



Les pratiques de la gestion des passifs conditionnels en Afrique de l'Ouest

Table des matières

Tableaux et figures	2
Acronymes et abréviations	2
Remerciements	2
1. Introduction	3
2. Passifs conditionnels dans la région	4
3. Passifs conditionnels liés aux EE et aux PPP	6
4. Les réformes en matière de gestion des passifs conditionnels	11
5. Défis restant à relever	13
6. Conclusion	14
Bibliographie	15

Tableaux et figures

Figure 1 : Degré d'importance des passifs conditionnels dans les pays ayant répondu à l'enquête.....	4
Figure 2 : Notes d'évaluation PEFA de la gestion des passifs conditionnels et autres risques budgétaires par pays	5
Figure 3 : Carte des ratios des passifs conditionnels au PIB (en %).....	6
Tableau 1 : Dernière analyse de viabilité de la dette dans 14 pays de la CEDEAO.....	3
Tableau 2 : Dispositions institutionnelles dans les pays de l'UEMOA.....	8
Tableau 3 : Réformes par pays.....	11

Acronymes et abréviations

AVD	Analyse de viabilité de la dette (ou ASD : Analyse de soutenabilité de la dette)	GFP	Gestion des finances publiques
BAD	Banque africaine de développement	PEFA	Dépenses publiques et responsabilité financière
CEDEAO	Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest	PFRAM	Modèle d'évaluation des risques budgétaires liés aux PPP
FCS	Pays fragiles et touchés par les conflits	PIB	Produit intérieur brut
FMI	Fonds monétaire International		

Remerciements

Cette étude de cas a été rendue possible grâce aux réponses des personnes-ressources du ministère des Finances au sein de l'espace CEDEAO de l'Afrique de l'Ouest. M. Rodolphe BANCE, consultant de CABRI, était chargé de compiler l'étude de cas, avec les commentaires du Dr Philipp Krause, Conseiller principal et Johan Krynauw, Responsable du programme sur la gestion de la dette, de CABRI. CABRI remercie tous les points focaux ainsi que les fonctionnaires qui ont fourni les informations nécessaires et complété le questionnaire. Cette étude de cas a été financée par la Banque africaine de développement.



1

Introduction

Cette étude de cas cherche à illustrer les succès, les défis et les insuffisances que les pays de la communauté économique des pays de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) ont connu dans le cadre du renforcement des capacités de gestion des passifs conditionnels ainsi que les risques que représentent ces passifs (ou engagements) conditionnels (ou éventuels) pour les budgets des pays de la région.

La CEDEAO est composée de 15 pays de l'Afrique de l'Ouest avec une population de plus de 380 millions d'habitants. Elle vise une convergence des politiques en vue d'un développement et de finalités intégrés.

Le contexte actuel de ces pays a été marqué pendant ces cinq dernières années par une croissance économique soutenue et une démographie galopante dans un contexte d'incertitude sociale et politique. Plusieurs pays de la région font toujours face à des défis liés à la sécurité qui ont un impact sur leur stabilité, leur développement et leur croissance économique. En effet, près de la moitié des pays de la région sont considérés comme des pays fragiles ou affectés par les conflits (Banque mondiale, 2020).

Par ailleurs, la pandémie de COVID-19 a affecté les fondements macroéconomiques en Afrique de l'Ouest. Les mesures de confinement pour lutter contre la propagation de la COVID-19 ont entraîné un ralentissement de l'activité économique dans plusieurs pays, où les gouvernements ont dû intervenir en mettant en place des protocoles et des politiques sanitaires ainsi qu'en apportant un soutien financier. Tous les indicateurs macroéconomiques récents signalent l'entrée des économies de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) en phase de récession, avec un taux de croissance projeté en 2020 à 2,4 % contre 6,6 % prévu avant la pandémie (UEMOA, 2020).

Cette situation a dégradé l'état des finances publiques et accru les risques budgétaires. En effet, en raison de la baisse des recettes perçues et de l'augmentation des dépenses publiques, les positions de flux de trésorerie des gouvernements régionaux subissent de fortes pressions. Cette situation présente le risque accru pour les gouvernements de ne pas respecter leurs engagements et le risque de matérialisation des passifs conditionnels. Une majorité des gestionnaires de la dette ayant répondu à l'enquête de CABRI estiment qu'il y aura matérialisation des passifs conditionnels en raison de la COVID-19.

La réorientation de crédits budgétaires supplémentaires vers la santé publique et l'augmentation des coûts d'emprunt, se traduisent par la suspension d'autres programmes budgétaires (développement des infrastructures et autres

dépenses sociales) (ONU, 2020). La pandémie de COVID-19 a aussi révélé d'autres défis et insuffisances auxquels doivent faire face les pays, tels que l'atténuation des risques que représentent les passifs conditionnels pour les budgets nationaux et la solidité financière en général, de l'économie. Le renforcement des capacités de gestion des passifs conditionnels, grâce à de meilleurs processus, politiques et pratiques, est donc essentiel pour réduire ces risques.

