

Transparence budgétaire : Les meilleures pratiques de l'OCDE



© OECD, 2002.

© Software: 1987-1996, Acrobat is a trademark of ADOBE.

All rights reserved. OECD grants you the right to use one copy of this Program for your personal use only. Unauthorised reproduction, lending, hiring, transmission or distribution of any data or software is prohibited. You must treat the Program and associated materials and any elements thereof like any other copyrighted material.

All requests should be made to:

Head of Publications Service,
OECD Publications Service,
2, rue André-Pascal,
75775 Paris Cedex 16, France.

© OCDE, 2002.

© Logiciel, 1987-1996, Acrobat, marque déposée d'ADOBE.

Tous droits du producteur et du propriétaire de ce produit sont réservés. L'OCDE autorise la reproduction d'un seul exemplaire de ce programme pour usage personnel et non commercial uniquement. Sauf autorisation, la duplication, la location, le prêt, l'utilisation de ce produit pour exécution publique sont interdits. Ce programme, les données y afférentes et d'autres éléments doivent donc être traités comme toute autre documentation sur laquelle s'exerce la protection par le droit d'auteur.

Les demandes sont à adresser au :

Chef du Service des Publications,
Service des Publications de l'OCDE,
2, rue André-Pascal,
75775 Paris Cedex 16, France.

Transparence budgétaire – Les meilleures pratiques de l'OCDE

Note de la rédaction

La relation entre la bonne gouvernance et de meilleurs résultats économiques et sociaux est de plus en plus reconnue. La transparence – le degré d'ouverture qui concerne les intentions, la formulation et la mise en œuvre des politiques suivies – est un élément primordial d'une bonne gouvernance. Le budget est le document opérationnel le plus important dont disposent les gouvernements, car c'est là que les objectifs politiques sont rendus compatibles et traduits dans la réalité. La transparence budgétaire se définit comme le fait de faire pleinement connaître, en temps opportun et de façon systématique, l'ensemble des informations budgétaires.

Les pays Membres de l'OCDE sont à l'avant-garde pour ce qui est des pratiques de transparence budgétaire. A sa réunion annuelle de 1999, le Groupe de travail des Hauts responsables du budget de l'OCDE a demandé au Secrétariat de rédiger un ensemble des meilleures pratiques observées dans ce domaine à partir de l'expérience des pays Membres.

Les meilleures pratiques se composent de trois parties. La partie 1 énumère les principaux rapports budgétaires que les gouvernements devraient établir et les grandes lignes de leur contenu. La partie 2 décrit les informations particulières qui devraient figurer dans les rapports. Elles comprennent des informations sur les performances financières et non financières. La partie 3 met en lumière les pratiques propres à assurer la qualité et l'impartialité des rapports.

Les meilleures pratiques sont conçues à l'usage des pays Membres et non membres comme un outil de référence utilisable pour accroître leur niveau de transparence budgétaire. Pour des raisons de présentation, les meilleures pratiques sont organisées par thèmes. Il est avéré que les modalités de rapport sont différentes selon les pays, et que les domaines sur lesquels ils souhaitent intensifier le degré de transparence peuvent être différents. Les meilleures pratiques se fondent, pour chaque domaine, sur l'expérience de plusieurs pays Membres. Il doit être souligné que les meilleures pratiques ne sont pas destinées à constituer une norme standard de transparence budgétaire.

1. Rapports budgétaires

1.1. Le budget

- Le budget est le document primordial en matière de politique gouvernementale*. Il doit être exhaustif, et couvrir l'ensemble des dépenses et des recettes de l'État, de façon à ce que l'on puisse mettre en balance les différentes options en présence.
- Le projet de budget du gouvernement doit être soumis suffisamment à l'avance au Parlement de façon à ce que ce dernier puisse l'examiner comme il convient. Il ne faut en aucun cas qu'il soit présenté moins de trois mois avant le début de l'année budgétaire. Le budget doit être approuvé par le Parlement avant que l'année budgétaire ne commence.
- Le budget, ou les documents qui l'accompagnent, doivent inclure un commentaire détaillé de chaque programme de recettes et de dépenses.
- Pour les programmes de dépenses, des données non financières sur les performances doivent être, dans la mesure du possible, présentées.
- Le budget doit comporter une perspective à moyen terme illustrant la façon dont les recettes et les dépenses publiques vont évoluer pendant au moins les deux années situées au-delà de la prochaine année budgétaire. De même il faut veiller à ce que le projet actuel de budget soit cohérent avec les prévisions figurant dans les précédents rapports budgétaires relatifs à la même période ; les écarts significatifs doivent être expliqués.
- Des informations comparatives sur les recettes et les dépenses effectives de l'année passée, ainsi qu'une prévision à jour pour l'année en cours doivent être fournies pour chaque programme. Des informations comparatives similaires doivent être apportées pour les données non financières sur les performances.
- Dans le cas où des recettes et des dépenses sont autorisées par des dispositions législatives permanentes, leurs montants doivent néanmoins apparaître pour information dans le budget en même temps que les autres types de recettes et de dépenses.

