

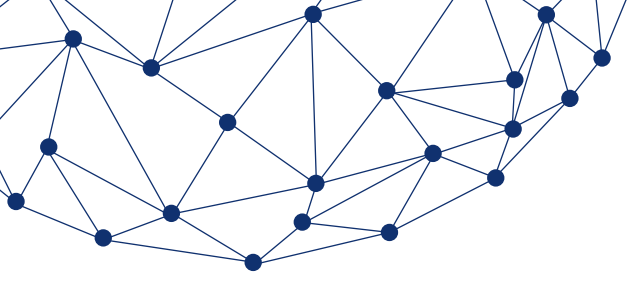
EXIGENCE 6.2 DE L'ITIE

Dépenses quasi
budgétaires

Note d'orientation

Octobre 2020





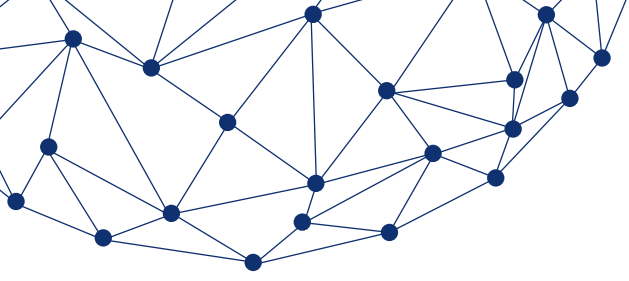
La présente note a été diffusée par le Secrétariat international de l'ITIE pour donner des orientations aux pays mettant en œuvre l'ITIE sur la manière de satisfaire aux Exigences de la Norme ITIE. Il est conseillé au lecteur de se reporter directement à la Norme ITIE et de contacter le Secrétariat international pour tout éclaircissement supplémentaire.

Les coordonnées de contact sont disponibles sur www.eiti.org/fr

Secrétariat international de l'ITIE
Rådhusgata 26, 0151 Oslo, Norvège
+47 222 00 800
secretariat@eiti.org

Table des matières

Résumé	4
Aperçu des étapes	6
Exigence 2.6	8
Comment mettre en œuvre l'Exigence 6.2?	9
Étape 1 – Convenir d'une définition des dépenses quasi budgétaires	9
Étape 2 – Identifier toutes les dépenses financées par les revenus extractifs qui ne sont pas inscrites au budget national	11
Étape 3 – Identifier les activités quasi budgétaires financées par des revenus extractifs non inscrits au budget national	13
Étape 4 – Élaborer un cadre de déclaration pour la divulgation complète des dépenses quasi budgétaires	16
Étape 5 – Veiller à la divulgation complète des dépenses quasi budgétaires par le gouvernement et les entreprises	20
Ressources supplémentaires	24



Résumé

Les dépenses quasi budgétaires ou dépenses hors budget peuvent avoir un impact significatif sur l'économie locale et nationale, ainsi que sur la situation budgétaire du gouvernement. Dans de nombreux pays, les entreprises d'État effectuent des dépenses quasi budgétaires au nom de l'État, par exemple le financement de services sociaux, d'infrastructures publiques, de subventions aux carburants ou de la dette nationale, qui ne sont pas inscrites au budget national. Le Manuel sur la transparence des finances publiques du FMI souligne l'importance d'identifier et de quantifier les activités quasi budgétaires.

Parmi les difficultés courantes en matière de gouvernance figurent l'opacité des dépenses publiques (dans le secteur de la défense, par exemple), un plus grand risque de fraude, l'absence d'audit des dépenses engagées par des entités quasi publiques et des dépenses effectuées à perte ou à un taux de bénéfice inférieur au taux habituel. Les dépenses quasi budgétaires sont souvent considérées comme sous-optimales par rapport aux dépenses budgétaires inscrites au budget national, qui est généralement soumis au suivi du Parlement.

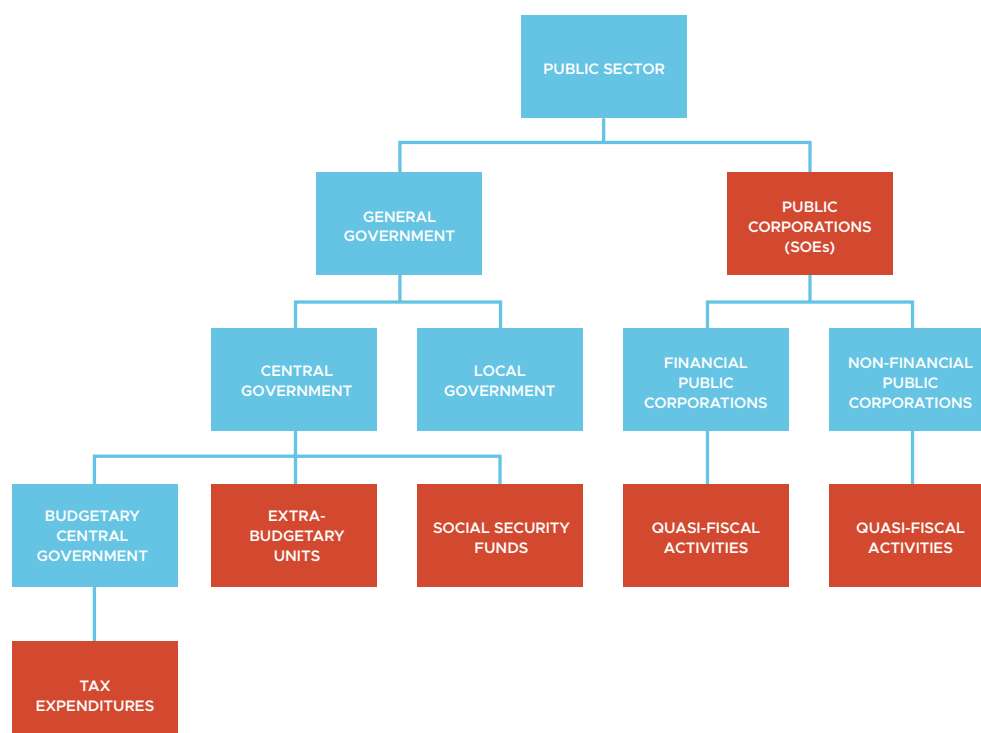
Comme Transparency International le remarque dans son guide de gestion des finances publiques, « *les activités hors budget posent des problèmes de déclaration et de consolidation des données budgétaires et constituent un défi majeur en matière de transparence. En termes de redevabilité, elles sont souvent soumises à des exigences de déclaration et de suivi public moins strictes.* » Ce problème peut être particulièrement grave dans le secteur extractif, où plusieurs entités gouvernementales et publiques participent souvent à la gestion de revenus d'un montant considérable.

L'un des principaux aspects de la Norme ITIE est la traçabilité des revenus extractifs qui ne sont pas inscrits au budget national de l'État. La présente note fournit des orientations aux Groupes multipartites sur la façon de traiter ces questions dans le cadre de la mise en œuvre de l'ITIE et propose des exemples montrant comment les pays mettant en œuvre l'ITIE ont rendu compte des dépenses quasi budgétaires dans le secteur extractif.

