



DOCUMENT DE TRAVAIL

Dialogue sur les politiques sur la gestion des passifs éventuels dans le cadre de l'après COVID-19

Cas du Kenya et du Rwanda

Table des matières

Liste des figures	2
Acronymes et abréviations	2
Remerciements.....	3
Résumé.....	3
1. Introduction	4
2. Analyse de la littérature pertinente.....	6
3. Proposition et méthodologie	9
4. Discussion.....	11
5. Constatations, principaux résultats, et la conclusion relative aux propositions.....	22
Références.....	24
Contactez Cabri.....	25

Liste des figures

Figure 1 : Taux de crédits souverain du Kenya, entre 2013 et 2024.....	5
Figure 2 : Figure 2 : Taux de crédits souverain du Rwanda, entre 2013 et 2024.....	5
Figure 3 : Contexte juridique et institutionnel du Kenya.....	12
Figure 4 : Cadre juridique et institutionnel des PPP au Rwanda	12
Figure 5 : Analyse de sensibilité de la Communauté de l’Afrique de l’Est pour les indicateurs clés de la dette publique au Kenya, 2021	14
Figure 6 : Dette publique du Rwanda en pourcentage du PIB, période 2009–2021	16
Figure 7 : Cadre de risque fiscal du Rwanda, 2020.....	16
Figure 8 : Analyse sectorielle des entreprises publiques	17
Figure 9 : Taux de risque global des entreprises publiques du Rwanda	17
Figure 10 : Entreprises publiques du Rwanda ayant des activités quasi-fiscales (en Milliards de FRw), période 2018–2022....	18
Figure 11 : Garanties publiques du Rwanda à partir de décembre 2022	19
Figure 12 : Classification des entreprises publiques du Rwanda.....	21

Acronymes et abréviations

BAD	Banque africaine de développement
FCCL	Fiscal commitments and contingent liabilities
FMI	Fond monétaire international
FRw	Franc rwandais
GAPS	Gestion de l’actif et du passif souverains
GFP	Gestion des finances publiques
IFRS	Normes internationales d’information financière
MINECOFIN	Ministère des finances et de la planification économique
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
PGPE	Processus de gestion du passif éventuel
PIB	Produit intérieur brut
PPP	Partenariats public-privé

Remerciements

Ce document de discussion a été préparé pour le dialogue politique de CABRI sur la gestion des responsabilités éventuelles dans le secteur post période COVID, tenue le 26 mars 2024, consacrée aux pratiques récentes et en cours dans deux pays d'Afrique de l'Est (Rwanda et Kenya). Le document de discussion a été rédigé par M. Anthony F. Julies, consultant et ancien Directeur général adjoint de la Division de gestion de l'actif et du passif du Trésor national, Afrique du Sud, et révisé par Jim Matsemela du Secrétariat de CABRI.

Résumé

Le rôle du gouvernement dans la gestion de passifs éventuels découle de son mandat constitutionnel, qui consiste à assumer ses responsabilités publiques envers les citoyens du pays. À cet égard, son objectif général est de recourir aux processus de gestion des passifs éventuels d'une manière qui soutienne les priorités nationales et qui soit également bénéfique aux citoyens d'un pays. L'efficacité de ces processus est compromise lorsque les risques liés aux passifs éventuels augmentent de manière insoutenable. De nombreux facteurs peuvent conduire à un tel résultat indésirable, et cela implique généralement des considérations spécifiques à chaque pays. Il peut s'agir d'accords contractuels explicites ou d'obligations morales implicites, comme les catastrophes naturelles. La gestion efficace des passifs éventuels au niveau national est donc une responsabilité principale de tous les gouvernements.

La raison acceptée pour laquelle les gouvernements souscrivent à des passifs éventuels repose sur des arguments relatifs à la nécessité de corriger les défaillances du marché. D'autres arguments sont invoqués pour justifier la prise de risques par le biais des passifs éventuels, notamment la redistribution des revenus et la compétitivité internationale. À cet égard, l'OCDE indique que les garanties souveraines constituent la catégorie de passifs éventuels dont s'occupent principalement les bureaux de gestion de la dette (Ülgentürk, 2017). En guise d'avertissement, le rapport indique qu'avec l'émission d'une garantie gouvernementale en faveur d'une entreprise publique, l'État s'engage à honorer la dette ou d'autres obligations de ces entités si elles ne sont pas en mesure d'honorer leurs obligations contractuelles.



1

Introduction

Les passifs éventuels, tels que les garanties gouvernementales, la dette des entreprises publiques et les garanties de risque des partenariats public-privé (PPP), sont gérés principalement par les organismes de gestion de la dette des gouvernements respectifs des pays concernés. Dans les pays où ce n'est pas le cas, les processus de gestion des passifs éventuels, y compris le suivi de l'exposition aux risques dans ces pays, relèvent, conjointement ou collectivement, de la responsabilité de l'unité PPP, du bureau national du budget ou du bureau du comptable général.

Les pays de la région apprécient généralement les avantages associés à des processus solides de gestion des passifs éventuels. Il s'agit notamment de l'accès au financement, de l'augmentation du capital des entreprises publiques, de la réduction des coûts des projets, de l'amélioration des performances des entreprises publiques, du financement des projets de développement, du soutien au lancement de projets de développement, de la réduction des besoins de recapitalisation des entreprises publiques, de l'amélioration de l'investissement et du développement des infrastructures publiques et de la préférence pour les prêts directs par rapport au financement public.

Il est généralement admis que l'apparition de la pandémie de COVID-19 en 2020 a augmenté l'exposition au risque et les probabilités de défaillance dans la région africaine en général et en Afrique de l'Est en particulier, en ce qui concerne l'utilisation des passifs éventuels des gouvernements. Toutefois, il est également admis que l'efficacité des processus de gestion du passif éventuel avant l'apparition de la COVID-19 était déjà médiocre.

L'efficacité du processus de gestion des passifs éventuels se caractérise par le non-respect des directives publiées, des rapports ad hoc et un suivi tardif, des inadéquations entre les attentes du gouvernement et celles des entreprises publiques lors de l'émission de garanties publiques, et l'absence de centralisation de ces processus. En conséquence, les procédures documentées faisaient déjà généralement défaut avant l'apparition de la pandémie, ce qui a contribué à un suivi et à une gestion des risques médiocres.

Ce document de travail examine les expériences du Kenya et du Rwanda, deux pays d'Afrique de l'Est, en matière de processus de gestion du passif éventuel. Les notations de crédit souverain de l'agence de notation de crédit de Moody's montrent la tendance suivante pour le Kenya et le Rwanda, respectivement (voir les figures 1 et 2 au verso).

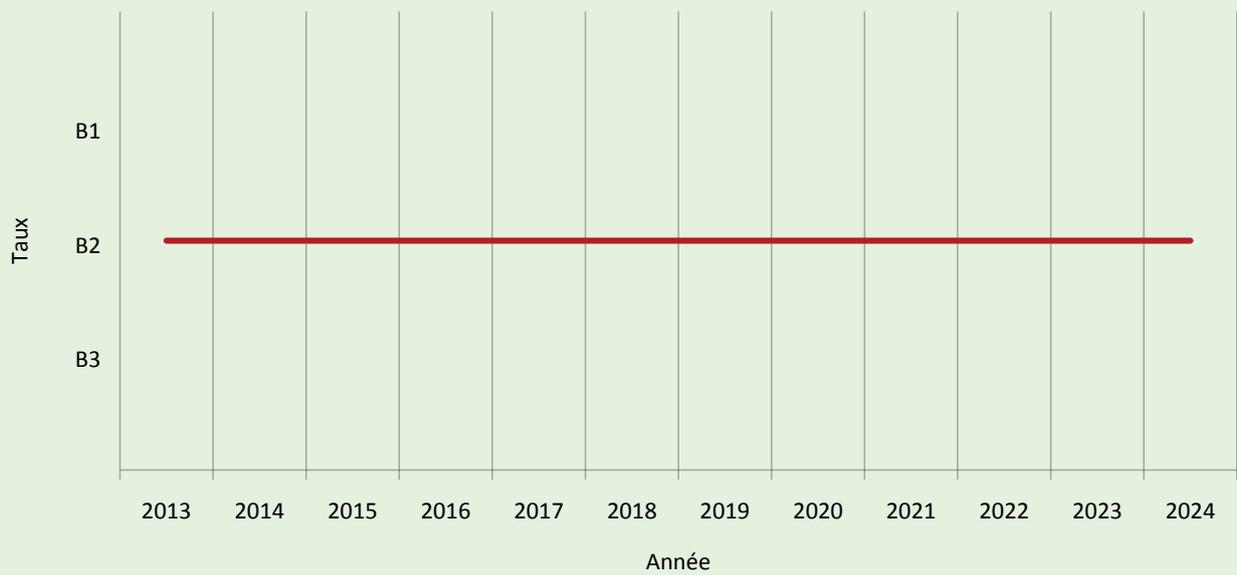
Les pays de la région apprécient généralement les avantages associés à des processus solides de gestion des passifs éventuels.

Figure 1 : Taux de crédits souverain du Kenya, entre 2013 et 2024



Source : Moody's (2023)

Figure 2 : Taux de crédits souverain du Rwanda, entre 2013 et 2024



Source : Moody's (2023)

2

Analyse de la littérature pertinente

Objectif 1

Le cadre juridique qui sous-tend le pouvoir d'émettre des garanties d'emprunt du gouvernement et d'autres passifs éventuels.

Selon un rapport de CABRI, des « cadres réglementaires solides » sont nécessaires pour mettre en place des dispositions institutionnelles et des processus opérationnels appropriés, en particulier des opérations de gestion du risque de crédit (CABRI, 2018). Les directives de l'OCDE (2015) proposent des recommandations sur la manière dont les États africains peuvent institutionnaliser divers cadres et processus politiques concernant les pratiques de gouvernance d'entreprise, y compris les activités liées aux relations, aux mandats, aux structures de rapport, à la normalisation des informations et aux politiques de divulgation.

La littérature sur la réforme de l'administration publique (Caiden, 2017) identifie les objectifs clés suivants :

1. Concilier les nombreux intérêts concurrents et conflictuels des sociétés modernes,
2. Réaliser une transformation socio-économique dans la poursuite d'un objectif conscient, et
3. Appliquer la loi de manière détaillée et systématique dans le processus d'identification, de collecte et d'analyse des données pertinentes pour une prise de décision publique efficace.

