux ressources publiques et aux transactions gouvernementales qui ne sont pas incluses dans le budget annuel ou ne font pas l'objet d'un niveau de rapport général, de réglementation ou d'audit comme les autres éléments des finances publiques. Les fonds extrabudgétaires comprennent une grande variété de dispositions, mais traditionnellement, ils comprenaient le régime de retraite ou de sécurité sociale, les fonds détenus par les sociétés d'Etat et autres fonds discrétionnaires ou secrets. Plus récemment, les dispositions pour les ressources publiques de l'extraction des ressources naturelles, l'aide étrangère, l'annulation de la dette, les recettes des opérations de privatisation et les partenariats public-privé sont également considérés comme des fonds extrabudgétaires.

Combinés, ces fonds peuvent constituer une partie importante des activités gouvernementales. Dans les pays en transition ou en voie de développement, en moyenne, les fonds extrabudgétaires correspondent à près de 40 pour cent des dépenses du gouvernement central. La plus grande partie de ces fonds sont des fonds de sécurité sociale, qui constituent une moyenne de 26 pour cent des dépenses gouvernementales dans ces pays (Allen et Radev 2006).

Une distinction peut être faite entre (1) les fonds extrabudgétaires qui sont établies par et fonctionnent dans les lois et les règlements (budgétaires et non-budgétaires) d'un pays, et (2) les transactions hors budget qui sont effectuées en dehors de ces lois et règlements et doivent donc être considérées comme des transactions irrégulières. Par exemple, une loi sur les fonds de pension peut légalement

établir un fonds avec des directives spécifiques qui ne demandent pas de suivre les réglementations générales du gouvernement mais requièrent que celles-ci soient présentées publiquement, de la même façon que pour les autres dépenses gouvernementales, ou qu'elles fassent l'objet du même niveau de contrôle que dans le cadre de l'utilisation des autres fonds publics. En revanche, un fonds secret qui soit gardé hors-budget, ignorant les réglementations financières du gouvernement, les rapports et les exigences en matière d'audit, peut donner lieu à une augmentation d'une manière efficiente et efficace du nombre des transactions illégales ou irrégulières.

Cela ne veut pas dire pour autant que les fonds publics ne peuvent pas être gérés efficacement par des fonds extrabudgétaires; dans certains cas cela est possible. Cependant, selon les cas, les fonds extrabudgétaires peuvent ne pas faire l'objet de certaines des dispositions suivantes fournissant une surveillance adéquate:

- ➔ Approbation par le Parlement du budget du gouvernement;
- ➔ Conformité avec les réglementations financières approuvées;
- ➔ Être comptabilisés dans les systèmes de comptabilité du gouvernement;
- ➔ Être rapporté dans les rapports financiers annuels ou de fin d'année ; et
- ➔ Contrôle légal par l'institution supérieure de contrôle.

Les transactions hors budget ne feront probablement pas l'objet de la même discipline financière que les opérations budgétaires (par exemple, les entreprises d'Etat peuvent avoir leurs propres réglementations financières et nommer leurs propres contrôleurs), en partie parce qu'elles sont financièrement indépendantes et en partie parce qu'elles ne sont pas explicitement comparées aux autres dépenses publiques. Ceci peut résulter en une augmentation du niveau de fraude, des irrégularités dans l'utilisation de tels fonds à des fins non autorisées. De plus, l'utilisation de fonds extrabudgétaires signifie que le niveau de dépenses gouvernementales rapporté peut être sous-estimé. Il est également plus difficile de comparer les finances de deux gouvernements si ceux-ci ont différents niveaux de fonds extrabudgétaires.

Dans certains pays, le contrôle des fonds extrabudgétaires peut ne pas être effectué aussi promptement que pour les autres organismes publics. Par exemple, au Ghana, les résultats du contrôle des ministères du gouvernement central sont transmis au Parlement, dans les six mois après la fin de l'exercice financier. Par contre, le rapport du vérificateur général sur les comptes des conseils publics du Ghana, des sociétés et des autres établissements publics pour l'année finissant le 31 décembre 2005 n'a pas été présenté au Parlement avant septembre 2008. Même alors, le rapport d'audit n'a pas été rédigé, car certaines des entités n'avaient pas remis leurs comptes audités. De même, en Ouganda, à la mi-2007, les comptes audités pour 19 des 49 agences gouvernementales autonomes avaient deux ans ou plus de retard.

