

**Les risques financiers futurs :
Conséquences pour la gestion de la dette et rôle des ISC**

COMMISSION DE LA DETTE PUBLIQUE

Février, 2003

Les risques financiers futurs : Conséquences pour
la gestion de la dette et rôle des ISC

Sommaire	5
Objectifs et étendue	8
Qu'est-ce que les risques financiers futurs?	9
Importance des risques financiers futurs pour la gestion de la dette	14
Défis du recensement et de l'évaluation des risques financiers futurs	18
Recensement et classement des risques financiers futurs	18
Évaluation des coûts prévus des risques financiers futurs.....	21
Méthodes de présentation de l'information, de budgétisation et d'atténuation des risques	28
Présentation de l'information sur les risques financiers futurs.....	29
Budgétisation des risques financiers futurs.....	34
«Meilleurs Procédés» pour la gestion des risques.....	38
Rôle de l'ISC	41
Sources citées	49



Sommaire

1. Le mandat adopté par le Comité directeur de l'INTOSAI charge la Commission de la Dette Publique (CDP) de faire paraître des lignes directrices et d'autres renseignements à l'usage des institutions supérieures de contrôle (ISC) en vue d'encourager la présentation en règle d'information sur la dette publique et sa bonne gestion. De façon générale, le présent document
 - offre un aperçu descriptif des «risques financiers futurs» susceptibles d'avoir des conséquences pour la situation financière et la gestion de la dette à long terme d'un gouvernement.
 - examine des rôles que peuvent jouer les ISC à cet égard.
2. Les gouvernements mènent un large éventail de programmes et d'activités qui peuvent se traduire par des prélèvements sur les ressources futures et provoquer de l'instabilité financière. Or nombre de ces prélèvements ne sont ni comptabilisés ni budgétisés, et l'analyse financière classique n'en fait pas état adéquatement.¹ Par conséquent, ces éléments— en provoquant la hausse imprévue des dépenses et du financement de la dette— peuvent grever les budgets et limiter la souplesse financière à tel point qu'ils mineraient les objectifs de la politique financière et économique d'un État.
3. Pour éviter l'instabilité financière et la variation inopinée des besoins financiers, les choix stratégiques doivent reposer sur une image complète de la situation financière nationale à long terme, y compris une compréhension exhaustive des prélèvements possibles sur les ressources budgétaires futures.² Dans la même optique, une gestion réussie de la dette dépend non seulement de la limitation du solde de la dette publique et du déficit ou de l'excédent budgétaire, mesurés par des techniques d'application courante, mais également d'une stratégie intégrée visant, entre autres, à doter en temps opportun des provisions pour éventualités, à gérer efficacement les risques et à éviter les grandes opérations de sauvetage d'entités quasi budgétaires.



Pareilles analyses générales doivent s'inscrire en complément du niveau de la dette, indicateur premier de l'endettement d'une administration publique.

4. Sensible à l'étendue des activités susceptibles d'occasionner des prélèvements sur les ressources futures, la Commission n'a pas cherché à élaborer une définition type de la dette. Plutôt, le document intitulé *Orientation sur la définition de la dette publique et sa communication*³ recense et définit diverses composantes de la dette publique qu'il y a lieu, éventuellement, de communiquer.
5. De façon comparable, le concept des «risques financiers futurs», qui déborde l'analyse comptable et financière classique, est censé offrir une perspective large des programmes et des activités de l'État qui peuvent engager le gouvernement, par des voies explicites ou implicites, à faire usage de ressources futures. Il a pour objet d'offrir aux gouvernements un instrument qui les aidera à voir au-delà de leur situation financière actuelle et à envisager les conséquences à long terme des décisions actuelles et les facteurs à l'origine des prélèvements futurs. Ainsi avertis, ils devraient être plus à même de bien gérer leurs flux de trésorerie et de prendre des décisions avisées sur leurs besoins financiers futurs.
6. Grâce à la communication de renseignements exhaustifs et de grande visibilité sur les risques financiers futurs, les décisionnaires sont mieux en mesure de traiter des coûts futurs et d'aider à prévenir l'évolution imprévue des besoins financiers. Non seulement les décisionnaires doivent être sensibles à l'assortiment des risques financiers futurs, mais aussi l'application de mesures efficaces et leur intégration aux systèmes de rapports financiers, de budgétisation et aux autres processus stratégiques doivent concourir à la mise en place d'incitatifs à la prise de décisions améliorées concernant le financement des risques financiers futurs ou la façon de les éviter.
7. La Commission est d'avis que les ISC, fortes de leurs pouvoirs légaux, peuvent être source de valeur ajoutée en assumant un rôle actif en faveur de la compréhension et de la surveillance



des risques financiers et de leurs conséquences pour la gestion de la dette. Fait à noter, cette activité est distincte de la fonction consacrée d'attestation du vérificateur. Ainsi, si les ISC peuvent jouer un rôle précieux en offrant des conseils d'orientation concernant les risques financiers, il faut bien comprendre que cette activité ne procure pas l'assurance que donne la vérification financière. Qui plus est, les ISC peuvent être tenues d'établir une présence active et de se donner des formules et des méthodes nouvelles et pluridisciplinaires pour étendre efficacement leurs fonctions au-delà de la situation financière actuelle et des contrôles financiers.

8. Voici certains des rôles qu'une ISC peut assumer relativement aux risques financiers futurs:

- Vérifier les risques financiers futurs énoncés dans les rapports financiers et en faciliter la compréhension;
- Favoriser de bonnes pratiques de communication des risques financiers futurs, y compris ceux qui échappent aux rapports financiers et budgétaires classiques. Par exemple, les ISC peuvent collaborer
 - à la constitution d'un portefeuille unique des risques financiers d'un pays donné;
 - à l'application de cadres comme la «matrice des risques financiers⁴» pour faciliter la compréhension de l'étendue des risques qu'assume un pays particulier;
 - à l'évaluation des coûts et des conséquences prévus de risques financiers particuliers;
 - à l'utilisation d'instruments pluridisciplinaires, telle la simulation, pour illustrer et élucider les perspectives financières à long terme d'un pays;
- Promouvoir l'application de «pratiques exemplaires» d'évaluation et d'atténuation des risques:



-
-
- Techniques d'évaluation de risque.
 - Démarches pour réduire le risque.

 - Procédés de gestion du risque.

Objectifs et étendue

9. Le présent document épluche les questions centrales relatives aux risques financiers futurs que les ISC peuvent prendre en considération lorsqu'elles portent un jugement sur la situation financière et la stratégie de gestion de la dette d'un gouvernement. Notamment:
 - il décrit le concept des « risques financiers futurs » et en présente des exemples;
 - il envisage le rapport entre les risques financiers futurs, la situation financière à long terme et la gestion de la dette;
 - il relève les points décisifs et les questions nécessitant une réponse concernant le recensement, l'appréciation, la communication, la budgétisation et la surveillance des risques financiers futurs;
 - il avance des exemples de méthodes de communication, de budgétisation, de contrôle et de surveillance des risques financiers futurs;
 - il examine les rôles éventuels que les ISC peuvent jouer en la matière.
10. Le présent document ne prescrit pas, car là n'est pas son rôle, une méthode comptable ou un type de rapport à utiliser pour communiquer les prélèvements potentiels sur les ressources futures ou leurs conséquences pour la gestion de la dette. Il vise plutôt à brosser un tableau explicatif de cette question



complexe et à examiner les rôles que peuvent jouer les ISC.

11. En rédigeant le présent document, la Commission a pris appui sur la publication de l'INTOSAI intitulée *Orientation sur la définition de la dette publique et sa communication*. De plus, elle s'est reportée à ses études antérieures, ainsi qu'à celles d'autres commissions de l'INTOSAI, de divers organismes chargés de fixer des normes de comptabilité et d'organismes internationaux qui s'intéressent aux questions de dette publique, entre autres la Banque Mondiale et le Fonds monétaire international (FMI). En outre, la Commission a consulté des représentants de la Banque Mondiale, de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et du FMI. Par ailleurs, elle a examiné des budgets, des états financiers et d'autres documents de politique financière de pays choisis afin de mettre en perspective les méthodes actuelles de gestion des différentes catégories de risques financiers futurs.

Qu'est-ce que les risques financiers futurs?

12. Le concept des «risques financiers futurs» embrasse le large éventail de responsabilités, de programmes et d'activités pris en charge par les gouvernements nationaux, qui peuvent nécessiter des prélèvements sur les ressources futures. Le concept, qui s'étend au-delà de l'analyse comptable et financière classique, vise à situer dans une perspective large les activités gouvernementales susceptibles, explicitement ou implicitement, de nécessiter le recours par un gouvernement à des ressources futures. Plutôt que d'offrir des lignes directrices strictes axées sur des définitions, les auteurs entendent proposer un cadre qui permettra de mieux comprendre la situation financière à long terme d'un pays.
13. À l'évidence, les risques financiers futurs varient grandement sous l'aspect de leur ampleur, de leur probabilité et du poids de l'obligation légale du gouvernement. La Pièce I propose des exemples d'activités qu'il peut être utile de prendre en compte pour évaluer la viabilité à long terme de la situation financière et de la stratégie de gestion de la dette d'un gouvernement proviennent d'un assortiment de sources.



Pièce I

Exemples de risques financiers futurs

- **Programmes de sécurité sociale:** Les programmes de sécurité sociale varient sensiblement d'un pays à l'autre, mais il s'agit généralement de programmes législatifs qui protègent les particuliers contre la suspension ou la perte de leur pouvoir de gain. La garantie offerte à l'assuré et à ses personnes à charge prend normalement la forme de versements monétaires visant à remplacer au moins partiellement les gains disparus. Règle générale, les systèmes axés sur l'emploi fondent l'admissibilité à des rentes ou à des prestations périodiques fondées sur la durée de l'emploi ou du travail indépendant ou parfois sur la simple relation employeur-employé. Le montant de la rente et des prestations périodiques est le plus souvent calculé en fonction des gains touchés avant que survienne l'événement qui y a mis fin. Pareils programmes sont financés entièrement ou principalement par les cotisations (normalement calculées en pourcentage des gains) des employeurs, des travailleurs ou des deux, et elles sont obligatoires, dans la plupart des cas, pour des catégories prescrites de travailleurs et leurs employeurs. De tels systèmes sont souvent qualifiés de *systèmes d'assurance sociale*.
- **Programmes de santé:** Le gouvernement offre plusieurs prestations de santé, notamment dans le cadre de la rémunération des fonctionnaires ou du système national d'assurance sociale.
- **Prestations de pension des employés:** Les prestations reportées des employés, notamment les prestations de pension, représentent un important engagement éventuel de l'État. Les prestations de pension englobent généralement les prestations de retraite, d'invalidité et de survivant financées par voie d'un régime de pension, y compris un régime par répartition. Les prestations en la matière se distinguent des prestations d'assurance sociale en ce sens qu'elles sont généralement apparentées à des opérations d'échange, puisque la rémunération reportée prévue par le régime constitue une part de la contrepartie des services fournis par l'employé.
- **Assurance et réassurance:** Les gouvernements nationaux peuvent assurer les particuliers et les entreprises contre un large éventail de risques, allant des catastrophes naturelles à la faillite des banques et des employeurs.



