

**Non classifié**

**PUMA/SBO(99)2/ANN1**



Organisation de Coopération et de Développement Economiques  
Organisation for Economic Co-operation and Development

**OLIS : 03-Jun-1999**  
**Dist. : 04-Jun-1999**

PARIS

**SERVICE DE LA GESTION PUBLIQUE**  
**COMITE DE LA GESTION PUBLIQUE**

**Or. Ang.**

**PUMA/SBO(99)2/ANN1**  
**Non classifié**

## **TRANSPARENCE BUDGETAIRE -- SOMMAIRE**

**20ème réunion annuelle des Hauts responsables du budget**  
**Paris, 3-4 juin 1999**

Pour plus de renseignements, prière de contacter Jon Blondal :  
Tél. (33-1) 45 24 76 59 -- Fax (33-1) 45 24 17 06 -- Mél.: [jon.blondal@oecd.org](mailto:jon.blondal@oecd.org)

**78802**

**Ta. 3935 - 25.05.99 - 03.06.99**

Document complet disponible sur OLIS dans son format d'origine

Complete document available on OLIS in its original format

**Or. Ang.**

## TRANSPARENCE BUDGETAIRE -- SOMMAIRE

### Introduction

1. Au lendemain de la crise financière que traversent plusieurs pays depuis les derniers 18 mois, beaucoup d'importance a été donnée à la volonté des gouvernements de s'expliquer sur leur intentions budgétaires et sur leur politique budgétaire, sur leurs projections budgétaires et sur la comptabilité de leur secteur public
2. Le présent document:
  - décrit sommairement certains effets du manque de transparence sur le comportement des individus et des marchés ;
  - décrit quelques-unes des forces dont on estime généralement qu'elles justifient la transparence ou l'absence de transparence ;
  - propose un rôle qui pourrait être confié à l'OCDE pour l'accroissement de la transparence budgétaire ; et
  - résume un certain nombre de déclarations qui se rapportent à la transparence budgétaire.

### Comment la non-transparence affecte-t-elle les comportements ?

3. Le manque de transparence affecte le comportement des individus et des marchés en provoquant une distorsion de la perception des coûts et des avantages des programmes du gouvernement, et en faussant la représentation fournie de la situation budgétaire de l'Etat. Beaucoup d'exemples pourraient illustrer la façon dont cela se manifeste en pratique : nous en présenterons deux ci-dessous.
  - Les pratiques adoptés par un gouvernement ou un organisme en matière de budgétisation et de présentation de ses rapports d'exécution peut systématiquement sous-évaluer le coût des programmes dudit gouvernement, dans la mesure où il ne tient compte que des coûts monétaires, alors que les coûts non-monétaires demeurent cachés. Lorsque cette situation se présente, les citoyens pourront avoir une idée systématiquement faussée des avantages qui peuvent être fournis à un coût donné, et il pourra en résulter qu'ils auront toujours une idée fausse de la possibilité de conserver les grandes lignes des politiques. Cette forme d'illusion budgétaire imposée aux citoyens est susceptible de pousser les responsables des décisions en matière de politiques à élaborer des programmes pour l'administration dont le véritable coût sera toujours sous-évalué et en d'autres termes, conserver en place le voile de la non-transparence. Les choix des citoyens en matière de consommation et d'épargne seront également affectés par leur évaluation de la possibilité de conserver des programmes dépensiers, quel que soit le niveau de la fiscalité.
  - Une présentation faussée de la situation financière d'ensemble de l'Etat peut avoir une incidence profonde sur le comportement des marchés financiers.

### Pourquoi rechercher la transparence?

4. La transparence budgétaire – qui requiert l'ouverture systématique et en temps opportun dans les organismes de l'administration, aux intentions de politique budgétaire, à la comptabilité du secteur public, aux indicateurs et aux prévisions – est un élément maître d'une bonne politique économique et budgétaire. Il existe des raisons convaincantes pour avancer que la transparence budgétaire contribue à la crédibilité

des politiques et à la stabilité macro-économique, à l'efficacité et à l'impartialité des affectations budgétaires.