Dans le contexte des processus de gestion du passif éventuel du secteur public, Bailey (2004, p. 283) définit les finances publiques comme suit :

« Toute recette ou dépense qui transite par les budgets de l'État traduit une relation constitutionnelle pluridisciplinaire entre l'État et ses citoyens, dominée par la philosophie politique en vigueur dans ce pays. Ses objectifs sont l'équité, l'efficacité, l'économie et l'efficacité dans la poursuite de la croissance économique, de la manière dont le revenu national et la richesse sont distribués et dont le niveau de vie de la société est affecté ».

L'investissement dans les infrastructures publiques en Afrique étant une priorité absolue, les processus de gestion du passif éventuel soutenus par des organismes de contrôle et de réglementation nationaux et internationaux peuvent

contribuer à réduire le taux d'échec généralement associé à ces projets. Cet objectif peut être atteint en favorisant la transparence et la divulgation de l'information aux parties prenantes concernées, notamment les ministères des finances, les parlements, les organismes de la société civile, les investisseurs, les agences de notation de crédit et les autres autorités de régulation compétentes.

Objectif 2

Cadre politique (stratégique) général du gouvernement pour émettre des garanties de prêt, des rétrocessions ou d'autres passifs éventuels.

Un article Bova et al. (2016) met en évidence les coûts budgétaires des garanties gouvernementales associées aux projets d'infrastructure publique comme une source majeure de détresse budgétaire. Les coûts pour le fisc peuvent représenter entre 6 et 40 % du produit intérieur brut (PIB). Un article de Leonard et Grovogui (2017) affirme qu'une meilleure compréhension des industries du secteur de l'énergie est nécessaire, en particulier si l'on considère les allégations de réduction de la pauvreté faites au sujet des projets dans le secteur des industries extractives. Les projets d'infrastructure dans le secteur de l'énergie impliquent de multiples processus granulaires d'activités diverses, notamment politiques, sociales et économiques, qui ont un impact direct sur les sociétés. Palei (2015) a conclu que la compétitivité nationale d'un pays est fonction de son niveau de développement institutionnel. Les autres facteurs comprennent, entre autres, les investissements dans les infrastructures, l'environnement macroéconomique, la taille du marché et l'état de préparation technologique.

Objectif 3

Tarification du risque de crédit (commissions de garantie basées sur le risque) lors de l'émission de garanties de prêt et cadre d'évaluation du risque de crédit (tactique) pour la gestion de l'exposition aux garanties de prêt au cours de la période post-COVID.

Un article de Liu et al. (2016) soutient le point de vue selon lequel les passifs éventuels et les garanties gouvernementales accordées aux entités publiques entraînent souvent des coûts importants pour l'État. Il affirme que, bien que les coûts d'emprunt des entreprises publiques soutenues par l'État

tendent à être inférieurs à ceux des autres entreprises, ils soulèvent des problèmes *d'aléa moral* pour le gouvernement. Il convient donc *d'être plus vigilant* et d'adopter des stratégies d'atténuation des risques plus efficaces. La littérature suggère que les décisions des gouvernements de souscrire à des passifs éventuels dans le but de corriger une défaillance du marché, par opposition à une subvention, ont intérêt à transférer le coût d'une telle obligation au bénéficiaire de l'émission de ces instruments.

Selon Shi et al. (2018), les politiques de subventions publiques, comme les garanties publiques, peuvent améliorer l'efficacité de la réalisation des projets lorsque les gouvernements interviennent pour accroître et réaliser les avantages sociétaux attendus des investissements dans les infrastructures publiques. Il est donc possible d'améliorer l'efficacité des projets d'infrastructure en élaborant une *politique intégrée de gestion des garanties souveraines* qui combine des garanties de performance et des subventions publiques. Basu (2014) affirme qu'une structure de garantie bien calibrée peut réduire le taux d'échec des projets d'infrastructure, en soutenant à la fois la prudence budgétaire et la croissance économique.

Objectif 4

Gérer les risques liés aux garanties de prêts avec les autres obligations directes de l'État (prêts/obligations).

Selon Togo (2007), l'approche de la gestion de l'actif et du passif souverains (GAPS) pour la gestion du risque budgétaire repose sur une base théorique solide. Elle adopte une vision plus large de la gestion du risque souverain, au-delà de la gestion de la dette publique et des passifs éventuels, et inclut la gestion des actifs et autres passifs de l'État. En tant qu'actif de l'État, l'actionnaire est mandaté pour mettre en œuvre des mesures qui améliorent la valeur actionnariale des entreprises publiques. Cela nécessite une approche du traitement des garanties souveraines qui vise à améliorer l'efficacité et l'efficacité de l'atténuation des risques du portefeuille de garanties souveraines. Une analyse du risque souverain implique une évaluation conjointe du passif, comme les garanties souveraines, et de l'actif, comme les investissements dans les entreprises publiques et les projets d'infrastructure publique, de différents côtés du bilan de l'État.

Selon Curry et Velandia (2000), un cadre GAPS permet une large analyse de la nature des actifs et des passifs de l'État dans le but de réduire le risque budgétaire pour le fisc. Pour ce faire, on s'efforce de faire correspondre les caractéristiques du risque financier du portefeuille d'actifs et de passifs de l'État (approche GAPS), fournissant ainsi un cadre dans lequel sont analysés les différents arbitrages entre les coûts et les risques des sous-portefeuilles (approche de portefeuille).

Objectif 5

Cadre institutionnel (organisationnel) pour l'approbation des garanties de prêt et autres demandes d'emprunt.

La littérature sur la comptabilité, l'information et le suivi des passifs éventuels plaide fortement en faveur d'un accès ouvert à toutes les informations pertinentes par toutes les parties prenantes concernées et à tout moment, afin d'atténuer efficacement ces risques budgétaires. La symétrie de l'information relative à la gestion du passif éventuel est nécessaire compte tenu de la conclusion de Klimczak (2017). En d'autres termes, l'application d'une norme comptable commune à tous les pays *ne garantit pas* que les obligations des entités publiques en matière de conformité aux normes internationales d'information financière (IFRS) sur les « provisions » soient présentées de la même manière dans les états financiers des différents pays. Pour ce faire, il est nécessaire d'adopter une approche intégrée de la gestion des garanties souveraines pour les investissements des entreprises publiques dans les infrastructures.

La première ligne de défense contre les risques budgétaires posés par la plupart des passifs éventuels (des gouvernements infranationaux, des entreprises publiques ou du système bancaire) est un cadre réglementaire solide. Les deux piliers fondamentaux d'un cadre institutionnel/organisationnel pour la gestion du risque budgétaire provenant de ces sources sont les suivants : la réglementation *ex ante*, qui implique des contrôles ex ante sur le comportement des institutions (tels que des limites sur les emprunts, les déficits, la prise de risque) et le suivi de leurs positions fiscales/financières par une institution centrale ; et des mécanismes d'insolvabilité *ex post*, qui aideraient à faire respecter des contraintes budgétaires strictes et créeraient des attentes claires sur le partage des risques ex post, atténuant ainsi l'aléa moral associé à l'attente d'un éventuel renflouement de ces institutions.

Objectif 6

Les pratiques des pays en matière de gestion des passifs éventuels dans le cadre des risques budgétaires.

Le traitement inapproprié des passifs éventuels masque la véritable situation budgétaire des gouvernements. C'est pourquoi les passifs éventuels, et les garanties souveraines en particulier, doivent être placés à côté d'autres risques souverains découlant à la fois des actifs et des passifs budgétaires. Polackova (1999) suggère qu'une gestion efficace des risques dans le doit inclure tous les types de risques susceptibles d'avoir un impact sur le budget national. Pour l'essentiel, ces risques découlent :

- de la structure des recettes, des actifs et des passifs directs et éventuels de l'État ;
- des politiques budgétaires et de la nature de leur mise en œuvre ; et,
- d'autres variables exogènes telles que les catastrophes et les fluctuations des prix des produits de base.

Storkey (2004), sur la gestion de la dette souveraine, présente un cadre conceptuel du bilan souverain comprenant les actifs et les passifs financiers du gouvernement. Une approche conceptuelle du bilan souverain est une approche plus intuitive et pratique de ce qui devrait être inclus dans un bilan souverain. Une telle approche est plus simple qu'une approche analytique des cadres GAPS et n'est pas courante dans de nombreux pays car elle nécessite l'accès à des données détaillées du bilan de l'État.

L'examen du bilan de l'État vise à permettre aux gouvernements de déterminer si les caractéristiques financières associées à ses actifs donnent des indications utiles sur la manière dont il gère les coûts et les risques liés à ses passifs. Par exemple, si les recettes fiscales (actif) sont principalement libellées en monnaie locale, l'approche GAPS exige que les dépenses fiscales (passif) soient principalement libellées en monnaie locale. En essayant de trouver une synergie entre les caractéristiques financières des actifs et des passifs financiers de l'État, le budget est essentiellement protégé, dans une certaine mesure, contre des événements ou des développements économiques et non économiques défavorables.

3

Proposition et méthodologie

Les informations recueillies sur l'efficacité des processus de gestion du passif éventuel en Afrique de l'Est et en Afrique australe soutiennent la proposition suivante, qui pourrait être pertinente pour les gouvernements du Kenya et du Rwanda :

Proposition

« L'absence d'une unité indépendante et spécialisée ou d'une fonction, traditionnellement une fonction de middle-office, au sein du ministère des Finances, pour identifier, évaluer et atténuer toute menace ou incertitude liée aux processus de gestion des passifs éventuels, se traduira par une mauvaise prestation de services socio-économiques aux citoyens ».

Cette proposition est étayée par les conclusions suivantes, tirées des informations recueillies sur les processus de gestion du passif éventuel en Afrique de l'Est et en Afrique australe.

- Les processus et systèmes de gestion des passifs éventuels sont faibles et inefficaces en raison de l'insuffisance des données ou d'une prise en compte insuffisante de l'éventail des risques. La qualité des rapports trimestriels et annuels sur l'exposition au risque de passif éventuel est donc considérée comme moyenne. Le processus de gestion des passifs éventuels recueille des données sur les stocks plutôt que sur les flux.
- Les mécanismes d'atténuation des risques budgétaires et fiscaux sont inadéquats. Les informations recueillies suggèrent que les processus existants de gestion des passifs éventuels dans certains pays d'Afrique de l'Est et d'Afrique australe ne permettent pas de calculer les probabilités de défaillance en matière de gestion des risques.