-
-
- **Prêts et garanties à des tiers:** Les cautions accordées par les gouvernements sont largement considérées comme une forme d'éventualité. Elles peuvent comprendre des garanties d'emprunts, contractés soit par d'autres organismes publics ou par des organismes privés ou quasi publics, aussi bien que des cautions accordées pour diverses autres raisons, notamment le financement des exportations et des taux de change.
 - **Lettres de confort et autres formes d'assurance n'ayant pas force obligatoire:** La lettre de confort, plutôt que d'offrir une garantie ferme, exprime l'appui du gouvernement à une entreprise, voire à un marché particulier. Par conséquent, leur caractère juridique et leur effet sont parfois ambigus.
 - **Coûts de travaux de dépollution:** Les gouvernements nationaux assument parfois le coût des travaux à effectuer pour enlever ou éliminer des déchets dangereux que contient un bien immobilier ou du matériel ou pour en prévenir la fuite. La dépollution peut comprendre la décontamination, la mise hors service, le rétablissement des lieux, la surveillance, la fermeture et l'activité postérieure à la fermeture. À titre d'exemple, un gouvernement national qui exploite des centrales nucléaires peut être tenu par la loi d'en enlever les matières dangereuses au moment de la fermeture. De plus, il peut assumer la responsabilité de l'assainissement des lieux par suite d'un déversement de déchets toxiques par une entité privée.
 - **Frais futurs d'entretien et de fonctionnement occasionnés par des décisions actuelles:** Les charges futures d'entretien et de fonctionnement d'établissements et de biens autres appartenant à l'État offrent un autre exemple de coûts susceptibles de réduire la marge de manœuvre future. Bien que les décisionnaires se soient concentrés par le passé sur les coûts d'acquisition, les coûts de fonctionnement, d'entretien et d'élimination de biens peuvent être appréciables. Même s'il est possible de mettre fin au fonctionnement et à l'entretien de biens avant l'échéance de leur durée de vie utile, il est raisonnable de prendre en considération le coût de fonctionnement et d'entretien d'un bien acquis par le gouvernement durant sa vie complète.



Ils peuvent être explicites ou implicites; ils peuvent se manifester pendant l'exercice ou dépendre d'événements futurs. Leurs coûts finals ne peuvent invariablement être mesurés avec un degré raisonnable de précision. Compte tenu de leur diversité, il est utile de les situer sur une échelle allant des responsabilités légales explicites aux promesses implicites enchâssées dans la politique actuelle ou les attentes du public. Voir la Pièce II à ce propos. Le poids de l'obligation légale d'un gouvernement et la certitude des coûts attendus varient fortement le long de l'échelle. Certains coûts, par exemple la rémunération reportée des employés ou ceux de travaux de dépollution, sont normalement présentés au bilan à titre de passifs. D'autres, comme les actions en instance et les commandes non exécutées, figurent le plus souvent à titre d'éventualités ou d'engagements dans une note aux états financiers. D'autres encore sont implicites, et c'est le cas des prestations futures de l'assurance sociale, là où l'engagement du gouvernement n'est pas déclaré explicitement et les coûts futurs ne sont généralement pas comptabilisés directement soit dans le budget soit dans les états financiers.

14. Bien que l'assurance sociale représente éventuellement le risque financier futur dont on dit le plus souvent qu'il est implicite dans la politique en vigueur ou la perception qu'a le public du rôle du gouvernement, nombre d'activités peuvent engendrer des attentes quant à des dépenses futures. Les États sont appelés à secourir la banque centrale, les gouvernements infranationaux, les grandes entreprises privées ou les institutions présentant une importance politique ou économique appréciable, et, ce faisant, ils en assument les pertes et les obligations. En outre, les décisions de dépense actuelles peuvent déboucher sur des attentes relatives aux dépenses futures. En guise d'illustration, notons que la décision d'acheter un bâtiment ou d'autres immobilisations engage implicitement le gouvernement envers les coûts de fonctionnement et d'entretien du bien durant son cycle de vie.

On peut s'attendre également à ce que les projets d'immobilisations financés partiellement soient achevés. Par ailleurs, l'affectation explicite de recettes fiscales à des fins particulières ou la constitution de fiducies peuvent porter à croire que des dépenses futures seront engagées aux fins annoncées. D'autres activités publiques, comme la privatisation, peuvent donner lieu à l'hypothèse implicite selon laquelle le gouvernement interviendra en cas de difficulté.⁵ Selon des interprétations libres du concept, les engagements antérieurs du gouvernement, par exemple les infrastructures qu'il a mises en place, peuvent créer la perspective de dépenses futures à l'appui de la mise de fonds initiale de l'État.



Pièce II : Échelle des risques financiers futurs

Source	Exemple
Responsabilités légales explicites	<ul style="list-style-type: none"> • Dette publique • Prestations des employés et des anciens combattants • Responsabilités environnementales • Comptes créditeurs • Sinistres à régler
Engagements financiers explicites	<ul style="list-style-type: none"> • Commandes non exécutées • Contrats de location à long terme • Obligations aux termes de contrats à long terme
Éventualités financières explicites	<ul style="list-style-type: none"> • Garanties d'emprunts et de crédit accordées par le gouvernement • Programmes nationaux d'assurance (dépôts bancaires, récoltes, inondations, etc.)
Prévisions de dépense découlant de demandes éventuelles «morales» ou «sociales», selon la politique en vigueur ou la perception qu'a le public du rôle du gouvernement	<ul style="list-style-type: none"> • Prestations futures des programmes d'assurance sociale (pensions de vieillesse) <p>Coûts du cycle de vie: l'achat d'actifs capitalisables peut engendrer des coûts d'exploitation et d'entretien futurs</p> <ul style="list-style-type: none"> • Perception qu'a le public du rôle du gouvernement <ul style="list-style-type: none"> - Gouvernements d'états - Entreprises publiques - Entreprises privées ayant un poids politique/ économique • Secours aux sinistrés : les gouvernements nationaux assument normalement les responsabilités découlant de catastrophes et de situations critiques. Il s'agit, entre autres, de tremblements de terre importants, d'ouragans, d'attentats terroristes et d'épidémies.



-
-
15. Le large éventail d'éléments susceptibles d'être classés parmi les risques financiers futurs complique les décisions sur la manière d'intégrer des renseignements détaillés sur les coûts futurs attendus aux divers processus de rapports financiers, de budgétisation et d'élaboration des politiques, aussi bien que sur le degré de détail à fournir. Fait important, nombre des responsabilités et des activités publiques qui peuvent mobiliser les ressources futures ne satisfont pas aux critères qui prescrivent de les porter sur le bilan national ou de les inclure dans les totaux budgétaires (déficit/excédent). Néanmoins, leurs effets éventuellement appréciables sur la situation financière future d'un pays et, partant, sa stratégie de gestion de la dette, en justifient la communication et la surveillance.

Importance des risques financiers futurs pour la gestion de la dette

16. Les gouvernements se sont depuis longtemps concentrés sur leurs titres d'emprunt impayés comme principal indicateur de leur endettement. Or, comme il est illustré ci-dessus, ils prennent en charge un assortiment de responsabilités et d'activités susceptibles de soumettre leurs ressources futures à des obligations explicites ou implicites. Par conséquent, une situation budgétaire positive et un endettement faible ne sont pas nécessairement les signes d'une situation financière positive. Par conséquent, la stratégie de gestion de la dette d'un pays doit prendre en compte non seulement la situation financière actuelle mais également la perspective financière à long terme et prévoir une compréhension exhaustive de l'ampleur et de la nature des prélèvements potentiels sur les ressources budgétaires futures.⁶
17. La méconnaissance des risques financiers futurs et l'inaction face à ces derniers sont parfois lourdes de conséquences. Peu importe qu'un gouvernement soit obligé par la loi ou simplement forcé par les circonstances à fournir un financement, les risques qui en découlent peuvent déboucher sur des périodes d'instabilité financière et hausser sensiblement la dette. À témoin, en Nouvelle-Zélande, l'octroi de garanties, dans les années 1970, à des entreprises de secteurs tel celui de la production pétrolière ont imposé d'importants frais aux gouvernements futurs. Bien que les garanties n'aient occasionné aucuns frais pour le

gouvernement qui les a accordées, ceux qui lui ont succédé ont dû en supporter les coûts, alors même que chutait le cours du pétrole et les entreprises se retiraient des secteurs touchés. La crise du secteur de l'épargne immobilière qui a frappé les États-Unis à la fin des années 1980 et au début des années 1990 a eu des effets semblables et a coûté des milliards de dollars au contribuable américain. Au Brésil, les dettes contractées par les gouvernements provinciaux auraient coûté environ 74 milliards de dollars au gouvernement fédéral au cours des années 1980 et 1990. Dans la même optique, au cours de la décennie écoulée, l'Argentine, la Colombie, le Mexique et la Russie ont été appelés à tirer d'affaire des gouvernements infranationaux dont le déficit ou les arriérés étaient devenus insoutenables.⁷

18. La privatisation des projets d'infrastructure est également devenue une importante source de risques, particulièrement pour les pays en développement. Citons l'exemple du franchisage par le Mexique de la construction et de l'exploitation des autoroutes à la fin des années 1980 et au cours des années 1990, qui ont nécessité l'engagement de plus de six milliards de dollars de deniers publics pour sauver de la faillite des entreprises privées (et les banques qui étaient leurs créanciers). En Thaïlande, le gouvernement a dû venir à la rescousse d'un projet de routes à péage lorsque les autorités ont refusé d'augmenter les tarifs conformément aux ententes conclues antérieurement. Lorsque les parties intéressées se sont prévaluées de garanties de taux de change données à l'appui de projets d'infrastructures à péage, le gouvernement de l'Espagne a dû déboursier 2,7 milliards de dollars.⁸
19. Les décisionnaires peuvent favoriser les activités hors budget et hors bilan ne nécessitant pas de décaissements immédiats en période de contrainte budgétaire. Au cours de son passage à une économie de marché, la Hongrie a assumé de nouveaux engagements sous forme de garanties et d'obligations non provisionnées.⁹ En Italie, les sociétés ferroviaires ont fait appel à des garanties de l'État pour contracter des emprunts sur le marché financier allant au financement de leur déficit. Bien que la République tchèque se soit taillée une réputation grâce à ses budgets équilibrés, une analyse poussée révèle qu'elle dépend de plus en plus de mécanismes hors budget, principalement sous forme de prêts et de garanties au secteur bancaire et aux chemins de fer.¹⁰ En 1998, on estimait que ces



coûts occultes représentaient approximativement 13% du PIB et la Banque Mondiale et le gouvernement tchèque prévoyaient qu'ils augmentent rapidement.¹¹ Ces coûts occultes seraient une véritable saignée opérée sur les ressources de l'économie et rendraient difficile la flexibilité du budget.¹²

20. Par ailleurs, même les pays ayant une économie solide actuellement pourraient courir un risque du fait des coûts croissants des grands programmes qui ne sont pas totalement compris dans le budget national. Par exemple, plusieurs pays affrontent des défis importants liés au vieillissement de la population qui engendreront des pressions importantes sur les dépenses en pensions publiques et en programmes de santé. Les simulations réalisées par le Bureau du Budget du Congrès (CBO) des États-Unis montrent que la combinaison d'une espérance de vie majeure et une population économiquement active relativement plus jeune provoquerait des déficits et des dettes. Le CBO estime que les dépenses dans des programmes de pensions publiques et de santé déplaceront d'autres dépenses du gouvernement dans les prochaines décennies.
21. Si certains pays supportent les pressions qu'exerce une population vieillissante dans une perspective financière positive, d'autres n'ont pas cette chance. Certains sont face au double défi de corriger les déséquilibres budgétaires actuels tandis qu'ils assument les pressions que des populations vieillissantes font peser sur les systèmes gouvernementaux de pensions et de santé. Au Japon, par exemple, la tâche pressante qui consiste à ramener les finances publiques à un niveau soutenable est compliquée par la progression des prestations de sécurité sociale et l'impératif imminent de préserver la solvabilité des systèmes de sécurité sociale.¹³
22. Comme l'illustrent ces faits, la question de savoir si les gouvernements disposent d'information suffisante et sont suffisamment motivés pour assumer les coûts futurs de choix stratégiques actuels est capitale. Il est nécessaire d'envisager dans une perspective à long terme les conséquences futures d'engagements découlant de certaines de leurs activités, par exemple l'octroi de prêts et de garanties. Qui plus est, puisque les obligations en puissance qui pèsent sur les ressources peuvent être le fait non seulement d'engagements strictement légaux mais également de responsabilités morales et sociales,



certaines engagements ne peuvent être dégagés que par une analyse qui va au-delà du bilan, du budget et des mesures de la dette classiques.