Quelques exemples de fonds extrabudgétaires comprennent:

- ➔ **Des fonds ayant leurs propres sources de revenus** – Les fonds extrabudgétaires peuvent faire référence à la retraite, à la sécurité sociale ou à d'autres fonds bénéficiant de leurs propres sources séparées, en plus de celles fournies par le budget du gouvernement. Dans ces cas, les dépenses de ces fonds sont financées par le revenu des impôts ou des contributions pré-affectées, bien que dans certains cas, une subvention puisse également être fournie par ce budget. Un exemple est le fonds routier, financé par les droits d'immatriculation. Tous les véhicules doivent avoir une licence annuelle et les frais sont versés dans un fonds routier séparé. Ce fonds est ensuite utilisé pour la construction et l'entretien des routes. Cette disposition peut protéger le fonds et assurer qu'il est dépensé pour les activités prévues. Cependant, cela peut également diminuer le niveau de regard public sur l'utilisation de ce fonds. Ces dernières années, on a vu une augmentation du nombre de programmes d'assurance fournissant des financements pour des dépenses telles que les retraites ou les services de santé. Au Nigéria, par exemple, les retraites des anciens fonctionnaires, plutôt que d'être financées directement par le budget actuel chaque année, sont basées sur des contributions faites auprès du fonds de retraite par les fonctionnaires en activité, ces fonds étant investis et utilisés pour financer les paiements futurs des retraites. De même, au Ghana, plutôt que de financer les services de santé directement par le budget, les citoyens ou leurs employeurs contribuent au Régime national d'assurance maladie. Dans chaque cas, des fonds extrabudgétaires spéciaux ont été mis en place. Les versements du gouvernement dans ces fonds peuvent faire l'objet d'une approbation budgétaire, mais le niveau général des collectes et des paiements par ces fonds, leur gestion, les réglementations financières qu'ils suivent et les rapports et dispositions de contrôle sont séparés des dispositions normales du gouvernement. Cela ne signifie pas nécessairement que de telles dispositions sont encore plus exposées aux abus que celles du budget du gouvernement, mais qu'il faut leur accorder une attention particulière afin de s'assurer que les activités extrabudgétaires sont gérées de façon transparente et responsable.
- ➔ **Des fonds des ressources naturelles** – Les pays riches en ressources naturelles – pétrole ou diamants, par exemple – peuvent mettre en place des fonds extrabudgétaires, afin de limiter la volatilité des revenus de ces ressources (des modifications radicales de prix des ressources peuvent rendre ces sources de revenus imprévisibles) ou, étant donné leur nature épuisable, d'investir les fonds pour les générations futures. La caisse de retraite de Norvège et les participations à l'étranger de l'Agence monétaire de l'Arabie Saoudite sont deux exemples de telles dispositions. Les deux dépendent des revenus pétroliers et ce sont les plus grandes du monde, avec une participation d'environ 500 milliards de dollars. Alors que la motivation et le fonctionnement de tels fonds peut être méritoire, selon leurs modalités de gouvernance, ils peuvent facilement se transformer en des caisses occultes pour des gouvernements corrompus, en particulier s'ils font l'objet de moins de contrôle que le reste du budget du gouvernement. Le Sovereign Wealth Fund Institute (www.swfinstitute.org) a établi un classement de ces financements, basé sur la quantité d'informations publiées et sur leurs modalités de gouvernance. La note du fonds norvégien est de 10 sur 10, alors que l'Arabie Saoudite obtient un petit 2.

➤ **Les fonds affectés à la gestion de l'aide des donateurs** – Dans de nombreux pays tributaires de l'aide, les projets financés par l'aide étrangère sont souvent canalisés en-dehors des systèmes gouvernementaux et, de ce fait, peuvent être considérés être des fonds extrabudgétaires. Selon une étude récente, plus de la moitié de l'aide publique au développement ne passe pas par les systèmes du pays, ce qui signifie que les renseignements exacts sur l'utilisation de ces ressources ne sont pas capturés dans les documents budgétaires (OCDE 2008), ou ne suivent pas les procédures budgétaires normales. Par exemple, au Ghana, les fonds provenant des recettes de l'allègement de la dette ont été conservés dans un compte séparé et déboursés par le Ministère des Finances et de la planification économique, sans l'approbation du Parlement (IDASA 2005).