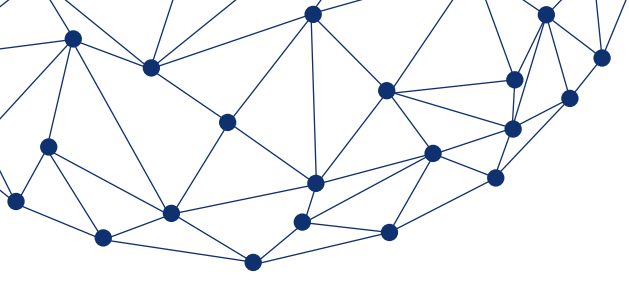
-
1. Fonds monétaire international (2007) « Manuel sur la transparence des finances publiques », <https://www.imf.org/fr/Publications/Manuals-Guides/Issues/2016/12/31/Manual-on-Fiscal-Transparency-2007-20556>
 2. Une entité quasi publique est une entité soutenue par le gouvernement mais gérée à titre privé. Voir la définition anglaise de Merriam-Webster : <https://www.merriam-webster.com/dictionary/quasi-governmental>.
 3. Transparency International (2014), « Public Financial Management topic guide », https://www.transparency.org/files/content/corruptionqas/Topic_guide_on_public_financial_management_2014.pdf, p. 45-46.

À quelles questions les données peuvent-elles aider à répondre ?

- 1) Le gouvernement engage-t-il des dépenses en dehors du budget national en recourant pour cela aux revenus extractifs ?
- 2) Y a-t-il un suivi public suffisant des dépenses hors budget et comment ces dépenses affectent-elles la situation financière du gouvernement ?
- 3) L'Etat fournit-il des subventions hors budget par le truchement de ses entreprises d'Etat pour la consommation de carburants fossiles ? Ces subventions sont-elles rapportées ?
- 4) Quelles réformes le gouvernement peut-il engager pour limiter les risques de gouvernance liés aux dépenses quasi budgétaires effectuées par les entreprises d'État ?



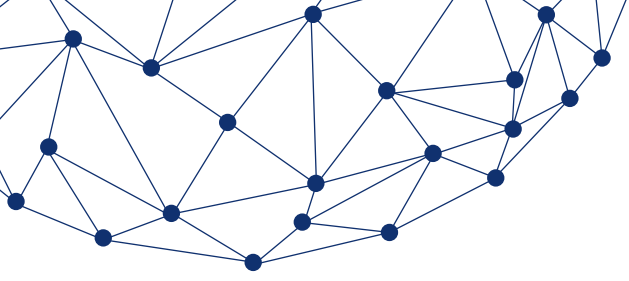
Source: *The International Budget Partnership (2014), 'The Hidden Corners of Public Finance',*
<https://www.internationalbudget.org/2014/06/the-hidden-corners-of-public-finance-where-can-csos-look-and-for-what/>



Aperçu des étapes

Étapes	Principales questions à considérer	Exemples
Étape 1: Convenir d'une définition des dépenses quasi budgétaires	<ul style="list-style-type: none">• Quelle est la définition des dépenses quasi budgétaires qui convient dans le contexte national, en tenant compte de la définition minimale figurant dans la Norme ITIE ?	
Étape 2: Identifier toutes les dépenses financées par les revenus extractifs qui ne sont pas inscrites au budget national	<ul style="list-style-type: none">• Les revenus qui financent l'activité ou la dépense sont-ils liés aux industries extractives ?• Les revenus finançant l'activité ou la dépense sont-ils hors budget, c'est-à-dire non inscrits au budget annuel de l'État (ou financés par le Trésor) ? En l'absence d'une réponse claire, le groupe multipartite est encouragé à inclure les flux de revenus dans le champ de son examen.	<ul style="list-style-type: none">• Nigéria• République du Congo
Étape 3: Identifier les activités quasi budgétaires qui sont liées à des revenus extractifs hors budget	<ul style="list-style-type: none">• La dépense constitue-t-elle un type d'activité qu'on s'attendrait normalement à voir le gouvernement entreprendre ?• Quels sont les différents types de dépenses quasi budgétaires identifiées ?	<ul style="list-style-type: none">• Côte d'Ivoire• Mongolie

Étapes	Principales questions à considérer	Exemples
<p>Étape 4: Élaborer un cadre de déclaration pour la divulgation complète des dépenses quasi budgétaires</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Les entités gouvernementales/ publiques qui détiennent des informations sur ces activités quasi budgétaires ont-elles été identifiées ? • Certaines de ces entités divulguent-elles déjà des informations pertinentes sur les dépenses quasi budgétaires dans leurs rapports réguliers ? • Des formulaires de déclaration des dépenses quasi budgétaires ont-ils été arrêtés en consultation avec les entités déclarantes concernées ? 	<ul style="list-style-type: none"> • Nigéria • Kazakhstan
<p>Étape 5: Veiller à la divulgation complète des dépenses quasi budgétaires par le gouvernement et les entreprises</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Les divulgations incluent-elles la valeur des paiements pour chaque type de dépense quasi budgétaire pour l'année examinée, ventilés par projet, entreprise, flux de revenus et entité bénéficiaire ? • Ces données sont-elles soumises à des mécanismes d'assurance qualité ? 	<ul style="list-style-type: none"> • Mongolie • Ukraine • Papouasie-Nouvelle-Guinée • Madagascar



Exigence 6.2

Si la participation de l'État dans les industries extractives génère des versements de revenus significatifs, les pays mettant en œuvre l'ITIE **doivent** prévoir la divulgation par les entreprises d'État de leurs dépenses quasi budgétaires. Le Groupe multipartite **est tenu** de mettre au point un processus de déclaration en vue d'atteindre un niveau de transparence analogue à celui qui existe pour les autres paiements et flux de revenus et d'y inclure les filiales des entreprises d'État ainsi que les coentreprises.

Les dépenses quasi budgétaires incluent les accords par le biais desquels les entreprises d'État engagent des dépenses sociales, telles que le financement de services sociaux, d'infrastructures publiques, de subventions sur les combustibles ou de la dette nationale, etc. en marge du processus budgétaire national. Les pays mettant en œuvre l'ITIE et les Groupes multipartites **pourraient envisager** de prendre en compte la définition des dépenses quasi budgétaires adoptée par le FMI pour déterminer s'il y a lieu de ranger une dépense dans la catégorie des dépenses quasi budgétaires ou non.

Source : [Norme ITIE 2019](#), p. 29-30.

Voir : [Terminologie de la Norme ITIE](#)

Comment mettre en œuvre l'Exigence 6.2 ?

Le Secrétariat international de l'ITIE recommande aux groupes multipartites de suivre l'approche étape par étape suivante pour faire rapport sur les dépenses quasi budgétaires dans le secteur extractif. Il est recommandé que les conclusions de chaque étape soient documentées dans le procès-verbal des réunions du groupe multipartite, les études de cadrage et dans le cadre du rapportage ITIE lui-même.

Conformément à ce qui [est attendu](#) par défaut, à savoir que les pays mettant en œuvre l'ITIE divulguent systématiquement les données requises par la Norme ITIE⁴, le groupe multipartite devra travailler avec les entreprises d'État et les entités gouvernementales pour assurer la publication, par les entités dépositaires, des informations énumérées à l'Exigence 6.2. Le processus de rapportage ITIE devra étudier les informations mises à la disposition du public, combler toute lacune dans les données existantes et analyser les données afin de contribuer à l'amélioration de la transparence et de la gestion du secteur autour des dépenses quasi budgétaires.



