

Manuel sur la transparence des finances publiques

Au-delà du budget principal

4. Le passif éventuel



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 fonds extrabudgétaires
- ➔ Les dépenses fiscales
- ➔ 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 existants 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 : <http://www.internationalbudget.org>.

Le passif éventuel

Le passif éventuel est une mesure du risque fiscal. Le passif éventuel, explicite ou implicite, peut affecter la position fiscale du gouvernement et donc, sa capacité à réaliser ses obligations de dépense. Les organisations de la société civile doivent demander aux gouvernements d'inclure les informations à ce sujet, ainsi que sur l'impact fiscal potentiel sur le passif éventuel, dans des rapports budgétaires, et elle peuvent mener leur propre analyse de la raison d'être et de l'impact potentiel d'un tel passif sur les attributions de ressources budgétaires limitées.

A. Qu'est-ce qui est le passif éventuel et pourquoi faut-il s'y intéresser?

Le passif éventuel est la quantité d'argent que doit le gouvernement, telle que pour le remboursement de la dette souveraine et pour les paiements dus aux fournisseurs de biens et services. En ce sens, des informations complètes sur le passif éventuel sont la clé pour comprendre et évaluer le niveau de risque fiscal auquel fait face un gouvernement et doit donc être rendu public. Le passif éventuel est les montants dus par le gouvernement, mais le montant, ou en fait, l'existence du passif dépendra d'événements futurs (et incertains). Les garanties du gouvernement sont une forme commune de passif éventuel. Le gouvernement peut garantir un prêt, mais il ne sera de sa responsabilité d'effectuer le paiement que si le destinataire du prêt est défaillant. Aussi, lorsque sont présentés les états financiers, on ne sait souvent pas si le gouvernement aura à rembourser tout ou une partie des prêts qu'il a garanti.

Le passif éventuel est également important car le gouvernement peut être considéré comme étant un assureur en dernier ressort, aussi ses garanties impliquées ou supposées peuvent être très étendues. Par exemple, lors de la dernière crise financière internationale, de nombreux gouvernements ont garanti des prêts faits par des banques commerciales dans leur pays. A d'autres occasions, il est attendu des gouvernements qu'ils fassent des paiements importants, afin d'agir pour faire face aux conséquences de catastrophes naturelles, telles que des inondations ou des tremblements de terre.

Le conseil des Normes comptables internationales pour le service public (The International Public Sector Accounting Standards - IPSAS) définit un passif éventuel comme étant:

- ➔ Une obligation possible provenant d'événements passés et dont l'existence sera confirmée par la survenue ou la non survenue de l'un ou de plusieurs événements futurs incertains qui ne sont pas totalement sous le contrôle de l'entité, ou

➔ Une obligation présente qui provient d'événements passés mais n'est pas reconnue car:

(i) Il est improbable qu'une sortie de ressources représentative d'avantages économiques ou d'un service potentiel soit nécessaire pour régler l'obligation; ou

(ii) Le Montant de l'obligation ne peut être mesuré avec suffisamment de fiabilité. .

(IPSAS Board 2011: pp. 584-585)

L'« événement passé » peut être la mesure de la garantie d'un gouvernement pour un prêt, et l'« événement futur » peut être la défaillance de la société pour le prêt, requérant que le gouvernement rembourse le prêt au nom de la société. Selon la définition ci-avant, un tel passif ne doit être divulgué ou reconnu dans les comptes du gouvernement que s'il est possible que le gouvernement ait à rembourser le prêt, ou si le montant d'un paiement éventuel peut être évalué avec précision.

Le Manuel du Fonds Monétaire International (FMI) sur la transparence fiscale (2007: p. 59) comprend les exemples suivants de différentes sortes de passif éventuel du gouvernement (avec les explications ajoutées). Le passif explicite est un ensemble d'obligations spécifiques du gouvernement, établi par une loi ou un contrat particulier. Le passif implicite implique une obligation morale ou une responsabilité attendue du gouvernement qui n'est pas établie par une loi ou un contrat (voir également Polickova 1998: p. 3).

Le passif éventuel explicite

- ➔ Garanties sur les dépôts auprès de banques commerciales pour les cas dans lesquels le gouvernement a accepté de fournir des prêts à faible taux d'intérêt ou des fonds à courts termes, afin de soutenir les banques commerciales dans des conditions économiques ou financières difficiles.
- ➔ Programmes d'assurances d'Etat mis en place pour protéger les agriculteurs, par exemple, contre l'impact des catastrophes naturelles sur la production agricole.
- ➔ La garantie de prêt par laquelle le gouvernement central soutient les prêts accordés à d'autres branches du gouvernement ou entreprises publiques.
- ➔ Les garanties de la demande/du revenu dans les contrats public/privé dans lesquels le gouvernement s'engage à un niveau minimum spécifique de revenu pour l'entrepreneur, au cas où une demande future ne peut être prévue avec exactitude.
- ➔ Les engagements statutaires sous la forme de régimes de retraite ou sociaux, lorsque les bénéficiaires ne sont pas connus d'avance.

