

NOTE CONCEPTUELLE

DIALOGUE POLITIQUE SUR LA GESTION DES PASSIFS ÉVENTUELS POST COVID-19

Réunion virtuelle - 26 mars 2024

Point fort : « *L'utilisation croissante et/ou la mauvaise gestion des passifs éventuels en Afrique, exacerbées par les effets de la COVID-19, sont quelques-uns des principaux facteurs contribuant à des niveaux d'endettement insoutenables, ce qui compromet la transparence et la responsabilité en matière de dette et menace la viabilité des finances publiques*».

1. Contexte

La gestion de la trésorerie publique (actif financier explicite) et de la dette publique (passif financier explicite), sous leur forme intégrée ou séparée, peut être considérée comme une tâche de longue date de la gestion des finances publiques dans son domaine principal, la gestion de la dette publique, avec la gestion transversale des risques, qui s'est progressivement imposée depuis les dernières crises financières comme un outil important pour quantifier les objectifs de gestion de la dette et de la trésorerie.

Cependant, la gestion (ou la mauvaise gestion) des passifs éventuels (explicites ou implicites) au-delà de l'administration centrale et/ou des administrations publiques, avec ou sans gestion des risques sous-jacents, a conduit de nombreux pays à faire l'objet d'un examen minutieux et à faire l'objet d'une publicité négative en conséquence.

Les défis imposés par la COVID-19 dans la gestion des finances publiques au niveau mondial au cours des deux ou trois dernières années justifient de revenir brièvement sur la description des passifs de l'État, dont les passifs éventuels font partie, et sur la manière dont ils diffèrent d'une catégorie à l'autre.

En outre, les aspects opérationnels de la gestion du passif éventuel doivent être solidement ancrés dans un cadre juridique et/ou institutionnel transparent. Les passifs directs et éventuels de l'État, qu'ils soient explicites ou implicites, font partie des risques budgétaires de l'État.

Tableau 1 : Matrice des risques fiscaux

Explicites Passifs	Passifs directs	Passifs éventuels
Passif de l'État tel que reconnu par la loi ou un contrat (Obligation juridique, aucun choix)	Dette souveraine étrangère et nationale Dépenses budgétaires ; à la fois pour l'année fiscale en cours et celles qui sont juridiquement	Garanties d'emprunts et d'obligations des administrations infranationales et des SOC Garanties pour les risques commerciaux et de change

	contraignantes à long terme (salaires et pensions des fonctionnaires)	Garanties pour les investissements privés (PPP) Régimes d'assurance de l'État (assurance des dépôts, caisse de retraite privée, assurance récoltes, assurance alimentaire, assurance risques de guerre) Compensation inattendue dans des affaires juridiques liées à des réclamations disparates
Implicites Passifs	Passifs directs	Passifs éventuels
Obligation morale de l'État qui tient compte des pressions exercées par le public et les groupes d'intérêt (Attentes, décision politique)	Pensions publiques futures si non requises par la loi Régimes de sécurité sociale si non requis par la loi Financement futur des soins de santé si non requis par la loi Coût récurrent futur des investissements publics	Défauts des administrations infranationales et des SOC sur la dette non garantie et d'autres obligations Assainissement de la responsabilité des entités en cours de privatisation Faillites bancaires (soutien en dehors de l'assurance publique) Défaillances des caisses de retraite non garanties ou d'autres caisses de sécurité sociale Restauration de l'environnement, secours en cas de catastrophe naturelle

Source : Polackova Brixi et Schick, 1999, 2002

Les passifs éventuels sont des obligations financières que le gouvernement peut être tenu de payer à une autre partie, uniquement si les conditions/événements spécifiques dont ils sont dépendants se produisent. Si les pouvoirs publics ont l'obligation légale, inscrite dans la législation et/ou la réglementation, de payer les créances financières découlant des engagements directs, en ce qui concerne les passifs éventuels, dont la plupart sont hors bilan (du point de vue de la comptabilité de trésorerie), les pouvoirs publics ont en grande partie une obligation morale, à l'exception des obligations explicites telles que les garanties (voir le tableau 1).

Même si l'État peut être considéré comme le porteur du risque et, par conséquent, comme le gestionnaire du risque en dernier recours (à moins que l'État ne s'auto-assure ou ne

transfère le risque aux assureurs moyennant une prime nominale), les complexités liées à l'enregistrement, à l'évaluation, au contrôle, à la déclaration et au suivi des passifs éventuels peuvent d'abord nécessiter de vérifier comment les divers cadres/normes internationaux en matière de statistiques, de comptabilité et de déclaration, tels que les normes comptables internationales du secteur public et les statistiques des finances publiques, définissent ce qu'est l'État et comment le traitement des passifs éventuels doit être effectué.

