

NOTE DE RÉFLEXION

CABRI – Événement virtuel d'apprentissage et d'échange entre pairs sur les risques que représentent les passifs conditionnels et les partenariats public-privé (PPP) pour les budgets nationaux en Afrique pendant la pandémie de COVID-19.

1. INTRODUCTION

La gestion des passifs éventuels (ou passifs conditionnels) et les risques énormes qu'ils représentent pour les finances publiques, sont une préoccupation dans toutes les régions d'Afrique. Malgré les progrès accomplis au travers des réformes destinées à renforcer les capacités de gestion et de suivi des passifs conditionnels, les risques ont augmenté et les passifs menacent désormais la stabilité financière des gouvernements.

De nouveaux progrès dans la mise en œuvre des réformes sont entravés par l'ingérence politique et l'incertitude des politiques. Par ailleurs, certains problèmes, comme des modèles d'entreprise obsolètes et des dispositions institutionnelles faibles en matière de gouvernance et de contrôle, subsistent. L'événement d'apprentissage et d'échange entre pairs adopte une approche holistique et stratégique pour mieux comprendre les défis et mobiliser les capacités adéquates pour une exécution efficace, en vue d'éliminer les risques potentiels que les passifs conditionnels implicites et explicites posent aux gouvernements et l'administration des finances publiques.

Les 22 et 23 septembre 2020, l'événement virtuel d'apprentissage et d'échanges entre pairs organisé par CABRI, réunira des fonctionnaires de 15 pays africains travaillant dans les bureaux (directions) de la dette publique et du budget aux ministères des Finances, ainsi que des représentants d'entités publiques sélectionnées et d'autres parties prenantes pertinentes telles que les organisations régionales et des centres de recherche.

L'événement virtuel d'apprentissage et d'échange entre pairs offre une plateforme de partage des connaissances sur les expériences des pays et sur les enseignements tirés tout en mettant en œuvre des réformes visant à améliorer la gestion des passifs éventuels et la surveillance des entreprises d'État (EE). Ceux-ci comprennent les succès, les défis et les lacunes rencontrés sur le continent.

Cette note de réflexion est fondée sur les résultats de trois études de cas couvrant l'Afrique de l'Ouest, l'Afrique du Sud et le Kenya. La note sera finalisée à la suite des discussions et des contributions fournies lors de l'événement virtuel d'apprentissage et d'échanges entre pairs.

Ce document fournit une vue d'ensemble (i) des risques que représentent les passifs conditionnels pour les budgets nationaux ; (ii) des défis/problèmes auxquels les pays sont confrontés ; (iii) des enseignements importants tirés ; et, (iv) des propositions sur la voie à suivre en termes de politiques, de cadres et de mise en œuvre.

2. VUE D'ENSEMBLE

Les passifs conditionnels deviennent une source importante de risques budgétaires sur le continent africain

Les risques budgétaires découlant des passifs conditionnels de l'État et des transferts budgétaires directs (injection de capitaux) accordés aux EE par le gouvernement, sont en hausse. Bien que l'émission des garanties publiques ait été initialement utilisée pour réduire le coût des activités commerciales et des emprunts, à la suite de l'augmentation des besoins de financement des EE, ces instruments budgétaires ont été progressivement utilisés pour éviter que les entreprises publiques ne se trouvent en situation de défaut de paiement vis-à-vis de leurs dettes garanties, en raison de problèmes de liquidité ou de solvabilité.

Afin d'éviter que les EE n'honorent pas leurs dettes garanties, en raison de leur situation financière vulnérable résultant de coûts d'exploitation plus élevés et de l'insuffisance des recettes, les gouvernements ont décidé de faire des injections directes de capitaux et de fournir un soutien budgétaire aux EE. De cette façon, les bilans des EE concernées sont renforcés, pour leur permettre de respecter leurs engagements de remboursement de la dette garantie arrivant à échéance.

Par conséquent, les passifs conditionnels ont affecté les niveaux de la dette, dans la mesure où les injections de capitaux ou l'appui budgétaire aux EE ont été essentiellement financés par la dette publique. La dette totale a donc fortement augmenté et atteindra bientôt un niveau insoutenable. Cette situation est principalement due à l'impact des renflouements répétés, des injections de capitaux aux EE en difficulté, des créances des partenariats public-privé (PPP) ainsi qu'à l'impact de la COVID-19.