- ➔ Le passif éventuel implicite les sauvetages du système bancaire pour lesquels les gouvernements peuvent considérer qu'il est prudent de sauver leurs systèmes bancaires, même si aucune garantie formelle n'a été donnée, tel que cela s'est passé au cours de la dernière crise financière.
- ➔ La couverture du passif des entités privatisées, dans les cas où le gouvernement peut considérer qu'il est nécessaire de compenser les nouveaux propriétaires des sociétés privatisées pour le passif inattendu, même si un tel soutien n'était pas inclus dans un contrat formel, afin de s'assurer du succès des programmes de privatisation futurs.
- ➔ La protection de l'environnement et contre les catastrophes naturelles, dans les cas où le gouvernement indemnise les victimes lors de catastrophes écologiques ou d'autres catastrophes naturelles, même sans obligation légale ou formelle.
- ➔ Les garanties des obligations liées au service de la dette des autorités sous-nationales, par l'intermédiaire desquelles le gouvernement central peut garantir les prêts aux autorités sous-nationales, même en l'absence de politique formelle ou d'autres obligations de le faire.

Par exemple, le gouvernement indien fournit une variété de garanties pour ses propres programmes, les gouvernements d'Etat et autres institutions du secteur public, les sociétés coopératives et les banques. Celles-ci peuvent couvrir les prêts, y compris les intérêts afférents et le remboursement du capital social, ainsi que des dividendes minimaux aux investisseurs dans les organismes gouvernementaux. De plus, quelquefois, le gouvernement central donne des garanties de résultat pour les sociétés Indiennes opérant dans les pays étrangers, ou des garanties aux commissions des chemins de fer ou de l'électricité que les clients du secteur public paieront leurs factures dans les délais.

Ces dernières années, les gouvernements de certains pays ont limité de façon importante le niveau des garanties de prêts qu'ils fournissent. Les entreprises publiques du Botswana sont supposées fonctionner sur une base commerciale et il leur a été dit que si elles avaient besoin de prêts, ceux-ci devraient provenir de banques commerciales. En Ouganda, le Fonds de recouvrement des actifs improductifs (Non-Performing Assets Recovery Trust) a été créé en 1994, afin de sauver les mauvais prêts de l'Uganda Commercial Bank (Banque commerciale de l'Ouganda) et de l'Uganda Development Bank (Banque de développement de l'Ouganda), qui ont ensuite été privatisées.

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

Le FMI (2007: pp. 77-79) recommande que les informations sur le passif éventuel soient incluses dans les documents budgétaires, décrivant la signification et la nature de celui-ci. De telles informations doivent inclure la justification de la politique derrière le choix du gouvernement de fournir une garantie

spécifique, ainsi que son montant total, ses bénéficiaires choisis et la probabilité que le passif sera en fait engagé. Les estimations quantitatives de son impact fiscal potentiel seront également publiées.

Contrairement à ces directives, le gouvernement d'Afrique du Sud déclare qu'« il n'est pas possible de déterminer la part de ces garanties qui sera réalisée en tant que passif pour le gouvernement national (National Treasury 2009: p. 81). Cependant, certains autres pays fournissent des informations sur la valeur des prêts impayés, à la date des états financiers, qui représentent le passif maximum auquel le gouvernement peut faire face. En Namibie, uniquement un résumé des informations est fourni, et uniquement dans le rapport annuel de la banque centrale. Le rapport annuel de 2002 de la Banque de Namibie, par exemple, fournit un résumé des garanties de prêt du gouvernement central qui indiquent une augmentation d'environ 16 pour cent par rapport à l'année précédente et un niveau de garantie total se montant à 12 pour cent du GDR. Environ trois quarts de la valeur totale de ces garanties avait pour but de couvrir les prêts étrangers. (IDASA 2005).

Le gouvernement indien a récemment approuvé des normes comptables sur les garanties, exigeant que celles-ci communiquent un certain nombre de détails, y compris le montant maximal pour lequel les garanties ont été données au cours d'une année spécifique, les détails des commissions et des frais, si un fonds de réserve existe ayant pour objectif de rembourser les prêts et l'autorité désignée pour les garanties au sein du gouvernement (GASAB 2010: pp. 5-6). Le gouvernement du Royaume-Uni fournit les Comptes des ressources du Trésor (pour 2009-10, sur le passif éventuel résultant des sauvetages du secteur financier, lors de la vague de crises financières. Cependant, dans certains cas, il a considéré les passifs maximum possibles comme étant « non quantifiables » (HM Treasury, 2010).