- Les processus d'atténuation des risques budgétaires ne concernent généralement que la planification des liquidations institutionnelles, des risques de refinancement, des risques financiers, de l'augmentation des obligations de service de la dette et de l'aléa moral.
- Mauvaises relations avec les parties prenantes. Il s'agit notamment de i) l'intégration insuffisante des processus de gestion des passifs éventuels dans le processus budgétaire annuel à des fins d'allocation des ressources ; ii) l'absence d'états annuels d'exposition aux risques liés à la gestion des passifs éventuels dans le cadre du budget annuel ; et iii) la divulgation incohérente des expositions aux risques liés à la gestion des passifs éventuels devant les parlements et sur les sites web des départements ministériels.
- Faible mise en œuvre des processus de gestion des passifs éventuels convenus, en dépit de lois et de directives solides. Sur une note positive, les informations recueillies suggèrent que les lois et directives pertinentes sont adéquates et que les processus de gestion des passifs éventuels sont bien soutenus par les gouvernements de la région. Par conséquent, les efforts de renforcement des capacités visant à améliorer l'efficacité des processus de gestion des passifs éventuels doivent être prioritaires. Les domaines d'intervention spécifiques comprennent le suivi et l'évaluation, l'identification des risques, la mesure des risques et la planification de l'atténuation, l'élaboration de rapports et la divulgation d'informations, la gestion des contrats, l'audit, l'élaboration d'un cadre juridique et institutionnel.

Les processus et systèmes de gestion des passifs éventuels sont faibles et inefficaces en raison de l'insuffisance des données ou d'une prise en compte insuffisante de l'éventail des risques.

Méthodologie

La *capacité d'exécution* permettant d'évaluer l'efficacité des processus de gestion du passif éventuel au Kenya et au Rwanda, après la COVID 19, est examinée à trois niveaux, à savoir le *niveau organisationnel*, le *niveau de l'équipe* et le *niveau individuel*.

Au niveau organisationnel, la question est de savoir si les processus de gestion du passif éventuel sont en adéquation avec la réalisation des objectifs de l'organisation. À cet égard, les questions institutionnelles liées à la « clarté » et à l'« *engagement* » alimentent le document de travail. En ce qui concerne la « clarté », la question suivante a été posée : « Les objectifs associés aux processus de gestion des passifs éventuels sont-ils connus ? » En ce qui concerne l'« *engagement* », la question suivante a été posée : « Les objectifs liés à l'exposition de l'État à des risques éventuels sont-ils acceptés ? »

Au niveau de l'équipe, la question est de savoir dans quelle mesure les processus de gestion du passif éventuel permettent de réaliser efficacement les objectifs de l'unité, de la fonction ou du groupe de travail. À cet égard, les questions institutionnelles liées à la « traduction en action » et à l'« *habilitation* » alimentent le document de travail. En ce qui concerne la « Traduction en action », la question suivante a été posée : Sait-on ce qu'il faut faire pour atteindre les objectifs concernant les processus de gestion du passif éventuel des pouvoirs publics ? En ce qui concerne l'« *habilitation* », la question suivante a été posée : Les barrières nécessaires associées aux passifs éventuels et aux défis de l'après COVID-19 ont-elles été levées ?

Au niveau individuel, la question est de savoir dans quelle mesure les agents publics font preuve de disciplines nécessaires à l'exécution efficace des processus de gestion des passifs éventuels. À cet égard, les questions institutionnelles liées à la « synergie » et à la « responsabilité » alimentent le document de travail. En ce qui concerne la « synergie », la question suivante a été posée : « Les fonctionnaires collaborent-ils pour trouver de meilleurs moyens d'atteindre les objectifs liés aux processus de gestion du passif éventuel ? » En ce qui concerne « la responsabilité », la question suivante a été posée : Les fonctionnaires se rendent-ils mutuellement compte de leurs engagements individuels concernant les processus de gestion du passif éventuel et des responsabilités de l'État ?

En outre, le document de travail sur l'efficacité des processus de gestion du passif éventuel (PGPE) au Kenya et au Rwanda s'appuie sur huit (8) facteurs d'un système efficace de gestion des risques à l'échelle de l'entreprise, à savoir :

Facteur 1 : Compétence en matière de gestion des risques dans le cadre des PGPE ;

Facteur 2 : Culture et supervision des PGPE par le conseil d'administration ou le comité ;

Facteur 3 : Suivi périodique des PGPE ;

Facteur 4 : Suivi continu des PGPE ;

Facteur 5 : Fonctionnement quotidien (évaluation) des PGPE ;

Facteur 6 : Stratégie de gestion des risques en relation avec les PGPE;

Facteur 7 : Appropriation des risques des PGPE ; et,

Facteur 8 : Appropriation de la prise de décision dans les PGPE.



4

Discussion

Objectif 1

Le cadre juridique qui sous-tend le pouvoir d'émettre des garanties d'emprunt du gouvernement et d'autres passifs éventuels.

Cette section du document de travail porte sur la question de « *engagement* » au « niveau organisationnel », c'est-à-dire sur la question de savoir si les processus de gestion du passif éventuel (PGPE) sont en phase avec la réalisation des objectifs de l'organisation. Du *point de vue de la gestion des risques à l'échelle de l'entreprise publique*, l'objectif 1 est lié au « *facteur 2* » (c'est-à-dire la Culture et la supervision des PGPE par le conseil d'administration ou le comité). Les principaux succès et défis sont décrits dans la mise en œuvre du cadre juridique qui sous-tend l'émission de garanties de prêt du gouvernement et d'autres passifs éventuels.

PGPE au Kenya

Le cadre juridique des PGPE au Kenya est constitué de la Constitution du Kenya de 2010, de la loi sur la gestion des finances publiques de 2012, des règlements sur la gestion des finances publiques de 2015, de la politique de la dette publique et de l'emprunt et de la loi sur les partenariats public-privé de 2013. En vertu de l'article 214 (2) de la Constitution, la dette publique est définie comme comprenant toutes les obligations financières liées aux prêts ou garanties et aux titres émis ou garantis par le gouvernement national. L'article 213 (1) de la Constitution charge le Parlement de prescrire les conditions dans lesquelles le gouvernement national peut garantir des prêts.

L'expérience de la gestion du passif éventuel au Kenya est mieux appréciée lorsqu'elle est considérée dans le contexte du programme des « quatre grands défis » du gouvernement (Gouvernement du Kenya, s.d.) ainsi que des interventions et des plans de développement des infrastructures du pays. Les « *quatre grands défis* » sont un plan directeur du gouvernement et sont en phase avec la « *Vision 2030* » du pays. L'objectif est de relever les défis les plus urgents qui affectent l'économie kenyane, notamment le chômage, les soins de santé, le logement et la croissance économique.

Les dispositions institutionnelles et l'autorité légale chargée de l'émission et de la gestion des risques budgétaires émanant des passifs éventuels de l'État et des PPP au Kenya sont solides.

Conformément à la loi sur les PPP de 2013, le secrétaire du cabinet peut, en consultation avec le bureau de gestion de la dette et le comité, émettre une garantie, entreprendre ou conclure des lettres de confort contraignantes en rapport avec un projet. À cet égard, les lois, les politiques et les actes du Parlement contiennent des dispositions adéquates pour l'émission de garanties du gouvernement.

Le cadre juridique qui sous-tend la délivrance des les garanties de prêts et autres passifs éventuels au Kenya sont visant à atteindre trois objectifs, comme indiqué précédemment dans la section revue de la littérature. Selon Caiden (2017), le public l'administration implique une application détaillée et systématique de la loi. Les éléments clés de cette analyse sont l'identification des données et la collecte, dans le but d'éclairer une prise de décision efficace au sein du gouvernement. Des précisions supplémentaires concernant ce défi est présenté dans les sections suivantes de ce document de discussion.

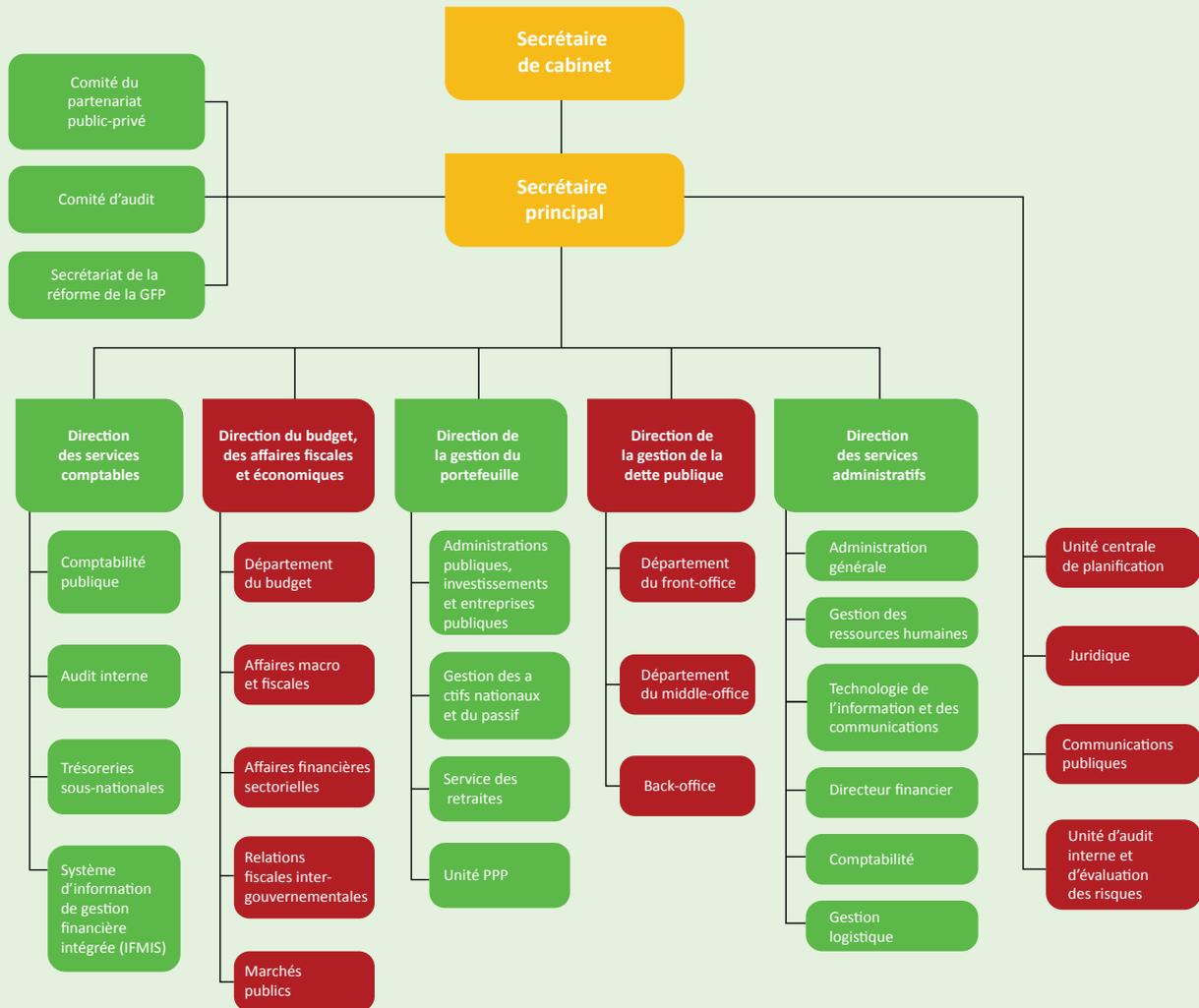
PGPE au Rwanda

Selon les notations de crédit de Moody's (2023), le Rwanda dispose d'institutions efficaces et de politiques crédibles qui devraient ancrer le profil de crédit du gouvernement en réponse aux chocs.