*Pour les citoyens et les marchés*

5. Les citoyens et les acteurs des marchés financiers sont les deux groupes qui ont l'intérêt le plus clair à être en mesure d'obtenir un accès facile et en temps voulu aux informations qui concernent les performances et la situation financière de l'Etat et de ses agences. Les citoyens cherchent des informations sur les coûts et les avantages des programmes du gouvernement, de manière à prendre des options politiques de manière informée mais aussi pour orienter leurs choix personnels en matière de consommation et d'épargne. Les acteurs du marché financier cherchent des informations sur la situation financière globale de l'Etat, afin de prendre des décisions réfléchies en matière de prêts et d'investissements.

*Pour les responsables politiques et de l'administration publique*

6. Il peut y avoir chez les responsables politiques et de l'administration publique des motifs de rechercher la transparence. Pour ce qui est des responsables politiques, le cas pourra se présenter lorsqu'ils estiment qu'ils peuvent trouver un avantage « politique » ou l'occasion de renforcer leur réputation personnelle dans le soutien aux comportements favorables à la transparence. Il en sera ainsi lorsqu'un Ministre des finances estime qu'il doit adopter une position restrictive au regard des demandes de dépenses émanant des ministres, mais qu'il n'a guère confiance dans les processus qui se déroulent devant les instances de l'exécutif ou devant les instances parlementaires pour renforcer cette discipline. Dans ces cas, la transparence et un engagement formel au service de sa défense sans faille lient réellement les mains des responsables politiques et leur ôtent la possibilité d'user d'opportunisme en matière d'information, tout en rendant l'irresponsabilité budgétaire plus difficile.

7. Les responsables de l'administration peuvent être sensibles à des incitations comparables. Avec l'ouverture à la concurrence du marché du travail de la haute fonction publique, il est vraisemblable que les administrateurs constateront le risque que fait courir à leur capital humain la réputation d'être de mauvais organisateurs. Si la transparence augmente les chances d'améliorer la qualité des décisions (telles que des décisions budgétaires et financières prudentes), il sera de l'intérêt des administrateurs de la rechercher.

8. Ces incitations qui concernent les responsables politiques et administratifs seront renforcées par tout avantage « psychologique » qui pourrait être associé à la poursuite du bien public, pour autant qu'ils voient dans la responsabilité financière un élément important du bien public. Plus encore, certains pourront considérer que la transparence est en elle-même une contribution réelle au bien public indépendamment de toute association avec la prise de décisions.

9. Il y a des circonstances dans lesquelles les responsables politiques peuvent souhaiter que la publication d'une information serve leurs intérêts politiques immédiats. Mais si, après quelque temps et l'opportunisme aidant, cette volonté diminue, il apparaîtra clairement que l'objectif n'était pas la transparence pour elle-même, mais de voir une information, à un moment donné servir leurs intérêts.

**Quels sont les motifs de l'absence de transparence?**

10. S'il est vrai que beaucoup d'éléments militent en faveur de la transparence, il est également exact que beaucoup sont également perçus comme justifiant l'absence de transparence. Une de ces raisons est que les dividendes tirés de la transparence sont perçus par beaucoup de monde, et qu'ils ne sont en général pas immédiatement cueillis par ceux qui la mettent en œuvre. Cela signifie, à terme, que dans la mesure où les responsables politiques et les administrateurs ont le choix des efforts qu'ils produiront, ils seront peut-

être tentés par des alternatives qui leur apporteront plus d'avantages, et serviront mieux leurs intérêts immédiats, au lieu de s'impliquer dans des activités dont il résultera de la transparence.

