

Transparence budgétaire et gestion des risques budgétaires

Sailendra Pattanayak

Fiscal Affairs Department, IMF

7th African Fiscal Forum, February 2019



Que sont la transparence et les risques budgétaires?

- **Transparence budgétaire :**
 - **Clarté, fiabilité, fréquence, actualité et pertinence de l'information communiquée sur les finances publiques et accès du grand public au processus d'élaboration de la politique budgétaire.**

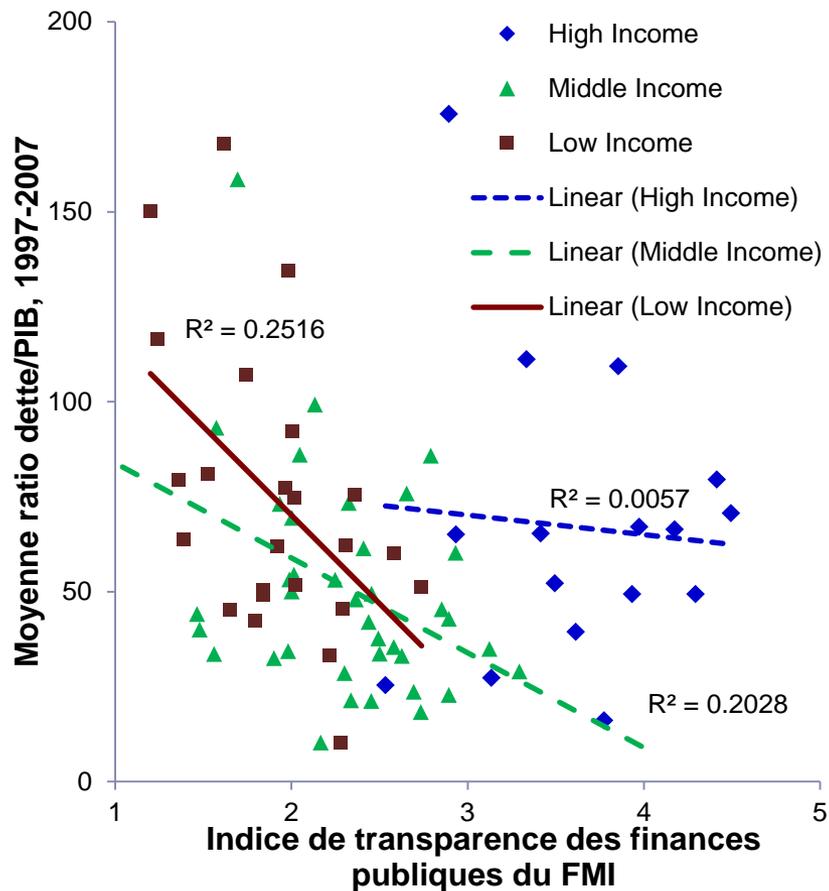
- **Information budgétaire publique :** publication et diffusion d'informations synoptiques sur l'état des finances publiques, sous la forme de :
 - **statistiques** de finances publiques ;
 - **états financiers** ou comptes des administrations publiques