La déclaration de risque budgétaire 2023/24 est la quatrième déclaration du Rwanda élaborée par le ministère des finances et de la planification économique (MINECOFIN, 2023). Elle témoigne de l'*engagement* du gouvernement rwandais à respecter les accords internationaux conclus avec le FMI et la Banque mondiale, ainsi que les exigences de l'Union monétaire de la Communauté de l'Afrique de l'Est.

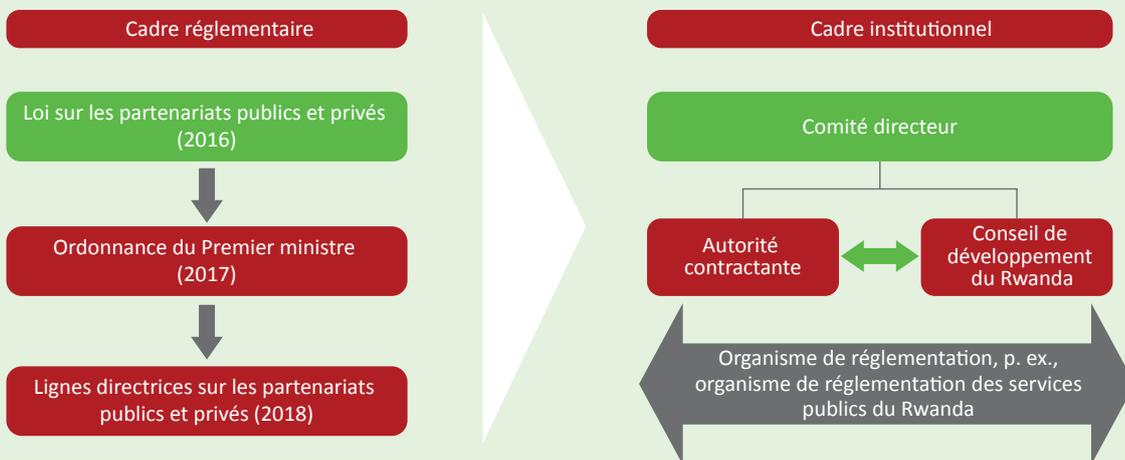
Les passifs éventuels, environ 6,1 % du PIB, représentent les coûts budgétaires potentiels liés aux risques budgétaires des PPP existants, ainsi que l'incidence possible d'une crise financière. Les passifs éventuels associés aux accords d'achat d'électricité (AAE) sont les plus courants au Rwanda. Ils comprennent la conception, la construction, le financement, l'exploitation et l'entretien de nouvelles centrales électriques. Le cadre juridique du Rwanda pour les PPP comprend les contrats de construction, d'exploitation et de transfert (BOT), les contrats de construction, d'exploitation et de propriété (BOO), les contrats de gestion et les contrats de location, d'exploitation et de développement (LOD).

Figure 3 : Contexte juridique et institutionnel du Kenya



Source : Wafula (2020)

Figure 4 : Cadre juridique et institutionnel des PPP au Rwanda



Source: MINECOFIN (2023)

Selon les notations de crédit de Moody's (2023), des institutions efficaces et des politiques crédibles, comme le démontre la gestion par le gouvernement des chocs successifs, ont préservé et continueront à soutenir les mesures budgétaires et d'endettement et le modèle de croissance économique du Rwanda. Et ce, malgré les risques de dégradation liés aux événements climatiques. Les notes des indicateurs mondiaux de gouvernance restent sur une tendance à l'amélioration progressive, de même que la note de l'évaluation de la politique et des institutions nationales de la Banque mondiale, qui est la meilleure d'Afrique.

La mise en œuvre d'un cadre juridique et institutionnel pour la gestion des passifs éventuels, et en particulier ceux liés aux PPP au Rwanda, est considérée comme un succès clé dans la stratégie du gouvernement pour atténuer les risques budgétaires. Il comprend un comité de pilotage de haut niveau, coprésidé par le ministre des finances et le directeur général de la Banque de développement du Rwanda (RDB). Il est toutefois important, pour un comité de cette nature, que les activités suivantes soient entreprises :

- Développer des critères objectifs pour l'émission de garanties ;
- Apprécier la nature inévitable et irréaliste de ne pas prendre de passifs éventuels ;
- Décider si le risque de passifs éventuels est mieux géré dans le secteur public ou privé ;
- Lier les règles qui restreignent les emprunts des gouvernements infranationaux uniquement aux investissements à long terme ; et,
- Placer des limites sur les variables budgétaires clés telles que le déficit global ou primaire, les ratios du service de la dette, et/ou les plafonds sur les garanties.

Si la création d'un comité de pilotage de haut niveau est un pas dans la bonne direction, les informations recueillies ne permettent pas de savoir si toutes les activités sont effectivement prises en compte par un tel comité, chargé de gérer les passifs éventuels liés aux PPP. À cet égard, il pourrait s'agir d'un défi à relever. Selon un rapport de la Banque mondiale (Razlog et al., 2020), les législateurs nationaux constituent l'autorité ultime en ce qui concerne les décisions d'émettre des garanties publiques. Le rapport reconnaît que les processus de gestion des garanties souveraines sont faibles dans de nombreux pays et plaide pour que les décisions des gouvernements soient fondées sur une analyse rigoureuse des coûts et avantages sociaux. Le rapport indique qu'une telle analyse doit impliquer un processus soigneusement conçu par lequel les ministères des finances appliquent les expériences tirées de l'utilisation et de l'émission de garanties publiques, étant idéalement situés pour recueillir des informations pertinentes sur l'exposition au risque budgétaire. À cet égard, la mesure dans laquelle les gouvernements peuvent entreprendre une analyse rigoureuse des coûts et des bénéfices dépend de la capacité institutionnelle et organisationnelle à gérer les risques budgétaires associés aux passifs éventuels, y compris la tarification appropriée du risque de crédit lié aux passifs éventuels.

Objectif 2

Cadre politique (stratégique) général du gouvernement pour émettre des garanties de prêt, des rétrocessions ou d'autres passifs éventuels.

Cette section du document de travail porte sur la question de la « clarté » au « niveau organisationnel » et la question est posée de savoir s'il existe une adhésion aux objectifs liés aux PGPE et aux risques encourus par l'État. Du point de vue de la gestion des risques à l'échelle de l'entreprise publique, l'objectif 2 est lié au « facteur 2 » (c'est-à-dire la culture et la supervision des PGPE par le conseil d'administration ou le comité) et au « facteur 6 » (c'est-à-dire la stratégie de gestion des risques en relation avec les PGPE).

La discussion porte sur les objectifs politiques généraux du gouvernement en matière d'émission de garanties de prêt en termes de réalisation d'objectifs de développement. Elle explore les pratiques au Kenya et au Rwanda concernant la rétrocession par le gouvernement à des entités infranationales (c'est-à-dire des agences gouvernementales) et examine si ces instruments sont utilisés comme alternative ou parallèlement à l'émission de garanties, y compris les raisons de le faire. Les passifs éventuels étant généralement associés aux investissements dans les infrastructures publiques, en particulier dans la période post-Covid-19, Yang et al. (2010) soutiennent que ces projets constituent un instrument fiscal anticyclique utile, capable de promouvoir la croissance économique, à condition que ces projets soient productifs.

PGPE au Kenya

Parmi les considérations importantes à prendre en compte lors de l'élaboration et de l'examen des objectifs politiques généraux des gouvernements en matière de gestion des processus de passif éventuel, en particulier dans la période post-COVID-19, figurent notamment la relation étroite entre la gestion du passif éventuel et les projets d'infrastructures publiques, l'impact social des investissements dans les infrastructures publiques, en particulier dans le secteur de l'énergie, et la relation positive importante entre les investissements dans les infrastructures publiques et la croissance économique.

À cet égard, pour atténuer les perceptions négatives généralement associées au fait que les projets d'infrastructure publique sont synonymes de gaspillage, de corruption et de mauvaise gestion, des mécanismes juridiques formels et des cadres institutionnels administratifs doivent être établis et mis en œuvre, afin d'attirer les capitaux privés indispensables au financement des projets d'infrastructure publique. Selon le document de stratégie pays de la Banque africaine de développement pour le Kenya (BAD, 2019), le cadre politique général du gouvernement sur les investissements dans les infrastructures publiques comprend des objectifs sur l'accès universel à l'électricité grâce à la production d'électricité à partir de sources géothermiques, hydroélectriques, éoliennes et solaires, la construction de lignes de transmission nationales et régionales avec la construction de réseaux de distribution et le raccordement des clients.

Dans le secteur des transports, les plans d'infrastructure du gouvernement visent à relier les marchés urbains, ruraux et régionaux afin d'améliorer la productivité globale en encourageant la fabrication de produits à « haute valeur ajoutée » et en améliorant la situation des ménages en matière de bien-être. Dans le secteur de l'eau et de l'assainissement, les projets visent à accroître l'approvisionnement en eau et l'assainissement pour les usages industriels, la consommation des ménages et l'irrigation. À cet égard, le gouvernement prévoit d'améliorer l'accès à l'eau courante gérée en toute sécurité et l'accès aux services d'assainissement. Il s'agit de la construction de barrages polyvalents, de la réhabilitation et de la restauration de cours d'eau, ainsi que de programmes d'urbanisme et d'assainissement.

