

Les engagements conditionnels de l'État

Un risque budgétaire dissimulé

Nombreux sont les États qui ont subi une instabilité budgétaire grave en raison de leurs engagements conditionnels — obligations subordonnées à la survenue d'un événement précis. Mais ces obligations ne sont ni budgétisées ni comptabilisées, et l'analyse budgétaire classique les ignore.

Hana Polackova

QUE LE SECTEUR bancaire s'effondre, que des administrations infranationales (régionales ou locales) ne puissent faire face à leurs obligations, ou encore qu'un grand projet d'infrastructure garanti par l'État rencontre des difficultés, et l'administration centrale intervient. Que l'État soit contraint par la loi ou simplement par les circonstances à financer ces imprévus avec les deniers publics, ces engagements conditionnels peuvent entraîner de fortes augmentations de la dette publique. Par conséquent, un ajustement budgétaire ne visant qu'à réduire le niveau projeté des dépenses, dans un pays dont les engagements conditionnels non budgétisés sont importants, ne suffit pas à prévenir l'instabilité budgétaire. Les agences de notation et les banques d'investissement portent donc une attention accrue aux engagements conditionnels dans l'évaluation du risque souverain.

Les États font aujourd'hui face à des risques et incertitudes plus élevés que jamais, et ce pour quatre raisons : l'ampleur et la variabilité croissantes des flux de capitaux privés, le fait que l'État passe du rôle de financier à celui de caution de services et de projets (voir l'article «Infrastructures privées, risques publics» par Mateen Thobani, dans ce numéro), l'aléa moral pouvant découler de cette garantie par l'État de réalisations confiées au secteur privé, et l'opportunisme budgétaire des responsables politiques. Les économies en transition et en développement affrontent des risques budgétaires particulièrement élevés. Les défaillances du secteur financier ou des entreprises y sont exacerbées par leur dépendance envers le financement extérieur, l'opacité des structures de propriété, l'insuffisance de la divulgation de l'information, et les déficiences de la réglementation et de son application; en outre, leurs gouvernements sont souvent l'objet de pressions politiques intenses pour renflouer des entreprises ou des institutions financières en faillite.

Cadre des risques budgétaires

L'étude de la position budgétaire d'un pays est loin d'être complète si elle néglige les obligations exclues par le gouvernement du processus budgétaire. Toutes les sources de risques budgétaires doivent être prises en compte afin d'éviter une instabilité soudaine du budget et d'assurer la réalisation des objectifs publics à long terme. Les risques budgétaires peuvent être directs ou conditionnels, explicites ou implicites (encadré 1).

Les *engagements directs* sont des obligations dont l'issue est prévisible, tandis que les *engagements conditionnels* peuvent se concrétiser ou non, selon que certains événements se produisent ou non. La probabilité qu'ils se produisent peut être indépendante des politiques publiques — lorsqu'ils ont trait, par exemple, aux catastrophes naturelles — ou leur être liée — lorsque les programmes publics engendrent un aléa moral. Les *engagements explicites* sont des obligations spécifiques, découlant de la loi ou d'un contrat, que l'État doit régler. Les *engagements implicites* représentent des obligations ou des charges morales qui, bien que n'ayant pas force de loi, seront vraisemblablement prises en charge par l'État en raison des attentes du public ou de pressions politiques.

