

Manuel sur la transparence des finances publiques

Au-delà du budget principal

3. Activités quasi-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 fonds extrabudgétaires
- ➔ 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 des 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.

Activités quasi-budgétaires

Comme les dépenses fiscales, les activités quasi-budgétaires représentent des « dépenses cachées », souvent invisibles, qui tendent à bénéficier à un petit groupe. Tous les efforts doivent être entrepris pour les éliminer, et au moins celles-ci doivent être reportés d'une manière transparente et leur impact fiscal doit être mesuré.

A. Que sont les activités quasi-budgétaires et pourquoi faut-il s'y intéresser?

Les activités quasi-budgétaires sont toutes les activités entreprises par les banques et entreprises publiques et quelquefois, à la demande du gouvernement, par les sociétés du secteur privé, pour lesquelles les prix facturés sont moindres qu'en général ou moindre que le « taux du marché ». Des exemples comprennent des prêts subventionnés par la banque, accordés par la banque centrale ou toutes autres banques publiques, et des services publics non commerciaux, fournis par les entreprises publiques. Un exemple typique serait des entreprises publiques fournissant du carburant, de l'électricité ou de l'eau à un prix inférieur au marché, tout en fournissant une subvention implicite. Si elles ne sont pas incluses dans les rapports financiers du gouvernement, les activités quasi-budgétaires sont un type particulier de transactions budgétaires.

Les activités quasi-budgétaires sont généralement entreprises à perte ou à un taux inférieur au taux normal de profit. Aussi, en principe, peuvent-elles être remplacés par des taxes spécifiques, des subventions ou d'autres dépenses directes qui auraient le même effet net sur le prix auquel ces services sont offerts mais qui font que les coûts liés à ces activités sont intégrés dans les documents budgétaires.

Ces dernières années, une pression accrue a été mise sur les gouvernements pour qu'ils aient un budget équilibré et un faible niveau de dettes. De telles exigences risquent d'inciter les gouvernements à utiliser les activités quasi-budgétaires qui masquent les vrais coûts de leurs politiques et, de ce fait de rendre leur position fiscale meilleure qu'elle ne l'est en réalité.

Le Fond Monétaire International a donné l'aperçu suivant sur différentes types d'activités quasi-budgétaires, auxquelles ont été ajoutés quelques exemples pour clarifier comment elles peuvent fonctionner (FMI 2007: p. 80).

Opérations relatives au système financier

- ➔ Prêt subventionné dans le cadre desquels les banques publiques fournissent des prêts subventionnés aux entreprises publiques ou au secteur privé.
- ➔ Réserves obligatoires sous-rémunérées dans le cadre desquelles il est demandé aux banques de conserver des réserves sur lesquelles elles gagnent une marge réduite par rapport à ce qu'elles auraient pu gagner en investissant ces fonds.
- ➔ Plafonds de crédit, pour lesquels les banques sont soumises à une limite sur la quantité de crédit qu'elles sont autorisées à émettre.

Opérations relatives aux systèmes d'échanges et de commerce

- ➔ Taux de change multiple de la monnaie, pour lesquels la banque central peut utiliser une série de différents taux de change pour différentes transactions, par exemple, en donnant un meilleur taux aux entreprises publiques.
- ➔ Cautionnements obligatoires, pour lesquels il peut être demandé aux sociétés de payer une caution à la banque centrale afin de couvrir les frais qu'elles devront éventuellement payer sur les importations.
- ➔ Garanties de taux de change, pour lesquelles la banque centrale peut fournir aux entrepreneurs qui traitent avec l'Etat, des garanties sur le taux de change qu'ils devront payer dans le cadre des importations.
- ➔ Obstacles non-tarifaires, pour lesquels les importations de certains biens, en compétition avec les produits fabriqués dans le pays, peuvent être interdits ou limités.