* Les meilleures pratiques définissent les administrations publiques (« *government* ») en conformité avec le Système de Comptabilité Nationale (SCN). Cette définition englobe les activités non commerciales des administrations publiques. En particulier, les activités des entreprises publiques sont exclues de cette définition. Bien que la définition du SCN porte sur l'ensemble des administrations publiques, où tous les niveaux d'administration sont fusionnés, ces meilleures pratiques doivent être considérées comme s'appliquant à l'État.

- Les dépenses doivent figurer pour leur montant brut. Les recettes affectées et les redevances d'utilisation doivent être clairement comptabilisées à part. Cette règle doit s'appliquer indépendamment du fait de savoir si des modalités d'incitation ou de contrôle prévoient que l'organisme percevant ces recettes les conservera en tout ou partie.
- Les dépenses doivent être classées par grandes unités administratives (ex. : ministère, agence). Des informations complémentaires classant les dépenses par catégories économiques et fonctionnelles doivent également être présentées.
- Les hypothèses économiques qui sous-tendent le rapport doivent être établies en accord avec la Meilleure pratique 2.1 (ci-après).
- Le budget doit comporter une analyse des dépenses fiscales conformément à la Meilleure pratique 2.2 (ci-après).
- Le budget doit comporter une analyse approfondie des créances et des engagements, des actifs non financiers, des obligations liées aux pensions des agents publics, et des engagements conditionnels, conformément aux meilleures pratiques 2.3-2.6 (ci-après).

1.2. Rapport préalable au budget

- Un rapport préalable au budget sert à encourager le débat sur les agrégats budgétaires et sur la façon dont ils interagissent avec l'économie. A ce titre, il sert également à susciter à l'égard du budget lui-même des attentes adéquates. Il doit être rendu public au plus tard un mois avant la présentation du projet de budget.
- Le rapport doit formuler explicitement les objectifs de la politique économique et budgétaire à long terme du gouvernement, ainsi que les intentions de sa politique économique et budgétaire pour le budget à venir et, au minimum, les deux années suivantes. Il doit mettre en lumière le niveau total des recettes, des dépenses, du déficit ou de l'excédent, et de la dette.
- Les hypothèses qui sous-tendent le rapport doivent être établies en accord avec la Meilleure pratique 2.1 (voir ci-après).

1.3. Rapports mensuels

- Les rapports mensuels montrent les progrès accomplis dans l'exécution du budget. Ils doivent être rendus publics dans les quatre semaines qui suivent la fin de chaque mois.

- Ils doivent contenir le montant des recettes et des dépenses de chaque mois et de l'année en cours. Une comparaison doit être effectuée avec les montants de recettes et de dépenses pour la même période. Toutes les corrections apportées en cours d'année aux prévisions initiales doivent faire l'objet d'une présentation séparée.
- Un bref commentaire doit accompagner les données chiffrées. Si un écart significatif apparaît entre les montants effectifs et les montants prévus, il doit être expliqué.
- Les dépenses doivent être classées par grandes unités administratives (ex. : ministère, agence). Des informations complémentaires classant les dépenses par catégories économiques et fonctionnelles doivent également être présentées.
- Les rapports, ou les documents qui les accompagnent, doivent également contenir des informations sur les opérations d'emprunt de l'état (voir Meilleure pratique 2.3 ci-après).

1.4. Rapport en milieu d'année

- Le rapport en milieu d'année fournit une mise à jour complète de l'exécution du budget, avec notamment une prévision révisée des résultats budgétaires pour l'année en cours et, au minimum, pour les deux années suivantes. Le rapport en milieu d'année doit être rendu public dans les six semaines suivant l'achèvement du semestre.
- On devra réexaminer les hypothèses économiques qui sous-tendent le budget, et indiquer les incidences résultant des changements apportés au budget (voir Meilleure pratique 2.1 ci-après).
- Le rapport en milieu d'année doit contenir une analyse approfondie des créances et des engagements, des actifs non financiers, des obligations liées aux pensions des agents publics, et des engagements conditionnels conformément aux meilleures pratiques 2.3-2.6 (ci-après).
- Les incidences de toute autre décision gouvernementale ou de toute autre circonstance susceptible d'avoir un effet matériel sur le budget doivent être indiquées.