À la suite de la COVID-19, les besoins de financement du gouvernement ont augmenté de manière substantielle en raison de l'accroissement de la dette par rapport au PIB. Le plan de relance annoncé en mai 2020, qui prévoit des paiements massifs et continus, en tant que mesures de sécurité sociale pour les personnes âgées et vulnérables, a contribué de manière significative à cette hausse. La principale source de risque de passif éventuel émane des entreprises publiques, qui nécessitent des renflouements pour, entre autres, faire face aux paiements d'intérêts liés aux garanties de prêts accordées aux entreprises publiques.

Les informations recueillies pour ce document de travail suggèrent que le gouvernement du Kenya dispose de plans clairs de développement de l'infrastructure publique, à la fois de nature sociale et économique. Les projets d'infrastructure sociale sont financés sur le budget de l'État, tandis que les projets d'infrastructure économique publique sont financés par les entreprises publiques, avec des garanties de l'État, le cas échéant. La pratique du gouvernement kenyan consistant à émettre des titres pour les rétrocéder aux agences gouvernementales (entreprises publiques) afin d'obtenir des prêts à des taux plus favorables n'est pas courante. Ce sont plutôt des garanties gouvernementales qui sont émises en faveur des entreprises publiques pour soutenir leurs investissements dans les infrastructures publiques.

Dans le cadre de cette approche, le gouvernement du Kenya utilise l'émission de garanties souveraines pour atteindre les objectifs de développement socio-économique du pays. Étant donné qu'il s'agit d'une caractéristique positive du PGPE au Kenya, divers rapports sur la compétitivité mondiale montrent que le Kenya est mal classé dans les domaines de « l'environnement favorable » et du « capital humain ». Selon le rapport 2019 sur la compétitivité mondiale (Schwab, 2019), la compétitivité dans le secteur des infrastructures se classe au 110e rang sur 141 pays. Cela suggère qu'un PGPE efficace après la pandémie de COVID-19 doit cibler les efforts visant à améliorer les capacités des ressources humaines en matière de gestion du risque budgétaire.

Figure 5 : Analyse de sensibilité de la Communauté de l'Afrique de l'Est pour les indicateurs clés de la dette publique au Kenya, 2021

	Burundi	Kenya	Rwanda	Tanzanie
VA du ratio dette au PIB				
Référence	17	36	18	33
A. Scénarios alternatifs				
A1. Croissance du PIB réel de 2,0 % chaque année	29	56	33	48
A2. Les taux d'intérêt sur la dette intérieure sont supérieurs de 350 points de base	19	41	19	35
A3. Les taux d'intérêt sur la dette extérieure sont supérieurs de 200 points de base	18	38	21	37
A4. Le taux de change subit une dépréciation de plus de 4 % par an.	20	38	23	38
A5. A1-A4 fusionnés	39	71	44	65
Ratio dette/PIB				
Référence	19	41	28	44
A. Scénarios alternatifs				
A1. Croissance du PIB réel de 2,0 % chaque année	32	62	44	61
A2. Les taux d'intérêt sur la dette intérieure sont supérieurs de 350 points de base	22	46	29	47
A3. Les taux d'intérêt sur la dette extérieure sont supérieurs de 200 points de base	21	43	31	48
A4. Le taux de change subit une dépréciation de plus de 4 % par an	23	46	38	54
A5. A1-A4 fusionnés	44	79	60	83
Hypothèses de référence : moyennes pour la période allant de 2015 à 2021				
Croissance réelle	5.3	6.9	7.4	7.0
Taux d'intérêt sur la dette intérieure	7.3	9.1	0.5	7.0
Taux d'intérêt sur la dette extérieure	1.1	2.4	2.0	2.2
Dépréciation annuelle nominale (+)	2.5	0.3	3.0	2.7

Source : Calculs des autorités nationales et du personnel du FMI

PGPE au Rwanda

Le gouvernement du Rwanda s'est engagé à atteindre ses principaux objectifs politiques en matière de promotion du développement économique. La clarté de sa stratégie économique se manifeste dans son « plan de relance économique », dont l'objectif est de revenir à : la trajectoire de croissance antérieure à COVID 19, d'améliorer la résilience de l'économie et de maintenir des finances publiques viables.

Le gouvernement du Rwanda gère l'impact sur le budget des « risques budgétaires discrets »¹ liés aux catastrophes naturelles et au changement climatique. Ces risques peuvent se produire ou non. Cependant, au cas où ils se produisent, ils auront des conséquences significatives sur la valeur des actifs et des passifs des administrations publiques, y compris sur leurs recettes et leurs dépenses. Deux types de « risques budgétaires discrets » comprennent les *risques physiques directs*, notamment les glissements de terrain susceptibles d'endommager des infrastructures publiques clés, et les *risques de transition*, c'est-à-dire lors de la transition vers une économie neutre en carbone (par exemple, « Just-Transition »).

Les entreprises publiques au Rwanda servent à mettre en œuvre les politiques et stratégies socio-économiques du gouvernement. À titre d'exemple, RwandAir prévoit de renforcer sa flotte en acquérant de nouveaux appareils pour répondre à la demande croissante de destinations populaires (Dubai, Doha, Europe). En outre, RwandAir prévoit également de fournir des services de fret afin de contribuer à la croissance économique de la région. Selon les notations de crédit de Moody's (2023), la gestion efficace de la dette au Rwanda est attestée par le refinancement anticipé de son euro-obligation en août 2021, bien avant la date d'échéance et avec un taux d'intérêt nominal plus faible. Par ailleurs, la note de la Banque mondiale pour l'évaluation des politiques et des institutions nationales, qui mesure la responsabilité du secteur public, est plus élevée que celle de ses pairs.

Le gouvernement du Rwanda émet des garanties de prêt principalement pour des projets d'infrastructure économique en PPP, dans lesquels le ministère des Finances et la Banque de développement du Rwanda sont des acteurs clés. En tant que tel, son objectif politique général est de répondre aux besoins socio-économiques de ses citoyens. Plus l'utilisation des PPP s'étend, plus le gouvernement du Rwanda doit être conscient des risques budgétaires spécifiques émanant de cet instrument budgétaire bien étudié et pertinent de la gestion des finances publiques. Les risques budgétaires peuvent, entre autres, trouver leur origine dans les entreprises publiques non financières, les garanties publiques, les passifs liés aux retraites, les catastrophes naturelles, le secteur financier et les collectivités locales.

En tant que petite économie enclavée, les autorités rwandaises sont donc confrontées au défi de gérer efficacement une gamme variée d'interrelations et de liens, tant dans le secteur financier que dans le secteur réel. L'application d'un cadre de gestion des actifs et des passifs souverains (GAPS),

en tant qu'instrument de gestion des finances publiques, peut s'avérer utile pour détecter les risques fiscaux qui ne sont généralement pas détectés lors de l'analyse des bilans individuels des entreprises publiques.

Objectif 3

Tarification du risque de crédit (commissions de garantie basées sur le risque) lors de l'émission de garanties de prêt et cadre d'évaluation du risque de crédit (tactique) pour la gestion de l'exposition aux garanties de prêt au cours de la période post-COVID.

Cette section du document de travail porte sur la question de l'« habilitation » au « niveau de l'équipe », c'est-à-dire sur la question de savoir si les barrières associées aux passifs éventuels et aux défis/expositions postérieures à la COVID-19 ont été levées. Du point de vue de la gestion des risques à l'échelle de l'entreprise publique, l'objectif 3 est lié au « facteur 1 » (c'est-à-dire la compétence en matière de gestion des risques dans le cadre des PGPE) et au « facteur 5 » (c'est-à-dire le fonctionnement quotidien ou l'évaluation des PGPE). La discussion permet de déterminer si la tarification des garanties de prêt par les gouvernements dissuade les entités de demander des garanties gouvernementales et de s'appuyer plutôt sur la solidité de leur bilan lorsqu'elles lèvent des fonds sur le marché. D'autre part, il s'agit de savoir si la tarification des garanties de prêt reflète davantage les risques sectoriels différenciés et peut-être plus complexes.

PGPE au Kenya

Les entreprises publiques opèrent principalement dans le secteur des infrastructures et bénéficient de garanties gouvernementales. Selon le document de stratégie pays pour le Kenya (BAD, 2019), en ce qui concerne les problèmes de personnel, le Bureau de gestion de la dette publique (PDMO) est en sous-effectif et ne dispose pas des niveaux de personnel requis pour s'acquitter efficacement de ses fonctions. En outre, le DSP indique que l'octroi de garanties gouvernementales a contribué à l'aléa moral et à l'augmentation des paiements au secteur privé.

Cette situation indésirable, selon le BAD (2019), est exacerbée par l'absence de modèles adéquats de gestion des risques financiers permettant de quantifier les risques potentiels associés aux projets de PPP. Par conséquent, la faiblesse des systèmes de suivi permettant d'atténuer efficacement les risques budgétaires liés aux passifs éventuels expose le budget à des pertes potentielles si les risques se matérialisent.

Les informations recueillies dans le cadre du présent document de travail suggèrent que les PGPE au Kenya ne sont pas modélisés de manière adéquate pour quantifier les risques fiscaux associés aux garanties gouvernementales accordées aux entreprises publiques. Les rapports suggèrent qu'il n'existe pas d'informations suffisantes pour effectuer une analyse rigoureuse de la viabilité de la dette, ce qui a pour conséquence que la taille des passifs éventuels est souvent sous-estimée.

1 Risques budgétaires discrets : ils découlent de l'exposition du budget de l'État aux risques naturels et aux risques liés au changement climatique.

PGPE au Rwanda

Au Rwanda, les entreprises publiques jouent un rôle important dans la réalisation des infrastructures publiques, en particulier dans les secteurs de l'eau et de l'énergie. La gestion des risques budgétaires discrets liés aux aléas naturels et au changement climatique permet aux pouvoirs publics d'absorber les risques des entreprises publiques financièrement fragiles. Le gouvernement du Rwanda surveille de près l'exposition aux devises étrangères, étant donné sa dépendance à l'égard des subventions étrangères. Tout déficit imprévu de l'aide étrangère a une incidence négative sur l'exécution du budget. Les retards dans les décaissements créent des déficits de financement à court terme qui entraînent un ralentissement des activités de développement au Rwanda.

Voir la *figure 7* ci-dessous sur le cadre de risque budgétaire pour le Rwanda à l'horizon 2020.