} Information rétrospective

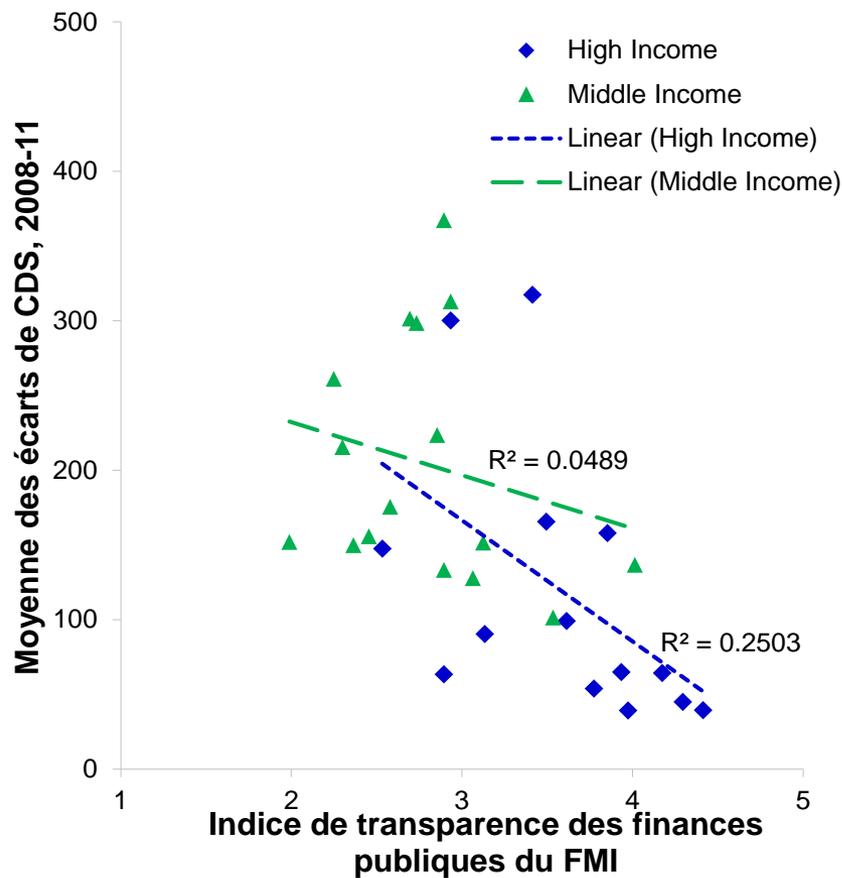
 - **prévisions** budgétaires, dont hypothèses afférentes; → Information prospective/prévision
 - analyse des **risques** pesant sur les perspectives budgétaires/les prévisions → Incertitudes/risques entourant les prévisions

Pourquoi la transparence budgétaire est-elle importante ?

Transparence et performance budgétaires



Transparence et crédibilité budgétaires



En moyenne, les pays plus transparents ont de meilleurs résultats budgétaires, tels qu'un niveau de dette plus faible et des taux d'intérêt plus bas.

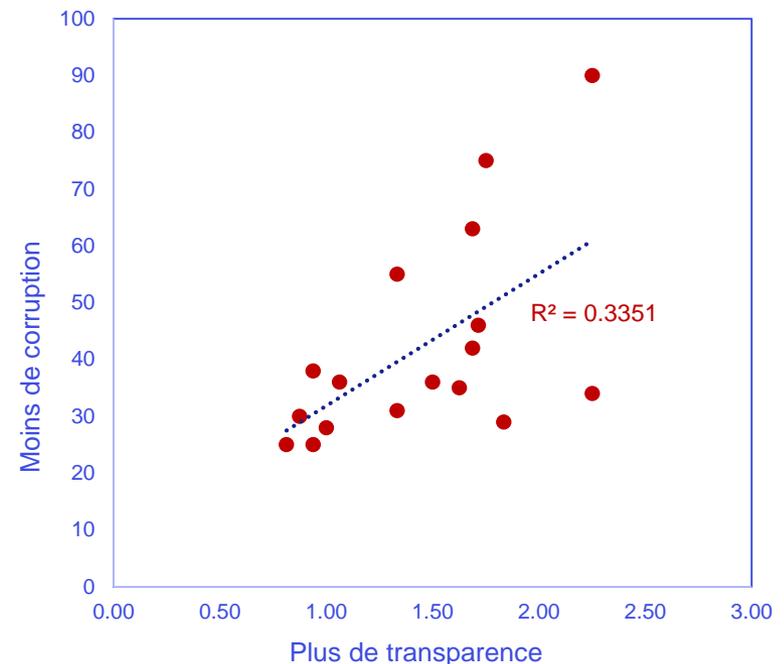
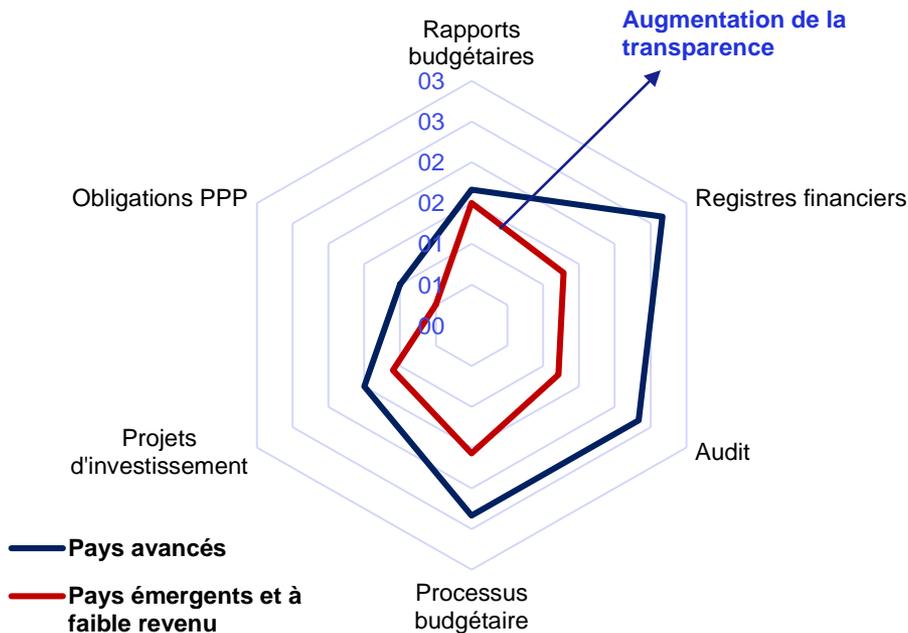
Enseignements tirés de la dernière crise financière

