

# Manuel sur la transparence des finances publiques

*Au-delà du budget principal*

## 5. Dettes futures



INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP  
Open Budgets. Transform Lives.

[WWW.OPENBUDGETINDEX.ORG](http://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 : [www.internationalbudget.org](http://www.internationalbudget.org).

# Les dettes futures

Les dettes futures affectent à moyen et long terme, la situation budgétaire d'un gouvernement, en se basant sur les politiques actuelles de ce gouvernement. Elles incluent les prévisions de dépenses, concernant, par exemple, le régime de retraite et la sécurité sociale. Peu de pays hors OCDE incluent des informations sur les dettes futures dans leurs documents budgétaires et la pratique montre que les analyses nécessaires ne sont pas actualisées chaque année. Néanmoins, les organisations de la société civile doivent au minimum avoir connaissance de leur utilité possible dans l'évaluation des choix de politique stratégiques auxquels leur gouvernement fait face.

## A. Que sont les dettes futures et pourquoi faut-il s'y intéresser?

Les dettes futures sont des estimations des coûts futurs des programmes gouvernementaux actuels qui s'appuient sur les politiques fiscales et les résultats à moyen et long terme. Ces estimations doivent être principalement basées sur les modifications attendues de la structure de la population. Par exemple, les estimations des modifications du nombre de jeunes personnes sont utilisées pour prévoir les coûts futurs d'éducation, alors que les estimations du nombre de personnes âgées permettent la prévision des coûts futurs de soins de la santé. Les dettes futures peuvent également comprendre les coûts futurs de programmes de retraite des fonctionnaires, basés sur les taux d'attrition prévus.

Le calcul des dettes futures permet une vue à long terme de la durabilité financière des politiques gouvernementales actuelles. Il est important de noter qu'alors qu'une évaluation de tendances budgétaires à long terme peut fournir une vue critique, les estimations correspondantes sont très sensibles aux hypothèses sous-jacentes. Ainsi, de légères modifications des hypothèses peuvent avoir un impact majeur sur la vue à long terme des finances gouvernementales. Dans ce sens, les estimations des dettes futures doivent être interprétées comme de simples prévisions plutôt que des indices concrets des politiques fiscales futures du gouvernement. Les gouvernements des Etats-Unis et du Royaume-Uni, par exemple, présentent des estimations du revenu et des dépenses futurs du gouvernement respectivement pour les 25 et 50 prochaines années, basées sur les politiques actuelles du gouvernement.

**Veillez trouver ci-dessous deux exemples de dettes futures.**

*Les obligations de retraite des fonctionnaires* – de nombreux gouvernements fournissent un programme de retraite pour tous ou certains de leurs employés. Une estimation des coûts d'attribution d'une retraite aux fonctionnaires est généralement présentée chaque année dans le budget du gouverne-

ment. Les comptes montrent ensuite les paiements réellement effectués par rapport aux budgets. De plus, une gamme de variables et d'hypothèses est utilisée afin de déterminer le niveau adéquat de ressources nécessaires pour répondre aux obligations de retraites futures. Certaines des hypothèses les plus importantes comprennent:

- ➔ L'âge des employés au moment de leur retraite;
- ➔ Le nombre d'années que l'employé vivra après sa retraite et pendant lesquelles il recevra une retraite;
- ➔ Les futures augmentations de salaire des fonctionnaires;- le futur taux d'inflation;
- ➔ Les futurs niveaux de promotion des fonctionnaires, et
- ➔ Le taux d'actualisation à utiliser pour calculer la valeur actuelle des programmes de retraites futurs.

En février 2008, L'International Public Sector Accounting Standards Board (IPSASB, le Conseil des normes comptables internationales du secteur public), a publié *l'IPSAS25: Les avantages des employés*, qui comprennent des obligations du gouvernement de rapporter les méthodes de la comptabilité d'exercice (presque tous les gouvernements font encore des rapports sur la comptabilité de caisse modifiée) pour expliquer leurs programmes de retraite pour leurs employés.