Une analyse sectorielle du risque de crédit au Rwanda se concentre sur les secteurs du transport et de l'infrastructure, en effectuant des analyses du risque de pertes et d'accumulation de la dette et des problèmes de liquidité.

D'après les informations recueillies sur le Rwanda, les structures institutionnelles internes permettant de fixer le prix des garanties de prêt et d'utiliser de manière appropriée les bilans des entreprises d'État dans le cadre des opérations de PPP semblent bien développées et en cours d'amélioration. Toutefois, le gouvernement rwandais doit garder un œil vigilant sur les « risques spécifiques », tels qu'ils apparaissent dans le cadre d'un portefeuille croissant de projets PPP, étant donné leur relation de cause à effet avec les risques macroéconomiques dans le cadre général du risque budgétaire.

Figure 6 : Dette publique du Rwanda en pourcentage du PIB, période 2009–2021



Source : Banque mondiale (2022)

Figure 7 : Cadre de risque fiscal du Rwanda, 2020

Risques macroéconomiques	Risques spécifiques
Risques externes	Sociétés publiques non financières
Prévisions de performance	Garanties publiques
PIB nominal	Passifs de retraite
Balance budgétaire	Gouvernement local
Recettes	Secteur financier
Dépenses	Catastrophes naturelles

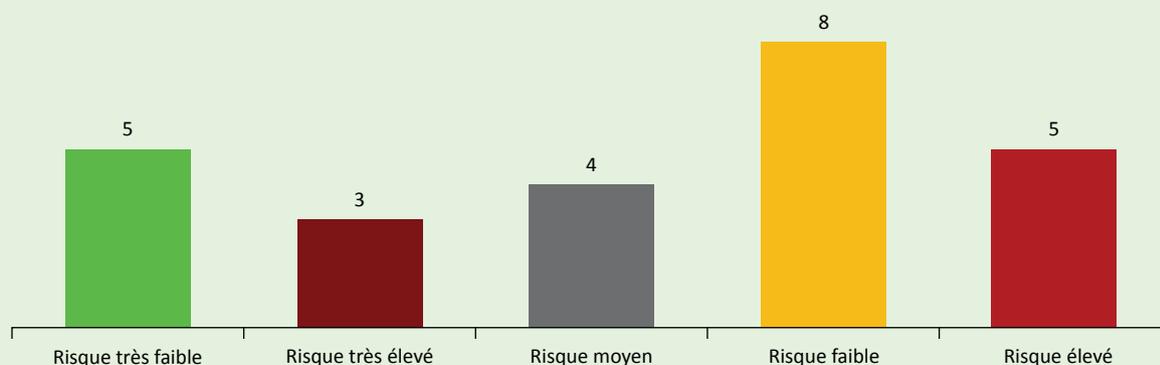
Source : MINECOFIN (2020)

Figure 8 : Analyse sectorielle des entreprises publiques

Secteur	Entreprises publiques	Rentabilité		Liquidité		Solvabilité	
		Rendement des actifs	Rendement des fonds propres	Ratio de liquidité générale	Ratio de liquidité rapide	Dettes par rapport à l'actif	Dettes sur fonds propres
Transportation	RwandAir	13.5%	-31%	23.3%	23.1%	144%	-327%
Infrastructure/ services publics	Réglementations	-0.02%	-101%	112%	87%	104%	-5520%
	WASAC	0.01%	0.03%	214%	250%	83%	480%

Source: MINECOFIN (2023)

Figure 9 : Taux de risque global des entreprises publiques du Rwanda



Source: MINECOFIN (2023)

Objectif 4

Gérer les risques liés aux garanties de prêts avec les autres obligations directes de l'État (prêts/obligations).

Cette section du document de travail porte sur la question de la « traduction en action » au « niveau de l'équipe » et vise à déterminer si l'on sait ce qu'il faut faire pour atteindre les objectifs fixés en ce qui concerne les PGPE du gouvernement. Du point de vue de la gestion des risques à l'échelle de l'entreprise publique, l'objectif 4 est lié au « facteur 1 » (c'est-à-dire la compétence en matière de gestion des risques dans le cadre des PGPE), au « facteur 3 » (c'est-à-dire le suivi périodique des PGPE), et au « facteur 4 » (c'est-à-dire le suivi continu des PGPE).

La discussion porte sur la manière dont les garanties de prêts et autres passifs éventuels sont gérés parallèlement aux passifs plus directs de l'État, tels que les prêts ou le portefeuille d'obligations.

PGPE au Kenya

Au Kenya, l'information sur les passifs éventuels s'est améliorée ces dernières années. C'est particulièrement vrai pour les passifs éventuels implicites qui n'étaient pas déclarés auparavant. L'amélioration récente de la notification des passifs éventuels est attribuable à l'adoption de la politique de la dette publique et des emprunts en 2020. Le Bureau de gestion de la dette publique² au Kenya est composé de trois départements ayant chacun un rôle distinct :

- le Département de mobilisation des ressources (RMD) ;
- le Département de la politique de la dette, de la stratégie et de la gestion des risques (DPSRMD) ; et,
- le Département de l'enregistrement et du règlement de la dette (DRSD).

En vertu de la loi sur les PPP de 2013 au Kenya, le rôle spécifique d'analyse des engagements budgétaires et des passifs éventuels (FCCL) est assumé par le Middle Office

2 Le Bureau de gestion de la dette publique a été créé en vertu de l'article 62 de la loi de 2012 sur la gestion de la dette publique (Gouvernement du Kenya, 2012).

(DPSRMD), qui est une unité FCCL désignée. Le DSP du Kenya (BAD, 2019) reconnaît la nécessité d'évaluer de manière critique l'efficacité des processus de gestion des garanties gouvernementales, ce qui requiert des ressources humaines adéquates dans les disciplines spécifiques à la FCCL. À cet égard, le DSP plaide en faveur d'une approche coordonnée dans l'élaboration d'un cadre efficace de gestion des risques à l'échelle de l'entreprise afin d'évaluer les risques budgétaires découlant de l'absence d'expertise adéquate en matière de modélisation des risques financiers.

Selon le document de stratégie pays de la BAD (2019) pour l'analyse de viabilité de la dette du Kenya, les hypothèses sur le montant des passifs éventuels sont basées sur des estimations de paramètres limités qui sous-estiment souvent la taille de ces passifs. Bien que cette analyse soit effectuée pour éclairer les décisions en matière de gestion de la dette, elle ne figure pas dans les allocations budgétaires nationales (dépenses) lors de l'élaboration du budget annuel. À titre indicatif toutefois, le budget annuel mentionne, sans les quantifier, l'existence de passifs éventuels et les mesures proposées pour atténuer les risques budgétaires qui y sont associés.

En outre, la stratégie de gestion de la dette à moyen terme (MTDS) ne fournit aucune estimation d'un objectif d'exposition aux garanties pour le niveau des garanties attendues, qui, s'il était décidé, nécessiterait une prescription politique. Malgré les améliorations apportées aux rapports en 2020, les instruments utilisés dans les rapports sur les passifs éventuels sont limités et le langage technique utilisé dans l'élaboration des rapports sur la dette peut ne pas être facilement compris par le public.

PGPE au Rwanda

Le rapport 2023/24 sur le risque budgétaire au Rwanda (MINECOFIN, 2023) développe l'analyse des passifs éventuels en utilisant le modèle d'évaluation du risque budgétaire public (PFRAM), afin de mieux évaluer l'impact budgétaire des projets d'infrastructure publique.

Les activités quasi-budgétaires entreprises par le gouvernement du Rwanda sont des activités qui sont généralement entreprises avec un mandat social à l'esprit et donc à perte ou en dessous du taux de profit habituel. En tant que telles, ces activités peuvent être remplacées par des taxes spécifiques, des subventions ou d'autres dépenses directes qui auraient le même effet net sur le prix auquel ces services sont offerts. Si tel était le cas, ces activités seraient imputées au budget de l'État.

Figure 10 : Entreprises publiques du Rwanda ayant des activités quasi-fiscales (en Milliards de FRw), période 2018–2022

Opérations quasi-fiscales	2018	2019	2020	2021	2022
Groupe énergétique du Rwanda					
Chiffre d'affaires	130.8	148.9	155.4	177.7	2006.6
Subventions publiques reçues	34.1	39.9	36.0	42.7	56.5
Contribution de l'État rwandais (%)	26%	27%	23%	24%	28%
Société d'eau et d'assainissement (WASAC)					
Chiffre d'affaires	41.8	30.7	35.8	37.7	39.64
Subventions publiques reçues	25.7	10.4	13.9	13.6	9.74
Contribution de l'État rwandais (%)	62%	34%	39%	36%	25%
RwandAir					
Chiffre d'affaires	159	334	300	271	341
Subventions publiques reçues	97	131	132	146	144
Contribution de l'État rwandais (%)	61%	39%	44%	44%	42%
Agrégat					
Chiffre d'affaires	3320.0	513.7	490.9	486.4	581.7
Subventions publiques reçues	156.8	181.5	182.2	201.9	210.4
Contribution de l'État rwandais (%)	47%	35%	37%	42%	36%

Source: MINECOFIN (2023)

Les secteurs de l'énergie et des infrastructures de transport du Rwanda (Rwanda Energy Group, RwandAir et Water and Sanitation Corporation) sont les principaux bénéficiaires des subventions gouvernementales, car ils sont au cœur de la stratégie de développement économique du gouvernement rwandais. Le ministère des Finances (Direction de la gestion de la dette) analyse les principaux risques associés au portefeuille de la dette publique du Rwanda. Il couvre le risque de viabilité de la dette, le risque de refinancement, le risque de taux d'intérêt et le risque de change.

Lorsque la situation budgétaire s'améliore, la stratégie de la dette permet de prendre des mesures proactives pour tirer parti des possibilités de paiement anticipé de la dette en devises (comme le solde de l'euro-obligation de 2013). Ainsi, la stratégie de gestion de la dette et des risques atténue la hausse des taux d'intérêt sur les marchés développés (bons du Trésor américain et Europe). En outre, pour atténuer la hausse des taux d'intérêt nationaux, la préférence va aux obligations nationales à plus long terme. Par ailleurs,

des possibilités sont recherchées pour convertir la dette extérieure à court terme en dette intérieure à long terme.