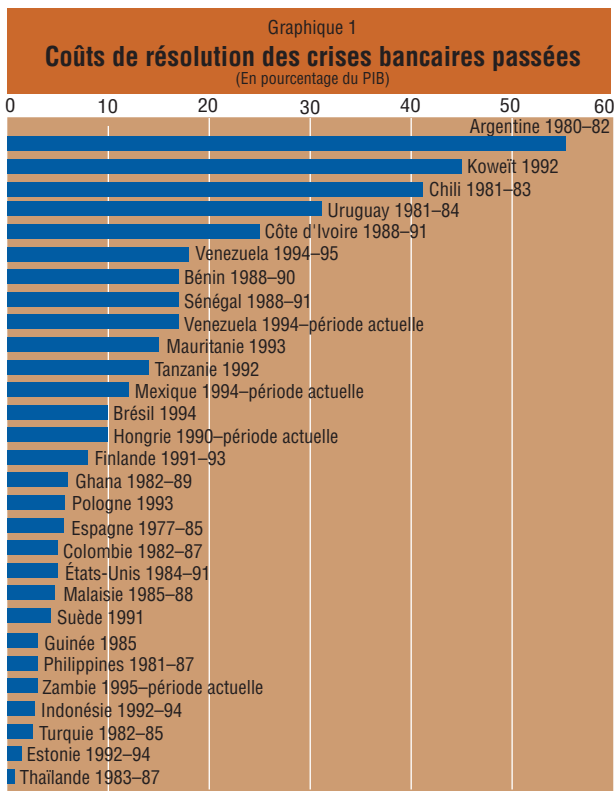
L'analyse budgétaire classique tend à se concentrer sur les *engagements directs explicites* de l'État, à savoir le remboursement de la dette souveraine, les dépenses budgétaires de l'exercice en cours et les dépenses de longue durée au titre d'obligations imposées par la loi, telles que les salaires et pensions de la fonction publique et, dans certains pays, le régime général de la sécurité sociale.

Les *engagements directs implicites* sont souvent une conséquence à long terme prévisible des programmes de dépenses publiques et n'apparaissent pas dans les bilans publics. Dans les pays à régime de pension par répartition, par exemple, les pensions futures constituent des engagements directs implicites. Leur ampleur est déterminée par le niveau des prestations de retraite, le nombre des ayant-droits et l'âge auquel ils peuvent faire valoir leurs droits, ainsi que par l'évolution démographique et économique à venir.

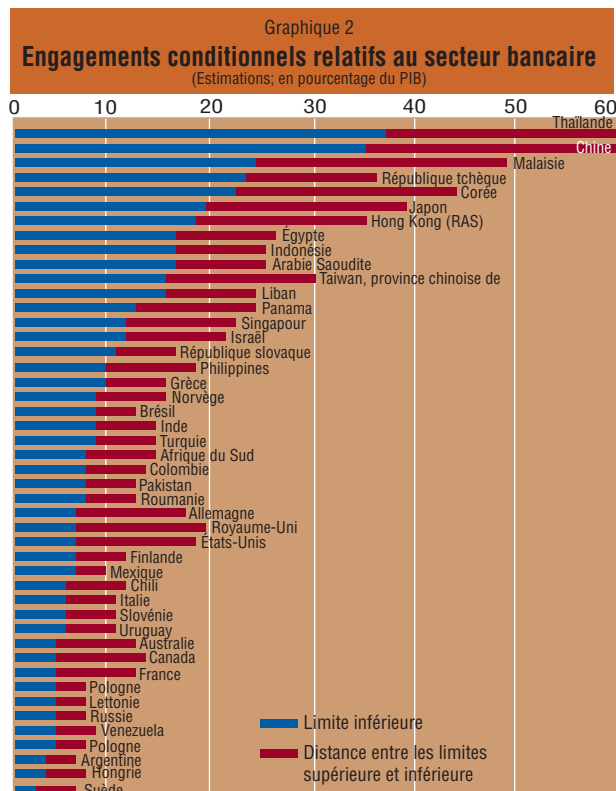
Les *engagements conditionnels explicites* sont des obligations légales pour l'État d'effectuer des paiements si, et seulement si, un événement précis se produit. Comme leur coût budgétaire demeure invisible jusqu'à ce qu'ils se matérialisent, ils représentent une subvention occulte et une ponction sur les finances publiques futures et compliquent l'analyse budgétaire. Parce qu'il est occulte, le recours à des garanties publiques ou au financement par des institutions à garantie publique peut avoir, à court terme, plus d'attrait qu'un soutien budgétaire. Mais ces engagements peuvent se révéler plus coûteux à long terme. Ils sont en outre susceptibles d'engendrer un aléa moral sur les marchés, en particulier lorsque l'État garantit la totalité plutôt qu'une partie des actifs sous-jacents, comme dans le cas des