11. Mais il existe également des circonstances dans lesquelles l'absence de transparence peut être justifiée. C'est, par exemple le cas lors que la transparence risque de saper l'efficacité d'une mesure donnée, prise en application d'une politique en donnant des avantages inattendus à certains groupes ou individus. Ces cas ne sont pas habituels. Il est en outre vrai que leur existence peut fonder de mauvaises justifications pour l'absence de transparence.

*Pour les responsables politiques élus*

12. Les responsables politiques qui cherchent à obtenir le renouvellement de leur mandat électif pourront être incités à contrôler la date et la nature des informations publiées sur la situation financière de l'Etat. Deux raisons peuvent les y inviter : en premier lieu, le contrôle des flux d'information peut permettre aux responsables politiques d'influencer dans un sens favorable l'opinion que se fait le public sur « leurs » programmes. En second lieu, le maintien du secret sur les informations officielles permet aux groupes d'intérêts particuliers de faire entendre leur voix d'une manière disproportionnée sur l'évolution des dossiers. Ces deux facteurs, qu'ils soient pris individuellement ou collectivement, pourront contribuer aux intérêts électoraux des hommes politiques. En revanche, une plus grande transparence augmente les risques politiques qui proviennent de la mise en œuvre de politiques erronées.

13. En outre, à un moment ou à un autre, les responsables politiques peuvent être impliqués dans des discussions politiques ou des négociations dans des circonstances telles que le maniement de l'information peut servir leurs intérêts. A titre d'exemple, cela peut être le cas lorsque la situation budgétaire est plus favorable qu'on ne pouvait s'y attendre alors que l'accent est mis, du point de vue politique, sur une négociation sur les salaires. Il existe de nombreux autres cas où l'apport des informations peut contribuer à la défense d'un point de vue ou d'un calendrier.

*Pour les responsables de l'administration publique*

14. Il est de l'intérêt des fonctionnaires, comme de celui de tous les salariés, de conserver (ou d'améliorer) leur situation et leur niveau de vie. Une manière d'obtenir ce résultat peut consister à contrôler l'existence d'informations qui pourraient servir à une évaluation de performances. Cette attitude peut d'une manière ou d'une autre dresser un obstacle à l'entrée – refusant l'accès à des individus ou à des groupes qui souhaitent contrôler la performance de l'administration, ou encore en réduisant leur possibilité de remettre en cause la nomination (ou la reconduction) de fonctionnaires.

15. Les administrateurs et les responsables politiques peuvent avoir un même intérêt à éviter de donner l'impression que leurs politiques ont connu l'échec. Encore une fois, un moyen d'y parvenir consiste à contrôler le flux des informations mises à la disposition du public sur l'efficacité des programmes du gouvernement.

**Quels sont les dispositifs qui permettent d'accroître la transparence?**

16. Les responsables politiques, les fonctionnaires et les citoyens/marchés sont soumis à des incitations contradictoires pour qu'ils agissent sur le degré de transparence dans lequel sont conduites les activités de l'Etat.

17. Dans l'ensemble, les éléments dont on dispose font apparaître que les détenteurs d'informations sont habituellement les mieux placés pour contrôler la forme et le contenu de leur communication. Bien souvent, les incitations à l'absence de transparence l'emportent sur celles qui invitent à la transparence. Il

en résulte qu'en l'absence d'une intervention d'origine hiérarchiquement supérieure, le niveau de transparence ne sera pas satisfaisant.

18. Les exemples récents qui sont donnés du problème de transparence connus par l'économie des pays asiatiques ont encore souligné l'intérêt des différentes initiatives prises par les organisations internationales pour améliorer les pratiques de gestion et améliorer la transparence. Parmi ces mesures, on relève:

- Le Code des bonnes pratiques sur la transparence budgétaire (en anglais : *Code of Good Practices on Fiscal Transparency*) du FMI et le manuel qui le complète ;
- Le Programme pour la responsabilisation et la transparence (en anglais : *Programme for Accountability and Transparency -- PACT*) financé par la Division pour la Gestion publique et le Développement du PNUD ; et
- Le programme pour la gestion publique et la lutte contre la corruption de l'Institut pour le développement économique de la Banque mondiale.