- L'administration publique avait une compréhension insuffisante de sa situation budgétaire, comme en témoignaient les **déficits et les dettes non déclarés**.
- Les pays ont largement **sous-estimé les risques qui pesaient sur leurs perspectives budgétaires**, en particulier ceux associés au secteur financier et aux entreprises publiques.
- Le FMI a analysé le rôle de la transparence budgétaire dans **10 pays qui ont connu la plus forte augmentation non anticipée de la dette publique** entre 2007 et 2010.
- Cette augmentation était due à trois facteurs :
 - Mauvaise compréhension de la situation budgétaire actuelle
 - Sous-estimation des risques potentiels pour les finances publiques
 - Mesures adoptées en riposte à la crise

La transparence budgétaire est intimement liée à la gouvernance et à la corruption

Principales faiblesses institutionnelles ayant un impact potentiel sur la gouvernance et la corruption

- A. **Couverture incomplète des rapports budgétaires** (ne reflètent pas certaines activités des entités publiques)
- B. **Registres financiers non fiables** (par exemple, absence de rapprochement bancaire des comptes du trésor)
- C. **Absence d'audit indépendant et dans les délais** des états financiers de l'État
- D. **Décisions budgétaires hors budget** (décisions de recettes/dépenses prises en dehors du processus budgétaire)
- E. **Projets d'investissement non soumis à un appel d'offres ouvert et concurrentiel**
- F. **Obligations liées aux PPP non identifiées ou divulguées**