Étape 1 Agree a definition of quasi-fiscal expenditures (QFEs)

Le groupe multipartite devra d'abord convenir d'une définition des dépenses quasi budgétaires qui corresponde au minimum requis par la Norme ITIE. L'Exigence 6.2 stipule que les dépenses quasi budgétaires incluent « les accords par le biais desquels les entreprises d'État engagent des dépenses sociales, telles que le financement de services sociaux, d'infrastructures publiques, de subventions sur les combustibles ou de la dette nationale, etc. en marge du processus budgétaire national ». La définition devra clairement distinguer les dépenses quasi budgétaires des dépenses sociales qui ne sont pas faites pour le compte de l'État ainsi que la fourniture d'infrastructure établie en totalité ou en partie en échange de concessions d'exploration ou de production pétrolière, gazière ou minière ou la livraison physique de telles matières premières (voir les Exigences ITIE [6.1](#) et [4.3](#) de la Norme ITIE). Lorsqu'une dépense est classée comme quasi budgétaire, le groupe multipartite est encouragé à expliquer la logique sous-tendant la classification d'une dépense comme étant faite pour le compte de l'État.

4. Décision du Conseil d'administration de l'ITIE 2018-08/BM-39, février 2018, <https://eiti.org/fr/node/10935>

EXIGENCE 6.2 DE L'ITIE

Dépenses quasi budgétaires

Note d'orientation

Le groupe multipartite pourra souhaiter prendre en compte la définition des activités quasi budgétaires qui figure dans le « Manuel sur la transparence des finances publiques » publié en 2007 par le FMI. Il comporte une typologie des activités quasi budgétaires que les groupes multipartites peuvent trouver utile et indique comment les gouvernements devraient couvrir les activités quasi budgétaires dans leurs documents de budget.

Selon le manuel, la documentation de budget devrait inclure des déclarations sur l'objet, la durée et les bénéficiaires prévus de chaque activité quasi budgétaire, d'après les informations fournies par les organismes qui entreprennent ces activités. Les entreprises publiques devraient inclure dans leurs rapports des informations précises sur, par exemple, les services non commerciaux que le gouvernement leur demande de fournir ou les prêts accordés à d'autres agences gouvernementales⁵. Lorsque les rapports budgétaires et les rapports annuels ou états financiers des entreprises d'État sont accessibles au public, ils peuvent constituer un bon point de départ pour les Groupes multipartites et leur permettre de comprendre les types d'activités quasi budgétaires qui sont liées aux industries extractives ou aux revenus provenant de ce secteur.

Types d'activités quasi budgétaires	Exemples
Opérations liées au système financier	<ul style="list-style-type: none">• Prêts bonifiés, lorsque les banques publiques proposent des prêts bonifiés aux entreprises d'État ou au secteur privé ;• Réserves obligatoires sous-rémunérées, lorsque les banques sont tenues de détenir des réserves dont elles tirent un profit inférieur à ce qu'elles pourraient gagner en investissant les fonds ;• Plafonnement du crédit, lorsque les banques sont soumises à une limite sur le montant du crédit qu'elles sont autorisées à émettre.

5. Le partenariat International Budget Partnership a lui aussi préparé un guide utile sur les activités quasi budgétaires. International Budget Partnership (2013) « Guide to Transparency in Public Finances Looking Beyond the Core Budget: 3. Quasi-fiscal Activities ». <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/Looking-Beyond-the-Budget-3-Quasi-Fiscal-Activities.pdf>

Types d'activités quasi budgétaires	Exemples
<p>Opérations liées aux régimes de change et de commerce</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Taux de change multiples, lorsque la banque centrale peut utiliser une série de taux de change différents pour différentes transactions, par exemple, en accordant un taux plus intéressant à une entreprise d'État ; • Dépôts préalables à l'importation, lorsque les entreprises peuvent être tenues de verser un dépôt à la banque centrale pour couvrir le coût qu'elles paieront finalement sur les importations ; • Garanties de change, lorsque la banque centrale peut fournir aux entrepreneurs publics des garanties sur le taux de change qu'ils devront payer à l'importation ;
<p>Opérations liées au secteur des entreprises commerciales</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Tarifs inférieurs aux prix du marché, lorsque les entreprises d'État peuvent fournir, par exemple, de l'électricité à un tarif subventionné à certains ou à tous les consommateurs ; • Prestation de services non commerciaux (par exemple, services sociaux), lorsque les entreprises d'État peuvent fournir certains services à un prix inférieur au coût total ; par exemple, une université peut ne pas facturer la totalité des frais de scolarité ; • Détermination des prix en fonction des objectifs de recettes budgétaires, lorsque les entreprises d'État peuvent se trouver en position de monopole et donc être en mesure de facturer des prix supérieurs à ceux qu'un marché concurrentiel pourrait établir afin d'accroître les revenus du gouvernement ; • Prix versés aux fournisseurs supérieurs aux prix du marché, lorsque des prix supérieurs à ceux du marché peuvent être versés aux fournisseurs locaux afin de protéger leur secteur.

Source : [Manuel sur la transparence des finances publiques](#) publié par le FMI en 2007.

EXIGENCE 6.2 DE L'ITIE

Dépenses quasi budgétaires

Note d'orientation



Étape 2

Identifier toutes les dépenses financées par les revenus extractifs qui ne sont pas inscrites au budget national

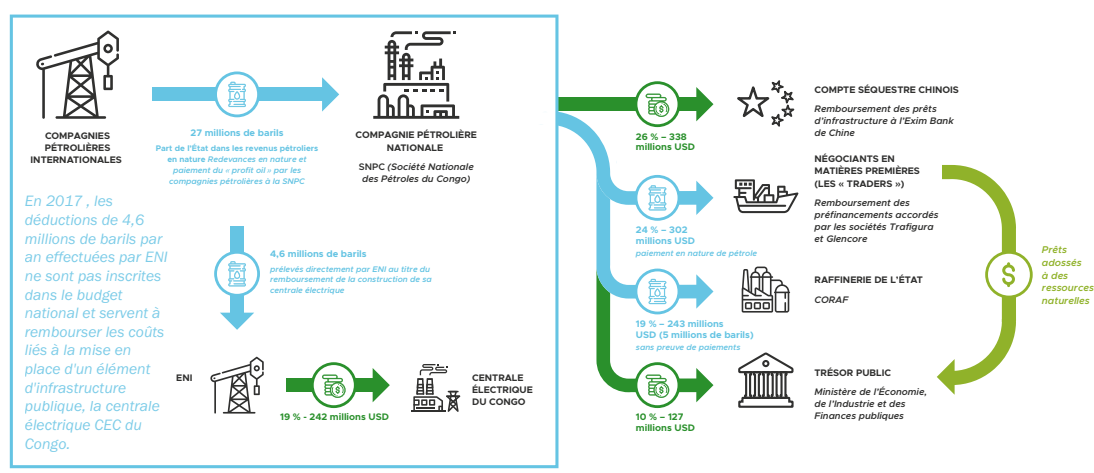
En se référant à la définition des dépenses quasi budgétaires établie à l'étape 1, le groupe multipartite devra identifier les dépenses financées par les revenus extractifs qui ne sont pas inscrites au budget national. Il devra commencer par réaliser un examen complet de tous les revenus du secteur extractif qui sont perçus par des entités gouvernementales ou quasi gouvernementales⁶, en particulier les entreprises d'État. Il devra ensuite examiner en détail les dépenses financées par les revenus extractifs qui ne sont pas inscrites au budget national.