B. Quelles informations le gouvernement doit-il inclure dans les documents budgétaires et les autres rapports sur les fonds extrabudgétaires?

Pour que les budgets et les rapports publics soient complets ainsi que des représentations exactes des revenus et des dépenses totales, l'utilisation de fonds extrabudgétaires doit être minimisée. La création d'un fonds extrabudgétaire spécial doit être limitée à des cas exceptionnels et autorisée par une législation spécifique, avec des modalités de gouvernance garantissant des niveaux adéquats de transparence et de responsabilité. Lorsque de tels fonds existent, tel que précisé dans le Manuel du Fonds Monétaire International (FMI) sur la transparence fiscale, leurs activités doivent être identifiées dans le budget annuel ou dans une annexe du budget, de même que dans une déclaration sur l'objet ou la politique publique (FMI 2007) qui peut être régulièrement contrôlée.

Combien de non déclarée dépenses hors budget est trop? Selon les points de référence adoptés par l'initiative des dépenses publiques et de la responsabilité financière (Public Expenditure and Financial Accountability - PEFA), qui a développé un ensemble d'indicateurs afin d'évaluer la qualité des systèmes de gestion des finances publiques, les dépenses extrabudgétaires non rapportées (autres que pour les projets financés par les donateurs) doivent rester en-dessous de 1 pour cent des dépenses totales pour qu'un pays obtienne la meilleure note sur l'indicateur PEFA correspondant. La moins bonne note correspond à une situation dans laquelle cette dépense constitue plus de 10 pour cent de la dépense totale. Pour les projets financés par un donateur, les points de référence du PEFA indiquent que le revenu total et les informations sur les dépenses doivent être publiés dans les rapports fiscaux du gouvernement, pour 90 pour cent de la valeur des projets financés par le donateur et que cette proportion ne doit jamais tomber à moins de 50 pour cent.

De plus, les règles et les procédures régissant la mise en place, le fonctionnement et la gestion des fonds extrabudgétaires doivent être présentées au regard du public, ainsi que leurs états financiers contrôlés couvrant toutes les entrées et sorties et, le cas échéant, l'attribution de et le rendement des actifs. Les rapports financiers sur de tels fonds ne doivent pas uniquement rapporter le revenu net par rapport aux dépenses, mais également, au minimum, le revenu total et les dépenses totales pour chaque fonds. Le revenu et les dépenses doivent généralement être présents conformément à la classification standard ou au code des comptes utilisés dans d'autres documents budgétaires produits par le gouvernement.

L'Afrique du Sud est assez sérieuse quant à la comptabilisation des fonds extrabudgétaires. Le projet de budget de l'exécutif et la documentation d'appui présentent des informations complètes sur les fonds extrabudgétaires, y compris une analyse sur le mode narratif et des estimations quantitatives de ces fonds. Une grande partie des fonds extrabudgétaires en Afrique du Sud est composée de fonds de la sécurité sociale, tel que le Fonds pour les accidents de la route, la Caisse d'assurance-chômage et les fonds d'indemnisation. L'argent pour ces éléments n'est pas compris dans le budget, mais les informations sur leur paiement et leur encaissement est inscrit dans le document les accompagnants, la Révision budgétaire. Le Bureau du vérificateur général d'Afrique du Sud a publié ses rapports d'audit de tous les fonds extrabudgétaires. Les rapports comprennent toutes les charges du Trésor; y compris les fonds extrabudgétaires. In contrast, in Ghana the executive's budget and supporting documentation present some information, but they lack important details. Year-end reports do not present the actual outcome for extra-budgetary funds, and the Auditor General does not release to the public reports of the audits of extra-budgetary funds.