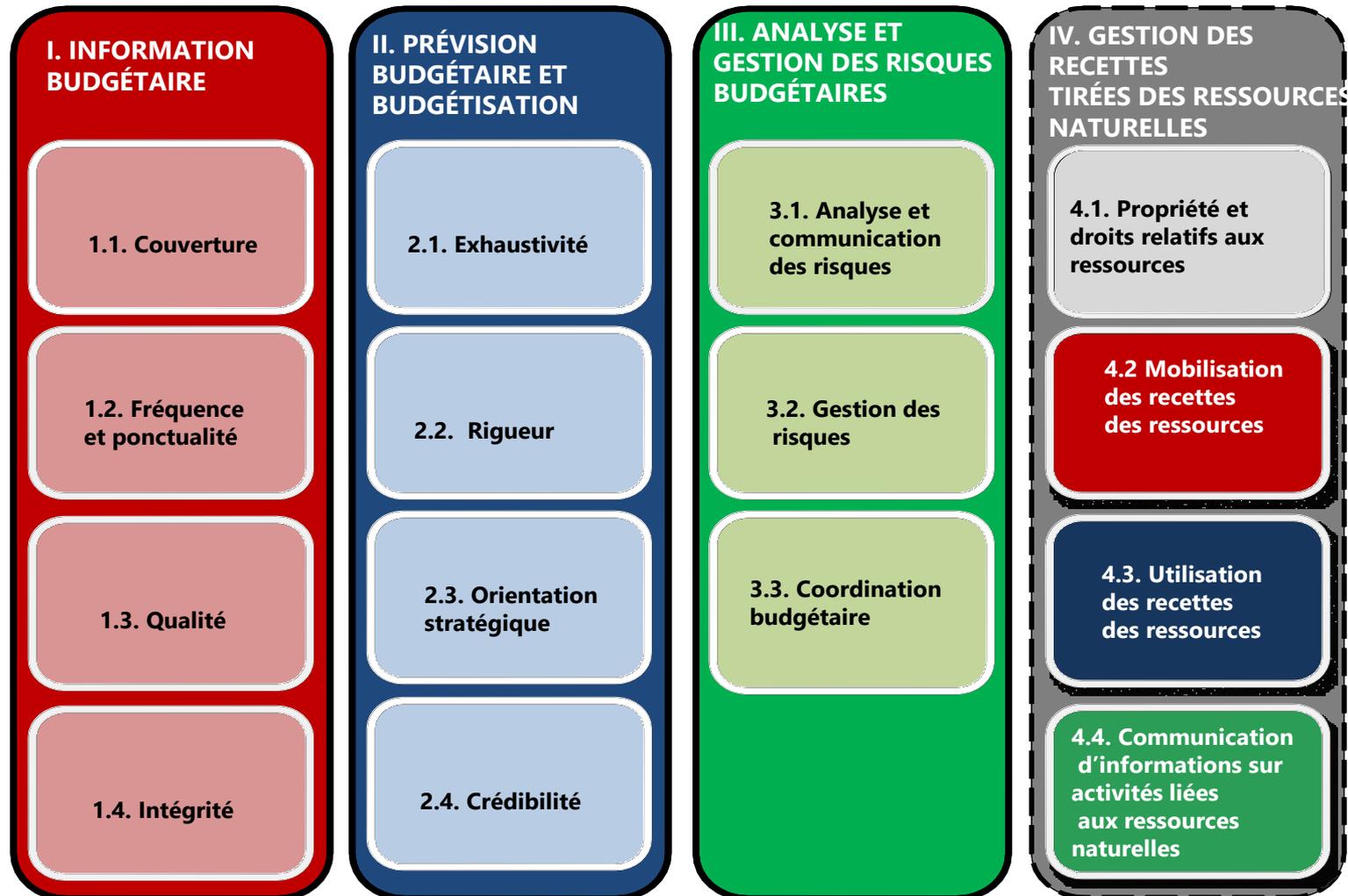


Plusieurs façons de manquer de transparence dans l'information budgétaire

- **Publication d'informations partielles**
 - Net mais pas de dépenses brutes
 - Aucune information sur les entités/activités des administrations extrabudgétaires
 - Recettes et dépenses (flux), mais pas d'actifs et passifs (stocks)
- **Publication d'informations difficiles à comprendre**
 - Absence de tableaux de synthèse ou de texte explicatif
 - Pas facilement accessibles par les parties prenantes et le public
- **Exploitation des lacunes des règles comptables**
 - Cession d'actifs et comptabilisation du produit dans les recettes
 - Emprunts hors bilan

Code de transparence des finances publiques du FMI (norme internationalement reconnue)

4 piliers intégrés du code du FMI





L'évaluation de la transparence des finances publiques constitue le diagnostic du FMI en la matière :

- **Évalue les pratiques en matière de transparence des finances publiques** d'un pays par rapport aux normes établies par le Code et recense les déficiences
- Permet une analyse rigoureuse de l'ampleur (**quantification des écarts**) et des sources de vulnérabilités budgétaires
- Donne un aperçu visuel des atouts en matière de transparence des finances publiques et des priorités de réformes au moyen de **cartes thermiques récapitulatives**;
- Propose un **plan d'action ciblé et échelonné** pour aider les pays à s'attaquer aux faiblesses
- Permet une application modulaire axée sur un seul des piliers du Code