Même le principe du porteur de risque en dernier recours, que l'État est censé être lorsqu'il s'agit de la gestion du risque fiscal (dont les passifs éventuels font partie), peut nécessiter une analyse des coûts et des bénéfices. D'une génération sur l'autre et dans le temps, on peut se demander à quel prix l'État doit être le porteur de risques en dernier recours et également qui en profite lorsqu'il s'agit de contracter et de gérer des passifs/obligations budgétaires à long terme.

2. Justification et objectif(s)

Un rapport rédigé¹ par le ministère des Finances irlandais commence par le rappel suivant : « **Un cadre budgétaire global comprend une évaluation complète des obligations financières, qu'elles soient éventuelles ou réalisées. Sur cette base, l'enregistrement et le suivi des passifs éventuels et hors bilan sont essentiels pour une analyse prudente de la viabilité budgétaire** ».

Si tous les scénarios plausibles de gestion des passifs éventuels, en plus et au-delà de l'analyse de base du risque financier et du risque de crédit, ont été pris en compte au mieux des efforts et des capacités des personnes chargées de cette tâche :

- (i) Quels sont les difficultés qu'aurait pu poser la survenue soudaine et inattendue de la COVID-19 ?
- (ii) La plupart des passifs implicites ont-ils transité vers des passifs directs explicites ou ajoutés davantage aux passifs éventuels ?
- (iii) Les pays ont-ils pris des mesures prudentes pour atténuer les risques qui pèsent sur la viabilité des finances publiques et de la dette, alors même que des vies humaines ont été sauvées comme il se devait et que les petites et moyennes entreprises ont bénéficié d'un certain soutien budgétaire au cours des deux premières années de la COVID-19 ?
- (iv) Existe-t-il un moyen d'évaluer dans quelle mesure l'atténuation des risques liés à l'augmentation des passifs éventuels a été différente cette fois-ci de ce qu'elle a été lors de toute autre crise ou défi dans le passé ?

¹ An Roinn Airgeadais (2021). Passifs éventuels : vue d'ensemble. Division économique du ministère des Finances, Irlande (finance.gov.ie)

- (v) Quels sont les enseignements pratiques et fructueux que les autres pays peuvent appliquer à l'avenir ?

3. Thèmes pour le dialogue politique sur la gestion des passifs éventuels après la COVID-19

3.1. Cadre juridique et institutionnel relatif aux passifs éventuels des administrations publiques

En partant de l'hypothèse qu'il existe un cadre juridique pour la dette souveraine², qu'en est-il des passifs éventuels qui font ou devraient faire partie des emprunts et autres financements connexes ?³

Le cadre juridique⁴ devrait clarifier le pouvoir d'emprunter et d'émettre de nouveaux titres de créance, de détenir des actifs à des fins de gestion de trésorerie et, le cas échéant, d'effectuer d'autres transactions pour le compte de l'État. En complément des lignes directrices, une autre publication du FMI⁵ stipule qu'en plus de couvrir la fiscalité et les dépenses publiques, le cadre de la gestion budgétaire doit inclure la législation primaire, telle que la loi sur le système budgétaire ou la loi sur la gestion de la dette, qui couvre toutes les transactions entraînant une modification de l'actif et du passif publics. Outre les exigences juridiques relatives à la gestion de la dette et des actifs, il convient également d'imposer une gestion transparente des passifs non liés à la dette, y compris le suivi des garanties publiques, des pensions non financées, des arriérés et de toute autre exigence contractuelle de l'État.

Les Directives (2014), lues conjointement avec en parallèle le Manuel (2007), indiquent en outre que le cadre organisationnel de la gestion de la dette doit être clairement spécifié et que les mandats et les rôles doivent être bien exprimés. L'octroi de garanties publiques devrait légalement relever du ministre des finances ou du chef de l'agence responsable de la gestion de la dette.

En ce qui concerne les garanties publiques : si la législation (primaire) ne fixe pas de limites à la dette garantie, il peut être essentiel que la réglementation (secondaire) fournisse des critères clairs pour l'examen et l'approbation des garanties.