En comparaison, le budget de l'exécutif du Ghana et sa documentation d'appui présentent certaines informations, mais d'importants détails sont manquants. Les rapports de fin d'exercice ne présentent pas le véritable résultat des fonds extrabudgétaires et le vérificateur général ne publie pas ces rapports d'audit pour les fonds extrabudgétaires.

L'Inde donne également un assez bon exemple d'ouverture concernant les fonds extrabudgétaires. Des informations soulignant les fonds extrabudgétaires clés sont présentées avec le budget annuel, certains détails étant cependant manquants. De plus, le contrôleur et vérificateur général publie des rapports d'audit sur tous les fonds extrabudgétaires, excepté ceux concernant des éléments secrets de dépenses. Ceux-ci ne sont généralement pas mis à la connaissance du public. Cependant, avec le passage de la Loi sur le droit à l'information, même ces informations peuvent être requises. Les fonds extrabudgétaires comprennent le National Small Savings Account (Fonds national des petites épargnes), le Steel Development Fund (Fonds de développement de l'acier), un programme de prêt du secteur opérant sur les principes commerciaux, et le Prime Minister's Relief Fund (Fonds de secours du Premier ministre), finançant l'aide en cas de catastrophe à partir de donations publiques.

C. Comment la société civile peut-elle utiliser ces informations pour la recherche et le plaidoyer?

De manière générale, la dimension importante des fonds extrabudgétaires suggère un rôle des organisations de la société civile dans le suivi de ces fonds et dans le plaidoyer pour une plus grande ouverture dans leur gestion. Dans certains cas, les fonds extrabudgétaires ont des objectifs légitimes, aussi, les sociétés civiles doivent également évaluer: a) la validité du fondement d'une disposition hors-budget, sur la base du cas par cas et b) la pertinence des dispositions de gouvernance mises en place pour les fonds extrabudgétaires et le degré auquel elles garantissent des niveaux adéquats de transparence et de responsabilité.

Tant que les informations sur le fonds extrabudgétaire ne sont pas mises à la disposition du public, les organisations de la société civile doivent prôner leur publication, conformément aux meilleures pratiques appliquées au niveau international. L'utilisation des deniers publics devrait toujours faire l'objet du même niveau de surveillance du public, se conformer avec des règles et procédures uniformément strictes, et être auditée conformément aux mêmes normes. Les rapports d'audit, pour tous les fonds publics, toutes les entités ou transactions, devraient être rapidement rendus publics. Le cas échéant, les groupes de la société civile devraient prôner que de telles normes soient uniformément appliquées, à la fois aux dépenses budgétaires et à ce qui peut être considéré comme des fonds extrabudgétaires.

Dans certains cas, il peut être utile que les groupes de la société civile effectuent certaines recherches comparatives pour comparer certains fonds extrabudgétaires dans leur pays à des fonds similaires dans d'autres pays ou aux normes internationales. Par exemple, les principes de « Santiago » ont été développés comme étant un code de conduite volontaire pour des fonds souverains, couvrant la responsabilité, la transparence et la gouvernance. Dans ces 20 pays environ ayant des fonds souverains importants (souvent financés par les revenus des ressources naturelles), les organisations de la société civile doivent s'assurer de l'adoption de ce code de conduite. Le Centre de suivi des finances publiques en Azerbaïdjan, par exemple, a entrepris une étude des fonds souverains dans toute sa région et au niveau international, pour développer une série de recommandations, afin d'améliorer la transparence et la gestion de ces fonds.

Plus généralement, les groupes sur le budget de la société civile peuvent utiliser les informations fournies sur les fonds extrabudgétaires, de la même façon qu'ils utilisent les autres informations sur les finances gouvernementales.

Mexico est un autre exemple de campagne réussie contre le financement des dépenses extrabudgétaire opaque. Au milieu des années 1990, dans le cadre du processus de libéralisation politique, les leaders de la société civile ont exigé des informations sur ce qui a été appelé les « Fonds secrets » du Président. A combien se montait ces fonds? Comment étaient-ils utilisés? Comprenaient-ils la rémunération du Président, et si oui, à combien se montait-elle ? Alors qu'initialement, aucune réponse claire n'était donnée à cette demande d'informations, celle-ci a permis de mettre en avant les problèmes importants pour lesquels les groupes pouvaient utiliser l'analyse budgétaire pour répondre, s'ils avaient accès aux données nécessaires. Fundar, le groupe de la société civile mexicaine sur le budget, a été en partie formé pour trouver des réponses à ces questions et ses analyses du fonds ont contribué à la dissolution de celui-ci.