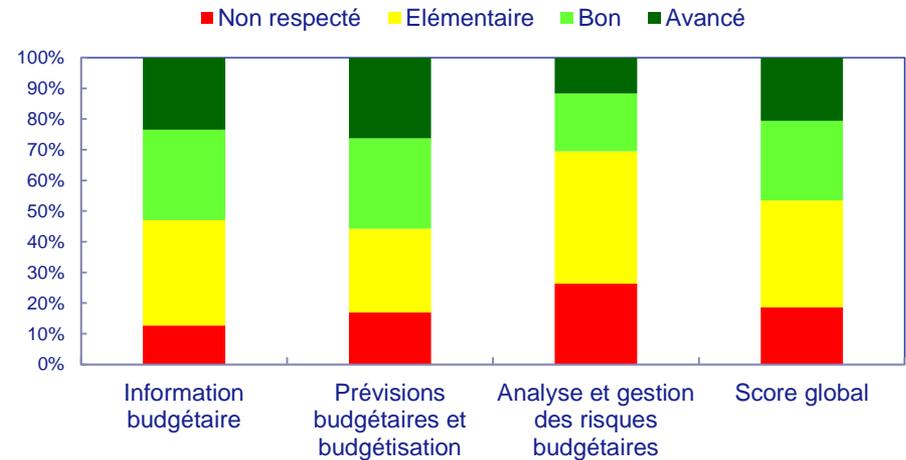
ETFP réalisées jusqu'ici (constats globaux)

CONTEXTE

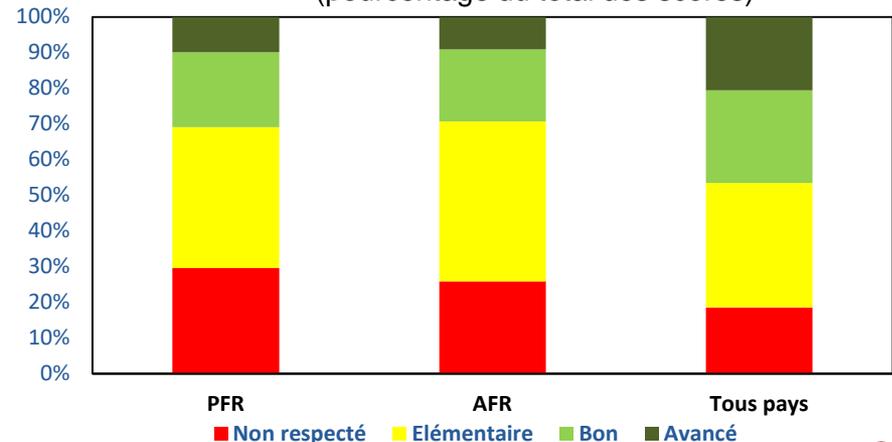
- **29 pays volontaires**
- **Large fourchette de revenus**
 - 6 pays avancés
 - 15 pays émergents
 - 8 pays à faible revenu
- **Diversité de régions**
 - 13 d'Europe
 - 5 d'Afrique
 - 8 d'Amérique latine
 - 1 de la région Asie et Pacifique
 - 2 de la région MOAN
- **25 rapports ETFP publiés**

Albanie; Autriche; Bolivie; Brésil; Colombie; Costa Rica; Guatemala; Finlande; Géorgie; Irlande; Kenya; Macédoine; Malte; Mexique; Mozambique; Pérou; Portugal; Philippines; Roumanie; Russie; Sénégal; Tunisie; Turquie; Ouganda; Royaume-Uni