EXEMPLE

République du Congo Octroi de revenus pétroliers en nature

Ces dernières années, la SNPC (Société nationale des pétroles du Congo) a retenu une part (plus d'un tiers, en moyenne) du produit de la vente des revenus en nature de l'État afin de rembourser les prêts finançant des projets d'infrastructures, sans compensation du budget national.

CARTOGRAPHIE DE L'AFFECTATION DES REVENUS PÉTROLIERS EN NATURE EN RÉPUBLIQUE DU CONGO ANNÉE FISCALE 2017, EN USD



Source : Secrétariat international, d'après le [Rapport ITIE 2016](#) de la République du Congo

6. IFMI (mise à jour en mars 2017), « Manuel de statistiques de finances publiques 2014 », https://www.imf.org/external/Pubs/FT/GFS/Manual/2014/gfsfinal_fre.pdf.

Étape 2
 Suite

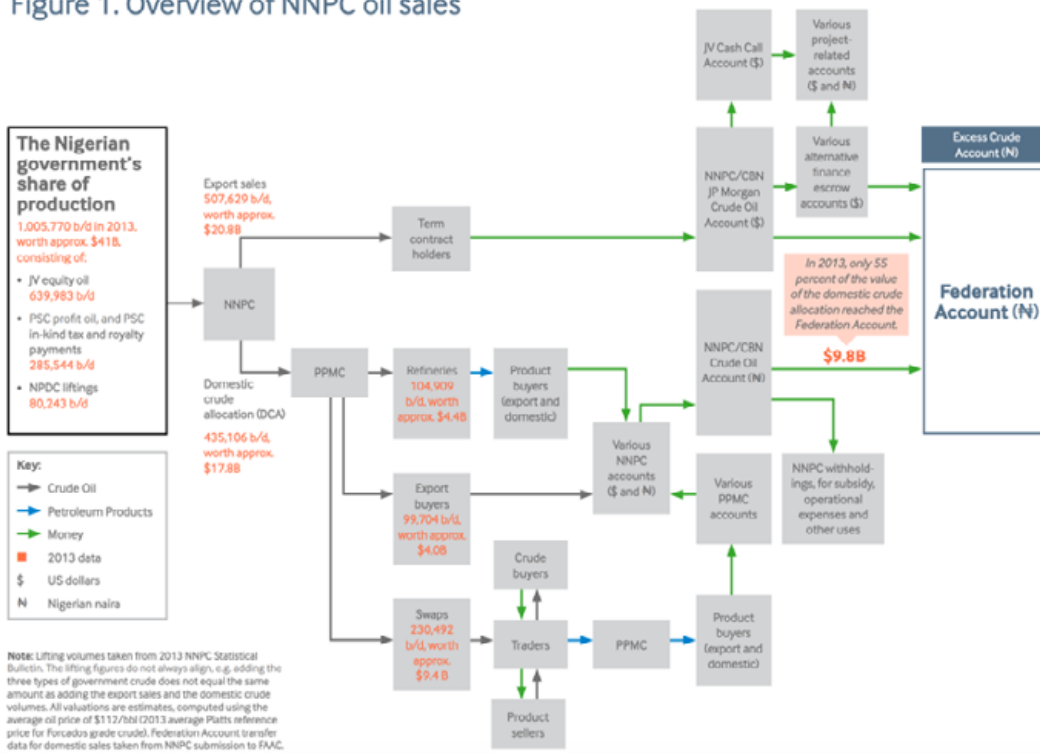
Pour cela, il est utile de consulter les documents de budget, ainsi que les rapports des entreprises d'État tels que leurs rapports annuels et leurs états financiers. En l'absence d'une classification claire d'un flux de revenus comme étant hors budget, le groupe multipartite est encouragé à inclure le flux de revenus dans le champ de son examen de dépenses quasi fiscales potentielles.

EXEMPLE

Nigéria
 Déductions des entreprises d'Etat de la part de production du gouvernement

Ci-dessous, rétention d'une part du compte d'allocation du pétrole brut national (en nairas) afin de couvrir la part de la subvention versée par la NNPC (Nigerian National Petroleum Corporation), sans que cela figure au budget national.

Figure 1. Overview of NNPC oil sales



Source : NRI (2015), « Inside NNPC Oil Sales », p. 14.



Étape 3

Identifier les activités quasi budgétaires financées par des revenus extractifs non inscrits au budget national

Le groupe multipartite devra ranger les dépenses hors budget qui recourent aux revenus extractifs dans la catégorie des dépenses quasi budgétaires et les distinguer des autres types de dépenses sociales (par exemple, les dépenses sociales obligatoires ou volontaires). Les dépenses sociales qui ne sont pas faites pour le compte de l'Etat sont couvertes par l'Exigence 6.1 de la Norme ITIE. Les fournitures d'infrastructure entreprises en totalité ou en partie en échange de concessions d'exploration ou de production pétrolière, gazière ou minière ou la livraison physique de telles matières premières sont couvertes par l'Exigence 4.3 de la Norme ITIE. Le groupe multipartite devra examiner le détail des dépenses financées par les revenus extractifs perçus et conservés par les entités liées au gouvernement, comme les entreprises d'État. La classification devra correspondre à la définition convenue à l'étape 1. Le groupe multipartite pourrait souhaiter déterminer si la dépense est un type d'activité auquel on pourrait normalement s'attendre de la part du gouvernement.

Le groupe multipartite est encouragé à consulter des experts implantés au niveau local sur la question des dépenses quasi budgétaires, notamment des représentants du FMI, du ministère chargé du budget de l'État et de groupes de réflexion économiques, des comptables publics, des universitaires, etc. Il devra documenter ses discussions sur la classification des dépenses quasi budgétaires dans les Rapports ITIE, notamment en incluant un résumé de l'approche qu'il a employée pour classer des dépenses spécifiques comme quasi budgétaires grâce au rapportage ITIE. Lorsqu'une dépense est classée comme quasi budgétaire, le groupe multipartite est encouragé à expliquer la logique sous-tendant la classification d'une dépense comme étant faite pour le compte de l'Etat.