1.5. Rapport de fin d'année

- Le rapport de fin d'année est le document comptable principal du gouvernement. Il doit être soumis à la vérification de la Cour des Comptes, conformément à la Meilleure pratique 3.3 (ci-après), et être rendu public dans les six mois qui suivent la fin de l'année budgétaire.

- Le rapport de fin d'année montre si l'on s'est conformé aux niveaux de recettes et de dépenses budgétaires autorisés par le Parlement. Tous les correctifs introduits en cours d'année au budget initial doivent faire l'objet d'une présentation séparée. Le mode de présentation du rapport de fin d'année doit refléter le mode de présentation du budget.
- Le rapport de fin d'année, ou les documents qui l'accompagnent, doivent comporter des informations sur les performances non financières, y compris si possible une comparaison entre les performances visées et les résultats effectivement atteints.
- Des informations comparatives sur les niveaux de recettes et de dépenses au cours de l'année précédente doivent également être fournies. Des informations comparatives similaires devraient également apparaître en matière de performances non financières.
- Les dépenses doivent figurer sous leur montant brut. Les recettes affectées et les redevances d'utilisation doivent être clairement comptabilisées à part.
- Les dépenses doivent être classées par unités administratives (ex. : ministère, agence). Des informations complémentaires classant les dépenses par catégories économiques et fonctionnelles doivent également être présentées.
- Le rapport de fin d'année doit contenir une analyse approfondie des créances et engagements du gouvernement, des actifs non financiers, des obligations liées aux pensions des agents publics et des engagements conditionnels, conformément aux meilleures pratiques 2.3- 2.6 (ci-après).

1.6. Rapport préalable à des élections

- Un rapport préalable à des élections sert à mettre en lumière l'état général des finances publiques à la veille d'une élection. L'électorat bénéficie d'une meilleure information, et le débat public s'en trouve stimulé.
- L'élaboration d'un tel rapport est fonction des dispositions constitutionnelles et des pratiques électorales. Idéalement, il devrait être publié deux semaines au moins avant le scrutin.
- Le rapport doit contenir les mêmes informations que le rapport en milieu d'année.
- Il faut tout particulièrement veiller à la sincérité de ces rapports, conformément à la Meilleure pratique 3.2 (ci-après).

1.7. Rapport sur le long terme

- Le rapport sur le long terme évalue la possibilité de mener durablement les politiques actuelles du gouvernement. Il doit être rendu public au moins tous les cinq ans, ou chaque fois que d'importants changements sont introduits dans des programmes essentiels de recettes ou de dépenses.

- Le rapport doit évaluer les implications budgétaires des changements démographiques tels que le vieillissement de la population et autres évolutions potentielles de longue portée (10-40 ans).
- Toutes les hypothèses essentielles qui sous-tendent les projections figurant dans le rapport doivent être explicitées, et un éventail de scénarios plausibles doit être présenté.

2. Indications particulières

2.1. Hypothèses économiques

- Les écarts par rapport aux principales hypothèses économiques prévisionnelles sous-tendant le budget sont pour le gouvernement le risque budgétaire majeur.
- Les principales hypothèses économiques doivent toutes être explicitées. Cela concerne la prévision de la croissance du PIB, la composition de la croissance du PIB, le taux de chômage et d'emploi, les comptes courants, l'inflation et les taux d'intérêt (politique monétaire).
- Une analyse de sensibilité doit être effectuée sur les incidences qu'auraient à l'égard du budget des changements dans les principales hypothèses économiques.

2.2. Dépenses fiscales

- Les dépenses fiscales correspondent aux coûts estimés qui résulteront, pour les revenus imposables, des régimes de faveur accordés à certaines activités.
- Le coût estimé des principales dépenses fiscales doit être indiqué à titre d'information complémentaire dans le budget. Il faudrait, dans la mesure du possible, introduire une analyse des dépenses fiscales liées à certaines catégories fonctionnelles dans le commentaire des dépenses d'ordre général relatives à ces catégories, de façon à éclairer les choix budgétaires.

2.3. Créances et engagements

- L'ensemble des créances et des engagements doit figurer dans le budget, le rapport de milieu d'année et le rapport de fin d'année. Les opérations mensuelles d'emprunt doivent apparaître dans les rapports mensuels ou dans les documents qui les accompagnent.
- Les emprunts doivent être classés selon la monnaie dans laquelle la dette est libellée, le calendrier des échéances, le caractère fixe ou variable du taux d'intérêt, et l'exigibilité de la dette.