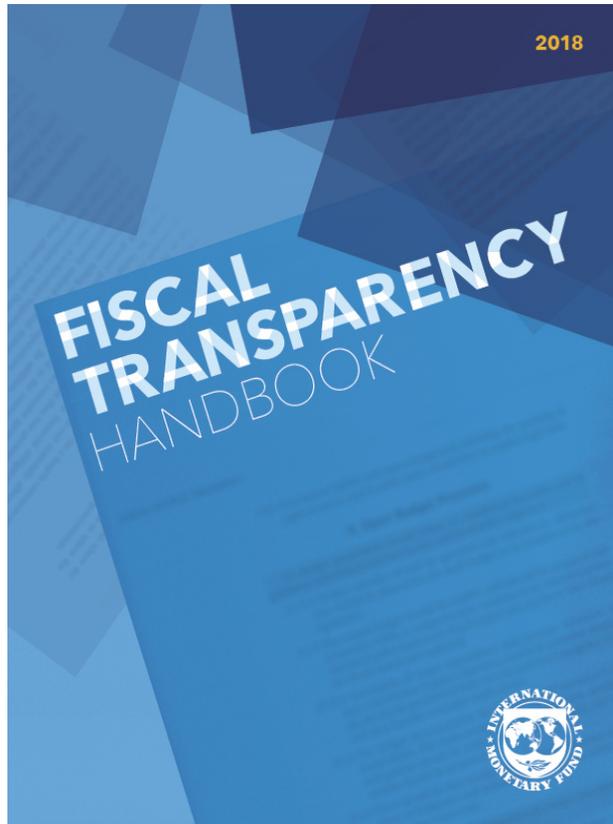
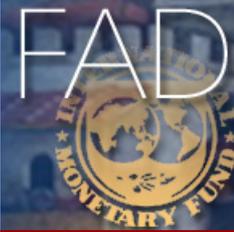
Résultats de l'ETFP par pilier (pourcentage du total des scores)



Résultats de l'ETFP par catégorie de pays (pourcentage du total des scores)



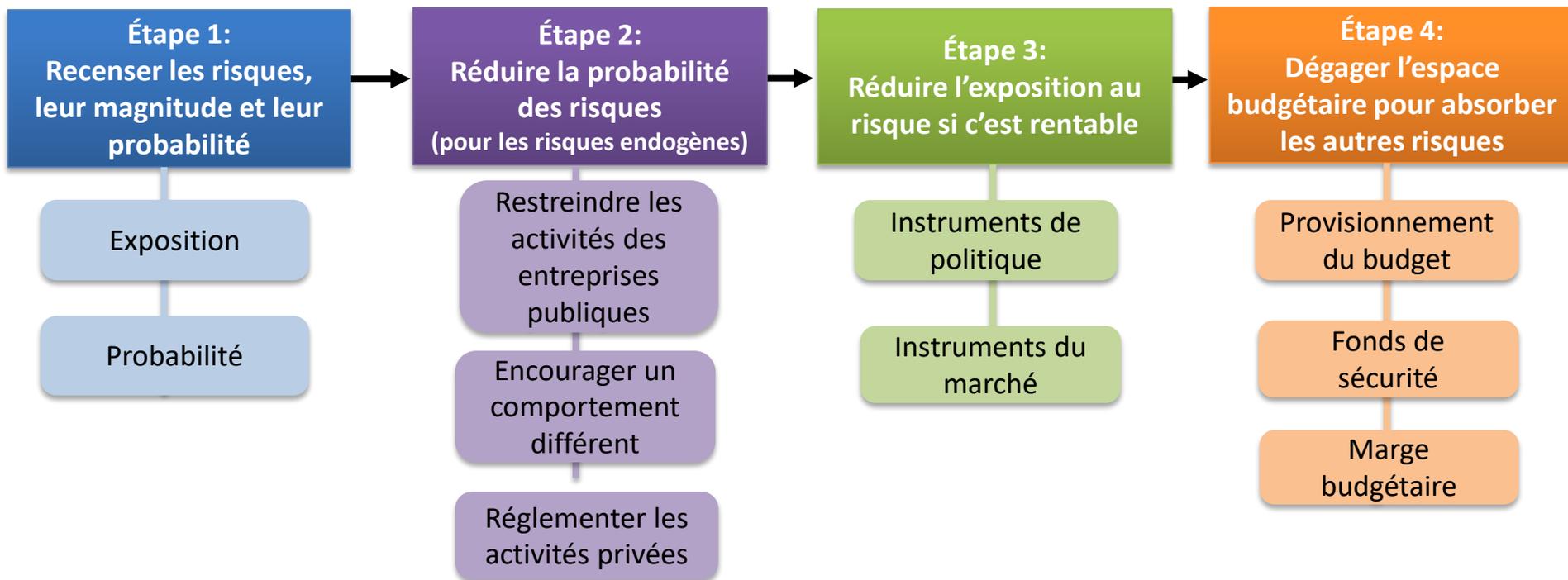
Manuel sur la transparence des finances publiques de 2018 – fournit des directives sur le Code de transparence budgétaire et les ETFP



- **Définit** chaque pilier du Code ainsi que leurs différentes dimensions et **principes**.
- **Décrit les tendances récentes** dans la mise en œuvre de chaque principe.
- **Énonce les normes internationales** relatives aux principes.
- Présente à la fois **les avantages et les difficultés** au-delà des pratiques de base.
- Donne des **exemples de pays** pour chaque niveau de pratique.
- **Précise les indicateurs** à utiliser pour mesurer la mise en exécution des principes.