Tableau synoptique des risques budgétaires

Engagements	Directs (L'obligation existe en tout cas)	Conditionnels (L'obligation n'existe que si un événement précis se produit)
<i>Explicites</i> (Engagements de l'État découlant d'une loi ou attestés par un contrat)	<ul style="list-style-type: none"> • emprunts souverains étrangers ou intérieurs (emprunts contractés et titres émis par l'administration centrale) • dépenses budgétaires • dépenses budgétaires durables ayant force de loi (salaires et pensions des fonctionnaires) 	<ul style="list-style-type: none"> • garanties publiques des emprunts non souverains, des titres émis par les administrations infranationales et par des entités du secteur public ou privé (banques de développement) • garanties publiques systématiques de divers types d'emprunts (prêts hypothécaires, prêts-étudiants, prêts à l'agriculture, prêts aux petites entreprises) • garanties du commerce extérieur et du taux de change émises par l'État • garanties publiques des investissements privés • régimes d'assurance publics (assurance des dépôts, revenus des caisses de pension privées, assurance des récoltes, assurance contre les inondations, garantie du risque de guerre)
<i>Implicites</i> (Engagement moral de l'État découlant de pressions de l'opinion publique ou de l'action de groupes de pression)	<ul style="list-style-type: none"> • pensions publiques futures (par opposition aux pensions de la fonction publique), si la loi ne le prescrit pas • régimes de sécurité sociale, si la loi ne le prescrit pas • financement des futurs soins de santé, si la loi ne le prescrit pas • coûts récurrents futurs des investissements publics 	<ul style="list-style-type: none"> • défaut d'administrations infranationales ou d'entités publiques ou privées à payer des dettes et obligations non garanties • apurement du passif d'entités devant être privatisées • faillites bancaires (appui au-delà de la garantie publique) • faillite d'une caisse de pension, d'un fonds pour l'emploi ou d'un régime de sécurité sociale non garantis (protection des petits investisseurs) • défaut de la banque centrale face à ses obligations (contrats en devises, défense de la monnaie, stabilité de la balance des paiements) • renflouements suite à un renversement des flux de capitaux privés • restauration de l'environnement, secours aux victimes de catastrophes, financement militaire



Sources : Claudia Dziobek et Ceyla Pazarbaşıoğlu, «Lessons from Systemic Bank Restructuring: A Survey of 24 Countries», document de travail n° 97/161 du FMI (Washington, 1997); Gerard Caprio, Jr., et Daniela Klingebiel, *Bank Insolvencies: Cross-Country Experience* (Washington, Banque mondiale, 1996)



Source : Standard and Poor's, Sovereign Ratings Service, décembre 1997

Encadré 2

Pratiques administratives de gestion des engagements conditionnels

Les engagements implicites conditionnels ou directs sont quantifiés et recensés par les administrations qui ont mis en place un cadre institutionnel de discipline budgétaire. Les pratiques de budgétisation et de comptabilisation pluriannuelles instaurées par l'Allemagne, l'Australie, le Canada et les Pays-Bas en sont de bons exemples.

L'Australie et la Nouvelle-Zélande incorporent les engagements conditionnels explicites ainsi que des provisions pour imprévus dans les états financiers de l'administration. Les États-Unis et l'Italie constituent des dotations budgétaires pour la valeur actualisée nette des coûts budgétaires futurs des prêts directs et des garanties de prêts qu'ils émettent. Les risques encourus par les régimes fédéraux d'assurance et le niveau de leurs réserves sont enregistrés par le U.S. General Accounting Office. Les administrations évaluent les risques sur la base de leur expérience historique et recourent, le cas échéant, à des méthodes plus perfectionnées, telles que les modèles actuariels, économétriques, de calcul du prix des options ou d'estimation des pertes.

Plusieurs autres pays ont enregistré des améliorations graduelles, souvent avec l'aide de la Banque mondiale. L'État tchèque a classé et diffusé publiquement les sources de son exposition aux risques budgétaires et a entrepris l'analyse de leurs conséquences à venir pour le budget. La Colombie, la Malaisie et les Philippines ont examiné les risques associés aux projets d'infrastructure garantis, estimé l'étendue de leur exposition aux pertes et commencé à négocier des contrats mieux conçus dans lesquels les promoteurs privés doivent assumer une part plus importante des risques.

emprunts d'une entreprise, et la totalité des risques, au lieu de sélectionner certains risques politiques et commerciaux. Les régimes d'assurance publics, par exemple, couvrent souvent des risques non assurables de pertes peu probables, mais potentiellement gigantesques; ces régimes redistribuent la richesse, car en général ils ne sont pas autofinancés par des redevances mais reposent sur un financement public.