La dette totale des entreprises publiques du Rwanda s'élève à 465 milliards de FRw, soit 3,4 % du PIB à la fin de 2022. Il s'agit d'une augmentation par rapport aux 372 milliards FRw à la fin de 2021, principalement en raison de l'élargissement de la couverture des données sur la dette afin d'inclure la dette garantie et non garantie des entreprises publiques (c'est-à-dire les passifs éventuels explicites et implicites).

D'après les informations observées, les opérations de gestion de la dette au Rwanda sont sophistiquées au niveau du portefeuille de la dette publique. Des efforts plus importants sont toutefois nécessaires pour développer la capacité du ministère des finances à entreprendre une analyse rigoureuse des coûts sociaux et des avantages au niveau du bilan de l'État. Cela favorisera une plus grande synergie entre le budget national et les risques budgétaires découlant des passifs éventuels.

Figure 11 : Garanties publiques du Rwanda à partir de décembre 2022

Réserve de dette extérieure des entreprises publiques (en millions d'USD)		
Entité	Montant garanti fin décembre 2022 (en millions d'USD)	Milliards de FRw
RwandAir	Garantie	44.7
Bugesera Airport Company (BAC)	Garantie	1.4
Sous-total		46.1
Reserve de dette intérieure des entreprises publiques (en millions d'USD)		
Entité	Montant garanti fin décembre 2022 (en millions d'USD)	Milliards de FRw
Ultimate Concept Ltd (UCL)	Garantie	152.4
EWASA		48.5
SONARWA	Garantie	4.0
Bugesera Airport Company (BAC)	Garantie	153.4
Horizon Group	Non garantie	13.2
WASAC	Non garantie	13.7
Bella Flowers	Non garantie	1.1
RwandAir Domestic	Non garantie	31.1
EAX	Non garantie	1.9
Sous-total		419.4
Total		465.5
PIB nominal		13 716.0
Taux de change EOP		1 070.7
Garanties % du PIB		3.4

Source : MINECOFIN (2023)

Objectif 5

Cadre institutionnel (organisationnel) pour l'approbation des garanties de prêt et autres demandes d'emprunt.

Cette section du document de travail porte sur la question de la « synergie » au « niveau individuel » et vise à déterminer si les fonctionnaires travaillent ensemble pour trouver de meilleurs moyens d'atteindre les objectifs liés aux PGPE. Du *point de vue de la gestion des risques à l'échelle de l'entreprise*, l'objectif 5 est lié au 'facteur 8' (c'est-à-dire l'appropriation de la prise de décision dans les PGPE).

La discussion porte sur l'existence éventuelle d'un comité consultatif de haut niveau chargé de conseiller et de recommander des garanties de prêt ou d'autres demandes d'emprunt présentées par d'autres entités gouvernementales au ministre des finances. Elle tente d'étudier sa structure et ses processus d'approbation.

PGPE au Kenya

L'architecture de la gestion des finances publiques (GFP) au Kenya, aux niveaux central et infranational, est soutenue par une législation sur les « meilleures pratiques » en matière de GFP. Diverses réformes sont engagées au Kenya pour améliorer la qualité de la gestion budgétaire et financière. Il s'agit, entre autres, de l'introduction du compte unique du Trésor (TSA), des réformes de la planification stratégique et de la formulation du budget, et de l'introduction de cadres de dépenses à moyen terme.

L'analyse de la viabilité de la dette au Kenya couvre la dette du gouvernement central, du fonds de sécurité sociale, la dette de la banque centrale prise au nom du gouvernement et la dette garantie par le gouvernement. Les statistiques de la dette, qui comprennent des données sur les emprunts publics et les emprunts garantis par l'État, ainsi que les stratégies de gestion de la dette à moyen terme, sont publiées régulièrement. Bien que rien n'indique l'existence d'un comité consultatif de haut niveau chargé de conseiller et de recommander des garanties de prêt ou d'autres demandes d'emprunt, les autorités s'efforcent d'étendre la déclaration des entreprises publiques à l'ensemble des 260 entités et d'automatiser la collecte des données en établissant des liens avec le système de déclaration électronique existant.

PGPE au Rwanda

Les « risques spécifiques et les passifs éventuels » au Rwanda sont gérés dans le cadre d'une « déclaration des risques budgétaires » produite par le ministère des Finances et de la Planification économique (MINECOFIN, 2023). Selon le rapport 2023/24, certaines entreprises publiques font des efforts considérables pour réduire leur exposition fiscale au budget de l'État. RwandAir, par exemple, a été en mesure de réduire ses dépenses en carburant et d'améliorer les taux de location de ses avions. En outre, le remboursement de prêts coûteux est susceptible d'améliorer la situation de trésorerie de la compagnie aérienne et de renforcer son potentiel de croissance.

Un comité de pilotage des PPP supervise le fonctionnement des PPP, d'où émanent la plupart des passifs éventuels (risques budgétaires). Il est présidé par le ministre des Finances et le directeur général du Rwanda Development Board (RDB), respectivement. Bien qu'il ne s'agisse pas d'un « comité consultatif de haut niveau » au sein du ministère des finances, il existe un comité de pilotage des PPP chargé de superviser les risques budgétaires importants. Les principaux acteurs de cette structure sont le ministre des finances et le directeur général de la banque régionale de développement.

L'architecture de la gestion des finances publiques (GFP) au Kenya, aux niveaux central et infranational, est soutenue par une législation sur les « meilleures pratiques » en matière de GFP.

Objectif 6

Les pratiques des pays en matière de gestion des passifs éventuels dans le cadre des risques budgétaires.

Cette section du document de travail porte sur la question de la « responsabilité » au « niveau individuel » et répond à la question de savoir si les fonctionnaires se rendent compte les uns aux autres des engagements individuels concernant les PGPE et les responsabilités de l'État. Du *point de vue de la gestion des risques à l'échelle de l'entreprise publique*, l'objectif 6 est lié au 'facteur 7' (c'est-à-dire l'appropriation des risques des PGPE). La discussion porte sur la façon dont le processus budgétaire a été amélioré de manière à intégrer les passifs éventuels dans les risques budgétaires du gouvernement.

PGPE au Kenya

Selon l'évaluation du risque fiduciaire au Kenya (BAD, 2019), la transparence fiscale des opérations extrabudgétaires reste faible, notamment en ce qui concerne le respect des délais pour fournir des informations sur le montant des transferts fiscaux au cours des années suivantes. Alors que la préparation et la publication des rapports sur la gestion des passifs éventuels s'effectuent parallèlement au rapport annuel sur la gestion de la dette, l'augmentation des passifs éventuels nécessite un rapport distinct exclusivement consacré à l'analyse des risques budgétaires découlant des opérations extrabudgétaires (c'est-à-dire les passifs éventuels et les PPP).

PGPE au Rwanda

Le ministère des finances et de la planification économique (MINECOFIN) publie des données annuelles sur la dette, couvrant la dette intérieure et extérieure du gouvernement central, ventilée par dette multilatérale, bilatérale et commerciale, ainsi que des informations sur les garanties intérieures et extérieures et sur la dette intérieure et extérieure détenue par toutes les entreprises publiques. Toutes les dettes des gouvernements locaux sont soumises à l'approbation contractuelle du ministère des Finances et de la Planification économique.

L'une des mesures permettant d'atténuer les risques budgétaires liés à l'exposition aux garanties de prêt consiste à assurer le respect de la législation fiscale et à prendre d'autres mesures administratives afin d'élargir et de diversifier la base de revenus à moyen terme. Cette action est soutenue par les efforts de mobilisation des recettes dans le cadre de la stratégie de recettes à moyen terme (2021/22–2023/24). Au Rwanda, les entreprises publiques sont responsables de 10 % de l'investissement public annuel, 90 % du capital social des entreprises publiques étant financé par le budget. Le ministère des finances entreprend une analyse du « bilan de santé » des entreprises publiques afin d'évaluer l'exposition au risque budgétaire des entreprises publiques. Le ministère évalue les performances financières et la situation financière des entreprises publiques afin de déterminer leur santé financière. Il fournit un aperçu complet de l'exposition au risque d'investissement du gouvernement, chaque société étant analysée individuellement à l'aide de ratios financiers et d'indicateurs économiques.

Le Rwanda possède 27 sociétés publiques, dont 23 sont des sociétés non financières et 4 des sociétés financières.

Figure 12 : Classification des entreprises publiques du Rwanda

Entreprises publiques non financières	23
Institutions publiques non commerciales	7
Entreprises publiques commerciales	16
Entreprises publiques financières	4
Institutions publiques non commerciales	1
Entreprises publiques commerciales	0
Organes spéciaux	3
Entreprises publiques financières	27

Source : MINECOFIN (2023)



5

Constatations, principaux résultats, et la conclusion relative aux propositions

Constatations et principaux résultats

Objectif 1 : Le cadre juridique qui sous-tend le pouvoir d'émettre des garanties d'emprunt du gouvernement et d'autres passifs éventuels.

Le Kenya dispose d'un bon cadre juridique qui sous-tend l'émission de garanties de prêts gouvernementaux et d'autres passifs éventuels. Son objectif est de faire promouvoir la transformation socio-économique du pays, conformément à la littérature sur les réformes de l'administration publique. L'efficacité des PGPE au Kenya doit toutefois être améliorée, notamment en ce qui concerne l'identification, la collecte et l'analyse des risques budgétaires.

Le cadre juridique des PPP au Rwanda est bien développé. La plupart des risques budgétaires liés aux passifs éventuels découlent des PPP. Un comité de pilotage de haut niveau qui supervise la mise en œuvre des PPP au Rwanda peut ne pas avoir une vision suffisante des détails plus granulaires nécessaires pour évaluer de manière adéquate les risques budgétaires associés aux projets de PPP par le biais d'une analyse coûts-avantages rigoureuse.

Objectif 2 : Cadre politique (stratégique) général du gouvernement pour émettre des garanties de prêt, des rétrocessions ou d'autres passifs éventuels.

Le gouvernement du Kenya dispose de plans clairs de développement des infrastructures publiques, tant sur le plan social qu'économique. Il n'est pas courant au Kenya que le gouvernement émette des titres pour les rétrocéder aux agences gouvernementales (SOE) afin d'obtenir des prêts à des taux plus favorables. Des garanties publiques sont plutôt émises au profit des entreprises publiques pour soutenir leurs investissements dans les infrastructures publiques et leurs objectifs de développement socio-économique. L'analyse montre toutefois que les efforts visant à améliorer l'efficacité des PGPE au Kenya doivent traduire dans les faits les initiatives visant à améliorer les capacités des ressources humaines en matière de gestion des risques budgétaires.