- Les actifs financiers doivent être classés par grandes catégories, telles que les encaisses, les titres négociables, les investissements dans des entreprises, les prêts consentis à d'autres entités. Les investissements dans des entreprises doivent être individualisés. Les prêts consentis à d'autres entités doivent être énumérés par grandes catégories selon leur nature ; les informations rétrospectives sur les défauts de paiement par catégories doivent être fournies lorsqu'elles existent. Les actifs financiers doivent être évalués à leur valeur de réalisation.
- Les instruments de gestion de la dette tels que les contrats à terme et les crédits croisés doivent être indiqués.
- Dans le budget, une analyse de sensibilité doit être effectuée pour montrer quelles sont les incidences que des changements dans les taux d'intérêt et dans les taux de change auraient vis-à-vis des coûts financiers.

2.4. Actifs non financiers

- Les actifs non financiers, notamment les biens immobiliers et le matériel, doivent être indiqués.
- Les actifs non financiers seront individualisés en totalité sur la base de l'exercice du point de vue comptable et budgétaire. Cela exigera l'évaluation de ces actifs et le choix de calendriers d'amortissement appropriés. Les méthodes d'évaluation et d'amortissement doivent être pleinement explicitées.
- Lorsque la méthode comptable entièrement basée sur l'exercice n'est pas utilisée, il faut tenir un registre des actifs, et faire figurer des informations résumées tirées de ce registre dans le budget, le rapport de milieu d'année et le rapport de fin d'année.

2.5. Obligations liées aux pensions des agents publics

- Les obligations liées aux pensions des agents publics doivent être indiquées dans le budget, le rapport de milieu d'année et le rapport de fin d'année. Ces obligations représentent la différence entre les droits à prestations acquis du fait des années de service et les cotisations que l'État a versées en vue de ces prestations.
- Les principales hypothèses actuarielles qui sous-tendent le calcul des obligations liées aux pensions des agents publics doivent être mentionnées. Les éléments d'actif appartenant à des régimes de retraite doivent être évalués à leur valeur de remplacement.

2.6. Engagements conditionnels

- Les engagements conditionnels sont des engagements dont l'incidence budgétaire dépend d'événements futurs qui peuvent se produire ou non. Les prêts garantis par l'État, les contrats d'assurance souscrits par l'administration, et les demandes de réparation adressées à l'administration, en sont des exemples typiques.
- Tous les engagements conditionnels de quelque importance doivent être indiqués dans le budget, le rapport de milieu d'année et les états financiers annuels.
- Dans la mesure du possible, le montant total des engagements conditionnels doit être indiqué, avec une répartition par grandes catégories selon la nature des engagements ; les informations rétrospectives sur les défauts de paiement doivent être fournies lorsqu'elles existent.

3. Sincérité, contrôle et responsabilité

3.1. La politique suivie en comptabilité

- Tous les rapports doivent s'accompagner d'un résumé de la politique suivie en matière de comptabilité. Il doit décrire la base sur laquelle reposent les méthodes comptables (ex. : paiements, exercice) utilisées pour la préparation des rapports et indiquer les écarts par rapport aux pratiques comptables admises.
- La même politique en matière de comptabilité doit être suivie pour tous les rapports budgétaires.
- Si un changement s'impose dans ce domaine, on devra en préciser la nature et les raisons. Il faudra, dans la mesure du possible, corriger les informations relatives aux périodes couvertes par des rapports antérieurs de façon à permettre des comparaisons entre périodes.

3.2. Systèmes et responsabilité

- Un système évolutif de contrôle financier interne, et en particulier d'audit interne, doit être mis en place pour assurer la sincérité des informations fournies dans les rapports.
- Chaque rapport doit comporter une déclaration de responsabilité émanant du ministre des Finances et du haut fonctionnaire chargé de l'élaboration du rapport. Le ministre certifie que toutes les décisions gouvernementales ayant des incidences budgétaires ont été introduites dans le rapport. Le haut fonctionnaire certifie que le ministère des Finances a mis à contribution toute son expertise dans l'élaboration de ce rapport.

3.3. Audit

- Le rapport de fin d'année doit être vérifié par l'Institution supérieure de contrôle en faisant appel aux pratiques les plus largement admises en matière d'audit.
- Les rapports d'audit élaborés par l'Institution supérieure de contrôle doivent être soumis à l'examen du Parlement.

3.4. Le contrôle du public et celui du Parlement

- Le Parlement doit avoir la possibilité et les moyens d'examiner de près les rapports budgétaires lorsqu'il le juge nécessaire.
- Tous les rapports budgétaires mentionnés dans ces meilleures pratiques doivent être mis à la disposition du public. Ils doivent notamment être accessibles gratuitement sur l'Internet.
- Le ministère des Finances doit s'employer activement à faciliter la compréhension du processus budgétaire par les citoyens et les organisations non gouvernementales.