19. Le Code et le Manuel du FMI mettent tout particulièrement l'accent sur la transparence budgétaire. Le Code est fondé sur les quatre principes complémentaires suivants :

1. La définition claire des rôles et des responsabilités – qui souligne l'importance de frontières entre les secteurs public et privé ; et au sein du secteur public entre les activités budgétaires, monétaires et administratives.
2. La mise à disposition du public de l'information – faisant un devoir aux gouvernements de s'engager à publier des informations financières à des intervalles clairement précisés, dans des conditions qui garantissent l'exhaustivité des informations fournies.
3. Une préparation, une exécution et des rapports budgétaires qui soient ouverts – abordant la question des normes en matière de statistiques et de comptabilité, dans le contexte des rapports du gouvernement.
4. Des garanties indépendantes en matière d'intégrité – qui souligne la nécessité pour le gouvernement de se prémunir au moyen d'un audit externe et de statistiques indépendantes.

20. Alors que le Code du FMI (et le Manuel qui le complète, en même temps que le rapport et le questionnaire d'auto-évaluation) sont un moyen de relever de manière réelle le niveau constaté de la transparence budgétaire, ils dépendent de leur adoption volontaire par les gouvernements, en même temps que de l'auto-évaluation du niveau de respect de ces normes.

21. Le projet de manuel du FMI sur la transparence budgétaire propose un ensemble d'exigences pour le respect d'un niveau minimal de transparence budgétaire. S'il est vrai qu'un certain nombre de pays adhèrent déjà à beaucoup de ces principes et de ces pratiques, on constate que la majorité des autres pays devront encore faire des efforts considérables pour mettre en œuvre l'ensemble des principes du Code. A l'heure actuelle, trois pays ont publié des rapports d'auto-évaluation en suivant la procédure du Code : le Royaume-Uni, la Nouvelle Zélande et l'Australie. Ces pays ont fait, au cours de ces dernières années, des efforts remarquables de tous pour augmenter leur transparence d'ensemble, et il y a, pour maintes raisons, peu de chances qu'ils soient représentatifs. Cela ressort du questionnaire SBO sur la transparence budgétaire.

### *Un rôle à jouer pour l'OCDE?*

22. L'OCDE, que ce soit à l'occasion de ses Groupes de travail, tels que celui des Hauts responsables du budget, ou d'une manière plus formelle par le truchement de son Conseil, propose des dispositifs aux pays Membres qui leur permettent de s'engager à mettre en œuvre certaines pratiques ou actions.

23. L'OCDE pourrait jouer, dans ce contexte, un rôle déterminant parmi les pairs, et faciliter ainsi le mouvement constaté dans le monde entier vers une transparence budgétaire plus importante. Dans l'ensemble, les pays Membres de l'OCDE tendent à adopter des pratiques de budgétisation et de rapport qui sont parmi les plus perfectionnées de la gamme, ce qui leur permet de démontrer leur fort engagement en faveur de la transparence budgétaire. Le fait de demander aux pays Membres de supporter une charge de la preuve plus lourde encore aurait pour résultat de soutenir à la fois l'engagement pris par les pays de l'OCDE de lutter contre la corruption, et l'objectif du G7 de renforcer l'architecture financière internationale.

24. Un moyen qui pourrait être adopté par l'OCDE pour s'acquitter de cette tâche pourrait consister à élaborer un ensemble de recommandations fondées sur les recommandations du FMI, tout en allant plus loin, en tenant compte du degré de perfectionnement des pratiques budgétaires et de rapport des pays Membres.