23. Voilà pourquoi la Commission estime qu'une bonne gestion de la dette ne doit pas être limitée à une évaluation de la situation financière et des contrôles financiers actuels, mais doit comprendre également une appréciation de la viabilité à long terme des politiques financières nationales. Grâce à la communication de renseignements exhaustifs et de grande visibilité sur les obligations qui pèseront éventuellement sur les ressources futures du pays, les décideurs sont plus à même de prendre en charge les coûts futurs et d'aider ainsi à prévenir la fluctuation inopinée des besoins financiers. La déclaration précoce des coûts potentiels au moment où ils peuvent être soumis avantageusement à des contrôles peut également multiplier les options stratégiques accessibles. Notons, par exemple, que les changements apportés à des programmes comme ceux de l'assurance sociale, qui touchent une part importante de la population, peuvent nécessiter certains délais pour que les prestataires particuliers s'y adaptent sans trop de perturbation.
24. Conformément à leur structure constitutionnelle, les gouvernements doivent chercher à se doter de stratégies crédibles, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du budget national, ce afin de favoriser la prudence financière, y compris en fournissant des renseignements crédibles sur les conséquences des obligations susceptibles de peser sur les ressources futures. Les ISC ont la possibilité d'exercer un rôle de direction et de surveillance relativement à ces questions, dans les limites de leurs pouvoirs.
25. Les sections suivantes du document traitent de certains des enjeux à défendre pour assurer l'évaluation exhaustive des risques financiers futurs, y compris
 - l'élaboration de cadres dans lesquels recenser et classer les risques financiers;
 - l'acquisition du savoir-faire et des méthodes techniques nécessaires à l'évaluation des coûts attendus des divers risques;



-
-
- la conception de méthodes qui permettent d'intégrer à divers processus stratégiques de l'information financière et d'autres renseignements sur les coûts se rapportant aux risques;
 - la définition du rôle à jouer par les ISC relativement à ces questions.

Défis du recensement et de l'évaluation des risques financiers futurs

26. La diversité des obligations potentielles auxquelles sont assujetties les ressources d'un pays appelle un éventail de défis. Si les normes de présentation de l'information financière sont utiles à l'examen de certaines d'entre elles, comme nous l'avons expliqué déjà, les responsabilités et les engagements stratégiques de l'administration publique sont beaucoup plus larges que ceux dont fait état le bilan. Pour cette raison, le recensement et l'évaluation des risques financiers futurs ne doivent pas être limités à la présentation d'information aux états financiers. Toutefois, la question de savoir quels risques doivent être considérés et dans quelle mesure ils doivent l'être ne fait pas l'unanimité. D'autre part, la complexité de certains et leur incertitude soulèvent d'importants problèmes de mesure des coûts, lesquels, à leur tour, suscitent des inquiétudes quant à leur utilité comme assises de décisions budgétaires et d'autres décisions stratégiques.

Recensement et classement des risques financiers futurs

27. Un gouvernement doit primordialement recenser, classer et comprendre l'éventail complet des risques financiers futurs susceptibles de soumettre ses ressources futures à des obligations. Compte tenu du grand éventail des risques possibles, un cadre conçu pour les recenser doit prendre en compte à la fois (1) la nature du risque (est-il explicite ou implicite) et (2) la certitude du fait qui en est à l'origine (découlet-il d'un événement existant ou dépend-il d'un fait futur).

28. La matrice présentée à la Pièce III, fortement inspirée de la «matrice des risques financiers» conçue par Hana Polackova Brixi de la Banque Mondiale,¹⁴ est d'une grande utilité à qui veut



brosser un tableau des risques financiers futurs d'un pays. Son application devrait constituer un premier pas pour comprendre l'éventail et la nature des risques qui guettent un gouvernement, même en l'absence d'estimations des coûts connexes.

Pièce III : Matrice explicative des Risques Financiers

Responsabilités	Directes (obligations fondées sur des événements actuels ou la poursuite de la politique en vigueur)	Éventuelles (obligations fondées sur un événement futur)
<p>Explicites Responsabilité du gouvernement établie par la loi ou un contrat</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Emprunts souverains étrangers et intérieurs¹⁵ • Indemnités à verser aux employés 	<ul style="list-style-type: none"> • Garanties d'obligations et d'emprunts non souverains accordées à des gouvernements infranationaux et à des entités publiques et privées • Programmes d'assurance (dépôts bancaires, récoltes, inondations, risque de guerre)
<p>Implicites Prévisions de dépense en raison d'obligations potentielles «morales» ou «sociales» fondées sur la politique en vigueur ou la perception qu'a le public du rôle du gouvernement</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Coûts périodiques futurs de projets d'investissement publics • Pensions gouvernementales futures (par opposition aux pensions des fonctionnaires), si elles ne sont pas prescrites par la loi • Soins de santé futurs, s'ils ne sont pas prescrits par la loi 	<ul style="list-style-type: none"> • Manquement d'un gouvernement infranational ou d'une entité publique ou privée ou dette non garantie et autres passifs • Prise en charge des passifs d'entités privatisées • Faillite de banques (responsabilité en sus de la garantie offerte par le programme d'assurance) • Pertes de placement d'une caisse de retraite non garantie, d'une caisse de prestations aux employés ou d'un fonds de sécurité sociale • Manquement à ses obligations par la banque centrale (contrats de change, protection de la monnaie, stabilité de la balance des paiements)



-
29. L'éventail des éléments susceptibles de donner lieu à une demande de ressources futures occasionne des problèmes de définition. Les définitions propres à la présentation de l'information financière offrent un point de départ pour recenser les risques financiers futurs, mais elles ne sont pas suffisantes en soi pour fonder une analyse exhaustive. Cela s'explique du fait que les normes ont généralement leurs origines dans le concept de l'obligation contractuelle, qui, comme nous l'avons montré ci-dessus, ne constitue qu'une source possible de prélèvements potentiels sur les ressources futures du gouvernement.
30. Les normes de présentation de l'information financière admettent des obligations fondées sur les critères de l'identifiabilité, de la probabilité et de la mesurabilité. Dans la perspective de la présentation de l'information financière, ces critères distinguent les passifs, les éventualités et les engagements. Les passifs découlent généralement d'un événement actuel certain.¹⁶ Un passif est comptabilisé au bilan lorsqu'un événement est identifiable, sa réalisation est probable et son coût se prête à une estimation raisonnable. À titre d'exemple, un passif peut être comptabilisé au titre de paiements futurs faisant suite à une action lorsqu'une décision est rendue à l'encontre du gouvernement. Des éventualités découlent d'événements incertains qui seront résolus à l'avenir.¹⁷ Ainsi, il peut exister une éventualité relative à une action en instance. Les engagements ne sont pas définis aussi clairement.¹⁸ L'expression a normalement été appliquée aux obligations contractuelles qui nécessitent le recours futur à des ressources financières. Par exemple, le Conseil sur la comptabilité et la vérification pour le secteur public du Canada définit les engagements financiers comme étant des obligations qui se transforment en passifs si les conditions de contrats, d'accords ou de lois en vigueur sont remplies. Comme un passif n'est généralement pas comptabilisé lorsqu'un contrat est conclu, étant donné que les produits ou les services achetés n'ont pas encore été fournis, l'opération peut être comptabilisée à titre d'engagement. Malgré ces critères à employer à la définition des termes, les interprétations possibles sont nombreuses, et il est souvent difficile de distinguer clairement les divers types d'obligations que prévoient les normes de présentation de l'information financière.

-
-
31. Ces problèmes de définition prennent toute leur dimension lorsque le concept des risques financiers futurs englobe des notions qui vont au-delà de l'information recueillie traditionnellement aux fins de sa présentation. Plus particulièrement, lorsque les risques découlant de prélèvements possibles non fondés sur des obligations légales sont pris en considération, il est difficile de fixer la limite de l'information dont il faut tenir compte. S'il est vrai qu'il importe de brosser un tableau complet de l'avenir financier du pays, la simple projection des coûts à long terme de toutes les politiques actuelles peut procurer des renseignements de par trop généraux pour être utiles aux fins de décisions stratégiques particulières : une approche aussi large peut aussi suggérer l'immuabilité de toutes les politiques en vigueur.
32. Grâce au cadre qu'elle offre, qui permet de distinguer les divers risques financiers futurs, une matrice comme celle qui est présentée à la Pièce III offre un point de départ avantageux, non seulement pour comprendre l'étendue des risques financiers futurs d'un pays, mais également pour envisager l'étendue de la présentation de l'information, de la budgétisation et de la surveillance qu'appelle la situation. Par exemple, les systèmes de rapports financiers sont souvent capables de bien présenter les obligations directes explicites (passifs), car elles sont sûres et mesurables. Toutefois, il est à craindre qu'elles ne seront pas entièrement intégrées au processus budgétaire et aux autres processus stratégiques. À l'autre extrémité de l'échelle figurent les risques financiers futurs découlant de prélèvements éventuels implicites, qui, à cause de leur incertitude (incertitude tant de leur réalisation que de leur coût) peuvent échapper au processus financier ou budgétaire et justifier l'élaboration de nouvelles approches.

Évaluation des coûts prévus des risques financiers futurs

33. Bien qu'il soit utile dans un premier temps de dresser la liste exhaustive des risques financiers futurs d'un gouvernement, l'évaluation des coûts prévus enrichit la démarche. En effet, l'évaluation des coûts prévus, par opposition à la simple communication du montant maximal, procure aux décisionnaires une idée plus précise de l'importance des pertes auxquelles un gouvernement doit se préparer. De plus, l'évaluation, contrairement à la simple déclaration du montant maximal, fonde



plus avantageusement une comparaison avec les subventions monétaires.

34. On peut en conclure à l'avantage offert par l'adoption, par les ISC, d'une position qui facilite l'évaluation et le contrôle des coûts en puissance des risques financiers futurs. Cela exigera parfois l'acquisition de compétences techniques nécessaires à l'application de formules évoluées, comme les méthodes économétriques et l'évaluation du prix des options. La section qui suit éclaire et esquisse des questions capitales et des points à élucider en ce qui concerne l'évaluation des coûts de quelques risques financiers futurs les plus courants.

Programmes de sécurité sociale (pensions de sécurité de la vieillesse): L'évaluation des prélèvements futurs dont seront l'objet les programmes de sécurité sociale bute sur plusieurs obstacles conceptuels et techniques. Les coûts futurs des programmes précités peuvent être fortement influencés par (1) la capacité d'un gouvernement à modifier les programmes et (2) l'incertitude des principales hypothèses. Eu égard à l'incertitude des coûts futurs, les normes comptables ne classent pas d'ordinaire les prestations futures d'assurance sociale parmi les passifs.

Notons d'abord que la question de savoir si les prestations futures de sécurité sociale constituent une ponction sur les ressources gouvernementales est vivement débattue. Certains soutiennent qu'il ne faut pas comptabiliser les coûts qu'elles occasionnent, puisque les gouvernements sont habilités à modifier les programmes. Ils arguent de la possibilité que les gouvernements modifient à long terme les lois qui fondent une demande de prestations (ce qu'ils ont effectivement fait par le passé). Leurs opposants sont d'avis que, comme les prestations d'assurance sociale représentent une responsabilité sociale du gouvernement ou le public s'attend fermement au versement de prestations, la prise en compte de ces coûts futurs dans le processus d'élaboration de politiques est justifiée.