*Obligations pour les prestations de sécurité sociale* – La plupart des gouvernements versent des prestations de sécurité sociale à leurs citoyens, les plus communs étant le régime de retraites (qui s'applique à tous les citoyens d'un pays et non pas uniquement aux fonctionnaires) et le système d'éducation et de services de santé. Les incertitudes quant à la comptabilité de tels programmes sont similaires à celles concernant la comptabilité des programmes de retraite des employés. Cependant, il est bien plus facile pour un gouvernement de modifier sa politique sur les prestations de sécurité sociale. Par exemple, entre 1974 et 1980, le gouvernement du Royaume-Uni a augmenté les retraites des fonctionnaires par rapport aux salaires moyens. En conséquence, les augmentations des retraites des fonctionnaires ont été basées sur le taux d'inflation qui a augmenté moins vite que les salaires. En conséquence, la valeur d'une pension publique de base a chuté, de façon spectaculaire, inférieure à celle qui aurait été selon les anciennes règles. Cette baisse de revenus a probablement contribué au fait que près d'un cinquième des retraités au Royaume-Uni vivent en dessous du seuil de pauvreté.

Sur la base des politiques actuelles, au Royaume-Uni, il est prévu que les dépenses publiques sur l'éducation augmenteront de 5 pour cent à 5,6 pour cent du PIB au cours des prochaines 50 années. Sur la même période, il est prévu que les dépenses de santé augmentent de 7.4 pour cent à 9.9 pour cent du PIB (Trésor de Sa Majesté 2008). Cependant, les politiques elles-mêmes peuvent changer. Par exemple, au Royaume-Uni, dans les années 1970 et 1980, les étudiants d'un niveau supérieur d'éducation

recevaient une bourse. Ceci a été ensuite changé en un prêt, et la plupart des étudiants d'université doivent maintenant payer en plus des frais de scolarité d'au moins 3 000 £ par an. Des changements de politiques comme ceux-ci devraient réduire ou limiter les coûts d'éducation futurs du gouvernement.

## **B. Quelles informations les gouvernements doivent-ils inclure dans les documents budgétaires et autres rapports sur les dettes futures ?**

---

La plupart des gouvernements ne présentent pas de rapports sur leurs dettes futures et le niveau des informations qui sont rapportées peuvent varier d'un pays à l'autre. Les informations sur les dettes futures sont basées sur des estimations, des hypothèses et des prévisions qui peuvent faire l'objet de grandes variations. De plus, des modifications mineures d'une ou deux hypothèses peuvent radicalement modifier la nature des prévisions (comme dans le cas des prévisions du prix du pétrole pour les pays qui en dépendent beaucoup pour financer leurs dépenses). Pour ces raisons, des gammes de prévisions doivent être fournies afin d'indiquer le niveau possible d'incertitude.

*Les meilleures pratiques pour la transparence budgétaire* de l'OCDE (2002: p. 11) donne néanmoins des conseils sur les rapports sur la soutenabilité fiscale à long terme, bien que très peu de gouvernements aient adopté ce type de rapports. L'OCDE indique que les rapports à long terme doivent être publiés au moins chaque cinq ans, ou lors de chaque changement majeur de politique. Ces rapports doivent évaluer les incidences budgétaires du changement démographique et ils doivent rendre explicites toutes les prévisions-clés sous-jacentes des prévisions contenues dans le rapport, présentant une gamme de scénarii plausibles.

En Nouvelle-Zélande, chaque quatre ans, le gouvernement doit publier un état de sa position fiscale à long terme, sur les 40 années suivantes, au moins. En octobre 2009, le deuxième de ces rapports a été publié et a montré trois scénarii pour le futur (the New Zealand Treasury 2009). Au Royaume-Uni, des rapports similaires ont été publiés avec le budget, presque chaque année depuis 1999 et pour au moins les 50 années suivantes. Le dernier devait paraître à la fin de 2009, quelque temps après le budget de cette année-là. Ces rapports « donnent une analyse complète des développements démographiques à long terme et leur impact probable sur les finances publiques » (HM Treasury 2008).