25. Des exemples concrets à la fois sur la manière de bâtir sur le code existant, et sur les pratiques présentement en usage, pourraient aboutir à des recommandations sur les sujets suivants :

- La préparation du budget.
- Le budget, son calendrier et ses hypothèses économiques.
- Les rapports financiers *ex post*, au nombre desquels, les rapports rédigés en cours d'année de mise en œuvre, les mises à jour de mi-parcours et les déclarations financières annuelles.
- Les rapports en période électorale.
- Les projections financières à long terme.
- La nature des normes de comptabilité de l'Etat et la responsabilité de les établir.

26. L'Annexe 1 propose une liste des points caractéristiques de certains des rapports les plus importants au regard de la transparence. Celles-ci pourraient être prises comme point de départ pour la détermination des meilleures pratiques en matière de transparence budgétaire.

---

*Le présent rapport a été établi en collaboration avec Simon Bradbury, responsable de Projets senior auprès de la Fédération internationale des experts comptables, pour le Projet sur les normes de comptabilité du Comité sur le secteur public. Les opinions exprimées ici ne reflètent pas nécessairement les opinions de la Fédération internationale des experts comptables, ne de son Comité pour le secteur public.*

**ANNEXE 1 :****CHOIX DE MEILLEURES PRATIQUES DANS LE DOMAINE DE LA TRANSPARENCE BUDGETAIRE**

Les pratiques suivantes sont extraites de l'enquête sur les pays. Elles reprennent les principales déclarations ou pratiques qui favorisent la transparence.

**1. Déclarations préalables au budget**

**Quoi :** Un rapport précisant les grandes lignes des niveaux de ressources, de dépenses, d'excédents ou de déficits, ainsi que la dette. Peut être exprimé en pourcentages du PIB (par exemple, un déficit maximum de 3 pour cent du PIB), ou en termes nominaux, et concerner l'année budgétaire suivante ainsi que les trois années suivantes.

**Quand :** Plusieurs mois avant la présentation du projet de budget du gouvernement..

**Pourquoi :** L'objectif est de servir la politique budgétaire dans un contexte plus macro-économique et à moyen terme, établissant de la sorte un "point d'ancrage" à la politique budgétaire qui soit descendante, c'est-à-dire mettant une limite prédéterminée au niveau total des dépenses. Centrer le débat sur la dimension qu'il convient de donner au secteur public, la viabilité des composantes et l'incidence économique des mouvements des agrégats des ressources, des dépenses et de la dette. Ces déclarations peuvent aider à convaincre en l'occurrence de décisions budgétaires difficiles et à démontrer le caractère incontournable de décisions par rapport aux agrégats, de manière que les propositions de dépenses soient prises en considération dans le contexte de contraintes budgétaires rigides. Dans beaucoup de pays, le gouvernement présente ces projets au parlement, mais il existe des différences suivant que le parlement approuve formellement ou non le projet. Chaque budget annuel devrait démontrer comment le budget se rapporte aux objectifs budgétaires décrits dans ces déclarations.

**2. Le budget et ses hypothèses économiques**

**Quoi :** Le budget est le document principal présenté au parlement pour obtenir son approbation pour les dépenses [et des ressources]. Le budget doit comporter l'ensemble des dépenses prévues par le gouvernement.

Un budget transparent requiert que des précisions détaillées soient données sur les hypothèses économiques utilisées. L'analyse de sensibilité peut permettre de connaître l'incidence d'une modification des hypothèses économiques sur l'exécution du budget. Une comparaison claire peut être faite entre les hypothèses économiques utilisées dans le budget et celles qui sont utilisées par les experts en prévisions économiques extérieurs à l'administration. Lorsque la crédibilité des prévisions du gouvernement est particulièrement réduite, il peut être utile de mettre en place un groupe indépendant de spécialistes des prévisions afin qu'ils recommandent les hypothèses qui seront utilisées pour la préparation du budget.

Au cours de ces dernières années, beaucoup de pays ont également adopté des "règles budgétaires". Lorsque c'est le cas, la transparence exige que le profil du budget soit en accord avec lesdites règles.