Opérations relatives aux entreprises commerciales

- ➔ Facturer moins cher que le prix commercial, quand les entreprises publiques fournissent, par exemple, de l'électricité à un prix subventionné, à certains de ses consommateurs.
- ➔ Fourniture de services non-commerciaux (par ex. services sociaux), quand des entreprises publiques peuvent fournir certains services moins cher que le coût total ; par exemple, les universités peuvent ne pas facturer le coût total des frais de scolarité.
- ➔ Fixation des prix dans des objectifs de revenue du budget, quand les entreprises publiques peuvent être en position de monopole, et peuvent donc facturer des prix supérieur à ce qu'un marché compétitive pourrait établir, pour augmenter les revenus du gouvernement.

- ➔ Payer au-dessus des prix commerciaux des fournisseurs, quand les fournisseurs locaux peuvent payer un prix supérieur au taux sur le marché, afin d'assurer une protection de leur secteur commercial.

Il est difficile de savoir ce qui constitue une activité quasi-budgétaire et ce qui n'en est pas une. L'identification des activités quasi-budgétaires suppose qu'une distinction claire peut être faite entre les transactions des entreprises publiques (y compris les banques) qui sont entreprises sur une base commerciale, et celles dont l'objectif est de fournir un service public, plutôt que d'obtenir des profits. Déterminer ce qui est une activité commerciale suppose également qu'il existe un taux commercial général de profit et que les transactions qui n'atteignent donc pas ce taux peuvent être identifiées. De plus, bien que le gouvernement puisse diriger une entreprise publique afin que celle-ci offre un prêt à un certain taux d'intérêt ou qu'elle fournisse des services à un certain prix, le prix du marché ou le prix auquel l'entreprise publique aurait fourni son service sans la direction du gouvernement peut ne pas être si facile à déterminer, en particulier si l'entreprise publique exerce un véritable monopole.

Des exemples d'activités quasi-budgétaires et de la façon dont celles-ci sont traitées dans les budgets comprennent l'Azerbaïdjan, où les subventions aux carburants fournies par SOCAR, la compagnie pétrolière nationale, ont été inscrites dans le budget en reconnaissant la quantité de subvention dans le budget et en accordant à SOCAR, des crédits d'impôts du même montant. De même, au Ghana, des dépenses indirectes sont faites pour les producteurs d'électricité indépendants qui fournissent de l'électricité à Electricity Corporation of Ghana, une société publique. L'Electricity Corporation paie les producteurs d'électricité pour l'électricité qu'ils fournissent, à un taux supérieur au tarif qu'ils appliquent aux utilisateurs de cette électricité. Les coûts pour fournir de telles subventions d'énergie aux contribuables ne sont pas reportés dans le budget du gouvernement (Chivaluk et York 2006).

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

Le Manuel sur la transparence de la fiscalité du FMI (FMI 2007) fournit une série d'indications concernant la façon dont le gouvernement doit couvrir les activités quasi-budgétaires dans ses documents budgétaires. Pour commencer, la documentation budgétaire doit inclure les déclarations sur l'objet, la durée et les bénéficiaires choisis pour chaque activité quasi-budgétaire basée sur les informations fournies par les agences qui entreprennent ces activités, que ce soit les entreprises publiques ou la banque centrale. À leur tour, les entreprises publiques doivent inclure dans leurs rapports des informations spécifiques ; par exemple, des services non-commerciaux que le gouvernement exige qu'elles fournissent ou des prêts aux autres agences gouvernementales, alors que les banques centrales doivent rapporter toutes les activités de politique non monétaire qu'elles mènent au nom du gouvernement.

Concernant les activités quasi-budgétaires, l’Afrique du Sud offre un bon exemple d’ouverture. Toutes les activités quasi-budgétaires sont incluses soit dans le budget principal, soit dans les budgets dépendants des agences extrabudgétaires. En Inde, par contre, un certain nombre de sociétés et d’institutions publiques mènent également des activités quasi-budgétaires. Par exemple, les sociétés pétrolières facturent moins cher que le prix du marché aux consommateurs et la Reserve Bank of India intervient sur les marchés monétaires. Le montant total de ces activités n’est cependant pas mentionné dans les documents budgétaires.