Étape 3

Suite

On trouvera également des exemples de missions publiques ou quasi budgétaires assignées aux entreprises d'État dans le « Guide relatif aux déclarations des entreprises publiques du secteur extractif » du Natural Resource Governance Institute :

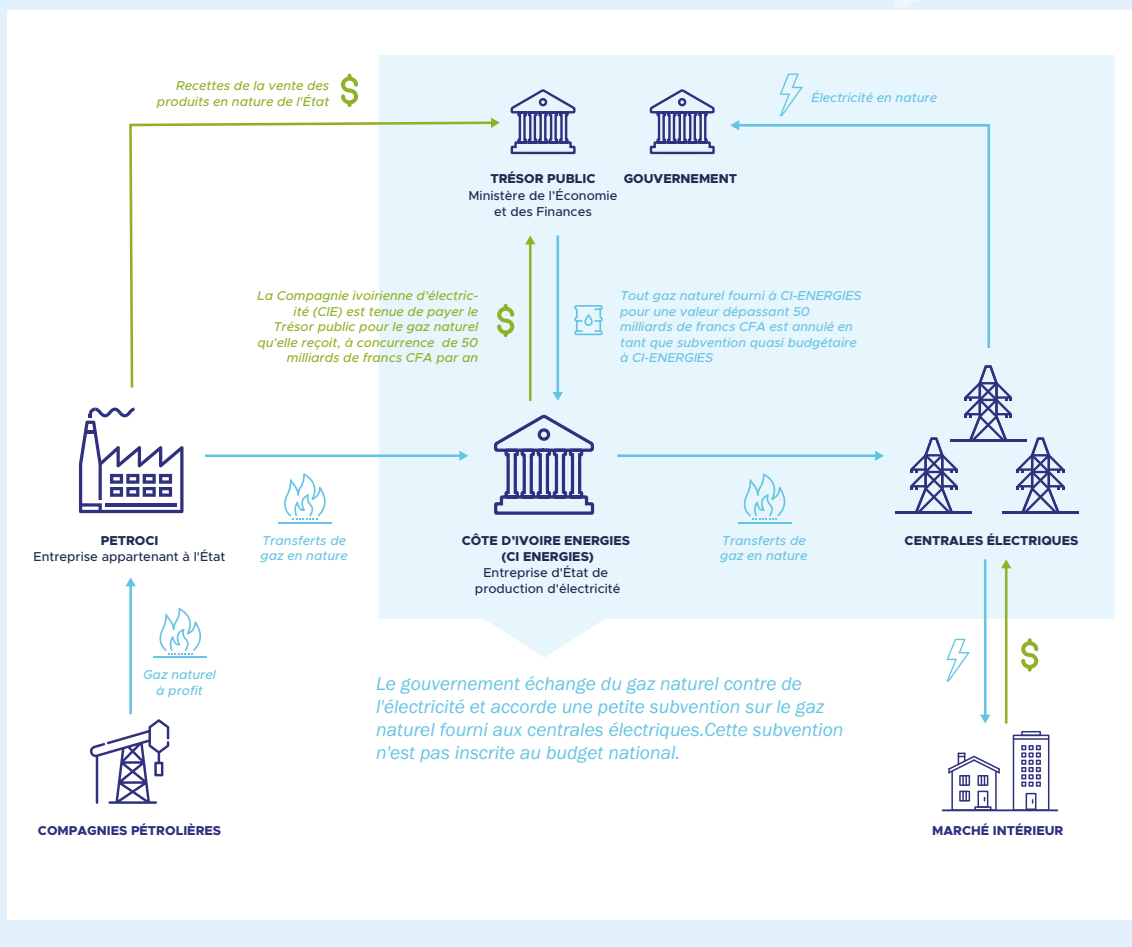
Types d'activités quasi budgétaires	Exemples
Activités de réglementation au sein du secteur extractif	<ul style="list-style-type: none"> • Activités de réglementation qui profitent à des acteurs particuliers dans le secteur extractif ; • Gestion des subventions sur le carburant ou d'autres matières premières.
Activités hors du secteur extractif	<ul style="list-style-type: none"> • Construction ou entretien d'infrastructures publiques ; • Éducation ou services de santé ; • Souscription d'emprunts au nom de l'État ou remboursement d'une dette étatique ; • Autres versements de fonds ou fourniture de biens ou de services au nom de l'État ; • Autres activités commerciales hors du secteur pétrolier, minier ou gazier.

Source : NRG (2018), « [Guide relatif aux déclarations des entreprises publiques du secteur extractif](#) ».

EXEMPLE

Côte d'Ivoire Subventions gaz naturel

Le gouvernement subventionne les ventes de gaz naturel aux producteurs d'électricité nationaux pour les dépenses supérieures à 50 milliards de francs CFA, sans que cela soit inscrit au budget national. Les subventions proviennent du profit gas en nature perçu par l'État en vertu de contrats de partage de production, qui est transformé au niveau national pour la production d'électricité.



Source : Secrétariat international de l'ITIE, d'après les divulgations publiques.

EXEMPLE

Mongolie Déclarer les dépenses quasi budgétaires

Le rapport initial 2016 propose une méthodologie de déclaration des dépenses quasi budgétaires, suggérée par l'Administrateur Indépendant pour approbation par le groupe multipartite.

Our approach

- All SOEs to report all available most recent financial statements along with the audit reports; where SOEs have both local audit reports plus international audit reports, MSG to request from such SOEs both audit reports
- Material payments from companies to SOEs: none identified so far; bonuses, royalties, taxes, in-kind revenues do not go through SOEs
- Quasi-fiscal expenditures discussed with SOEs during the SOE training: (i) distinction needed for payments for social services vs. social expenditures per Req. 6.1 and 6.2 not yet concluded by SOEs and MSG; but donations are material > MNT 40 bn (ii) infrastructures payments are material (iii) subsidies identified are mostly coal provided to power plants at regulated prices, which are below full-cost prices and market prices; unit price variances are large (13\$ < 29\$ < 38\$) applied to about MNT 5 mn (iv) national debt servicing: an ETT loan on behalf of the government guaranteed and reimbursable through coal delivery was identified; materiality to be determined
- SOEs suggested that the expense categories in the Budget Law can be used to distinguish quasi-fiscal expenditure vs. social expenditure on the social services category.
- Taking International Secretariat's comments and SOE's comments, KPMG suggests MSG following:
 - For expenditures related to social services, if the given payment or donation is categorized in the Budget Law, then only the part that is NOT recorded in the national budget execution report and is recorded in the SOE's FS, then it is considered as quasi-fiscal expenditures.
 - For infrastructure payment category of the quasi-fiscal expenditure (Req. 6.2), following sub-category should be included in the quasi-fiscal expenditure and remaining types if infrastructure should be recorded under social expenditure (Req. 6.1): Road constructions, power line constructions, bridges constructions, other heavy infrastructure constructions, ownership transfer of existing infrastructure to a government entity, could be classified in the § 6.2 category for their part that is NOT recorded in the national budget execution report; road repair & maintenance, bridges repair & maintenance, other infrastructure repairs & maintenance, could be classified in the § 6.1 category
 - For all other categories of quasi-fiscal expenditures (subsidies, national debt servicing), the only part of the payments that are NOT recorded in the national budget execution report and are recorded in the SOE's FS should be disclosed as quasi-fiscal expenditures.

Source : Rapport initial 2016 de la Mongolie, p. 15.



Étape 4 Élaborer un cadre de déclaration pour la divulgation complète des dépenses quasi budgétaires

Le groupe multipartite devra examiner l'état des divulgations systématiques des dépenses quasi budgétaires financées par les revenus extractifs. Il arrive souvent que les pays bénéficiant de programmes de soutien de la part d'institutions internationales comme le FMI soient tenus de mettre leurs dépenses quasi budgétaires et leur passif éventuel au bilan, pour que ceux-ci soient inscrits au budget national supervisé par le Parlement.