Certaines directives existent également qui indiquent quels types d'informations un pays doit publier concernant certaines catégories de dettes futures. Pour les rapports sur les obligations de retraites des fonctionnaires, les *Meilleures pratiques de l'OCDE* (2002: p. 13) font les recommandations suivantes:

- Les obligations en matière de retraite des employés doivent être divulguées dans le budget, la revue de milieu d'année et de fin d'année. Les obligations de retraite des employés sont la différence entre les prestations accumulées provenant des services passés et les contributions que le gouvernement a faites en faveur de ces avantages.
- Les suppositions actuarielles clés sous-jacentes des calculs des obligations de retraite des employés doivent être divulguées. Tous les actifs correspondants aux plans de retraite des employés doivent être évalués à la valeur du marché.

En raison des complexités impliquées, les engagements en matière de retraites ne sont généralement pas calculés chaque année. L'Afrique du Sud fait ces calculs chaque deux ou trois ans et ses états financiers 2007/08 ont présenté les informations suivantes sur ses régimes de retraites, dans les notes des comptes du gouvernement:

<b>36 avantages complémentaires de retraite</b>			
Assistance médicale après retraite	<b>36.1</b>	56.000.000	56.000.000
Caisses de retraite	<b>36.2</b>	-	12.775.000
		<u>56.000.000</u>	<u>68.775.000</u>
<b>Assistance médicale après retraite</b>		56.000.000	56.000.000
Ce passif éventuel est la valeur actuelle estimée des engagements futurs de l'Etat pour l'assistance médicale aux fonctionnaires retraités (y compris les membres des Forces Armées, la Police nationale, le Service correctionnel). La valorisation date du 29 Février 2004. La valorisation précédente était de 28 Février 1999. Ce chiffre ne comprend pas le passif éventuel pour les fonctionnaires qui ne sont pas encore membres de l'assurance sociale, tandis que la plupart d'eux fassent appel au service dans le futur. Le passif éventuel de l'État sur l'aide de la retraite est inclus dans le budget annuel des Forces Armées, la Police nationale, le Service correctionnel; et le budget du ministère des Finances pour les autres salariés.			

	2007/2008 R'000	2006/2007 R'000
<b>36.2 Caisses de retraite</b>	-	12.775.000
<b>Caisses de retraite de fonctionnaires</b>	-	12.775.000
Ce passif représente le déficit / l'excédent de fonds de pension selon les valorisations les plus récentes. Les valorisations sont actualisées tous les trois ans. Ce passif continue d'être basé sur des données des évaluations incomplètes.		
<b>Fonds</b>	%	%
Caisse de retraite des fonctionnaires	101.6	96.5
Caisse de retraite des fonctionnaires temporaires	133.5	164
Caisse de retraite des institutions associées	112	155.6
<b>Date de valorisation</b>		
Caisse de retraite des fonctionnaires	Mars 2006	Mars 2004
Caisse de retraite des fonctionnaires temporels	Mars 2007	Mars 2004
Caisse de retraite des institutions associées	Mars 2007	Mars 2005
Les caisses de retraite des fonctionnaires, des employés temporaires, et les caisses de pension des institutions associées ont respectivement un excédent de R11 400 millions, R80 millions et R1 204 millions (2006/07: R9 040 millions, R74 millions et R1 742 millions, respectivement).		

Cet exemple indique les incertitudes dans les estimations des régimes de retraite. Le régime de retraite des organismes associés a été estimé présenter un surplus de 55.6 pour cent du coût de la retraite future en 2006/07, basé sur une validation effectuée en mars 2005, mais le surplus ne tombe qu'à 12 pour cent en 2007/08, basé sur une validation effectuée en mars 2007. Les états financiers de l'Afrique du Sud ne révèlent pas les suppositions faites au cours des calculs de ces estimations, ou si celles-ci ont changé d'une année à l'autre (Trésor National de l'Afrique du Sud: pp. 57-58).

Les normes comptables dans le secteur des obligations de régime de sécurité sociale sont bien moins développées que les rapports des programmes de retraite des fonctionnaires. En février, le Conseil des normes comptables en matière de normes internationales a publié un exposé-sondage couvrant les obligations du régime de sécurité sociale et les rapports de soutenabilité fiscale à long terme. Cet exposé-sondage suggérait que les gouvernements devaient fournir une note dans leurs informations de comptes, sur la valeur actuelle des paiements futurs pour le régime de sécurité sociale de leurs citoyens qui répondaient aux critères initiaux de ce droit (par exemple, ceux ayant déjà pris leur retraite) et les suppositions clés utilisées au cours du calcul de ce montant.