Un budget transparent doit également comprendre :

- Déclarations sur les prévisions financières – Elles devront correspondre aux comptes de fin d'année qui seront présentés. Ces derniers doivent couvrir à la fois l'ensemble de l'administration

publique et les autres niveaux en fonction du système comptable adopté pour les unités secondaires de l'administration.

- Déclarations sur les prévisions de performances – Elles devront montrer les résultats attendus par l'utilisation des deniers de l'Etat. Des déclarations devront être conformes au système comptable adopté pour les unités secondaires de l'Etat.
- Une structure à moyen terme – Elle doit fournir une structure pluriannuelle pour les dépenses et les ressources, en faisant clairement apparaître comment l'année suivante se rapporte aux années précédentes.
- Une déclaration sur les risques budgétaires – Elle doit préciser les risques connus pour la situation budgétaire. Lorsque cela est possible, la liste des risques spécifiques devrait comprendre une estimation chiffrée des risques et une évaluation même partielle de la probabilité qu'ils ont de se réaliser. Ce serait ici le lieu logique pour examiner la vulnérabilité du budget au changement de climat économique et pour estimer les engagements conditionnels, les engagements qui sont difficiles à mesurer et les autres éléments qui sont susceptibles d'avoir un effet concret sur le budget, mais qui sont difficiles à évaluer.
- Une déclaration sur les dépenses fiscales – Une estimation des coûts supportés par l'enveloppe fiscale pour les traitements fiscaux préférentiels accordés à certaines activités. Les méthodes de mesure doivent être présentées de manière très claire, dans la mesure où l'enveloppe fiscale de départ n'est en général pas précise. Ces éléments fournissent les moyens d'apprécier les choix faits par le gouvernement en matière budgétaire.
- Une déclaration portant sur toutes les activités quasi-budgétaires – Elle doit donner transparence sur la nature de toute activité de ce type, entreprise en dehors du secteur budgétaire. Chaque fois que cela est possible, et fondé, la signification budgétaire doit être estimée.

Quand : Approbation avant le début de l'année budgétaire.

Pourquoi : Dans la mesure où il est approuvé avant le début de l'année, le budget fait autorité pour l'ensemble de l'année. Dans ces conditions, le budget peut éviter les périodes d' "allocations temporaires" et, en certains cas la procédure peut clarifier le fondement des allocations fournies. Les pratiques transparentes portant sur les hypothèses diminuent les risques de déraillement attribuables à la confiance accordée à des prévisions déraisonnables.

### 3. ***Rapports d'exécution et de mise à jour***

#### *Rapports mensuels de résultats*

Quoi : Ces rapports montrent la progression de la mise en œuvre du budget, suivant les prévisions à des dates convenues. Ils devront comporter une comparaison entre les résultats constatés et la progression prévue ou l'itinéraire prévu. Les résultats -- à la fois prévus et constatés -- devraient être classés en fonction des grandes catégories fonctionnelles et des catégories économiques. Les données chiffrées devraient être accompagnées d'un bref commentaire. Si, par exemple, on relève une divergence entre les prévisions et la situation constatée, il est très utile de disposer d'une explication justifiant cette situation.

Quand : Mensuellement. Rapidement, dans les cinq semaines qui suivent la fin de la période couverte.

Pourquoi : Informer les marchés et autres parties intéressées sur la progression de l'exécution du budget. Permet d'éviter les surprises.



*Mises à jour semestrielles*

Quoi : Une mise à jour complète sur la situation de l'économie et du budget. Cette étude devrait comporter une mise à jour des prévisions économiques, tenant compte des nouvelles informations parvenues depuis l'adoption du budget, et les implications qui en résultent au regard de la situation budgétaire. Elle fournit une possibilité de mettre formellement à jour les prévisions de résultats budgétaires et le plan budgétaire pour le restant de l'année.

Quand : A mi-parcours de l'année budgétaire.