Cadre de gestion des risques budgétaires – principales étapes

Une fois qu'un pays comprend mieux l'ampleur et les sources des risques budgétaires, son défi est de mieux les gérer :



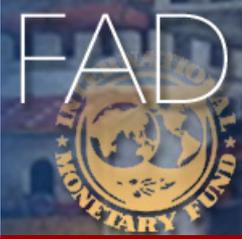


- **Les pays utilisent divers instruments pour gérer les risques budgétaires :**
 - Plafond pour les passifs éventuels
 - Frais pour réduire les aléas moraux et couvrir le coût de réalisation
 - Assurances, options et fonds de sécurité
 - Réglementation des activités à risque
- **Le choix de l'instrument dépend de la nature du risque :**
 - Endogène ou exogène
 - Continu ou ponctuel
 - Probable, possible ou lointain
- **Le faible endettement reste le meilleur bouclier, mais aucun cadre ne permet de définir le niveau de dette qui serait « suffisamment faible ».**

Boîte à outils pour la gestion des risques budgétaires

| Risque | 1. Recenser et estimer | | 2. Réduire la probabilité | | | 3. Réduire l'exposition | | 4. Absorber les risques résiduels | | |
|--|------------------------|------------------------------|--|--|---|---|---|---|---|----------------------------------|
| | Exposition (% du PIB) | Probabilité (% chaque année) | Mesures | Incitations | Réglementation | Instruments de politique | Instruments du marché | Provisionnement du budget | Fonds de sécurité | Marge budgétaire |
| Secteur financier | | | Réduire la participation de l'État dans les banques | Réduire le biais de la dette dans le système fiscal | Normes d'adéquation des fonds propres | Testaments | Assurance des dépôts | Comptabiliser les paiements attendus (R-U) | Fonds d'assurance des dépôts (E-U, Canada) | |
| Catastrophes naturelles | | | Réduire la présence de l'État dans les domaines à risque | Prime fiscale dans les domaines à haut risque | Normes environnementales | Code du bâtiment Préparation aux catastrophes | Assurance (NZ) Obligations – catastrophe (Mexique) | Réserves de sécurité (Mexique, E-U) | Fonds pour les catastrophes naturelles (NZ, Turkey) | |
| Choc macroéconomique Ex : prix des matières premières | | | Privatisation des producteurs de matières premières | Diversification de l'assiette fiscale | Réglementation du marché des matières premières | Règles budgétaires fondées sur les ressources (Norvège) | Instruments de couverture (Mexique) | Hypothèses de prix prudentes (Chili) | Fonds de stabilisation (Chili) | |
| Garanties | | | Plafonds d'émission (Pays-bas) | Frais liés aux risques (Suède) | Conditions d'accès aux dispositifs de garantie | Obligation contractuelle | Garanties partielles (Canada) | Comptabiliser les sorties de trésorerie attendues (E-U) Provision pour appels (Colombie) | Fonds de garantie (Suède) | Fixer un niveau de dette globale |
| Entreprises publiques | | | Réduire la taille du secteur public | Direction responsable des résultats | Obligation d'information | Réduire progressivement les activités quasi budgétaires | Clauses explicites de non-renflouement | Comptabiliser les paiements attendus | - | |
| Gouvernement sous-national | | | Limites d'emprunt (Hongrie) | Lier le degré d'autonomie à la performance (Islande) | Obligation d'information | Plans d'ajustement pour écart des règles budgétaires | Établir historique de non-renflouement (E-U) | Plafonds sur les affectations budgétaires annuelles | - | |

Merci!



**Page web du FMI sur la transparence
budgétaire**

<http://www.imf.org/external/np/fad/trans/index.htm>

**Manuel sur la transparence des finances
publiques**

www.elibrary.imf.org/fth