Les projets d'infrastructure économique en PPP constituent le pilier des investissements dans l'infrastructure publique au Rwanda et favorisent la transformation socio-économique du pays. Les PPP étant un instrument essentiel de la politique budgétaire pour la mise en place d'infrastructures publiques, le gouvernement doit être attentif aux risques budgétaires potentiels liés aux activités des entreprises publiques non financières, aux garanties publiques, aux engagements de retraite, aux catastrophes naturelles, au secteur financier et aux collectivités locales.

Objectif 3 : Tarification du risque de crédit (commissions de garantie basées sur le risque) lors de l'émission de garanties de prêt et cadre d'évaluation du risque de crédit (tactique) pour la gestion de l'exposition aux garanties de prêt au cours de la période post-COVID.

Au Kenya, les PGPE ne disposent pas de ressources humaines suffisantes en matière de gestion des risques financiers pour développer des modèles de risques budgétaires efficaces. La possession de cette capacité en ressources humaines permettra de quantifier les risques potentiels associés aux projets PPP. La priorité est donc de réunir des données sur le risque financier afin de procéder à une analyse de la viabilité de la dette.

Les structures institutionnelles internes du Rwanda, qui permettent de fixer le prix des garanties de prêt et d'utiliser de manière appropriée les bilans des entreprises publiques dans le cadre des opérations de PPP, semblent bien développées et en voie d'amélioration. Néanmoins, le gouvernement rwandais doit garder un œil vigilant sur les « risques spécifiques », qui émergent en relation avec un portefeuille croissant de projets PPP, étant donné leur relation de cause à effet avec les risques macroéconomiques dans le cadre général du risque budgétaire. Une réflexion peut être menée pour reproduire le dispositif institutionnel des PPP afin de traiter efficacement les passifs éventuels liés au soutien du gouvernement aux entreprises publiques.

Objectif 4 : Gérer les risques liés aux garanties de prêts avec les autres obligations directes de l'État (prêts/obligations).

Il convient de saluer les progrès récents réalisés au Kenya en matière d'information sur les passifs éventuels, en particulier sur les passifs éventuels implicites. Cette réforme, combinée à l'existence d'une unité dédiée aux engagements budgétaires et des passifs éventuels, en tant que fonction du middle-office (le Département de la politique de la dette, de la stratégie et de la gestion des risques), constituent des avancées notables dans la bonne direction. Elle jette les bases du développement des ressources humaines nécessaires à l'élaboration de rapports plus fiables sur les risques budgétaires liés aux passifs éventuels dans les documents budgétaires annuels officiels.

Les PGPE au Rwanda peuvent bénéficier de manière significative des processus institutionnels existants impliquant des projets PPP. L'analyse du risque budgétaire associé au portefeuille de la dette publique est déjà bien avancée. L'intégration des processus de gestion du risque budgétaire dans les opérations actuelles de gestion de la dette au sein du ministère des Finances permettra une approche plus intégrée et holistique de la formulation du budget national.

Objectif 5 : Cadre institutionnel (organisationnel) pour l’approbation des garanties de prêt et autres demandes d’emprunt.

Plusieurs réformes de la gestion des finances publiques sont en cours au Kenya et comprennent une analyse de la viabilité de la dette. Ces initiatives visent à étendre la déclaration des entreprises publiques à l’ensemble des 260 entités et à automatiser les systèmes de collecte de données. Ces efforts de réforme en cours devraient bénéficier de la création d’un comité consultatif de haut niveau, chargé de conseiller et de recommander des garanties de prêt et d’autres demandes d’emprunt de la part d’entités infranationales.

La déclaration de risque budgétaire au Rwanda inclut des risques spécifiques et des passifs éventuels et s’avère être une source d’exposition fiscale positive (réduite) pour le budget national. La participation directe du ministre des finances et du directeur général de la banque de développement du Rwanda aux opérations de PPP a des effets bénéfiques sur la situation budgétaire et les conditions socio-économiques du pays.

Objectif 6 : Les pratiques des pays en matière de gestion des passifs éventuels dans le cadre des risques budgétaires.

La transparence fiscale sur l’exposition au passif éventuel au Kenya reste faible. Alors que la préparation et la publication des rapports sur la gestion des passifs éventuels s’effectuent parallèlement au rapport annuel sur la gestion de la dette, l’augmentation des passifs éventuels nécessite un rapport distinct exclusivement consacré à l’analyse des risques budgétaires découlant des opérations extrabudgétaires (c’est-à-dire les passifs éventuels et les PPP).

Au Rwanda, le ministère des Finances et de la Planification économique publie des données annuelles sur la dette et veille au respect des obligations fiscales par le biais d’autres mesures administratives novatrices visant à élargir et à diversifier l’assiette des recettes. En outre, toutes les dettes locales sont soumises à l’approbation contractuelle du ministère des Finances et de la Planification économique. Par ailleurs, le ministère des finances entreprend une analyse du « bilan de santé » des entreprises publiques afin d’évaluer l’exposition au risque budgétaire des entreprises publiques. Il fournit un aperçu complet de l’exposition au risque d’investissement du gouvernement, chaque société étant analysée individuellement à l’aide de ratios financiers et d’indicateurs économiques.

Conclusion relative aux propositions

Les informations recueillies pour ce document de travail suggèrent qu’il existe un besoin pour une unité ou une fonction indépendante et spécialisée, généralement une fonction de middle-office au sein du ministère des Finances, afin d’identifier, d’évaluer et d’atténuer toute menace ou incertitude associée aux processus de gestion des passifs éventuels, d’améliorer les finances publiques et de faire progresser la prestation de services socio-économiques dans les pays concernés.

Références

- BAD (Banque africaine de développement). (2019). 'Country Strategy Paper 2019 to 2023 and Country Portfolio Performance Review – April 2019'. Abidjan, Côte d'Ivoire: BAD.
- Bailey, S.J. (2004). *Strategic public finance*. New York: Palgrave Macmillan.
- Banque mondiale. (2022). 'Rwanda joint World Bank-IMF debt sustainability analysis'. Prepared by the staff of the International Development Association (IDA) and the International Monetary Fund (IMF).
- Basu, K. (2014). 'Fiscal policy as an instrument of investment and growth'. World Bank Policy Research Working Paper No. 6850. Washington DC: World Bank Group.
- Bova, E., Ruiz-Arranz, M., Toscani, F.G. and Elif Ture, H. (2016). 'The fiscal cost of contingent liabilities: A new dataset'. IMF Working Paper No. 2016/014. Washington DC: International Monetary Fund.
- CABRI (Collaborative Africa Budgetary reform Initiative). (2018). 'Managing of explicit contingent liabilities – credit guarantees for state-owned entities' debt'. Centurion, South Africa: CABRI Secretariat.
- Caiden, G.E. (2017). *Administrative reform*. New York: Routledge.
- Curry, E. and Velandia, A. (2000). 'Risk management of contingent liabilities within a sovereign asset-liability framework'. Washington DC: World Bank Group.
- Gouvernement du Kenya. (2012). *Public Finance Management Act of 2012*. Nairobi: Government of Kenya.
- Gouvernement du Kenya. (s.d.) *Kenya Vision 2030*. Available at <https://vision2030.go.ke/about-vision-2030/>.
- Klimczak, K.M. (2017). 'The role and current status of IFRS in the completion of national accounting rules – Evidence from Poland'. *Accounting in Europe*, 14(1-2), 158–163.
- Leonard, L. and Grovogui, S.N. (2017). *Governance in the extractive industries: Power, cultural politics and regulation*. London: Routledge.
- Liu, B., Cullinan, C., Zhang, J. and Wang, F. (2016). 'Loan guarantees and the cost of debt: evidence from China'. *Applied Economics*, 48(38), 3626–3643.
- MINECOFIN (Ministère des finances et de la planification économique). (2020). 'Rwanda Fiscal Risk Statement, June 2020'. Kigali: Government of Rwanda.
- MINECOFIN (Ministère des finances et de la planification économique). (2023). 'Rwanda Fiscal Risk Statement FY 2023/24, April 2023'. Kigali: Government of Rwanda.
- Moody's. (2023). 'Credit Ratings Report of September 2023'. <https://www.moody.com/>
- OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques). (2015). 'Guidelines on corporate governance of state-owned enterprises'. Paris: OCDE Publishing.
- Palei, T. (2015). 'Assessing the impact of infrastructure on economic growth and global competitiveness'. *Procedia Economics and Finance*, 23, 168–175.
- Polackova, H. (1999). 'Contingent government liabilities: A hidden risk for fiscal stability'. *Finance & Development*, 36(1). Washington DC: International Monetary Fund.
- Razlog, L., Irwin, T. and Marrison, C. (2020). 'A framework for managing government guarantees'. Discussion Paper MTI Global Practice No. 20. Washington DC: World Bank Group.
- Schwab, K. (2019). *The Global Competitiveness Report (2019)*. Geneva: World Economic Forum.
- Shi, L., He, Y., Onishi, M. and Kobayashi, K. (2018). 'Efficiency analysis of government subsidy and performance guarantee policies'. *Mathematical Problems in Engineering*, 2018 (Article ID 6196218).
- Storkey, I. (2004). *Sovereign debt management*. New Zealand: Storkey and Co. Management Consultants.
- Togo, E. (2007). 'Coordinating public debt management with fiscal and monetary policies: An analytical framework'. The World Bank Banking and Debt Management Department, Debt Management Advisory Services, Policy Research Working Paper No. 4369. Washington DC: World Bank Group.
- Ülgentürk, L. (2017) 'The role of public debt managers in contingent liability management'. OECD Working Papers on Sovereign Borrowing and Public Debt Management No. 8. Paris: OECD Publishing.
- Wafula, U. (2020). 'Managing contingent liabilities and PPPs in the context of the COVID-19 pandemic: The case study of Kenya'. Public Debt Management, National Treasury, Kenya, 22–23 September 2020.
- Yang, S.S., Walker, T.B. and Leeper, E.M. (2010). 'Government investment and fiscal stimulus'. IMF Working Paper No. 2010/229. Washington DC: International Monetary Fund.



SE CONNECTER • PARTAGER • RÉFORMER

Pour tout renseignement sur CABRI, ou pour obtenir des exemplaires de cette publication, veuillez contacter :

CABRI Secretariat (Secrétariat de CABRI)
Cnr John Vorster & Nellmapius Drive,
Centurion, 0062, Afrique du Sud

Email: info@cabri-sbo.org
www.cabri-sbo.org