Non seulement l'existence d'une exigence valide est-elle contestée, mais aussi les coûts estimatifs des prestations futures sont-ils incertains. Les estimations reposent sur des

hypothèses concernant de nombreux facteurs comme la croissance économique, l'inflation, le chômage, les taux de fécondité, l'immigration et la mortalité, lesquels peuvent causer d'importantes variations. Notons, à ce propos, que les hypothèses concernant les taux de mortalité futurs ont eu de fortes répercussions sur les projections de coûts du programme américain de sécurité sociale. L'excédent des dépenses sur les recettes de la période d'évaluation, allant de 2001 à 2075, varie de 2980 milliards de dollars à 5574 milliards de dollars, selon que tel ou tel taux de mortalité hypothétique est retenu.¹⁹

Malgré ces problèmes posés par les divergences de conception et de mesure, certains pays ont fait le nécessaire pour que soient mieux compris les coûts à long terme de leurs programmes de sécurité sociale (pensions de sécurité de la vieillesse). Une étude menée en 1999 par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a conclu que 75 pour cent des pays enquêtés effectuent des estimations actuarielles périodiques de leurs programmes de sécurité sociale. Toutefois, seulement 53 pour cent d'entre eux y étaient tenus par la loi. Les projections varient en ce qui concerne (1) le nombre d'années à prendre en considération, (2) l'accessibilité du régime d'assurance sociale à de nouveaux participants, (3) le traitement de l'incertitude de l'estimation, à savoir l'élaboration ou non de scénarios distincts reposant sur différentes hypothèses, etc.

À titre d'exemple, les États-Unis établissent des projections tant à court terme (10 ans) qu'à long terme (75 ans) des programmes d'assurance sociale. Les estimations de la valeur actuelle nette qui en sont tirées mettent en lumière l'écart de financement entre les cotisations et les dépenses prévues. À cause de l'incertitude implicite des estimations de 75 ans, trois projections différentes sont établies au moyen de séries distinctes d'hypothèses économiques et démographiques qui correspondent à l'éventail des possibilités. Les différentes hypothèses retenues peuvent donner des estimations sensiblement divergentes des coûts futurs. Ainsi, les prestations globales qui résultent des hypothèses de «coûts élevés» seraient de 2 fois



celles qui sont calculées sur la base des hypothèses de «faibles coûts». Les projections fondées sur des «hypothèses intermédiaires», soit les estimations optimales de l'expérience future en vertu des lois en vigueur, sont publiées à l'intention des décisionnaires.

- **Prestations de régimes de retraite d'employés** : Diverses méthodes d'évaluation actuarielle, utilisées pour estimer les coûts futurs d'après les antécédents, peuvent servir au calcul du passif sous forme de prestations de retraite de fonctionnaires. Si toutes les méthodes actuarielles acceptables reconnaissent le coût des prestations de retraite d'un employé au cours de ses années de service, elles n'en prévoient pas toutes la même répartition temporelle. Notons, à cet égard, que la méthode de «répartition globale des cotisations sur l'âge d'entrée» sert au calcul du coût périodique des pensions correspondant à un pourcentage de la masse salariale.

Il est souhaitable d'utiliser des hypothèses uniformes et de bénéficier pour la circonstance des conseils d'un organisme impartial. À cette fin, les normes de comptabilité fédérales aux États-Unis prescrivent d'en référer à l'organe chargé de fixer les normes professionnelles d'actuariat pour choisir les hypothèses à appliquer aux régimes de pension fédéraux. Autant que faire se peut, il est également utile de soumettre la présentation de l'information financière, la budgétisation et les états actuariels à des hypothèses uniformes.

- **Programmes de santé** : L'évaluation des prestations futures des programmes de services de santé se heurte à des obstacles singuliers. De façon générale, les coûts en la matière sont entachés d'incertitude plus que ne le sont les coûts des régimes de pension, comme ils sont fonction des tendances (1) changeantes de la prestation et (2) de l'utilisation des services de santé et des tarifs des services médicaux. En outre, les coûts futurs seront influencés par l'interaction de la protection offerte par les régimes d'assurance-santé des fonctionnaires et des prestations provenant des programmes d'assurance sociale. Les hypothèses choisies concernant ces facteurs peuvent influencer sensiblement l'estimation des coûts futurs des programmes.



-
-
- **Prêts et garanties consentis à des tierces parties** : Les techniques de mesure des coûts des prêts et des garanties varient d'un pays à l'autre. Règle générale, les normes de comptabilité autorisent une provision équivalente à la fraction non perçue du capital. La provision en question est comptabilisée lorsqu'il est plus probable qu'improbable que les prêts ne seront pas recouverts entièrement. Le montant total des prêts au bilan est diminué de la provision et une «charge pour créances irrécouvrables» est comptabilisée.

Plusieurs pays, dont les États-Unis, les Pays-Bas, la Suède et l'Italie, ont adopté des méthodes dont l'objet est de présenter distinctement le coût des prêts et des garanties. Pour leur part, les États-Unis ont choisi une mesure prospective fondée sur la comptabilité d'exercice. Désormais, les normes comptables fédérales applicables aux prêts et aux garanties exigent une estimation de la valeur actuelle des coûts supportés par le gouvernement à l'égard d'une cohorte de prêts et de garanties. La technique repose sur une évaluation exhaustive des flux de trésorerie futurs au cours de la durée d'un prêt ou d'une garantie, y compris les versements d'intérêts, de capital, d'honoraires, les paiements anticipés, les sommes qui sont l'objet de manquements, les non-paiements et les recouvrements. Les normes en vigueur exigent l'actualisation des flux de trésorerie nets au taux d'emprunt gouvernemental applicable aux valeurs négociables.

Les techniques d'analyse des risques posés par les prêts et les garanties continuent d'évoluer. À ce titre, des méthodes d'avant-garde fondées sur des produits dérivés financiers ont été appliquées à des garanties accordées par les gouvernements. L'octroi d'une garantie peut être apparenté à la vente, par le gouvernement à un créateur, d'un contrat d'option de vente qui autorise ce dernier à vendre le prêt à l'État. Les travaux effectués dans ce domaine concernent le recours au cadre d'évaluation du prix des options pour évaluer les garanties d'emprunts accordés par le gouvernement fédéral à des sociétés²⁰ et les garanties d'hypothèques.²¹



Assurance et réassurance : À l'instar des prêts et des garanties, les programmes d'assurance posent plusieurs défis en matière d'estimation, et leur traitement diffère d'un pays à l'autre. Les normes de présentation de l'information financière exigent le plus souvent la comptabilisation d'un passif au titre d'une estimation de sommes à payer par suite d'événements qui se sont produits, y compris une estimation des demandes à régler mais non encore déclarées, d'après les antécédents. Toutefois, bien qu'ils ne soient pas suffisamment certains pour donner lieu à la comptabilisation d'un passif aux termes des normes de comptabilité, les risques futurs du gouvernement peuvent être autrement supérieurs aux demandes à régler à la fin de la période comptable.

Certains pays ont entrepris d'évaluer plus à fond les risques qu'assume le gouvernement par voie des programmes d'assurance. De façon générale, ces «risques assumés» peuvent être apparentés à l'écart entre les primes réelles versées par les assurés et les primes nécessaires à la couverture intégrale des pertes implicites dans la garantie offerte. L'écart entre les primes des risques intégraux et les primes réelles prélevées, dit «les primes manquantes», représente le coût de subvention du gouvernement.²²

La capacité de calculer les coûts estimatifs complets et raisonnables des «risques assumés» varie largement entre les différentes catégories de programmes d'assurance. Certains, notamment les programmes d'assurance-vie, ont des assises solides dans l'actuariat. La situation de certains autres, comme les programmes d'assurance-dépôts, est beaucoup plus complexe. Dans la plupart des cas, les antécédents constituent un important facteur à prendre en compte dans le calcul des risques et, quand la situation s'y prête, des techniques plus évoluées, telles les méthodes d'économétrie et l'évaluation du prix des options, peuvent se révéler utiles.

À l'image des prêts et des garanties, le cadre d'évaluation du prix des options a servi à l'analyse du coût des programmes publics d'assurance. Signalons, à ce titre, que les programmes d'assurance-dépôts sont comparables

à des options de vente que l'institution financière achète du gouvernement en contrepartie du versement de primes d'assurance. L'option de vente confère à une banque ou une institution d'épargne le droit de vendre au gouvernement les passifs de son assurance-dépôts lorsque leur valeur est supérieure à celle de ses actifs. Des travaux comparables ont été effectués dans le dessein d'appliquer le cadre d'évaluation du prix des options à l'estimation du passif qu'assume le gouvernement au titre de l'assurance des pensions.²³

Les coûts estimatifs calculés aux fins du programme de l'assurance des pensions des États-Unis mettent en lumière les différents messages que diverses techniques d'estimation adressent aux décisionnaires. Le budget du Trésor de l'exercice 1997 présentait des perceptions nettes positives de 1 milliard de dollars, tandis que les états financiers faisaient état d'un passif de 10,4 milliards de dollars au titre des prestations futures.²⁴ Par la même occasion, la modélisation probabiliste des demandes futures effectuée par l'Office of Management and Budget situait la valeur nette actuelle du coût des demandes futures dans la fourchette de 30 à 60 milliards de dollars.²⁵

- **Coûts de la dépollution :** Plusieurs facteurs influent sur les coûts de la dépollution, notamment l'inflation, la modification des lois et l'évolution de la technologie. Voilà pourquoi les estimations à ce propos changent vraisemblablement au fil du temps. Dans certains pays, les normes comptables exigent l'estimation du coût de la dépollution des immobilisations corporelles du gouvernement. Ainsi, aux États-Unis, les coûts d'assainissement de l'environnement sont définis comme étant le coût engagé pour enlever, contenir ou éliminer (1) des déchets dangereux d'un bien-fonds ou (2) du matériel ou des biens composés de déchets dangereux lors de la fermeture ou de la mise hors service permanente ou temporaire d'immobilisations corporelles. Le calcul du coût estimatif de la dépollution doit être fondé sur le coût actuel des travaux d'assainissement selon l'hypothèse des lois, de la technologie et des plans de gestion actuels. Une autre façon de faire consiste à baser le calcul sur les coûts futurs en tenant compte de l'inflation prévue et en actualisant la valeur monétaire obtenue.²⁶



-
-
- **Charges futures d'entretien et de fonctionnement** : L'achat d'un actif peut susciter des attentes quant au financement à long terme de son entretien et de son fonctionnement. Le coût estimatif du cycle de vie total d'un bien englobe non seulement la totalité des coûts d'acquisition initiaux directs et indirects, mais aussi l'ensemble des coûts périodiques ou continus du fonctionnement et de l'entretien au cours de la durée de vie utile prévue du bien, de même que les coûts, s'il en est, de mise hors service ou d'aliénation.