Un certain nombre d'entités publiques sont en difficulté financière et subissent des pertes

Les bénéficiaires de l'initiative PPTe (pays pauvres très endettés) et de l'IADM (*Initiative d'allègement de la dette multilatérale*) en Afrique ont saisi l'occasion de mettre en œuvre d'importants programmes d'investissement dans les infrastructures du secteur public (l'Afrique a besoin de 100 milliards d'USD d'investissements en capital par an), principalement par le biais des secteurs des EE de leur pays respectif. Certains secteurs ont été identifiés comme les principaux « moteurs » de la fourniture d'infrastructures économiques, notamment les secteurs des transports et de l'énergie. Normalement, les EE sont encouragées à exercer leurs activités en s'appuyant sur leur propre bilan financier. Cependant, pour soutenir les EE, l'État recourt aux garanties publiques afin de réduire au maximum le coût du financement des infrastructures du secteur public.

Pour diverses raisons, telles que *la hausse des tarifs (c.-à-d., les coûts administratifs) et la mauvaise gestion financière*, de nombreuses EE subissent constamment des pertes, qui ont contribué d'une manière ou de l'autre à la nécessité pour le gouvernement de fournir un soutien financier aux EE en difficulté financière, sous forme de garanties ou de transferts budgétaires directs.

Sur le plan financier, les EE du secteur énergétique obtiennent les plus mauvais résultats, principalement en raison du faible prix de l'électricité (Afrique occidentale et orientale). Les tarifs fixés par le régulateur ne reflètent ni les frais d'amortissement ni le coût de l'électricité achetée à des producteurs d'énergie indépendants (PEI).

Reste à déterminer, dans quelle mesure les gouvernements (au travers du budget) sont-ils prêts à soutenir ces entités financièrement non viables et quel en est le coût final pour le fisc ? L'avenir et la survie de certaines de ces entités en difficulté, relèvent d'une décision politique et par conséquent, risquent de ne pas être guidées par des analyse de viabilité financière.

3. LES DÉFIS AUXQUELS FONT FACE LES PAYS

Les pays d'Afrique orientale et australe ont déterminé que les obstacles ou défis les plus importants dans la gestion des passifs conditionnels sont :

- La bureaucratie (par exemple, des règles non pertinentes ou compliquées, de longs cycles d'approbation, etc.).
- Le manque de ressources/capacités (par exemple, des budgets, des effectifs, des outils et un soutien insuffisants).
- **La faiblesse des systèmes d'information (par exemple, des données inexactes, obsolètes, manquantes ou portant à confusion). Ce problème est considéré comme l'obstacle le plus important.**
- Les problèmes d'autorité (par exemple, l'absence de responsabilités décisionnelles).
- Le hasard moral dans la mesure où les EE sont convaincues, que quoi qu'il advienne, le gouvernement les soutiendra financièrement en raison de leur position stratégique.
- La mauvaise gestion des EE.
- Le faible suivi des entreprises publiques.
- Le manque de clarté du cadre réglementaire peu clair concernant les passifs conditionnels et les risques budgétaires.

Au niveau réglementaire et institutionnel



Les cadres réglementaires dans les pays d’Afrique de l’Ouest sont limités et ne traitent pas la question de la gestion des passifs conditionnels de manière adéquate. Quelques pays seulement ont développé un cadre juridique, mais bien souvent celui-ci n’est ni pleinement respecté ni appliqué.

Les cadres juridiques de gestion de la dette publique doivent prévoir des dispositions spécifiques pour les passifs conditionnels, notamment les garanties fournies et dettes des entités publiques. Ce processus permet d’assurer la soutenabilité macro-budgétaire, par la promotion de la transparence budgétaire, de la redevabilité (responsabilité) et de la discipline dans la gestion des passifs conditionnels et de la dette publique. D’un point de vue micro-économique, des interactions claires et souples entre les différentes parties prenantes renforcent leur engagement à l’égard de divers programmes et projets garantis et de leur exécution. En outre, cet engagement est soutenu par l’adoption d’une approche fondée sur les risques pour assurer une meilleure évaluation des diverses initiatives menées.