D. Documents, sites Web et « rapports types » pertinents

Allen, R. and Radev, D. *Managing and Controlling Extra-budgetary Funds. (Gestion et contrôle des fonds extrabudgétaires)* IMF Working Paper (Document de travail WP/06/286 du FMI). Washington, D.C.: International Monetary Fund (Fonds Monétaire International). 2006.
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2006/wp06286.pdf>

Griffin, C. et al. *Lives in the Balance: Improving Accountability for Public Spending in Developing Countries (Des vies en équilibre: Responsabilité dans le cadre des dépenses publiques dans les pays en voie de développement)* (en particulier, pp. 34-37). Washington, D.C.: Brookings Institution Press. 2010.

IDASA *Budget Transparency and Participation (Transparence du budget et participation): Nine African Case Studies (Neuf études de cas en Afrique)*. Cape Town: IDASA 2005.
<http://www.idasa.org/media/uploads/outputs/files/Nine%20African%20Budget%20Transparency%20&%20Participation%20Case%20Studies.pdf>

International Monetary Fund. (IMF, Fonds Monétaire International) *Manual on Fiscal Transparency (Manuel sur la transparence fiscale)* (en particulier, pp. 50-53). Washington, D.C.: International Monetary Fund (Fonds Monétaire International). 2007.
<http://www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/051507m.pdf>

International Working Group on Sovereign Wealth Funds (Groupe de travail international sur les fonds souverains). *Sovereign Wealth Funds: Generally Accepted Principles and Practices* (“Santiago Principles”). (*Fonds souverains: Principes et pratiques généralement acceptés*) (« *Principes de Santiago* ») 2008.
<http://www.iwg-swf.org/pubs/eng/santiagoprinciples.pdf>

Ministry of Finance, South Africa (Ministère des finances, Afrique du Sud). “South Africa National Budget Review Document 2011.” 2005 (Document de contrôle du budget national d’Afrique du Sud).
<http://www.treasury.gov.za/documents/national%20budget/2011/review/Budget%20Review.pdf>

Organisation of Economie Co-operation and Development (OECD, Organisation de coopération et de développement économique). *2008 Survey on Monitoring the Paris (Enquête sur la déclaration de suivi de Paris)*. Paris: OCDE. 2008.
<http://www.oecd.org/dataoecd/58/41/41202121.pdf>

PFMC Azerbaijan Project on Sovereign Wealth Funds. (Projet de l’Azerbaïdjan sur les fonds souverains)
http://www.pfmc.az/index.php?option=com_content&view=article&id=253:soverei-gn-wealth-funds&catid=39:swf&Itemid=64

The Open Budget Initiative

Ce manuel fait partie d'une série qui étudie les finances publiques en termes de transparence et de responsabilité. L'initiative sur le budget ouvert peut produire des manuels supplémentaires sur d'autres sujets importants à l'avenir.

1. Les fonds extrabudgétaires
2. Les dépenses fiscales
3. Les activités quasi-budgétaires
4. Le passif éventuel
5. la dette future

Cette série est un pendant de deux manuels précédents de l'Open Budget Initiative sur la transparence du budget public — l'un pour les gouvernements et l'autre pour les organisations de la société civile.



**L'OPEN BUDGET INITIATIVE
EST BASEE DANS LE BUREAU
DE L'INTERNATIONAL BUDGET
PARTNERSHIP A WASHINGTON, D.C.:**

820 First Street NE, Suite 510
Washington, DC 20002

TEL. +1 202 408 1080
FAX +1 202 408 8173



INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP
Open Budgets. Transform Lives.

WWW.OPENBUDGETINDEX.ORG

L'IBP possède également des bureaux à Mexico City, Mexique; Cape Town, Afrique du Sud, et Mumbai, Inde.

Pour plus d'informations sur l'Open Budget Initiative ou sur IBP, veuillez nous contacter à:
info@internationalbudget.org
or visit **www.internationalbudget.org**.