Qui plus est, les travaux d'entretien en attente indispensables au fonctionnement efficace d'un bien peuvent également engendrer des prélèvements sur les ressources futures. Aux États-Unis, l'entretien reporté est mesuré aux fins de la présentation de l'information financière. En vertu des normes en vigueur, l'entretien reporté s'entend des travaux qui n'ont pas été effectués au moment nécessaire ou des travaux prévus qui ont été retardés ou reportés. La notion englobe les coûts estimatifs engagés pour que l'état des biens du gouvernement soit acceptable, mais elle exclut expressément les frais d'expansion de la capacité des biens et le coût de leur mise à niveau pour qu'ils servent à des fins autres que celles qui étaient prévues à l'origine. L'évaluation de l'entretien reporté doit reposer sur le niveau de service et l'état acceptables des biens décidés par la direction. Les normes reconnaissent qu'il revient à la direction de décider des besoins en entretien et, par conséquent, elles lui accordent une marge de manœuvre et un pouvoir discrétionnaire dans les limites d'exigences largement définies.*

Méthodes de présentation de l'information, de budgétisation et d'atténuation des risques

35. Même lorsqu'il existe des estimations raisonnables des coûts prévus, il reste à déterminer comment les intégrer le plus avantageusement aux divers processus stratégiques. Certains

* Trois méthodes d'estimation des coûts de l'entretien reporté sont (1) les enquêtes sur l'état des biens : des inspections périodiques des biens appartenant à l'État dont l'objet est d'estimer les coûts actuels à engager pour en assurer l'état acceptable; (2) la prévision du cycle de vie : une technique d'acquisition ou d'achat qui inclut dans le calcul les coûts de fonctionnement, d'entretien et autres, en plus des coûts d'acquisition; (3) une méthode d'analyse de la gestion, fondée sur la diminution du financement de l'entretien, corrigée de l'inflation, depuis l'année de référence.



pays signalent que, malgré l'amélioration de la présentation d'information aux états financiers, ils ont eu de la difficulté à incorporer les renseignements disponibles dans la prise de décisions budgétaires — le cœur même des processus d'exécution des politiques. À titre d'exemple, un examen de la gestion financière en Australie a révélé que, malgré la production de rapports financiers selon la comptabilité d'exercice, ces derniers n'étaient pas pris en compte dans les décisions sur les budgets et les politiques. Cela s'expliquait, en partie du moins, du fait que les crédits étaient établis selon la comptabilité de caisse. Les États-Unis ont aussi éprouvé de la difficulté à choisir la meilleure façon de faire pour intégrer efficacement le contenu des états financiers et d'autres renseignements sur les coûts et le rendement au processus de budgétisation et d'élaboration des politiques. Selon l'économiste de la Banque Mondiale, Hana Polackova Brix, «la comptabilité d'exercice en l'absence de budgétisation d'exercice n'est ni nécessaire ni suffisante pour que les passifs éventuels et d'autres risques financiers soient pris en considération adéquatement aux fins de l'élaboration de politiques.»²⁷

36. La section qui suit passe en revue certaines des mesures prises par divers pays pour améliorer la budgétisation et la surveillance des divers risques financiers futurs, de même que la présentation de l'information les concernant.

Présentation de l'information sur les risques financiers futurs

- **Présentation des passifs aux états financiers:** Un nombre grandissant de gouvernements établissent désormais des états financiers selon la comptabilité d'exercice et y présentent les passifs. La section des passifs au bilan renferme des éléments tels les prestations de pension futures des employés, les coûts de la dépollution et les demandes d'indemnité d'assurance à régler. Les passifs éventuels sont constatés au bilan au moyen d'une provision pour pertes prévues seulement lorsqu'une opération ou un événement donnant lieu à un passif s'est produit et le montant de la perte est probable et se prête à une estimation raisonnable. Certaines éventualités qui ne remplissent pas les conditions précitées ne sont pas présentées directement dans le corps des états financiers mais plutôt dans des



notes y afférentes. Il en est ainsi des éventualités dont l'événement qui les confirmerait est plus que lointain et moins probable. Les éventualités considérées comme lointaines en sont exclues.

- **Présentation des engagements et des éventualités dans l'information financière:** Certains pays se sont efforcés d'améliorer la communication dans les états financiers des éventualités et des autres engagements. Selon le *Code de bonnes pratiques en matière de transparence des finances publiques* du FMI, le budget annuel doit s'accompagner d'états qui décrivent la nature et l'importance budgétaire des éventualités, aussi bien que d'autres éléments comme les dépenses de recettes fiscales et les activités quasi budgétaires.²⁸

Les bilans financiers de la Nouvelle Zélande (ou les documents justifiant le budget) incluent un Bilan des Engagements et un Bilan des Contingences. Le Bilan des Contingences contient une liste de passifs contingents chiffrables et non chiffrables. Les contingences chiffrables, telles que les garanties, indemnisations et dette non liquidée, sont inscrites dans le montant maximum possible de remboursement. Il est fournie une description de toutes les contingences ainsi qu'une analyse des variations de contingences.²⁹ De la même façon, les documents du budget australien 2002-2003 contiennent aussi un bilan des risques du Trésor qui représentent des passifs contingents chiffrables et non chiffrables, et un «rapport intergénérationnel» qui présente des projections budgétaires et économiques à long terme.³⁰ Il y est discuté séparément les détails des passifs contingents et ceux des autres risques du Trésor. Dans les rapports mensuels relatifs à la dette publique, le Bureau de la Dette Nationale de Suède explique les garanties et les risques encourus en fonction des prêts accordés par le gouvernement central. De manière additionnelle, afin de protéger le budget du gouvernement central contre les risques de garanties, le Bureau de la Dette Nationale de Suède utilise les cotisations reçues des bénéficiaires de la garantie pour établir un fonds de réserve.³¹ Aux États-Unis, les notes des bilans financiers consolidés du gouvernement fédéral incluent des informations sur les passifs contingents,

engagements, commandes non fournies et loyers à long terme. Le gouvernement bulgare a conçu un registre complet des garanties et a mis en place la publication régulière des recettes totales pour les garanties en vigueur adjointe aux chiffres de la dette gouvernementale. Le registre comprend toutes les garanties nationales et à l'étranger, en indiquant le bénéficiaire, le garant, le nom du projet, le montant, la devise utilisée pour le règlement et le calendrier du paiement de la dette.³²

- **Communication des coûts futurs de l'assurance sociale:** Comme nous l'avons mentionné déjà, la présentation de l'information financière sur les engagements de l'assurance sociale a suscité la controverse. Certains des coûts de la sécurité sociale (prestations de l'exercice, à verser à des bénéficiaires ou pour leur compte à la fin de la période) sont généralement présentés à titre de passifs aux états financiers. Toutefois, ce traitement n'englobe pas les engagements à long terme qu'occasionnent les programmes d'assurance sociale.

Certains pays incluent également des estimations actuarielles à long terme des recettes futures et des dépenses dans les rapports financiers et fiduciaires. En Grande Bretagne, l'Actuaire du Gouvernement doit informer le parlement tous les cinq ans sur la situation du programme de sécurité sociale pour les cinquante années à venir. Dans ces comptes rendus, les effets des changements dans la structure démographique de la population sont pris en compte et des calculs des pourcentages des apports nécessaires à certains niveaux de prestations pour chaque année future. De même, le Parlement exige des comptes rendus lors qu'adviennent des changements dans le taux de bénéfice du programme ou les structures des financements. Aux États-Unis, les normes fédérales de comptabilité des finances imposent la publication d'information de «gestion complémentaire» pour les programmes de sécurité sociale, incluant une description du programme, comment il se finance, le mode de calcul des prestations et sa situation financière et actuarielle. En Australie, la Loi d'Honnêteté Budgétaire de 1996 impose que soit élaboré tous les cinq ans un document qui reflète



les transferts inter-générationnels dans les systèmes de sécurité sociale actuels qui auront lieu pendant les 40 années à venir. Toutefois, dans une étude de l'OCDE de 1999, il a été déterminé que seulement environ 10 pour cent des pays étudiés faisaient état d'une estimation actuarielle pour la sécurité sociale (pensions de retraite) dans leurs bilans financiers ou dans les notes de ceux-ci.

L'analyse de sensibilité peut faire la lumière sur l'incertitude qui entache l'estimation des coûts futurs des programmes d'assurance sociale. Ainsi, le rapport financier du gouvernement américain comprend un tableau qui illustre la sensibilité des estimations de coûts à diverses hypothèses, notamment la diminution future des taux de mortalité, des taux de fécondité, de l'écart salarial réel, etc.

➤ **Communication d'autres risques financiers futurs:**

Certains pays ont entrepris de communiquer l'éventail et la nature des risques financiers futurs. Signalons le cas du gouvernement tchèque, qui, de concert avec la Banque Mondiale, a fait le nécessaire pour classer et présenter publiquement les risques financiers futurs et leurs conséquences pour la situation financière future du pays. Le gouvernement a inclus un inventaire des formes de dette occultes dans son budget de 1999. La «matrice de risque financiers» décrite plus haut, a aussi été élaborée pour l'Afrique du Sud, la Hongrie et la Bulgarie.

La Nouvelle Zélande a pris des mesures pour publier les implications potentielles associées au choix de politiques de prévisions budgétaires. Les «risques financiers spécifiques» sont publiés dans des mises à jour du Trésor et de l'Économie, conformément aux exigences de la Loi de Responsabilité du Trésor de 1994. De plus, ces rapports fournissent aussi une description des divers risques financiers des passifs contingents. Les risques spécifiques sont décrits comme une catégorie de décisions ou circonstances gouvernementales qui pourraient avoir un impact important sur la situation des finances. Ces risques ne sont pas inclus dans la prévision principale parce que leur impact sur les finances ne peut être chiffré rationnellement, la possibilité qu'ils se produisent et/ou le moment où ils se produiront est incertain. Les risques seront



inscrits si on leur prévoit un coût ou une épargne de plus de 10 millions pour chaque année considérée dans la prévision et (1) s'ils reflètent des décisions gouvernementales ou des engagements législatifs dont les conséquences pour les finances et le moment de survenance sont incertains; ou (2) si le ministre des finances et les ministres responsables les envisagent fortement; ou (3) s'ils correspondent à des décisions qui ont été repoussées à une date ultérieure. La loi stipule des exceptions où le ministre des finances détermine qu'il y a des probabilités que la divulgation d'un risque (1) porte préjudice à l'intérêt économique de la Nouvelle Zélande; ou (2) porte préjudice à la sécurité, à la défense de la Nouvelle Zélande ou aux relations internationales du gouvernement; ou (3) implique considérablement la Couronne dans une négociation, un litige ou une activité commerciale; ou (4) génère une perte de valeur considérable pour la Couronne.

La mesure dans laquelle il faut présenter de l'information sur les demandes de ressources implicites ne fait pas l'unanimité. Certains sont d'avis qu'il importe de faire montre de transparence relativement à tous les risques de cette catégorie et que cette façon de faire est essentielle à leur compréhension et à leur atténuation. Les tenants du point de vue contraire arguent de la possibilité que la communication au public des risques implicites augmente le risque moral. Fait à noter, bien que le *Code de bonnes pratiques en matière de transparence des finances publiques* du FMI préconise la communication des renseignements de cette nature, il recommande d'exclure des états des passifs éventuels la possibilité qu'un gouvernement vienne à la rescousse d'une entreprise publique ou d'une banque privée, ne soient pas incluses dans la publication des bilans de passifs contingents.