EXEMPLE**Inde****Transparence des activités quasi budgétaires**

La banque centrale, la Reserve Bank of India, publie régulièrement des rapports sur la transparence des finances publiques, ainsi que des rapports trimestriels et annuels sur les activités quasi budgétaires.



The most important extra-budgetary arrangement which has a significant fiscal impact but which is not included in the budget is the Oil Pool Account operated by the Oil Coordination Committee. The operation of the Oil Pool Account is described in Appendix III. It is difficult to determine whether this is an extra-budgetary fund, or a form of Quasi-Fiscal Activity (QFA) [see 1.1.4(c)]. It was originally meant to be a self-balancing account, created to manage the administered pricing mechanism (APM) in the petroleum sector. Under the APM, crude oil producers and refineries were paid administered prices. Consumers of petroleum products were charged administered prices and the revenue flow from consumers was expected to cover costs paid to domestic producers plus payments made for imports of crude oil and products. Administered prices for consumers were meant to be adjusted periodically to ensure that over time the revenue from sale of products covered payments to domestic producers and payments for imports. In earlier years, the Pool ran large surpluses which were not reflected in lowering of prices but were held as special deposits with the government, thus providing fiscal support for the central government. More recently, the Pool has run large deficits because of the failure to adjust consumer prices when international prices increased. These deficits have had to be made good by the government by issuing bonds to the oil companies, which were later cancelled from subsequent surpluses generated in the oil pool.

Source : Reserve Bank of India, « Report of the Advisory Group on Fiscal Transparency »

EXEMPLE**Ghana****Gestion des revenus pétroliers par l'Entreprise d'Etat**

Le Comité statutaire d'intérêt public et de responsabilité publie des rapports sur la gestion et l'utilisation des revenus pétroliers deux fois par an. Ils indiquent clairement les dépenses quasi budgétaires de la compagnie pétrolière nationale GNPC (Ghana National Petroleum Corporation).

29. Expenditure analysis of the GNPC Foundation's programmes reveals a carefully thought through strategy, aimed at complementing government's development efforts, and at improving the socio-economic wellbeing of beneficiary communities. While most of the projects are concentrated in the frontline oil and gas communities, the Foundation makes some attempt to spread its activities to other parts of the country, especially in areas likely to be impacted by its onshore exploration activities. This makes the Foundation's CSI strategy assume a forward-looking character.

30. Total guarantees and loans provided by GNPC to other SOEs amounted to US\$325.39 million by the end of 2018.

31. There is consistent and disturbing pattern of interference in the affairs of GNPC, which has hindered its ability to operate effectively in accordance with good governance practices.

Source : Comité d'intérêt public et de responsabilité du Ghana, rapport annuel 2018, p. 14.

En s'appuyant sur l'examen des divulgations systématiques, **le groupe multipartite devra décider des informations supplémentaires à déclarer et convenir de formulaires de déclaration pour chaque entité considérée comme détenant des informations sur les dépenses quasi budgétaires liées aux revenus extractifs.** Les formulaires de déclaration devront être adaptés à chacun des types de dépenses quasi budgétaires identifiés et aux différentes entités déclarantes comme le ministère des Finances ou certaines entreprises d'État.

Les formulaires de déclaration devront être conçus pour garantir un niveau de désagrégation analogue à celui qui existe pour les autres paiements et revenus. L'[Exigence 4.7](#) de la Norme ITIE 2019 exige que les données soient ventilées par projet, par entreprise, par entité de l'État et par flux de revenus. La divulgation des dépenses quasi budgétaires devra inclure la **valeur des paiements pour chaque type de dépense quasi budgétaire pour l'année examinée, ventilés par projet, entreprise, flux de revenus et entité bénéficiaire.**

Les groupes multipartites sont encouragés à accompagner les formulaires de déclaration d'indications appropriées et complètes lorsqu'ils les enverront aux entités déclarantes et à organiser des ateliers de renforcement des capacités si nécessaire.

EXEMPLE

Kazakhstan

Dépenses quasi budgétaires et sociales

L'annexe 4 du Rapport ITIE 2017 couvre les dépenses quasi budgétaires, qu'elles soient ponctuelles ou effectuées dans le cadre d'un engagement avec les autorités locales. L'exhaustivité et la classification des divulgations suscitent toutefois des préoccupations.

Appendix 4 (national companies, subsidiaries and joint ventures with state ownership)

Quasi-Fiscal Expenditure Report									
N°	State share (%)	Region, city, district	Name of the Company with a state share in the ownership of the National company / holding	Assignment of expenses (social services, state infrastructure, employment, fuel subsidies, public debt service, etc.)	Name of the event (project, program, social object, etc.)	Deadline for completion	Planned amount (thousand tenge and (or) in kind)	Actually transferred amount (thousand tenge and (or) in kind)	Recipient (organization / address / details)
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1	100	Atana	LLP "Amangely Giar"	Annual commitment for 2016 and 2017 on deduction to the local budget for the socio-economic development of the region and the development of its infrastructure	Contract for combined exploration and production of hydrocarbons at the Amangely group of fields in the Zhambyl region	2011	2016r. – 125 866, 2017r. – 51 718	In 2017, 92,518.22 including: - for 2016, -66,890, - for 2017, -25,628.2 The balance of payments for 2017 is 17,189.66	State Revenue Department of Zhambyl region BIN 141140002347
Total:							51 718	92 518	
2	100	Aktau	LLP "KMG-Kanau Operating"	Annual commitments on deductions to the local budget for the socio-economic development of the region and the development of its infrastructure	Contract for the exploration of hydrocarbons in the Kanau site located in the Mangystau region	2019	4,530 with indexation at the rate of the US dollar to the tenge set by the NB RK on the day of payment	9,862 (the increase in the transfer amount is due to the change in the US dollar exchange rate)	State Revenue Department for Mangystau Oblast, BIN 900340000028, BIC 200114
Total:							4 530	9 862	
3	100	Atana	JSC "NAC" "Kazalotprom"	State Infrastructure	Construction of a social facility "Kindergarten for 240 places along B. Monysuly Ave., Atana"	July 2017	820 906 890	831 582 923	SI "Management of municipal property and public procurement in Atana"
				Employment	Payment under contracts for the provision of services related to the construction of a social facility "Kindergarten for 240 children in B. Monysuly Ave., Atana"	February 2018	300 000	300 000	Bayanovo E.B.
							300 000	300 000	Omarov N.W.
							300 000	300 000	Kalshova Z.K.
							300 000	300 000	Alshayev E.M.
							200 000	200 000	Anastasiadi E.M.
Total:							822 206 890	832 982 923	

EXIGENCE 6.2 DE L'ITIE

Dépenses quasi budgétaires
Note d'orientation

EXEMPLE

Nigéria
Modèle de collecte des données

Les formulaires de déclaration ITIE du Nigéria pour le pétrole et le gaz couvrent la divulgation de la composante quasi budgétaire des subventions aux carburants, déduites par la compagnie pétrolière nationale NNPC (Nigerian National Petroleum Corporation) pour couvrir les subventions supérieures à celles couvertes par le budget national.