Dans la plupart des pays d’Afrique de l’Ouest, le cadre institutionnel n’a pas mis en place une unité ou un comité de gestion et de coordination, pour contrôler les passifs conditionnels ou formuler des recommandations destinées à orienter les autorités décisionnaires sur diverses constatations et questions touchant les risques budgétaires.

Les institutions existantes, comme les services (ou Directions) de la dette et du budget, les corps de contrôle externes et même les parlements n’assument pas pleinement leur rôle de surveillance dans le cadre de la gestion des passifs conditionnels. Ces lacunes persistent en dépit des cadres réglementaires qui décrivent leurs responsabilités respectives. Il en résulte une mauvaise coordination entre les structures (compétentes) précitées, affaiblissant la surveillance des entreprises publiques et des partenariats public-privé (PPP) et contribuant au risque que les passifs conditionnels et les PPP représentent pour les gouvernements et l’administration financière. En outre, les capacités et les compétences essentielles pour mesurer et analyser les risques sont limitées.

Cette situation a affecté l’aptitude des pays d’Afrique occidentale à se conformer aux normes (exigences comptables et du FMI) dans leurs rapports sur les passifs conditionnels. Le manque de fiabilité des données et de disponibilité des informations sont les principaux facteurs contributifs.

Seuls deux pays de la région produisent des rapports adéquats sur les passifs conditionnels et les risques budgétaires. Les autres pays abordent ces questions partiellement dans les rapports sur la dette ou autres types de rapports. Le partage et la divulgation de ces informations ne sont pas des pratiques généralisées ou courantes dans la plupart des pays de l’Afrique de l’Ouest.

En Afrique du Sud, où les EE ont été confrontées à des problèmes de liquidité, il incombe au gouvernement d’intervenir et d’apporter le soutien nécessaire. Ce problème affaiblit davantage les finances publiques, notamment lorsque les EE ne sont pas en mesure de recourir aux garanties publiques et autres soutiens pour améliorer leur situation financière.

Les actions de notation sur les EE sont *soit spécifiques à l’entité soit le résultat de préoccupations concernant la notation de la dette souveraine. Les finances du secteur public sont considérées de manière holistique* par les agences de notation. La notation souveraine sert de « plafond » de la note de crédit du pays, qui met un « couvercle » sur toutes les notations d’entreprises du pays.

Prix réglementés - Des tarifs élevés et toujours croissants peuvent améliorer la situation financière des EE, *mais ils augmentent aussi le coût des opérations commerciales dans le pays*. Les créanciers de l’EE peuvent être avantagés par cette situation, mais c’est une situation indésirable pour le secteur

privé en général. Par conséquent, il convient de renforcer la collaboration entre les EE et le secteur privé.

Les conseils d'administration et la direction des EE doivent avoir les compétences requises pour s'acquitter de leur mandat respectif - Les *ministères actionnaires* doivent fournir les orientations stratégiques nécessaires et assurer le contrôle des EE par les actionnaires, y compris le suivi des performances financières. Pour s'acquitter efficacement de ces fonctions, les fonctionnaires des ministères ont besoin de connaissances techniques spécialisées et d'expérience, pour apprécier l'interaction stratégique des mandats et des fonctions des parties prenantes respectives. *Les stratégies et initiatives d'atténuation des risques* et autres mesures de soutien aux actionnaires doivent être identifiées le cas échéant, et les mesures nécessaires doivent être prises rapidement.

Plus les finances de l'État et celles des EE sont transparentes et claires, plus il sera facile pour les investisseurs de prendre des décisions importantes, rapides et éclairées. Lorsque toutes les parties prenantes ont accès à des données pertinentes similaires, *les modèles d'entreprise et les structures de capital inappropriés des EE* sont plus faciles à détecter, ainsi que les inefficiences opérationnelles qui entraînent des coûts inutiles pour leurs opérations.

4. ENSEIGNEMENTS IMPORTANTS TIRÉS

- a. Les conditions liées aux décisions (budgétaires) du gouvernement concernant l'émission de garanties n'ont aucun rapport avec les raisons (causes) des demandes de garantie.