3.2. Cadre politique (et stratégique) pour l'émission et la gestion des passifs éventuels

Bien que la conception des programmes gouvernementaux puisse être fondée sur la réalisation et la satisfaction des objectifs de développement et des besoins de la société, ces programmes doivent tenir compte de la volatilité des besoins de financement public et de

² Rault, C.J. (2015). *The Legal Framework of Sovereign Debt Management*, Schriften zur Restrukturierung, Institut für Interdisziplinäre Restrukturierung (iir), Volume 9

³ Banque mondiale (2021). Outil d'évaluation de la performance en matière de gestion de la dette (DeMPa)

⁴ Directives pour la gestion de la dette publique (2001, 2014). FMI/Banque mondiale

⁵ Manuel sur la transparence des finances publiques (2007). FMI

l'impact de ces programmes sur l'exposition globale aux risques de l'État⁶. Étant entendu que la principale source de passifs éventuels de l'État, du moins dans la catégorie explicite, est la garantie de l'État ou le soutien extrabudgétaire aux entreprises d'État et aux administrations infranationales.

- 3.2.1. Comment l'émission et la gestion permanente de passifs éventuels ou l'engagement d'obligations publiques de la manière la plus indirecte pourraient-ils contribuer à la réalisation des objectifs politiques plus larges de l'État ?
- 3.2.2. Existe-t-il des arguments convaincants en faveur d'une défaillance du marché pour justifier l'émission massive de garanties par les gouvernements, notamment après la crise financière mondiale de 2009 ?
- 3.2.3. Les entreprises publiques produisent-elles les résultats escomptés pour être considérées comme le(s) moteur(s) de la croissance économique et justifier ainsi les garanties d'État dont elles ont bénéficié ?

3.3. Pratiques de gestion du passif éventuel après la Covid-19

À travers une discussion sur les pratiques de gestion du passif éventuel dans deux pays d'Afrique de l'Est, le Rwanda et le Kenya, qui englobera également les approches juridiques, politiques et tactiques employées dans les deux pays pour atténuer la hausse et la réalisation du passif éventuel dans la période post-COVID-19, plusieurs axes d'enquête se dégagent comme lignes directrices pour encadrer les discussions sur les conclusions :

Examen des objectifs politiques généraux du gouvernement en matière d'émission de garanties de prêts en termes de satisfaction des objectifs de développement. En outre, il convient d'examiner si la rétrocession, dans le cadre de laquelle le gouvernement émet des titres et/ou obtient un prêt à des taux favorables et le rétrocède à des agences gouvernementales en vue d'atteindre le ou les mêmes objectifs de développement, est considérée comme une meilleure option ou non.

Déterminer si la tarification des garanties de prêts par le gouvernement peut dissuader les entités de s'appuyer sur la solidité de leur bilan alors même que le gouvernement est prêt à offrir un soutien en matière de bilan ou de liquidités, ou si la tarification reflète davantage le risque spécifique du secteur (différencié et peut-être plus complexe) qui est assorti d'une prime ou d'une majoration significative.

Chercher à expliquer comment les garanties de prêts et autres passifs éventuels sont gérés parallèlement aux passifs plus directs de l'État, tels que les prêts ou le portefeuille

⁶ Polackova, H. (1998). Government Contingent Liabilities: A Hidden risk to Fiscal Stability. Document de travail de la recherche politique. 1989. Banque mondiale

d'obligations. Le gouvernement envisage-t-il un plafond de la dette incluant à la fois les garanties de prêts et autres passifs éventuels et les obligations directes de la dette (prêts et/ou obligations) ?

Quel pourrait être le rôle d'un comité consultatif de haut niveau, le cas échéant ? Par exemple un comité de responsabilité fiscale (dans le cas de l'Afrique du Sud) ou un comité équivalent qui conseille et recommande des garanties de prêt ou d'autres demandes d'emprunt présentées par d'autres entités du gouvernement auprès du ministre des finances. Comment le comité pourrait-il être structuré (est-il suffisamment représentatif ?) et comment le processus d'approbation est-il mis en œuvre, par exemple en votant sur les demandes, etc. ?

Le processus budgétaire est-il parvenu à un stade où les passifs éventuels sont entièrement gérés dans le cadre des risques budgétaires du gouvernement et si ce n'est pas le cas, pourquoi ? Le gouvernement publie-t-il une déclaration de risque fiscal et, si tel est le cas, à quelle fréquence ? Les passifs éventuels et les autres formes de risques fiscaux sont-ils déclarés différemment et, si tel est le cas, quelles pourraient en être les raisons ?