NEITI: OIL & GAS AUDIT DATA COLLECTION TEMPLATE

DETAILS OF QUASI-FISCAL EXPENDITURE

NAME OF AGENCY [Redacted]

S/N	DESCRIPTION OF EXPENDITURE INCURRED	TOTAL PROJECT BUDGET FOR THE PERIOD UNDER REVIEW		EXPENDITURE INCURRED		QUASI-FISCAL EXPENDITURE		Remarks
		N	\$	N	\$	N	\$	
		0	0	0	0	0	0	
		0	0	0	0	0	0	
		0	0	0	0	0	0	
		0	0	0	0	0	0	
		0	0	0	0	0	0	
		0	0	0	0	0	0	
		0	0	0	0	0	0	
		0	0	0	0	0	0	
		0	0	0	0	0	0	
		0	0	0	0	0	0	
		0	0	0	0	0	0	
		0	0	0	0	0	0	
		0	0	0	0	0	0	
		0	0	0	0	0	0	
		0	0	0	0	0	0	
		0	0	0	0	0	0	
		0	0	0	0	0	0	
		0	0	0	0	0	0	
		0	0	0	0	0	0	
		0	0	0	0	0	0	
		0	0	0	0	0	0	

Source : Formulaire de déclaration ITIE du Nigéria pour les dépenses quasi budgétaires en 2016.



Étape 5

Veiller à la divulgation complète des dépenses quasi budgétaires par le gouvernement et les entreprises

Le Groupe multipartite devra continuer d'échanger avec les entités déclarantes concernées pour veiller à la déclaration exhaustive de toutes les dépenses quasi budgétaires. Il pourrait notamment organiser des séminaires de renforcement des capacités avec les entités déclarantes en fonction des besoins. Les Rapports ITIE devront comporter une description complète de tous les arrangements dans le cadre desquels les entreprises d'État effectuent des dépenses quasi budgétaires. Une collaboration étroite entre le groupe multipartite et la direction des entreprises d'Etat est nécessaire pour assurer l'élaboration d'un processus de rapportage solide.

EXEMPLE

Mongolie

Subventions quasi budgétaires pour le charbon

Le Rapport ITIE 2016 divulgue la composante quasi budgétaire des subventions sur le charbon thermique versées aux centrales électriques nationales (publiques).

Subsidies											
SOE	Subsidy type	Client	% of total coal supplies	Coal supply					Quasi-fiscal expenditure MNT m	Related law	Explanation
				Ton t	MNT m	Average coal price per ton	Average coal cost per ton	Average coal price per ton in USD			
Baganuur JSC	Sale of thermal coal to state-owned power plants below full-cost price.	CHP 4	50-60%	1,660	47,615	28,684	29,259	11.75	955	The Law on Energy	SOEs producing thermal coal make sales to state-owned power plants at subsidised prices, below full-cost prices and market prices. Baganuur JSC did not take any subsidies from the state budget in 2016.
		CHP 3	100%	1,285	36,941	28,741	29,259	11.75	666		
		CHP 2	100%	244	6,588	26,978	29,259	11.75	557		
		Darkhan Power Plant	50-60%	107	2,929	27,381	29,259	11.75	201		
		Amgalan Power Plant	40%	39	1,133	29,014	29,259	11.75	10		
		Baganuur Power Plant	100%	53	1,349	25,502	29,259	11.75	199		
Total				3,388	96,555				2,588		

Source: Information provided by SOEs

Source : [Rapport ITIE 2016 de la Mongolie](#), p. 125

EXEMPLE

Ukraine Subventions quasi budgétaires pour le charbon

Le Rapport ITIE 2016 a calculé la subvention implicite versée par les producteurs publics de charbon thermique aux centrales électriques (publiques) et l'a comparée à la subvention accordée par le gouvernement aux producteurs de charbon. Les chiffres concordaient, ce qui signifie qu'il n'y a pas eu de subvention quasi budgétaire.

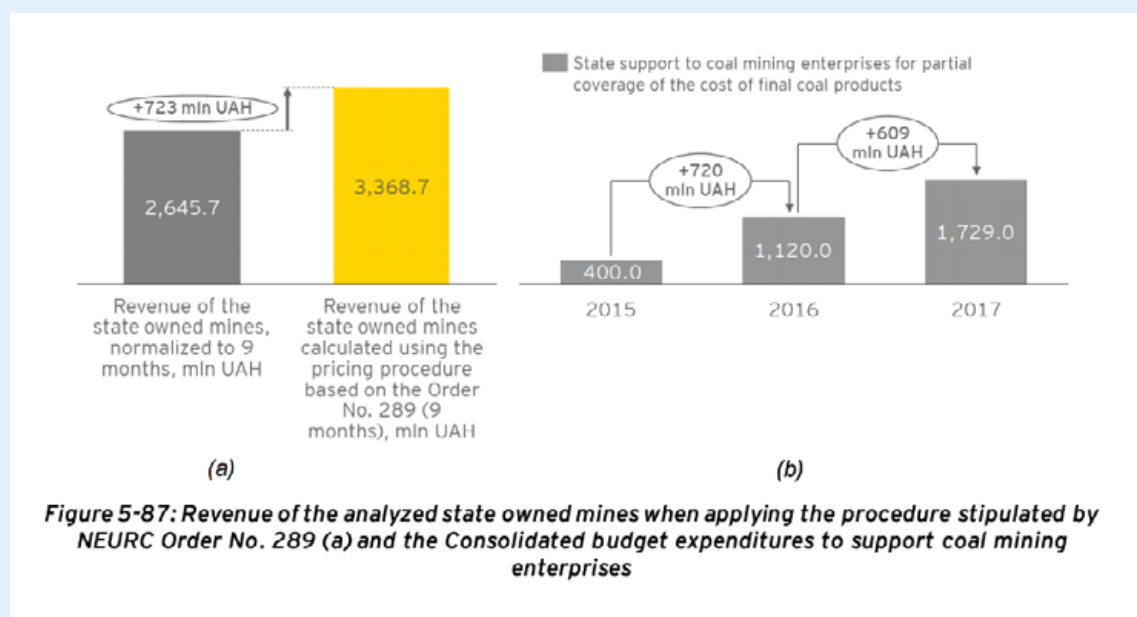


Figure 5-87: Revenue of the analyzed state owned mines when applying the procedure stipulated by NEURC Order No. 289 (a) and the Consolidated budget expenditures to support coal mining enterprises

Source : [Rapport ITIE 2016 de l'Ukraine](#), p. 122.