Pourquoi : Un engagement anticipé à la mise à jour du plan d'exécution budgétaire consolide la capacité de gestion ordonnée de la situation budgétaire, et réduit les possibilités de surprises.

**4. Les déclarations financières annuelles**

Quoi : Les déclarations financières annuelles – ou comptes de l'administration – sont un rapport essentiel de conformité destiné à permettre la mise en œuvre de la responsabilité devant le parlement et d'autres institutions et elles sont certifiées par les responsables de l'audit. Les déclarations financières annuelles sont un cas particulier des rapports de contrôle auxquels il était fait allusion ci-dessus. La principale différence réside dans le fait que les rapports annuels font l'objet d'un audit, et qu'ils comportent beaucoup plus de précisions qu'on n'en attendrait de mises à jour semestrielles ou mensuelles.

Certains aspects de la structure et de l'objet des déclarations financières seront déterminés par les normes de comptabilité et les normes budgétaires utilisées, mais également par les politiques utilisées (voir ci-dessous). Une condition importante est que ces déclarations doivent présenter à nouveau les principales déclarations budgétaires, qui sont dès le départ par leur nature même, établis sur une base de faits constatés.

Des déclarations financières réellement transparentes devront comprendre des éléments concernant --

- Les résultats budgétaires – Comme ci-dessus, ils devront être appuyés sur des informations portant sur la façon dont les résultats budgétaires ont été rapportés et ils devront, le cas échéant, comporter des indications sur les dépenses non engagées ou financées sur les provisions pour imprévus.
- La structure de la dette et des emprunts – Porte sur la structure et les caractéristiques de la dette de l'Etat. Ces déclarations devront comprendre les données suivantes : durée, forme des intérêts servis (variables ou fixes), devise de référence et risques de la contrepartie.
- Engagements – Ceci recouvre les engagements politiques et opérationnels, qui ne sont pas "appréhendés" dans le budget de l'année en cours, mais qui devront l'être dans les années suivantes.
- Les engagements conditionnels – Il s'agit ici de risques qui se réaliseront si un certain événement a lieu. A titre d'exemple, on citera les garanties et les assurances fournies par l'Etat, les capitaux non appelés, les procédures et les litiges judiciaires, et –très récemment dans la plupart des pays de l'OCDE- les nettoyages environnementaux.
- Les fonds fidéicommiss détenus par l'Etat – Il s'agit de fonds pour lesquels l'Etat exerce une responsabilité de gestion sans pour autant avoir d'intérêt financier direct dans les résultats obtenus. Dans certains cas, l'Etat couvre la différence entre les résultats des exercices de la fideicommission et les engagements pris pour la gestion.

- Les politiques comptables – Toutes les déclarations financières devraient préciser la base sur laquelle elles sont établies, de sorte que les lecteurs puissent se faire une opinion sur leur crédibilité.

Quand : Annuellement, dans les quatre mois qui suivent la fin de la période de référence.

Pourquoi : Les déclarations annuelles sur les finances fournissent des éléments clés pour la compréhension du budget et d'autres exigences de nature comptable.

### **5. Les rapports en période électorale**

Quoi : Les rapports budgétaires et économiques spéciaux, établis en période électorale. Pour l'essentiel, ces rapports sont d'un contenu semblable à ceux des mises à jour semestrielles, et ils précisent dans la perspective des élections la situation économique et budgétaire. Pour être crédibles, ils doivent être établis suivant un processus qui soit acceptable aux regards des principaux intérêts politiques. Cela pourra se faire sous la forme de la déclaration d'un responsable politique préalablement désigné (le Ministre des finances ou le Premier ministre) certifiant qu'il a communiqué toutes les décisions politiques du gouvernement ayant une dimension budgétaire à un haut fonctionnaire ou à un expert donné. Le haut fonctionnaire certifiera alors que le Ministère des finances, ou un autre organisme auquel la responsabilité avait été confiée, a fait preuve d'un jugement professionnel sain dans l'estimation de la situation budgétaire compte tenu des informations disponibles sur les décisions d'orientation prises par le gouvernement.