C. Comment les sociétés civiles utilisent-elles ces informations pour la recherche et le plaidoyer?

Les informations sur le passif éventuel fournissent uniquement une aide indirecte permettant aux organisations de la société civile de comprendre le niveau et la composition des fonds dépensés par leurs gouvernements, bien que le niveau de passif éventuel d'un gouvernement puisse être d'un intérêt particulier pour ceux inquiets de la dette gouvernementale et des questions s'y référant. Cependant, si les informations disponibles sur le passif éventuel indiquent que le gouvernement fournit un soutien important aux sociétés du secteur privé par l'intermédiaire de garanties et d'autres instruments qui résultent en un passif éventuel, les organisations de la société civile peuvent utiliser ces informations pour faire valoir que le gouvernement devrait dépenser plus d'argent directement pour la diminution de la pauvreté, plutôt que sur la communauté relativement plus riche.

Cela est particulièrement vrai dans les cas dans lesquels des garanties implicites sont utilisées pour faciliter l'octroi de prêts à des particuliers nantis ou influents qui doivent ensuite les rembourser. Par exemple, la crise bancaire de 2009 au Nigéria a résulté qu'une grande partie des prêts accordés par de grandes banques à des amis ou des collègues de leurs directeurs ou de leurs membres du conseil n'a pas été remboursée. Le sauvetage de ces banques par le gouvernement, au moins à posteriori, suggérerait

que ces prêts ont été implicitement garantis par le gouvernement et qu'ils devraient donc avoir été rapportés, dans le cadre de leur passif éventuel. Cela aurait permis aux organisations de la société civile de mener une campagne pour l'utilisation des fonds publics pour la diminution de la pauvreté, plutôt que pour le soutien de membres influents de l'élite.

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

- ➔ Government Accounting Standards Advisory Board. (Conseil consultatif des normes comptables du gouvernement) (*Indian Government Accounting Standard (Normes comptables du gouvernement indien) (IGAS) 1: Guarantees Given by Government: Disclosure Requirements (Garanties données par le gouvernement : exigences de divulgation) (pp. 142-146)*). Delhi: Government Accounting Standards Advisory Board. (Conseil consultative des normes comptables du gouvernement) 2010 www.gasab.gov.in/pdf/IGAS%201_Guarantees_Final.pdf
- ➔ HM Treasury (United Kingdom) (Trésor de Sa Majesté – Royaume-Uni). *HM Treasury ResourceAccounts 2009-10 (Comptes de ressources du Trésor de Sa Majesté, 2009-10)*. London: The Stationery Office (Londres: le Stationery Office). 2010. <http://www.official-documents.gov.uk/document/hc1011/hc02/0261/0261.pdf>
- ➔ IDASA. *Budget Transparency and Participation (Transparence et participation dans le budget): 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 (Fonds Monétaire International). *Manual on Fiscal Transparency (Manuel sur la transparence fiscale)* (en particulier. pp. 47-48). Washington, D.C: International Monetary Fund (Fonds Monétaire International). 2007. <http://www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/051507m.pdf>
- ➔ International Public Sector Accounting Standards Board (Conseil international des normes comptables du secteur public). *IPSAS19: Provisions, Contingent Liabilities and Contingent Assets. (Dispositions, Passif éventuel et Actifs éventuels)* (New York: International Accounting Standards Board. (Conseil international des normes comptables) 2011. <http://web.ifac.org/media/publications/0/2011-ifac-handbook-of-inter/ipsas-19-provisions-cont-3.pdf>

- ➔ Organization for Economic Cooperation and Development. (Organisation de coopération économique et de développement) *Best Practices for Budget Transparency (Les meilleures pratiques pour une transparence budgétaire)*. Paris: OCDE. 2002. <http://www.oecd.org/dataoecd/33/13/1905258.pdf>

- ➔ Polackova, H. *Contingent Government Liabilities: A Hidden Risk for Fiscal Stability (Passif éventuel du gouvernement; un risque caché pour la stabilité fiscale)*. World Bank Policy Research Working Paper (Document de travail de recherche politique de la Banque mondiale) 1989. Washington, D.C: World Bank (Banque mondiale). 1998. http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=604971

- ➔ Republic of South Africa National Treasury (Trésor national de la République d'Afrique du Sud). *Consolidated Financial Information for the Year Ended 31 March 2009 (p. 81) (Informations financières consolidées pour l'exercice se terminant le 31 mars 2009 - p. 81.)* Pretoria: National Treasury (Trésor national). 2009. <http://oag.treasury.gov.za/Publications/04.%20Consolidated%20Financial%20Information/06.%20For%20fin.%20Year%20ending%2031-03-2009/Consolidated%20Financial%20Information%202008-09/2010-08-18-Consolidated-Financial-Annual-Report.zip>

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.