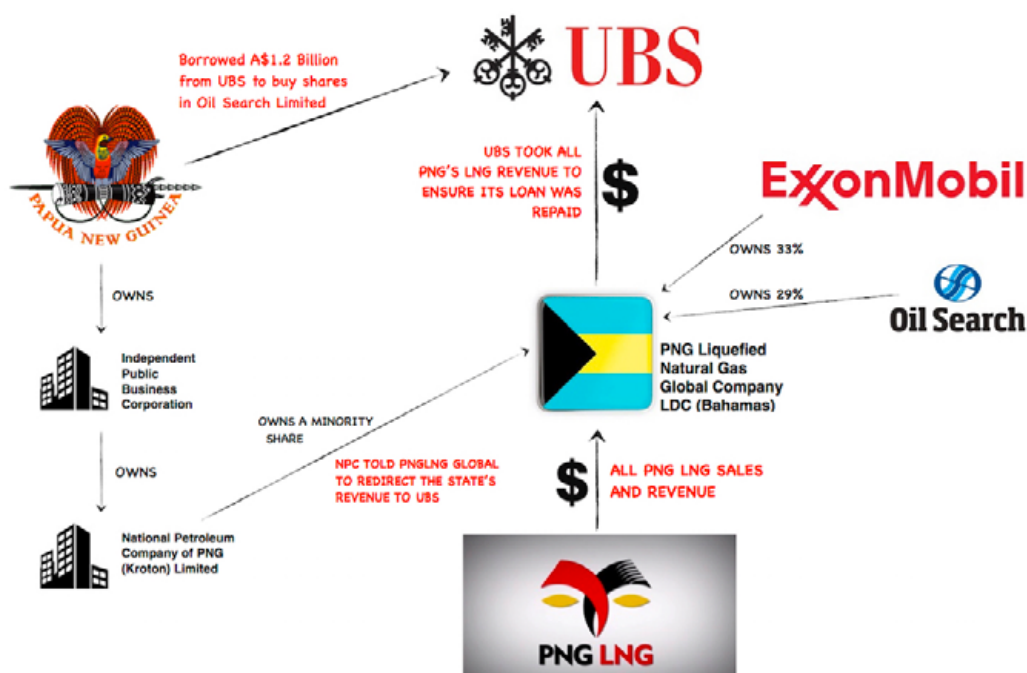
EXEMPLE

Papouasie-Nouvelle-Guinée

Remboursement de la dette souveraine et entreprise d'Etat

Bien que le rapportage ITIE ne couvre pas encore le financement de la dette nationale ne figurant pas dans le budget national, le gouvernement a transféré un prêt souverain de 1 milliard de dollars US à une filiale de sa compagnie pétrolière nationale Kumul Petroleum Holdings en 2016-2017. Ce prêt a été remboursé par la retenue de dividendes sur le projet PNG LNG.

HOW UBS TOOK CONTROL OF PNG'S LNG INCOME



Source: PNGI, 'UBS and Oil Search'

EXEMPLE

Papouasie-Nouvelle-Guinée (Suite)

Bien que les entreprises d'État n'aient déclaré aucune dépense quasi budgétaire, le Rapport ITIE 2017 recommande notamment la réalisation d'un examen complet de toutes les dépenses des entreprises d'État afin d'identifier les dépenses quasi budgétaires.

Recommendation 6: Quasi-fiscal payments within extractive sector

Observation	Recommendation
<p>No quasi-fiscal payments have been disclosed for the reporting period. However, we believe there may be some confusion around what actions qualify as 'quasi-fiscal' payments (see section 9.2).</p> <p>Further information relating to SOE subsidiaries was requested in the 2017 reporting templates to address this, and to better understand the potential for quasi-fiscal payments by SOEs. Entities were requested to provide contextual information relating to each subsidiary company. For example, Ok Tedi was asked to supply a reporting template for its 100% owned subsidiary, Ok Tedi Power as well as the 75% owned Ok Tedi Foundation. At the time this report was finalised, the IA had not received further information relating to either of these entities.</p> <p>There was also concern raised by some stakeholders during the validation process that there is evidence that KPH's off-budget repayment of sovereign debt through the novation of the UBS loan during 2017 could be classified as a quasi-fiscal payment. The KPH reporting template included a request to provide clarification around the sell-off of the Oil Search shares during 2017 so that this issue could be addressed thoroughly within the 2017 PNG EITI report. At the time this report was finalised, no reporting template had been received from KPH for the 2017 PNG EITI Report.</p>	<p>We support the recommendation of the International Secretariat following the validation process that, in accordance with Requirement 6.2, PNG should undertake a comprehensive review of all expenditures undertaken by extractives SOEs (and their subsidiaries) that could be considered quasi-fiscal.</p> <p>We encourage both KPH and Ok Tedi to make available the additional information requested during the 2017 reporting process, so that the materiality of any potential quasi-fiscal payments can be properly assessed.</p> <p>If there are any ongoing arrangements identified for any SOE or subsidiary that can be classed a quasi-fiscal payment, these should be incorporated in future reporting. This will enable a level of transparency commensurate with other payments and revenue streams.</p>

Source : [Rapport ITIE 2017 de la Papouasie-Nouvelle-Guinée](#), p. 140.

EXEMPLE

Madagascar Dépenses quasi budgétaires pour l'infrastructure et les dépenses du ministère

Le Rapport ITIE et les divulgations en ligne de l'entreprise d'État OMNIS (Office des Mines Nationales et des Industries Stratégiques) ont fourni des précisions sur le paiement des déplacements de fonctionnaires à l'étranger et de la réfection de routes entrepris par l'OMNIS.

Dépenses quasi-fiscales

Les dépenses quasi-fiscales concernent les accords par le biais desquels les entreprises d'État entreprennent des dépenses sociales telles que les paiements pour des services sociaux, pour des infrastructures publiques, pour des subventions sur les combustibles ou pour le service de la dette nationale, extérieures au processus de budget national.

En obtenant, le rapport d'audit 2018 de l'OMNIS, nous avons constaté que certaines réserves mentionnées par le Commissaire aux Comptes concernent ce que la Norme EITI appelle « dépenses quasi-fiscales ». Il s'agit de dépenses qui ne concernent pas l'entité mais que l'Etat a demandé à l'OMNIS de prendre en charge en 2018 :

- ▶ la construction de la route entre le Bd de l'Europe et l'Aéroport d'une valeur 7 578 774 227,37 MGA d'une part,
- ▶ et d'autre part, des frais de personnes hors de l'effectif de l'OMNIS de 418 734 619,15 MGA.

Source : [Rapport ITIE 2018 de Madagascar](#), p. 109.

Ressources supplémentaires

- IFMI (2007), « Manuel sur la transparence des finances publiques 2007 », accessible à l'adresse <https://www.imf.org/fr/Publications/Manuals-Guides/Issues/2016/12/31/Manual-on-Fiscal-Transparency-2007-20556>
- International Budget Partnership, « Guide to Transparency in Public Finances: Quasi-fiscal activities », accessible à l'adresse <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/Looking-Beyond-the-Budget-3-Quasi-Fiscal-Activities.pdf>
- Natural Resource Governance Institute (2018), « Guide relatif aux déclarations des entreprises publiques du secteur extractif », accessible à l'adresse <https://resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/guide-relatif-aux-declarations-des-entreprises-publiques-du-secteur>
- Transparency International (2014), « Public financial management topic guide », accessible à l'adresse https://www.transparency.org/files/content/corruptionqas/Topic_guide_on_public_financial_management_2014.pdf



Extractive Industries
Transparency Initiative

Rådhusgata 26
0151 Oslo
Norway

+47 222 00 800
secretariat@eiti.org
eiti.org