Quand : Quatre semaines avant des élections

Pourquoi : Ces déclarations contribuent à la qualité des débats préélectorales. Elles ont également pour effet de réduire la tentation de la part du gouvernement d'accélérer leurs dépenses avant les élections et de revenir à une attitude d'austérité une fois l'échéance passée.

### **6. Les projections à long terme**

Quoi : Une déclaration sur la projection prévisionnelle des principaux agrégats budgétaires sur le long terme. Elle devrait porter au moins sur les régimes de sécurité sociale et des retraites, mais elles peuvent également être étayées par une estimation des ressources et des dépenses prévues sur une longue période -- quarante ans par exemple. Compte tenu de l'incertitude élevée qui est le propre de ce type de prévisions, il peut être utile d'ajouter à l'estimation principale et médiane une estimation optimiste et une estimation pessimiste.

Quand : Annuellement ou chaque fois que des modifications sont proposées au régime de la sécurité sociale.

Pourquoi : Même en cas de rapports établis sur la base du fait générateur des droits constatés, il y aura à l'avenir de nombreuses recettes et dépenses qui ne sont pas reconnues. C'est ainsi que les risques des retraites de la sécurité sociale ne sont pas pris en compte – essentiellement parce que leur mesure ne correspondent pas au critère de fiabilité exigé par la comptabilité. Or, eu égard au vieillissement de la population, les paiements occasionnés par la sécurité sociale sont devenus une des principales sources de pression budgétaire, et ils provoquent un changement de la structure du financement du budget. Le fardeau financier que ces régimes font supporter à l'Etat sont un des paramètres principaux qui influenceront la durée de toute construction budgétaire. Si les éléments de la construction budgétaire ne sont pas viables, il faudra à un moment ou à un autre qu'il y ait un changement de politique. L'apport d'informations

concernant l'avenir, comme c'est le cas ici, permettra aux uns et aux autres de prévoir ces changements et de s'y préparer. Il contribue également au débat public

## 7. *Les normes comptables*

Quoi : Quelles que soient les normes et les politiques comptables qu'utilise un gouvernement, il convient qu'elles soient clairement précisées dans ses déclarations financières. La comptabilité sur la base du fait générateur des droits constatés permet plus rapidement de prendre en compte les événements économiques et de déterminer les investissements et les flux, et par conséquent d'informer les parties intéressées sur l'incidence économique d'une gamme plus vaste de situations.

Pourquoi : Le traitement comptable repose sur l'application de normes et de politiques comptables. La qualité de ces normes et de ces politiques influencera la qualité des déclarations financières. La crédibilité des déclarations financières peut être influencée par la mesure dans laquelle ces normes et ces politiques sont déterminées par des personnes qui ne sont pas directement intéressées par les chiffres donnés par les déclarations financières. Les normes comptables déterminées de l'extérieur pourront bénéficier d'une plus grande crédibilité que celles qui sont produites à l'intérieur de l'administration. Dans tous les cas, les normes et les politiques mises en œuvre devraient être transparentes.

Les comptes élaborés en relation avec une méthode de comptabilité sur la base du fait générateur des droits constatés (la déclaration d'exploitation, le bilan, et la déclaration de marge brute d'autofinancement) fournissent une base plus large sur laquelle asseoir les performances financières que ne le feraient de simples déclarations sur la seule base de la gestion. Les droits constatés signifient que les ressources et les dépenses sont enregistrées au moment où la transaction ou l'événement se déroule, et non lorsque l'argent lui-même change de mains. En second lieu, les droits constatés requièrent qu'un bilan soit établi –avec les actifs d'un côté et les passifs et les actions de l'autre -- (la dépréciation annuelle apparaissant comme une dépense dans la déclaration de ressources de l'État). L'enregistrement de la valeur des actifs devrait encourager le progrès dans leur gestion.