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

---

Les gouvernements présentent rarement des rapports sur les dettes futures, y compris les régimes de retraite et de sécurité sociale; ceux-ci étant techniquement complexes et faisant l'objet d'une gamme d'estimations ou de prévisions pouvant modifier de façon importante les chiffres généraux, d'une année à l'autre. De telles estimations sont difficiles à comprendre et peuvent faire l'objet de manipulations, ce qui n'est pas toujours facile ou même possible à détecter. Tous ces facteurs constituent un défi pour les groupes de la société civile qui vont s'engager de manière significative dans les débats sur les rapports sur les dettes futures.

Néanmoins, lors de la présentation des rapports sur la soutenabilité fiscale à long terme, les groupes de la société civile peuvent défendre des rapports spécifiques sur les niveaux anticipés des dépenses futures pour des mesures de réduction de la pauvreté ou sur les régimes de sécurité sociale pour les groupes défavorisés. Cette information pourrait permettre à la société civile d'augmenter .



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

---

HM Treasury (Royaume-Uni). *Long-term public finance report: an analysis of fiscal sustainability. (Rapport de finances publiques: une analyse de la soutenabilité fiscale)* Londres: HM Treasury. 2008 (Trésor de Sa Majesté. 2008). [http://www.hm-treasury.gov.uk/d/bud08\\_longterm\\_586.pdf](http://www.hm-treasury.gov.uk/d/bud08_longterm_586.pdf)

International Monetary Fund. *Manual on Fiscal Transparency* (esp. pp. 47-48). Washington, D.C.: International Monetary Fund. 2007. <http://www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/051507m.pdf>

International Public Sector Accounting Standards Board (Conseil des normes comptables internationales du secteur public). *Consultation Paper (Document de consultation): Reporting on the Long-Term Sustainability of Public Finances (Rapport sur la soutenabilité à long terme des finances publiques)*. New York: International Accounting Standards Board. (Conseil des normes comptables internationales). <http://www.ifac.org/sites/default/files/publications/exposure-drafts/00329.pdf>

International Public Sector Accounting Standards Board. (Conseil des normes comptables internationales du secteur public) *Exposure Draft 34 (Exposé-sondage), Proposed International Public Sector Accounting Standard (Norme comptable internationale du secteur public proposée): Social Benefits (Régimes sociaux): Disclosure of Cash Transfers to Individuals or Households (Renseignements sur les transferts de trésorerie)*. New York: International Accounting Standards Board. (Conseil des normes comptables internationales du secteur public). <http://www.ifac.org/sites/default/files/publications/exposure-drafts/00281.pdf>

International Public Sector Accounting Standards Board. (Conseil international des normes comptables du secteur public) *IPSAS 25: Employee Benefits (Régimes des employés)*. New York: International Accounting Standards Board. (Conseil ds normes comptables) 2008. [http://www.ipsas.org/PDF\\_ipsas\\_standards\\_ifac/IPSAS25.pdf](http://www.ipsas.org/PDF_ipsas_standards_ifac/IPSAS25.pdf)

New Zealand Treasury (Trésor de Nouvelle-Zélande). *Challenges and Choices (Défis et choix): New Zealand's Long-term Fiscal Statement 2009* (Etat fiscal à long terme de la Nouvelle-Zélande, 2009). <http://www.treasury.govt.nz/government/longterm/fiscalposition/2009>

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

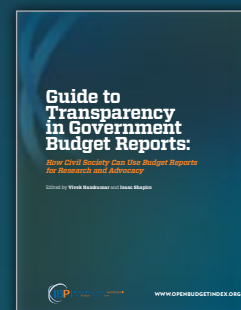
Republic of South Africa National Treasury (Trésor National de la République d’Afrique du Sud). *Consolidated Financial Information for the year ended 31 March 2008*. Pretoria: National Treasury. 2008 (*Informations financières consolidées pour l’exercice se terminant le 31 mars 2008*). <http://www.treasury.gov.za/publications/annual%20reports/annual%20financial%20statements/Consolidated%20fin%20info%20-%2031032008.pdf>

# 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](http://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](mailto:info@internationalbudget.org)  
or visit [www.internationalbudget.org](http://www.internationalbudget.org).