- **Établissement et communication d'énoncés des perspectives financières à long terme:** Nombre de pays établissent et font paraître désormais des énoncés de leurs perspectives financières et budgétaires à long terme. Aux États-Unis, par exemple, le Congressional Budget Office dresse des estimations à long terme des perspectives budgétaires et économiques. En Nouvelle Zélande, la Loi



de Responsabilité du Trésor de 1994 exige la publication du Rapport de Stratégie de Trésorerie qui se concentre, au moins en partie, sur une attention accrue aux implications des politiques de finances publiques à long terme. Le rapport inclue des « panoramas d'évolution » lesquels projettent les tendances des finances publiques pour une période de dix ans minimum. Les différents scénarios illustrent ce que pourrait être la situation du Trésor public selon une série d'hypothèses de politique des finances et économique. Cela dit, une enquête menée par l'OCDE en 1999 constatait que quelque 14 pour cent des gouvernements des pays enquêtés publiaient un rapport à long terme (horizon de 10 à 40ans) sur les finances publiques dans leur ensemble.³³

Budgétisation des risques financiers futurs

37. Certains pays ont adopté des mesures telles que l'usage d'estimations cumulatives, pour augmenter la prise en compte des coûts prévus de risques financiers directement dans le budget et, dans certains cas, pour établir des réserves. Budgétiser le coût potentiel des risques financiers représente une compensation du coût occasionnel lié à ce qui précède à travers l'usage de ces ressources pour augmenter la dépense (ou réduire des impôts) et les bénéfices de promouvoir la stabilité du trésor et la crédibilité gouvernementale grâce à la reconnaissance plus systématique des coûts potentiels de ces risques. À titre d'illustration, dans la section suivante sont fournies des exemples des façons dont les pays ont commencé à incorporer des informations sur les risques financiers dans la préparation de leur budget.³⁴

- **Budgétisation des prêts et des garanties:** Plusieurs pays, dont l'Italie, la Suède, les Pays-Bas et les États-Unis, ont fait le nécessaire pour améliorer la budgétisation des coûts futurs des garanties d'emprunts et des prêts directs qu'ils ont consentis. Aux États-Unis, le foisonnement des garanties d'emprunts accordées dans les années 1980 et le biais reconnu dont était entachée la présentation de rapports selon la comptabilité de caisse ont motivé la modification, en 1992, du traitement budgétaire des prêts directs et des garanties. La réforme du crédit visait à combler les lacunes dans la présentation de l'information



concernant les programmes de crédit selon la comptabilité de caisse en imposant la déclaration au budget du coût estimatif supporté par le gouvernement fédéral au cours de la durée complète du prêt ou de la garantie, à la valeur actuelle nette. De cette façon, le coût estimatif d'un prêt direct ou d'une garantie d'emprunt correspond dorénavant à la totalité des coûts prévus— subventions au taux d'intérêt et pertes estimatives pour manquement compris — et à tous les paiements que le gouvernement entend recevoir au cours de la durée de l'engagement, actualisés au taux d'intérêt applicable aux titres du Trésor dont l'échéance est comparable à celle de l'emprunt ou de la garantie. Dans la même optique, les Pays-Bas et la Suède apparentent désormais la valeur actuelle nette des garanties à des dépenses réelles. Pour sa part, l'Italie s'est également donné un mécanisme de dotation de provisions, aux termes d'une loi sur les crédits à l'exportation adoptée récemment, qui impose la dotation d'une provision pour chaque garantie d'emprunt consentie depuis octobre 1999. Le financement des provisions — calculé selon le risque posé par chaque pays bénéficiaire — provient du budget de l'État. Deux pays en développement, nommément les Philippines et la Colombie, s'emploient aussi à trouver des techniques d'évaluation des risques que leur font supporter les garanties et à établir des réserves budgétaires pour y parer.

Plutôt que d'axer leur budgétisation sur les coûts prévus des garanties, certains pays ont élaboré des contrôles budgétaires dont l'objet est d'atténuer les risques supportés par l'État. Tel est le cas du gouvernement de la Hongrie, qui s'est doté d'un jeu de contrôles budgétaires des garanties qui prévoit l'imposition d'une limite à ces dernières à concurrence d'un pourcentage donné du PIB.³⁵ D'autre part, les Pays-Bas ont fixé une limite budgétaire au total autorisé des garanties en cours.

- **Budgétisation des pensions:** Certains pays, dont l'Islande et la Nouvelle-Zélande, se sont prévalus de la comptabilité d'exercice pour mettre en relief les conséquences à long terme qu'occasionnent les régimes de pension des employés de l'État.³⁶ En Islande, ce mode de budgétisation



a mis au jour les conséquences des négociations salariales pour les coûts futurs des régimes précités. Le public n'a saisi le coût complet des conventions que lorsque l'adoption de la budgétisation d'exercice a permis de constater le passif correspondant aux prévisions budgétaires. De façon comparable, la Nouvelle-Zélande a choisi de mettre fin au régime de retraite à prestations déterminées de la fonction publique, après que le passif découlant du régime a été constaté au bilan et que les charges assumées ont été incluses dans le budget.

La principale mesure canadienne de la situation budgétaire (déficitaire ou excédentaire) — appelée équilibre budgétaire — est calculée selon la méthode de la comptabilité d'exercice modifiée, laquelle englobe les coûts cumulés des pensions de la fonction publique. Pour leur part, les États-Unis constatent une fraction des coûts cumulés des régimes de pension de la fonction publique au budget, mais ils ne les intègrent pas aux totaux budgétaires. En ce qui concerne les employés civils engagés depuis 1984 et le personnel militaire en service depuis 1985, le coût intégral des prestations de retraite est constaté au budget— au niveau des programmes— à mesure qu'elles sont gagnées. Toutefois, comme les montants cumulés des programmes sont compensés par des opérations intragouvernementales visant les caisses de retraite connexes, la mesure du déficit ou de l'excédent budgétaire n'en est pas touchée.

- **Budgétisation des assurances:** La comptabilité d'exercice a également été qualifiée de moyen avantageux à utiliser pour traiter des coûts des programmes d'assurance. Les responsables de la Nouvelle-Zélande ont dit de la constatation des coûts de l'assurance contre les accidents qu'elle était indispensable à la réforme de son programme d'indemnisation des victimes d'accidents. Aux termes de la budgétisation d'exercice, la charge des coûts futurs des accidents actuels a réduit l'excédent budgétaire de 500 millions de dollars néo-zélandais. Les États-Unis ont examiné le recours à la budgétisation d'exercice, qui ferait appel aux coûts estimatifs des risques pris en charge des programmes d'assurance fédéraux.

-
-
- **Budgétisation de la sécurité sociale:** Malgré les inquiétudes provoquées par l'incertitude qui complique l'estimation des coûts, certains ont proposé le recours aux concepts de la comptabilité d'exercice dans le cadre du budget des programmes de sécurité sociale. Cependant, à ce jour, aucun des pays pressentis aux fins du présent document n'intègre à son budget le coût des prestations futures de l'assurance sociale.

 - **Budgétisation des réserves pour éventualités:** Certains pays prévoient un élément budgétaire distinct, qui correspond à des sommes annuelles allant au financement de dépenses urgentes ou imprévues, y compris les passifs éventuels. Règle générale, des conditions doivent être remplies avant que les fonds soient accessibles. Ainsi, une commission du gouvernement colombien envisage de constituer un fonds national de réserve pour parer aux éventualités. De même, certains pays provisionnent un fonds de réserve pour faire face à des éventualités importantes, comme celles qu'occasionne une grande catastrophe naturelle.
Le Canada a constitué une «réserve de contingence» dans le budget national; le but de la réserve est de couvrir les risques qui découlent d'imprécisions inévitables dans les schémas utilisés pour interpréter les éventualités économiques et les convertir en prévisions budgétaires et les risques qui proviennent d'événements totalement imprévus comme les tremblements de terre. L'intention n'est pas de fournir les moyens de nouvelles initiatives gouvernementales. Si les fonds ne sont pas requis, ils seront versés au service de la dette. Le gouvernement détermine le montant de la réserve de contingence après avoir consulté des économistes du secteur privé.

 - **Budgétisation des coûts futurs de fonctionnement et d'entretien:** Certains pays ont dit de la comptabilité d'exercice qu'il s'agit d'un mécanisme utile pour accorder une attention accrue aux coûts futurs de l'achat de biens. Certaines variantes de la comptabilité d'exercice prévoient des budgets annuels comprenant l'amortissement et le coût



de premier établissement étalé sur la durée de vie du bien. Certains tenants de la formule sont d'avis que, comme l'amortissement et les coûts de premier établissement figurent dans les budgets futurs, un bien n'est plus présenté comme étant «gratuit» après l'achat. D'autres pays, telle l'Afrique du Sud, ont élaboré un cadre des dépenses à moyen terme qui intègre systématiquement les besoins en financement du fonctionnement et de l'entretien dans les perspectives financières et les budgets futurs.

«Meilleurs Procédés» pour la gestion des risques

38. En des termes généraux, l'évaluation et l'atténuation des risques par les gouvernements, y compris la budgétisation qui les prend en compte, sont à leurs balbutiements. Les différentes méthodes d'atténuation vont de la transparence accrue favorisant la prise de décisions en connaissance de cause à la mise en place de contrôles directs sur le volume des risques pris en charge.¹⁰ Le texte qui suit offre des exemples de mesures prises par les gouvernements pour mieux comprendre et atténuer les risques qu'ils assument.

- **Transparence accrue:** Plusieurs pays se sont employés à augmenter la transparence des risques financiers futurs supportés par leur gouvernement. En voici quelques exemples:
 - **Élaboration d'une matrice des risques financiers futurs:** Comme nous l'avons mentionné déjà, une première étape importante à franchir consiste à recenser les risques financiers futurs d'un pays et à mieux les comprendre. La matrice des risques financiers de Polackova³⁸ a été conçue à l'intention de plusieurs gouvernements, y compris ceux de l'Afrique du Sud, de la Hongrie et de la Bulgarie.³⁹ Elle a pour fonction de relever tant les risques que les solutions stratégiques susceptibles d'être mis en œuvre. Dans certains cas, le seul fait de la remplir, dit-on, a renseigné des administrations publiques sur des risques importants jusque-là ignorés.

-
- **Publication de renseignements complémentaires sur les risques financiers futurs:** La publication de renseignements complémentaires sur les risques financiers futurs auxquels fait face le gouvernement peut également servir à faire connaître et comprendre les questions de l'heure. Bien qu'elle ne procure aucun contrôle direct à la plupart des pays qui y procèdent, l'ajout d'une liste complémentaire de risques financiers futurs aux documents budgétaires, même en l'absence de coûts estimatifs, augmenterait la transparence et motiverait éventuellement la recherche de solutions.

➤ **Établissement de mécanismes de contrôle direct:** En plus de rendre plus transparents les risques financiers futurs, certains pays ont pris des mesures précises ou mis en place des méthodes visant à limiter les risques assumés par le gouvernement. Voici des exemples qui illustrent cette affirmation.

- Le Canada a adopté un jeu de principes visant à réglementer le risque posé par les prêts et les garanties d'emprunts. L'un de ses aspects prescrit à un ministère qui envisage de consentir un prêt ou une garantie d'analyser le projet et de faire la preuve de l'impossibilité de le financer sans l'intervention du gouvernement. Qui plus est, tout nouveau programme de prêts ou de garanties d'emprunts doit être soumis à l'approbation du ministre des Finances et autorisé par le Parlement.⁴⁰
- Une autre formule à mettre en œuvre consisterait éventuellement à concevoir un mécanisme de contrôle du niveau de risque global assumé par un gouvernement. En vertu de pareille formule, les décisionnaires pourraient être tenus de se prononcer par voix sur toute mesure dont la conséquence serait d'augmenter une estimation «de référence» du coût de l'ensemble des risques financiers futurs



du gouvernement. Si cette approche offre l'avantage d'imposer un mécanisme de contrôle à la totalité des risques d'un gouvernement, des questions tels les problèmes d'estimation, la vulnérabilité à la manipulation et d'autres problèmes de suivi suscitent d'importantes inquiétudes concernant sa mise en œuvre.

