

Les lourds engagements hors bilan de l'État

Dans certains pays, comme les États-Unis, les engagements retraites sont considérés comme de la dette



Mécomptes publics, François Ecalle

Les débats de politique économique portent surtout sur la dette publique, mais l'État a pris des engagements répertoriés "hors bilan" qui peuvent être aussi lourds de conséquences. Ces engagements hors bilan sont des obligations potentielles à l'égard de tiers dont l'existence ne sera confirmée que par la survenance, ou non, d'événements futurs incertains et hors du contrôle de l'État. Ils sont très hétérogènes : garantie des emprunts contractés par des entreprises, engagements de versement de prestations sociales etc. Leurs modes de valorisation sont aussi très divers : valeur actualisée des pensions dues aux agents en poste

ou en retraite à législation inchangée jusqu'à leur décès pour les engagements de retraite, montant de la subvention votée en loi de finances pour l'année suivante pour les aides aux entreprises.

“Ces engagements hors bilan sont des obligations potentielles à l'égard de tiers dont l'existence ne sera confirmée que par la survenance, ou non, d'événements futurs incertains et hors du contrôle de l'État”

En outre, si les engagements explicites sont désormais presque tous recensés, l'inventaire des engagements implicites est incertain. Par exemple, l'État a une responsabilité d'assureur en dernier ressort en cas de catastrophe nationale dont l'étendue est indéterminée.

La totalisation des engagements hors bilan de l'État figurant en annexe de son compte général n'a donc aucune signification, mais il est intéressant de connaître l'importance de certains d'entre eux.

Le poids des engagements retraites

Les garanties de remboursement de dettes s'élèvent à 320 Mds€ au 31 décembre 2020, dont 100 Mds€ pour les prêts bancaires garantis dans le cadre du plan d'urgence mais aussi, par exemple, 44 Mds€ pour les emprunts de l'Unédic.

La garantie des dépôts des particuliers sur les livrets d'épargne réglementés représente 488 Mds€ et la garantie accordée à BPI France pour l'assurance des crédits à l'exportation 53 Mds€. Le capital callable des banques multilatérales de développement est de 65 Mds€ et celui du mécanisme européen de stabilité, créé pour venir en aide aux pays en difficulté financière, est de 126 Mds€.

“L'engagement d'équilibrer les comptes des régimes spéciaux de retraite des entreprises publiques par des subventions s'élève à 524 Mds€ dont 249 Mds€ pour la SNCF.”

Les engagements de versement de subventions ou de prestations sociales s'élèvent à 119 Mds€ pour le service public de l'énergie (producteurs d'énergies renouvelables surtout), à 77 Mds€ pour les allocations de logements et à 60 Mds€ pour l'allocation aux adultes handicapés.

Le poids des engagements retraites

Les garanties de remboursement de dettes s'élèvent à 320 Mds€ au 31 décembre 2020, dont 100 Mds€ pour les prêts bancaires garantis dans le cadre du plan d'urgence mais aussi, par exemple, 44 Mds€ pour les emprunts de l'Unédic.

La garantie des dépôts des particuliers sur les livrets d'épargne réglementés représente 488 Mds€ et la garantie accordée à BPI France pour l'assurance des crédits à l'exportation 53 Mds€. Le capital callable des banques multilatérales de développement est de 65 Mds€ et celui du mécanisme européen de stabilité, créé pour venir en aide aux pays en difficulté financière, est de 126 Mds€.

"L'engagement d'équilibrer les comptes des régimes spéciaux de retraite des entreprises publiques par des subventions s'élève à 524 Mds€ dont 249 Mds€ pour la SNCF."

Les engagements de versement de subventions ou de prestations sociales s'élèvent à 119 Mds€ pour le service public de l'énergie (producteurs d'énergies renouvelables surtout), à 77 Mds€ pour les allocations de logements et à 60 Mds€ pour l'allocation aux adultes handicapés.

L'engagement d'équilibrer les comptes des régimes spéciaux de retraite des entreprises publiques par des subventions s'élève à 524 Mds€ dont 249 Mds€ pour la SNCF. Le financement des retraites de ses propres agents représente pour l'État un engagement de 2 619 Mds€ (presque autant que la dette publique), qui sera couvert par leurs cotisations salariales pour une très faible part (13 % du montant des pensions en 2020). Dans certains pays comme les États-Unis, ces engagements de retraite sont comptabilisés comme une dette.

Leur montant est toutefois très dépendant du taux d'actualisation retenu, en l'espèce le taux réel des OAT indexées à long terme (soit - 1,2 % fin 2020). Une hausse d'un point de ce taux réduit les engagements de l'État au titre des retraites de ses agents de presque 400 Mds€.