En Afrique du Sud, l'augmentation rapide du nombre de garanties pendant la période 2008/09 à 2018/19 est principalement due à la *mauvaise gouvernance* ; *aux modèles d'entreprise inadéquats* ; à *l'incertitude des politiques* ; *aux décisions stratégiques coûteuses (par exemple, les cycles précédents de contrats avec les PEI* ; *aux inquiétudes à propos de la solvabilité et de la liquidité, qui ont obligé le gouvernement (ministère des Finances) à fournir un soutien financier, sous forme de garanties ou de transferts budgétaires directs.*

Le fait de ne pas s'attaquer à la source du problème de manière ciblée, au moment où les décisions de financement sont prises, entraîne un financement public ou un soutien de garantie « mal orienté ». En conséquence, le gouvernement fait face à des demandes de garantie et de financement successives avec des avantages limités. Le nombre de garanties d'État augmente sans cesse et les performances financières des EE continuent de se détériorer, ce qui augmente les risques budgétaires et risque d'aggraver les résultats futurs des notations souveraines et des EE.

- b. La mise en œuvre efficace de la responsabilité de contrôle des « actionnaires » sur les EE est essentielle

Les fonctionnaires au sein des entités (EE) et dans les **ministères actionnaires** et les ministères des Finances, doivent prendre connaissance d'éventuels mandats de développement non financés qui risquent de peser lourdement sur les bilans des EE s'ils ne sont pas suivis. Des principes de gouvernance d'entreprise appropriés doivent être respectés pour éviter toute ingérence politique injustifiée dans la gestion quotidienne de l'entreprise.

- c. Lorsque les entités sont « trop grandes pour faire faillite », une « alerte rouge » immédiate doit être déclenchée

Dans le cas d'Eskom (consulter l'étude de cas sur l'Afrique du Sud), **plus la qualité de l'exposition du gouvernement se dégradait**, plus le niveau d'exposition aurait dû aussi diminuer. Pour mettre en œuvre efficacement ces pratiques de gestion prudente des risques, des relations professionnelles « saines » doivent exister entre le gouvernement et la direction des EE, ainsi qu'entre la direction des EE et leur conseil d'administration respectif.

Une autre **relation importante est celle entre le gouvernement et le secteur privé**. La participation du secteur privé introduit un niveau supplémentaire de supervision d'opérations techniquement complexes.

Les agences de notation jouent également un rôle important. Une exposition excessive aux passifs conditionnels peut entraîner de multiples actions défavorables en matière de notation de crédit, rendant les pays moins attractifs en tant que destination d'investissement.

- d. Les conditions de garantie doivent être bien documentées, mesurables et limitées dans le temps

Avant que les garanties ne soient accordées, l'analyse financière doit démontrer comment la **mise en œuvre des projets après leur approbation** permettra d'améliorer la situation financière future de l'EE.

- e. La clarté du cadre réglementaire et institutionnel est importante

L'étude sur l'Afrique de l'Ouest montre qu'un pays qui dispose d'un cadre réglementaire et institutionnel clair possède de meilleures pratiques en matière de gestion des passifs conditionnels.

5. QUELLE DIRECTION PRENDRE À PRÉSENT ?

Cette partie fournit des avis portant sur les politiques, les pratiques et la mise en œuvre.

Renforcement et développement des capacités internes de gestion des passifs conditionnels.

- **Dispositions juridiques et institutionnelles :**

- ✓ Élaborer un cadre juridique en vue de prévoir des dispositions pour les passifs conditionnels, notamment des garanties fournies aux entités publiques et privées. Le cadre réglementaire doit clairement prévoir les responsabilités attribuées, la redevabilité, les dispositions institutionnelles et la structure de l'interaction entre les parties prenantes concernées (Bureau de la dette, Bureau du Comptable central, Bureau du budget, ministère actionnaire et EE) en matière de supervision, de gouvernance, de reporting et de partage d'informations.
- ✓ Créer une entité ou une unité de gestion des passifs conditionnels. Cette entité fait normalement partie du Bureau de la dette publique (*middle office*) et elle est chargée de tenir un registre de toutes les garanties émises, de formuler des recommandations concernant les nouvelles demandes au Comité des risques financiers (CRF), d'assurer le

suivi des risques budgétaires, et d'élaborer des outils d'analyse et des stratégies d'atténuation des risques dans la gestion et le reporting des passifs conditionnels.