➤ **Élaboration de systèmes de gestion des risques:** Un gouvernement peut tirer parti de l'élaboration de systèmes de gestion des risques et de techniques améliorées d'appréciation d'un risque particulier. La conception de processus axés sur les risques peut aider les administrations publiques à mieux comprendre les risques financiers futurs et, partant, les empêcher d'accepter à leur insu des risques capables de mettre en péril des budgets futurs. À cet égard:

- Le gouvernement de la Colombie a effectué une évaluation axée sur les risques portant sur une route à péage, laquelle a conclu que les écueils les plus importants étaient les risques de marché liés au volume de la circulation et le risque de dépassement des coûts de la construction. Grâce à leur dépistage précoce, le gouvernement a pu améliorer ses techniques de gestion des risques et corriger le cahier des charges.⁴¹
- En mars 1995, le gouvernement des Philippines a émis un document de consultation orienté vers la meilleure gestion de ses passifs contingents. La politique imposait la séparation des risques pour mieux distinguer les garanties essentielles qui étaient considérées les plus adéquates pour appuyer le gouvernement et celles qui étaient considérées temporaires. De plus, la politique recommandait de supprimer des garanties déterminées et d'en limiter d'autres à 80 pour cent du coût total du projet pour augmenter la participation du risque.⁴²



Rôle de l'ISC

39. La Commission est d'avis que la compréhension et la surveillance en règle de l'éventail des risques financiers futurs sont déterminantes de la présentation rigoureuse de l'information sur la dette publique et de sa bonne gestion. Pour cette raison, les ISC devraient mettre à profit tous les moyens dont elles disposent, dans les limites de leurs pouvoirs et de leurs responsabilités, afin d'encourager leur gouvernement à adopter des pratiques sûres d'appréciation et de surveillance des risques financiers futurs d'un pays et de production de rapports financiers et de budgets qui en tiennent compte. Les ISC doivent également être sensibles aux «pratiques exemplaires» d'évaluation et d'atténuation des risques et en favoriser l'adoption.
40. La Commission reconnaît que la mise en cours de programmes et la prise en charge de responsabilités et d'engagements est généralement affaire de politiques décidées dans le cadre des processus constitutionnels et des méthodes d'élaboration de politiques en vigueur dans le pays concerné. Dans la plupart des pays, des restrictions s'imposent au droit de l'ISC d'examiner ou de remettre en question les décisions stratégiques de cet ordre. La nature et l'étendue des pouvoirs et des responsabilités des institutions en la matière dépendront des conditions politiques et constitutionnelles du pays particulier. Voilà pourquoi les ISC doivent faire preuve de discernement lorsqu'elles se penchent sur la nature et l'ampleur des examens qu'elles peuvent entreprendre et des rapports qu'elles peuvent produire sur les risques financiers futurs. Par ailleurs, le recensement et la compréhension des conséquences des risques financiers futurs pour la situation financière à long terme et la gestion de la dette ouvrent la voie à un nouveau champ de surveillance des ISC. Eu égard aux questions techniques et conceptuelles complexes rattachées aux risques financiers futurs, les ISC seront peut-être tenues d'acquérir les compétences nécessaires par des activités internes et intergouvernementales.
41. Voici des exemples de rôles qu'une ISC peut jouer éventuellement relativement aux prélèvements possibles sur les ressources futures d'un pays :



➤ **Vérifier les risques financiers futurs présentés dans les rapports financiers et en faciliter la compréhension:**

La plupart des ISC ont la responsabilité première de la vérification de l'information présentée aux états financiers du gouvernement. Les états posent les assises d'un examen de la situation financière à long terme du pays. Dans les limites de leurs pouvoirs légaux, les ISC peuvent faire le nécessaire pour garantir la qualité de l'information sur les risques financiers futurs présentés aux états financiers et faire valoir l'utilité des rapports pour l'évaluation et la viabilité de la situation financière à long terme d'un pays.

➤ **Favoriser de bonnes pratiques de présentation de l'information sur les risques financiers futurs, y compris ceux qui échappent aux rapports financiers et budgétaires courants:**

Les ISC peuvent jouer un important rôle de sensibilisation des décideurs, des marchés et du public, en évaluant les risques financiers futurs et en produisant de l'information les concernant. Ce faisant, elles peuvent également favoriser la prise de mesures pour les financer ou les éviter entièrement. Dans les limites de leurs pouvoirs légaux, les ISC devraient assumer un rôle actif en se penchant sur (1) le traitement et la surveillance appropriés des risques financiers qui débordent les exigences de la présentation d'information sur les passifs et de la communication de renseignements dans les notes; (2) l'intégration de renseignements financiers et d'autres données sur les coûts des risques financiers futurs dans le budget et les processus stratégiques.

Les activités susmentionnées pourraient consister à la fois à améliorer la compréhension de la situation financière globale à long terme du pays et à analyser et à contrôler les risques financiers futurs particuliers. Par exemple, lorsque la situation s'y prête, les ISC pourraient aider:

(1) à l'élaboration d'un portefeuille unique des risques financiers futurs d'un pays;

(2) à l'utilisation de cadres comme la «matrice des risques financiers» pour faciliter la compréhension de l'étendue et de la nature des risques financiers d'un pays;



(3) à l'évaluation des coûts et des dangers prévus de risques financiers futurs particuliers;

(4) à l'utilisation d'instruments pluridisciplinaires, telle la simulation, pour illustrer les perspectives financières à long terme d'un pays et en accroître la compréhension.

➤ **Encourager l'application des «pratiques exemplaires» d'évaluation et d'atténuation des risques:** Dans les limites de leurs pouvoirs légaux, les ISC pourraient également s'activer à favoriser la compréhension et la mise en œuvre de techniques pertinentes d'atténuation des risques. Notamment, elles pourraient vérifier si les programmes sont effectivement conçus pour modérer le degré de risque supporté par le gouvernement. Chemin faisant, il se peut qu'elles doivent se donner les moyens d'offrir des conseils sur des mécanismes comme le partage des risques, le recours à la réassurance et l'établissement de primes de risque. Par exemple, il est possible que les IGF désirent jouer un rôle pour permettre de mieux comprendre et utiliser

- Des techniques d'évaluation de risque.
- Des démarches de réduction de risque.
- Des démarches de gestion de risque.

42. Certaines ISC ont effectué des examens des demandes potentielles de ressources futures qui dépassent les exigences dont sont assorties leurs responsabilités de vérification financière. Le texte qui suit résume des activités de surveillance assurées par des ISC choisies à l'égard de divers types de risques financiers futurs.

➤ **Surveillance des prêts, des garanties et des assurances:** Certaines ISC ont fait en sorte d'améliorer la compréhension et la surveillance des risques financiers futurs des



gouvernements découlant des prêts, des garanties et des programmes d'assurance.⁴³ Voici certains exemples à ce propos.

- Le National Audit Office de l'Australie a effectué des examens des garanties, des indemnités et des lettres de confort accordées par le gouvernement national. L'une des vérifications visait à les examiner sous l'angle (1) du volume potentiel des risques financiers futurs; (2) de l'ampleur de la gestion et de la surveillance des risques financiers futurs globaux; (3) de la qualité des mécanismes de rapports administratifs; (4) du potentiel d'amélioration des pratiques administratives de la gestion. Elle avait aussi pour objet de sensibiliser les organismes concernés aux méthodes appropriées de gestion et de responsabilisation relatives aux risques financiers futurs et de quantifier ces derniers.⁴⁴ La Cour des comptes des Pays-Bas a fait enquête, en 1996 et 1997, sur les garanties accordées à l'échelle du gouvernement. Elle a vérifié 144 garanties et régimes de garanties. Elle s'est penchée sur la politique pangouvernementale et les politiques ministérielles des garanties et de l'information y afférente à fournir aux États généraux. De plus, la Cour a analysé le mode de gestion de 12 garanties présentant des risques élevés, au cours de la procédure de demande, pendant la durée des garanties et après le paiement de la somme connexe.
- Le General Accounting Office (GAO) des États-Unis a examiné la formulation d'estimations sur les crédits et la présentation de l'information connexe aux termes de la Credit Reform Act. Dans un rapport daté de 1998, le GAO s'est demandé (1) si les organismes formulaient des estimations et des estimations révisées des coûts des subventions, suivant les exigences de la loi; (2) si des tendances se dégagent, y compris en ce qui concerne l'amélioration de l'estimation du coût des subventions; (3) si les motifs de la modification des estimations étaient aisément discernables.³

-
-
- Au début des années 1990, le Bureau du vérificateur général du Canada a examiné et évalué (1) la mesure dans laquelle les lignes directrices du gouvernement visant à contrôler les modalités des nouvelles garanties d'emprunts étaient suivies; (2) la façon dont les risques et les coûts connexes étaient enregistrés et comptabilisés; (3) la pertinence de l'information transmise au Parlement au sujet des garanties d'emprunts.⁴⁶

- **Révision des implications budgétaires à long terme liées aux coups d'assainissement de l'environnement:** Certaines IGF se sont mis à l'oeuvre pour aider à identifier et mesurer les coûts de l'assainissement de l'environnement. Par exemple:

- En réponse aux inquiétudes relatives aux implications des coûts à long terme des camps d'entraînement du Département de la Défense (DOD), la GAO des États-Unis a révisé: (1) l'ampleur potentielle du coût de l'assainissement de ces camps dans le respect des lois et règlements applicables, (2) la portée et la fiabilité de l'inventaire du camp d'entraînement du DOD et (3) les méthodologies utilisées pour développer des estimations de coûts.⁴⁷
- Le Bureau de L'Inspecteur Général du Canada a entrepris des révisions de questions d'assainissement de l'environnement. Après que lors d'inspections précédentes, il ait été révélé des informations insatisfaisantes sur les coûts et passifs environnementaux, le Bureau a procédé à une inspection pour évaluer à quel point était adéquate l'information administrative concernant les coûts et passifs environnementaux dont disposaient les départements de surveillance ayant la responsabilité des sites fédéraux pollués. De plus, l'Inspection cherchait (1) à identifier les meilleurs procédés pour l'estimation, la mesure et le rapport interne des coûts et passifs environnementaux; (2) à évaluer à quel point l'information des départements concernant des sites pollués était adéquate pour aider à la



préparation de stratégies et de plans d'action pour un développement durable; et (3) à déterminer la viabilité d'une comptabilité plus complète dans les Comptes Publics du Canada des passifs et contingences environnementaux du gouvernement fédéral à plus long terme.⁴⁸

➤ **Examiner d'autres risques financiers futurs en puissance:** Certaines ISC ont amorcé des travaux visant à recenser et à mesurer d'autres sources possibles de risques financiers futurs.

- Le National Audit Office du Royaume-Uni a fait rapport des risques potentiels posés par les passifs éventuels sur les territoires de dépendances. L'enquête était axée sur les moyens pris par le Foreign-Office pour minimiser le risque de passifs éventuels dont le Royaume-Uni devrait assumer la responsabilité.
- La NAO de la Grande Bretagne a aussi fait état de la contingence et de la gestion des réclamations pour négligence médical. En Grande Bretagne, le Service National de santé est légalement responsable des négligences médicales de ses employés, y compris les médecins des hôpitaux, qui surviennent dans l'exercice de leur profession. Entre autres dans cette révision, la NAO a examiné le nombre, la valeur, le type et les causes des réclamations. La NAO a signalé que la valeur présente nette estimée des règlements en suspens pour des allégations de négligence médicale contre le NHS était de 2,6 milliards de livres sterlings plus un passif estimé à 1,3 milliards de livres additionnels dans des situations où il est possible qu'il y ait eu négligence mais où les réclamations ne sont pas encore parvenues.⁴⁹
- Le GAO des États-Unis s'est penché sur les risques financiers possibles liés aux sociétés de l'État et aux entreprises parrainées par le gouvernement. À cet égard, un rapport en date de 1998 traite des risques financiers possibles découlant des



institutions de services financiers parrainées, en toute ou en partie, par le gouvernement fédéral. Entre autres questions, le rapport a commenté (1) la mesure dans laquelle les institutions précitées sont soumises à des mécanismes de surveillance et à des contrôles; (2) l'autonomie et les pouvoirs des autorités de réglementation de la sécurité et de la qualité, s'il en est, des institutions concernées; (3) les indicateurs généraux des risques éventuels que les institutions susmentionnées représentent pour le gouvernement fédéral, par exemple le montant maximal des pertes théoriques liées à leurs activités de crédit et d'assurance.⁵⁰

- En 2000, le National Audit Office de l'Australie a fait état des pratiques de gestion des risques de change du gouvernement du Commonwealth. La vérification visait (1) à relever le risque de change dans des organismes choisis; (2) à évaluer l'efficacité économique de la gestion du risque de change; (3) à cerner les occasions d'améliorer la gestion du risque de change, y compris à relever les économies possibles au profit du Commonwealth.
- La NAO de Grande Bretagne a procédé à l'examen d'un fonds de pensions qui a été créé quand l'industrie de l'eau a été privatisée. L'examen a analysé les origines du déficit du fonds et les accords pour maintenir les paiements au pensionnés dans le futur.
- La NAO de Grande Bretagne a aussi procédé à des révisions et élaboré un guide concernant les principaux projets de financement privé réalisés conformément à l'Initiative de Financement Privé (PFI). Le guide explique la démarche du Bureau d'Inspection pour évaluer la valeur monétaire des négociations du PFI de manière systématique. Il met l'accent sur les démarches qui ont eu du succès de même qu'il suggère des façons d'éviter les problèmes qui se sont présentés avec certains projets antérieurs.