Les engagements conditionnels implicites ne sont officiellement reconnus qu'après l'apparition de la défaillance. L'événement déclenchant, l'étendue du risque et le montant de la dépense publique qui pourrait être finalement requise constituent autant d'incertitudes. Dans la plupart des pays, le système financier représente l'engagement conditionnel implicite le plus important. L'expérience montre que, lorsque la stabilité du système financier d'un pays est menacée, les marchés attendent en général de l'administration un soutien financier qui excède largement ses obligations légales. Le graphique 1 montre les coûts de résolution des crises bancaires passées, tandis que le graphique 2 présente le coût budgétaire estimé des crises bancaires à venir.

Les autorités budgétaires sont également souvent forcées de couvrir les pertes et engagements non couverts de la banque centrale, des administrations infranationales, des entreprises publiques et des grandes entreprises privées, des organismes budgétaires et extrabudgétaires et d'autres institutions politi-

quement importantes. Les dettes encourues par les États fédérés du Brésil ont coûté 19 milliards de dollars à l'administration fédérale de ce pays dans les années 80 et 55 milliards dans les années 90. Ces dix dernières années, l'Argentine, la Colombie, le Mexique et la Russie ont renfloué leurs administrations infranationales lorsque les déficits ou arriérés de ces dernières devenaient insoutenables.

Plus les insuffisances du cadre macroéconomique, du secteur financier, du régime réglementaire et de surveillance et des pratiques de divulgation de l'information d'un pays sont grandes, plus ses engagements conditionnels sont importants. En raison des difficultés de valorisation des actifs et de la distorsion des comportements d'intermédiation et d'emprunt, ces insuffisances accroissent les risques associés aux flux de capitaux privés.

Intérêt de la prévisibilité

Dans certains cas, il peut être préférable pour un État de consentir un soutien budgétaire direct plutôt qu'une garantie, car il y a avantage à pouvoir prévoir les besoins de financement public à venir. C'est particulièrement vrai pour les administrations qui ne disposent que d'un accès restreint ou peu fiable à l'emprunt, de capacités limitées de gestion des risques, et qui présentent une faible tolérance au risque. Bien que les caisses de réserve puissent réduire partiellement les dégâts infligés au budget lorsque les engagements conditionnels se concrétisent, elles créent d'autres problèmes. La conception des programmes publics doit donc tenir compte de la variabilité des besoins de financement public et de l'incidence des programmes sur l'exposition globale de l'État au risque.

Pour assurer et maintenir la stabilité budgétaire, il faut d'abord recenser et classer la gamme entière des risques budgétaires. Les responsables politiques, connaissant les conséquences possibles de tous les types de risques budgétaires, peuvent au moins éviter ceux qui sont susceptibles de créer des problèmes dans un laps de temps politiquement significatif. Mais, afin de les encourager à éviter les risques budgétaires à échéance très lointaine, une pression externe peut être nécessaire. Les responsables politiques seront plus enclins à se comporter d'une manière budgétairement responsable si les médias, le grand public, les investisseurs, les agences de notation et les institutions multilatérales sont informés de tous les

Encadré 3

Mesures systémiques

Politique budgétaire

- prise en considération de la totalité des résultats budgétaires, outre le budget et la dette
- identification, classement et analyse de tous les risques budgétaires dans un portefeuille unique
- détermination de l'exposition aux risques et de la politique de réserve optimales de l'administration conformément à son objectif de risque et à ses capacités de gestion du risque

Institutions financières publiques

- internalisation et divulgation d'un tableau complet de la situation budgétaire
- suivi, réglementation et divulgation des risques des secteurs public et privé

aspects de la performance budgétaire et sanctionnent les États qui s'exposent à des risques excessifs et tentent de les dissimuler.

Il y a bien des façons de contraindre l'État à la discipline budgétaire. Le ministère des finances et l'institution suprême de contrôle des comptes peuvent avoir autorité pour divulguer l'ampleur et les caractéristiques des risques budgétaires conditionnels et autres, vérifier la relation entre les activités extrabudgétaires et les priorités programmées, et révéler l'efficacité relative des formes directes et conditionnelles du soutien public. La diffusion d'informations budgétaires exhaustives permet aux marchés d'analyser et de mesurer les risques budgétaires pris par l'État et aide indirectement l'administration à évaluer les risques. Le FMI et la Banque mondiale peuvent contribuer à la stabilité budgétaire future des pays membres en faisant respecter des normes de divulgation budgétaire plus complète et en aidant les pays à gérer de manière systématique leurs risques extrabudgétaires.