- ✓ Mettre en place un Comité des risques financiers (CRF), qui est un comité interne, chargé de développer des pratiques sur les processus de demande des garanties d'État et les conditions d'approbation des nouvelles demandes de garantie. Le mandat du comité doit donc être clair. Ce comité doit examiner toutes les nouvelles demandes et formuler des recommandations pour demander l'approbation des ministres des Finances (ou de tout autre ministre compétent). Le comité surveillera également les risques pour l'administration fiscale et la solidité financière des EE, eu égard aux conditions d'émission des garanties.

- **Le processus, les procédures et les pratiques :**

- ✓ Créer une base de données centrale et/ou un registre central pour saisir les données et répertorier toutes les garanties d'État émises et approuvées. Le Bureau du Comptable central doit inclure ces écritures des garanties publiques dans les états financiers annuels de l'État, à des fins d'audit et de soumission de rapports au Parlement.
- ✓ Renforcer la redevabilité. Les EE doivent soumettre un rapport trimestriel sur leurs performances financières et la solidité de leurs opérations.
- ✓ Les PPP sont normalement gérés par une entité distincte au sein du ministère des Finances. Le rôle de l'entité consiste à identifier les projets futurs, négocier des contrats, des accords et des ententes avec le secteur privé, et à surveiller les accords et les créances qui pourraient découler de ces arrangements entre le gouvernement et le secteur privé.
- ✓ Élaborer des critères pour comptabiliser et surveiller la dette publique, les dettes garanties par l'État et les passifs conditionnels explicites.
- ✓ Effectuer des tests de résistance (de stress) réguliers sur la possibilité d'une concrétisation des passifs conditionnels, pour s'assurer que le gouvernement (ministère des Finances) soit préparé et prenne en compte ces risques en temps utile.
- ✓ Il est important de renforcer le contrôle interne des passifs conditionnels entre différents acteurs. Les informations doivent être partagées régulièrement. Les Bureaux de la dette, du Comptable général et du budget ne devraient pas travailler en vase clos et il serait souhaitable d'avoir une séparation claire des tâches. Le chevauchement des responsabilités et la répétition inutile de structures de reporting doivent être évités.
- ✓ Surveiller étroitement le respect des conditions d'émission des garanties.
- ✓ Il convient d'effectuer des audits internes et externes annuellement.
- ✓ Les passifs budgétisés et hors budget (dettes et passifs conditionnels) devraient être intégrés à la dette publique totale et publiés dans un rapport de synthèse sur l'exposition totale de l'État. Ce rapport fera partie des documents budgétaires préparés, lorsque le ministre en charge du budget présente le budget au parlement.

- **Transparence et redevabilité (responsabilité) :**

- ✓ Établir un cadre de reporting pour la publication mensuelle ou trimestrielle des passifs conditionnels, ainsi que les pratiques de préparation de rapports sur la dette publique.

- **Renforcement des capacités de suivi des passifs conditionnels :**

- ✓ Renforcer les capacités par le biais de la formation, de l'apprentissage entre pairs et de l'expérience.

- ✓ Attirer l'attention sur l'importance de surveiller et de gérer les passifs conditionnels de manière coordonnée, impliquer la société civile et sensibiliser les citoyens, et, si possible, établir un contact régulier avec les ministères actionnaires et les entreprises d'État sur les questions d'intérêt commun.
- ✓ S'assurer que les entités de surveillance remplissent leur rôle et assument leurs responsabilités.

Malgré le renforcement des dispositions institutionnelles et des cadres juridiques pour la gestion des passifs conditionnels, les EE constituent un risque pour les finances publiques. Ce risque est principalement dû aux conditions attachées à l'émission de garanties qui n'ont malheureusement *aucun rapport* avec les raisons (causes) des demandes de garanties.

La rapide croissance des garanties est surtout imputable à la dégradation des conditions financières des EE (*par exemple, les cycles précédents de contrats avec les PEI ; et, aux inquiétudes à propos de la solvabilité et de la liquidité*). Ces facteurs ont d'une façon ou d'une autre, obligé le gouvernement (ministère des Finances) à fournir un soutien financier, sous forme de garanties ou de transferts budgétaires directs.

Ce cercle vertueux malsain se répète, dans la mesure où la performance financière médiocre des EE conduit à l'émission d'un *plus grand nombre de* garanties pour améliorer la liquidité et répondre aux besoins en fonds de roulement des EE, ce qui entraîne une vulnérabilité budgétaire accrue, des coûts de financement plus élevé et une révision à la baisse supplémentaire de la notation de crédit.