Au Mexique, bien que les programmes de subventions les plus importants font l’objet de rapports publics, pour certaines activités quasi-budgétaires, insuffisamment de détails sont fournis pour une discussion informée. Des informations sont manquantes, concernant les subventions accordées à la production agricole, ainsi qu’à certains fonds d’affectation. En Angola, de grosses sommes d’argent sont dépensées en-dehors du budget officiel, par l’intermédiaire de Sonangol, la compagnie pétrolière nationale. Au nom du gouvernement, Sonangol est engagée dans des activités quasi-budgétaires, y compris l’apport de subventions au carburant et la contribution au service de la dette nationale. La société a commencé à enregistrer certains paiements, par l’intermédiaire du système de suivi financier intégré, mais les rapports sont loin d’être complets et il n’y a aucun contrôle externe des décisions de dépenses elles-mêmes.

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

Dans le cadre de leur recherche et plaidoyer, les groupes de budget de la société civile peuvent utiliser les informations sur les activités quasi-budgétaires de différentes façons. Si le gouvernement propose de baisser ou de ne pas augmenter l’allocation de ressources des dépenses qui remédient à la pauvreté, ceci peut être comparé aux subventions aux sociétés privées ou aux particuliers relativement nantis, par les activités quasi-budgétaires. Par exemple, le groupe de budget peut comparer les baisses des dépenses sociales au montant des prêts à des taux inférieurs au marché offerts aux sociétés privées, par l’intermédiaire des banques publiques, ou au montant des revenus perdus, provenant des particuliers ou des entreprises privées avec le gouvernement fédéral, à un coût inférieur au coût normal.

Si des activités quasi-budgétaires importantes ne sont pas rapportées, cela peut avoir un impact, en diminuant, et donc en minimisant le niveau rapporté des dépenses gouvernementales. De ce fait, la proportion de dépenses sur les activités en faveur des pauvres pourrait être gonflé, en comparaison des autres gouvernements ayant un niveau moins élevé d’activités quasi-budgétaires, donnant la fausse impression d’un plus grand effort pour lutter contre la pauvreté. Dans ces cas, la reconnaissance des activités quasi-budgétaires pourrait permettre à formuler les arguments que le gouvernement devrait augmenter de telles dépenses afin d’égaliser la part des dépenses en faveur de la pauvreté dans les dépenses gouvernementales générales à celles des autres pays. Avant d’entreprendre une telle tâche, cependant, la société civile doit garder à l’esprit qu’évaluer le coût des activités quasi-budgétaires

n'est pas un exercice simple ou sans frais. De plus, certaines activités quasi-budgétaires, telles que les subventions sur les prix des aliments de base ou les subventions sur le carburant, peuvent en fait être favorables aux pauvres.

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

Chivaluk, M. and R. York. *Implications of Quasi-Fiscal Activities in Ghana. (Implications des activités quasi-budgétaires au Ghana)* IMF Working Paper (Document de travail du FMI) (WP/06/24. Washington, D.C.: Fonds Monétaire International. 2006. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2006/wp0624.pdf>

International Monetary Fund –Fonds Monétaire International. *Manual on Fiscal Transparency (Manuel sur la transparence de la fiscalité)* (en particulier, pp. 67-70). Washington, D.C.: International Monetary Fund (Fonds Monétaire International). 2007 <http://www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/051507m.pdf>

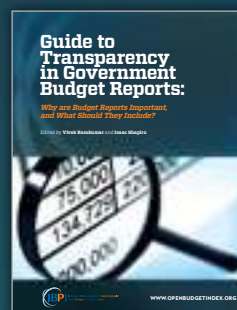
Revenue Watch Angola Transparency Snapshot (Instantané sur la transparence de Revenue Watch en Angola) <http://www.revenuwatch.org/our-work/countries/angola/transparency-snapshot>

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.