➤ **Analyser les pressions financières à long terme:**

Certaines ISC ont voulu mieux comprendre les perspectives financières à long terme des gouvernements, ce dont témoigne l'exemple qui suit.

- Depuis 1992, le GAO des États-Unis simule l'interaction du budget fédéral et de l'économie. Le modèle utilisé à cette fin illustre les effets économiques en puissance de différentes formules financières et de l'expansion des régimes de pension et des programmes de services de santé de l'État. Les résultats de la simulation procurent des évaluations qualitatives et non des prévisions précises.

Sources citées

- 1 Polackova, Hana, Government Contingent Liabilities: A Hidden Risk to Fiscal Stability, (1998), [PDF File], URL <http://www.worldbank.org/html/dec/Publications/Workpapers/WPS1900series/wps1989/wps1989.pdf>.
- 2 Ibid
- 3 Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques. *Orientation sur la définition de la dette publique et sa communication*, 1996.
- 4 Polackova, Hana. 1998.
- 5 En ce qui concerne les privatisations, le Groupe de Travail INTOSAI sur l'inspection à la privatisation a élaboré des Règles des Meilleurs Procédés pour l'Inspection de Privatisations et des Règles de l'Inspection de Concessions et Finances Publiques/Privées.
- 6 Polackova, Hana. 1998.
- 7 Polackova, Hana. 1998.
- 8 Irwin, Timothy *et al.*, directeurs. *Dealing with Public Risk in Private Infrastructure*, World Bank, Washington D.C., 1997.
- 9 Brixi, Hana Polackova, Anita Papp et Allen Schick. *Fiscal Risks and the Quality of Fiscal Adjustment in Hungary*. (1999) , [PDF File] URL <http://www.worldbank.org/html/dec/Publications/Workpapers/WPS1900series/wps2176/wps2176.pdf>.; Brixi, Hana Polackova and Schick, Allen, (2002), *Government at Risk*, World Bank, Washington, D.C.
- 10 Brixi, Hana Polackova, Hafez Ghanem et Roumeen Islam. *Fiscal Adjustment and Contingent Liabilities: Case Studies of the Czech Republic and Macedonia*, World Bank, Washington (D.C.). Brixi, Hana, Polackova, *Contingent Government Liabilities: A Fiscal Threat to the Czech Republic?* World Bank, Washington, D.C.
- 11 International Monetary Fund, *«Report on the Observance of the Standard and Codes (ROSC): Czech Republic*
- 12 La Restriction Budgétaire pourrait aussi engendrer des diminutions des ressources budgétaires des organismes régulateurs, ce qui pourrait avoir la conséquence peu souhaitable de créer des risques financiers futurs majeures.
- 13 Muhleisen, Martin et Hamid Faruqee. «Japon: Les finances publiques à l'épreuve du vieillissement de la population», *Finances et Développement*, mars 2001, volume 38, numéro 1.
- 14 Polackova, 1998.



15 Les expositions aux taux de change sont spécialement importantes là où les gouvernements ont des engagements importants en monnaies étrangères ou d'un autre type libellés en devises, comme le sont les dépenses de capital, les programmes de développement d'infrastructure et d'acquisition d'équipement militaire.

16 Le Comité International de Normalisation de la Comptabilité (CINC) a défini un passif comme étant «une obligation actuelle de l'entreprise découlant d'événements futurs et dont le règlement est censé donner lieu à la production par l'entreprise de ressources incarnant des avantages économiques».

17 Selon la définition de la CINC, une éventualité est une condition ou une situation dont l'aboutissement final, soit un gain ou une perte, n'est confirmé que lorsqu'un ou plusieurs événements incertains se réalisent ou non.

18 La CINC ne possède pas de définition officielle des engagements.

19 2001 Financial Report of the United States Government, 2002.

20 Sosin, H. «On the Valuation of Federal Loan Guarantees to Corporations», *Journal of Finance* 35: 1209-21.

21 Foster, Chester et Robert Van Order. «FHA Terminations: A Prelude to Rationale Mortgage Pricing», revue de l'AREUEA, 13: 273-291; Cooperstein, Richard, F.Stevens Redburn, and Harry G. Meyers. «Modeling Mortgage Terminations in Turbulent Times». AREUEA Journal 19:473-94; Kau, J., Donald, Keenan, Walter Muller, and James Epperson. «A Generalized valuation Model for Fixed-Rate Residential Mortgages.» Journal of Money, Credit and Banking 24:3.

22 U.S. General Accounting Office. *Budgeting for Federal Insurance Programs* (GAO/AIMD-97-16, le 30 septembre 1997).

23 Voir Merton, Robert C., «An Analytical Derivation of the Cost of Deposit Insurance and Loan Guarantees: An Application of Modern Options Pricing Theory», *Journal of Banking and Finance*, juin 1997; Alan Marcus, «Corporate Pension Policy and the Value of PBGC Insurance», *Issues in Pension Economics*, Chapitre 3, Z. Bodie, J. Shoven et D. Wise, directeurs, University of Chicago Press, 1987; Pennacchi, George et Christopher Lewis, «The Value of Pension Benefit Guaranty Corporation Insurance», *Journal of Money, Credit and Banking*, 26 : 735-79.

24 Les passifs estimés à 10,4 millions de \$US sont basés sur les bilans financiers de l'exercice du budget 1995 (ce sont les bilans financiers les plus récents qui existaient à la date d'élaboration du budget pour l'exercice de 1997). Les passifs estimés incluent les plans réalisés complètement et les plans en cours de réalisation.

25 *Budget of the United States, Analytical Perspectives*, Fiscal Year 1997.

26 Federal Financial Accounting Standards Advisory Board, «Statement of Federal Financial Accounting Standards No. 5 Accounting for Liabilities of the Federal Government and No.6: Accounting for Property, Plant and Equipment.



27 Polackova, 1998.

28 Fonds Monétaire International. *Code de bonnes pratiques en matière de transparence des finances publiques*. Washington, D.C.: IMF, 2001

29 NZ Budget and Economic and Fiscal Update 2002, chapters 4 and 5.

30 The Australian Department of the Treasury, Statement 9 under Budget Paper No. 1: «Risks to the Budget» within 2002-2003 Budget, URL <http://www.budget.gov.au/index.html>.

31 Swedish National Debt Office, Guarantees, [WWW Document], URL <http://www.rgk.se/guaranteesandcredits.htm>.

32 Brixi, Hana Polackova, Sergei Shatalov, and Leila Zlaoui, «*Managing Fiscal Risk in Bulgaria*» Policy Research Working Paper 2282, World Bank, Washington D.C. 2000

33 Organisation de coopération et de développement économiques. *Enquête sur les évolutions observées en matière budgétaire— dépenses des pays*, 20^{ème} réunion annuelle des Hauts responsables du budget, juin 1999, PUMA/SBO (99)2/ANN2.

34 Pour plus d'information, voir Schick, Allen (2002) «Budgeting for Fiscal Risk, In Brixi, Hana Polackova and Schick, Allen (editors), *Government at Risk: Contingent Liabilities and Fiscal Risk*, The World Bank, Washington, D.C.

35 Brixi, Hana Polackova, Papp, Anita and Schick, Allen, (July 1999) *Fiscal risks and the quality of fiscal adjustment in Hungary* [PDF File] <http://www.worldbank.org/html/dec/Publications/Workpapers/wps2000series/wps2176/wps2176.pdf>. Brixi, Hana Polackova and Schick, Allen (2002), *Government at Risk*, World Bank, Washington, D.C.

36 U.S. General Accounting Office, *Accrual Budgeting: Experiences of Other Nations and Implications for the United States* (GAO/AIMD-00-57, le 18 février 2000).

37 Pour une analyse plus approfondie, voir Schick, Allen, Budgeting for Risk, mars 2000 (besoin de référence complète). « [PDF file]URL<http://www1.worldbank.org/wbiep/decentralization/Courses/China%2006.12.00/Budgeting%20for%20Fiscal%20Risk.pdf>.

38 La matrice Polackova désigne une matrice conçue pour évaluer le risque financier, semblable à celle qui est illustrée à la figure III, conçue par Hana Polackova Brixi de la Banque Mondiale.

39 Brixi, Hana Polackova, Sergei Shatalov et Leslie Zlaoui, *Managing Fiscal Risk in Bulgaria*. [PDF File], URL <http://www.worldbank.bg/data/FiscalBulgaria.pdf>.

40 Schick, Allen (2002). Budgeting for Fiscal Risk, In Brixi, Hana polackova and Schick, Allen (editors), *Government at Risk: Contingent Liabilities and Fiscal Risk*, The World Bank, Washington, D.C.



41 Mody, Ashoka, and Christopher M. Lewis. «The Management of Contingent Liabilities: A Risk Management Framework for National Governments.» In Timothy Irwin and others, eds. *Dealing With Public Risk in Private Infrastructure*. World Bank Latin American and Caribbean Studies. Washington, D.C.: World Bank. 1997.

42 Mody and Lewis (1997) and Government of the Philippines. «New Policy on Guarantees for Private Infrastructure Projects» A Consultative Document.» Manila, 1995.

43 Les ISC devraient assurer que soient respectées les normes de divulgation, spécialement lorsque des prêts et des garanties sont accordés aux autorités locales et aux entreprises de la propriété du gouvernement.

44 Australian National Audit Office, *Audit Report-Commonwealth Guarantees, Indemnities and Letters of Comfort*, rapport de vérification numéro 6, déposé le 12 septembre 1996.

45 U.S. General Accounting Office. *Credit Reform: Greater Effort Needed to Overcome Persistent Cost Estimation Problems*, GAO/AIMD-98-14, Washington, D.C.: March 30, 1998.

46 Bureau du vérificateur général du Canada. *Rapport du vérificateur général de 1992*, chapitre 13, «Le ministère des Finances— Les garanties d'emprunts».

47 United States General Accounting Office, «*Environmental Liabilities: DOD Training Range Cleanup cost Estimates are Likely Understated*» GAO-01-479, Washington, D.C.: April 11, 2001.

48 Auditor General of Canada, «Federal Contaminated Sites: Management Information on Environmental Costs and Liabilities in *1996 Report of the Auditor General of Canada*.

49 National Audit Office, «Handling Clinical Negligence Claims in the United Kingdom: Report by the Comptroller and Auditor General» HC 403 Session 2000-2001: 3 May 2001.

50 U.S. General Accounting Office, *Financial Services Institutions: Information for Assessing the Government's Potential Financial Exposure*, GAO/GGD-98-125, Washington, D.C.: June 15, 1998.