Quelle pourrait être la voie à suivre ?

- **Soumettre l'approbation des garanties à des conditions spécifiques**

Il est important que les conditions identifiées *soient bien documentées, mesurables et temporellement définies (SMART : spécifiées, mesurables, acceptables, réalistes et situées dans le temps)* et que *l'analyse financière illustre comment la mise en œuvre et l'exécution du projet après son approbation, affectent la prospérité future de l'EE*. À cette fin, une symétrie (transparence totale) des données financières et « autres » données techniques, au niveau du projet (et au niveau sectoriel, le cas échéant), est requise entre les principales parties prenantes chargées de produire les données et celles chargées de prendre des décisions clés concernant l'émission de garanties ou les « renflouements budgétaires » (ministère des Finances).

- **Disponibilité d'informations fiables**

Les rapports annuels (notamment les états financiers audités), les plans d'entreprise (et d'emprunt) et les rapports annuels du Bureau de l'Auditeur général (BAG) ou de la cour des comptes sur les EE, doivent être accessibles. Cependant, les exigences sont habituellement *assez générales et au niveau de l'entité*, pour les EE qui demandent des garanties. Les conditions sont *peu susceptibles de remédier aux problèmes sous-jacents de l'entité (intervention de haut niveau ou niveau macro)*. *Ce qui met en cause la durabilité et la viabilité du projet d'infrastructure critique envisagé (exécution au niveau micro)*. Les approbations post-garanties ne font pas généralement l'objet d'une évaluation continue mettant l'accent spécifiquement sur la façon dont le financement du projet garanti par l'État se traduit par l'amélioration des performances financières futures des EE.

- **Processus d'approbation de la garantie**

Le processus actuellement en cours laisse « la porte grande ouverte » aux EE et à leurs autorités exécutives pour faire « d'abondantes » demandes d'octroi de garanties publiques. Par ailleurs, le ministère des Finances est mal placé et manque de compétences pour évaluer et analyser efficacement les demandes de garantie spécifiques aux projets. Outre la définition incorrecte des données exactes requises pour évaluer les demandes de garantie, la qualité des conseils est également affectée par le manque de données crédibles et ponctuelles spécifiques au projet, ce qui entraîne invariablement des approbations de garantie (ou des non-approbations) retardées jusqu'à ce que les données soient finalement obtenues. Ce retard peut entraîner l'ensemble du paysage de financement et des facteurs économiques ayant motivé les décisions de financement initiales, à changer radicalement (dans les deux sens), affaiblissant sensiblement l'efficacité finale des décisions de garantie et des approbations du gouvernement.

- **Renforcer la gouvernance et le suivi des performances des entreprises d'État**

Sans une gestion saine des sociétés publiques, tous les efforts seront vains. Il faut promouvoir la gestion fondée sur les performances (ou axée sur les résultats) au sein des EE et des contrats contenant des objectifs de résultats spécifiques concernant l'ensemble des garanties et des subventions que l'État accordera. Dans ce cas, les pays devraient créer un véritable bureau des EE, signer un contrat de performance avec les EE et renforcer, innover le système de suivi pour mieux gérer le risque après l'émission de la garantie. Il est nécessaire d'améliorer la coordination entre le tuteur financier et le tuteur technique des EE.

6. CONCLUSION

Comme indiqué, la plupart des pays d'Afrique trouvent extrêmement difficile de gérer les passifs conditionnels et les risques défavorables qu'ils représentent pour l'administration financière nationale. La mauvaise gestion des passifs conditionnels en Afrique est l'un des principaux facteurs contribuant à l'augmentation des niveaux d'endettement. La pandémie de COVID-19 a rendu la situation encore plus difficile car les gouvernements sont sollicités par des entités en difficulté qui leur demandent un soutien financier alors qu'ils ont des ressources limitées pour le faire efficacement.

L'objectif est de fournir aux pays africains un guide et des lignes directrices possibles pour renforcer leurs fonctions de surveillance et de gouvernance relatives à la gestion des EE, et pour développer une approche holistique et stratégique du financement des infrastructures du secteur public. Par l'apprentissage et l'échange entre pairs, ainsi que par des engagements ciblés dans les pays, une plateforme est offerte pour le développement de solutions innovantes dirigées localement, associées à un plan d'actions pour une gestion saine des passifs conditionnels.