M^{me} Hana Polackova est spécialiste de la gestion du secteur public au Département de la lutte contre la pauvreté et de la gestion économique au Bureau régional Europe et Asie centrale de la Banque mondiale.

facteurs de risque et les moyens de maîtriser l'exposition de l'État, et permettre de déterminer le coût de programmes publics de remplacement.

Dans un régime institutionnel bien conçu, l'administration publique traite tout programme non monétaire impliquant un risque budgétaire conditionnel comme un poste budgétaire ou de dette. Surtout, un tel régime doit rendre visible *ex ante* le coût budgétaire potentiel des programmes extrabudgétaires. Les systèmes de budgétisation et de comptabilité sur la base de l'exercice contribuent à la discipline budgétaire, mais ne sont ni suffisants ni nécessaires dans leur intégralité. Il est essentiel de réglementer les garanties et les programmes d'assurance publics, ainsi que le comportement des ministères, des administrations infranationales et des organismes garantis par l'État.

L'encadré 3 énumère les mesures systémiques visant à promouvoir la compréhension des risques budgétaires par les responsables politiques, le public et les marchés, tandis que l'encadré 4 résume les mesures spécifiques qui peuvent être mises en œuvre pour réduire les risques budgétaires, programme par programme.

Les conséquences des engagements publics conditionnels devenant de plus en plus sérieuses, il conviendrait que le FMI et la Banque mondiale étendent leur analyse budgétaire aux risques conditionnels; exigent des pays qu'ils divulguent l'étendue de leur exposition à tous les types de risques budgétaires; et aident les pays à réformer leurs cadres analytiques, institutionnels et de politique économique afin d'encourager les administrations à accorder au moins autant d'attention aux engagements publics conditionnels qu'aux programmes de dépenses. **F&D**

Le présent article se fonde sur l'étude de l'auteur intitulée «Government Contingent Liabilities: A Hidden Risk to Fiscal Stability», document de travail consacré à la recherche sur les politiques n° 1989 de la Banque mondiale (Washington, 1998).

Réduire les risques budgétaires

L'analyse budgétaire doit intégrer le coût des subventions implicites que représentent les programmes de soutien conditionnel. Par exemple, les arriérés et autres obligations des institutions garanties ou possédées par l'État peuvent coûter des ressources publiques à l'avenir. En outre, l'État peut avoir tiré parti de certaines institutions pour financer et mettre en œuvre ses politiques en dehors du processus budgétaire. Ainsi, le fait qu'un État équilibre son budget et maîtrise la dette publique depuis des années ne prouve pas en soi qu'il est prudent sur le plan budgétaire, ni que sa stabilité budgétaire est assurée pour l'avenir.

Afin d'identifier d'éventuelles pressions budgétaires à venir, il faut analyser les risques budgétaires conditionnels par ordre d'importance, sur la base de l'encours des programmes et engagements publics (encadré 2). L'analyse doit être centrée sur les

Encadré 4

Mesures applicables à chaque programme

Politique budgétaire

Avant approbation

- vérifier la compatibilité avec la politique gouvernementale
- évaluer les risques financiers
- annoncer les limites du programme pour contenir l'aléa moral

Après approbation

- s'en tenir aux limites prescrites

En cours d'exécution

- exécuter dans les limites prévues
- en cas d'engagements implicites, vérifier la compatibilité avec les priorités gouvernementales et le comportement des marchés souhaité

Institutions financières publiques

Avant approbation

- évaluer les risques, le coût potentiel et imposer un montant supplémentaire de réserves obligatoires
- veiller à la bonne conception du programme pour limiter les risques

Après approbation

- budgétiser, comptabiliser et divulguer le risque
- surveiller les facteurs de risque et vérifier que les réserves constituées sont suffisantes

En cours d'exécution

- comparer le coût effectif et les estimations, rendre cette comparaison publique, évaluer les résultats et sanctionner les échecs