Cette étude compilée par CABRI, s'est appuyée sur des informations obtenues en menant une enquête auprès de gestionnaires de la dette publique, responsables de la gestion des passifs conditionnels de huit pays de la région. L'objectif initial était de couvrir les 15 pays de la CEDEAO mais seuls huit pays (le Bénin, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, le Ghana, le Mali, le Togo et 2 autres pays qui ont demandé à conserver l'anonymat) ont répondu à l'enquête. Néanmoins, les réponses à l'enquête ont constitué l'échantillon régional de cette étude. L'étude a été limitée, car les gestionnaires de la dette n'ont pas toujours été en mesure de fournir les informations requises. De ce fait, il a été difficile d'analyser dans le temps, les réformes quelles qu'elles soient, ou leur absence.

Tableau 1 : Dernière analyse de viabilité de la dette dans 14 pays de la CEDEAO

Pays	Risque de surendettement
Bénin	Modéré
Burkina Faso	Modéré
Cabo Verde	Élevé
Côte d'Ivoire	Modéré
Gambie	Élevé
Ghana	Élevé
Guinée	Modéré
Guinée-Bissau	Modéré
Libéria	Élevé
Mali	Modéré
Niger	Modéré
Sénégal	Modéré
Sierra Leone	Élevé
Togo	Modéré

Source : FMI et Banque mondiale (2020).

2

Passifs conditionnels dans la région

Même si les passifs conditionnels sont considérés comme négligeables, voire ignorés, depuis un certain temps dans la région ouest africaine, les risques y afférents sont réels et imminents, d'où leur importance accrue dans les analyses de finances publiques (voir les passifs conditionnels par rapport au PIB à la Figure 3). Actuellement, on a davantage conscience de la nécessité d'améliorer les systèmes de gestion des finances publiques (GFP) et de réaliser des évaluations financières plus régulières qui seront effectuées par des partenaires techniques et financiers des pays, à savoir le Fonds monétaire international (FMI), la Banque mondiale et la Banque africaine de développement (BAD).

Types de passifs conditionnels

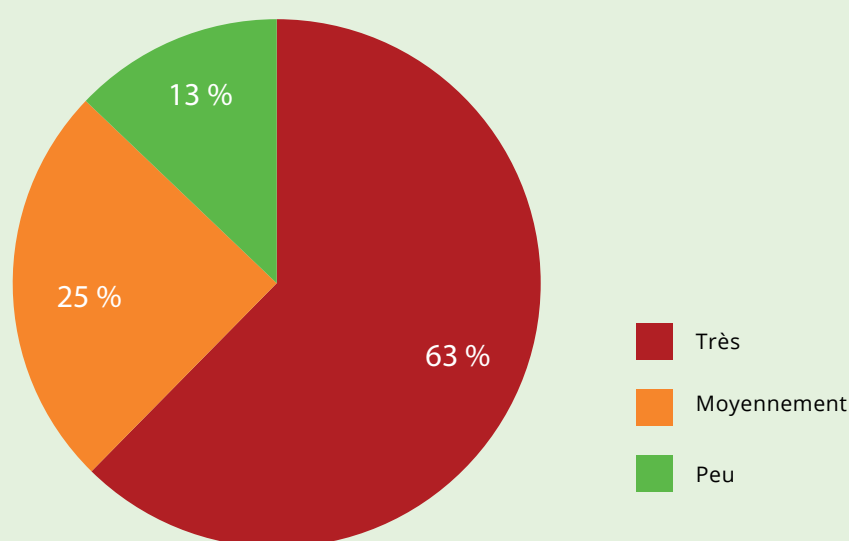
S'agissant des **passifs conditionnels explicites**, l'enquête a révélé que les plus fréquents, sont les garanties accordées : (1) aux entreprises d'État (EE) ; (2) aux administrations infranationales (pouvoirs locaux ou collectivités territoriales) ; (3) au secteur

privé ; et, (4) aux partenariats public-privé (PPP), à la suite de l'augmentation des projets de PPP comme mode de financement des infrastructures publiques.

Les **passifs conditionnels implicites** sont : (1) des administrations défauts de paiement des EE et des pouvoirs locaux ; (2) les passifs conditionnels des EE privatisées ; (3) les faillites des institutions financières (en particulier, celles du système financier décentralisé ou institutions de microfinance) ; (4) les frais d'indemnisation liés aux litiges ou contentieux ; et, (5) les actions de soutien ou de relance liées aux catastrophes naturelles (inondations, tempêtes) ou aux maladies (Ebola, COVID-19).

La majorité des pays ayant répondu à l'enquête, soit 62,5 %, estiment que les passifs éventuels contribuent fortement aux risques budgétaires, tandis que 25 % pensent qu'ils y contribuent moyennement et 12,5 %, faiblement (voir Figure 1 ci-dessous).

Figure 1 : Degré d'importance des passifs conditionnels dans les pays ayant répondu à l'enquête



Source : Résultats de l'enquête de CABRI.

Passifs éventuels dans la gestion de la dette publique

Selon un rapport récent du FMI et de la Banque mondiale (2020) sur l'analyse de viabilité de la dette de la région, 5 sur 15 pays ont un risque de surendettement élevé (le Ghana, Cabo Verde, la Gambie, le Libéria et la Sierra Leone) et 9 sur 15 ont un risque de surendettement modéré (voir Tableau 1).

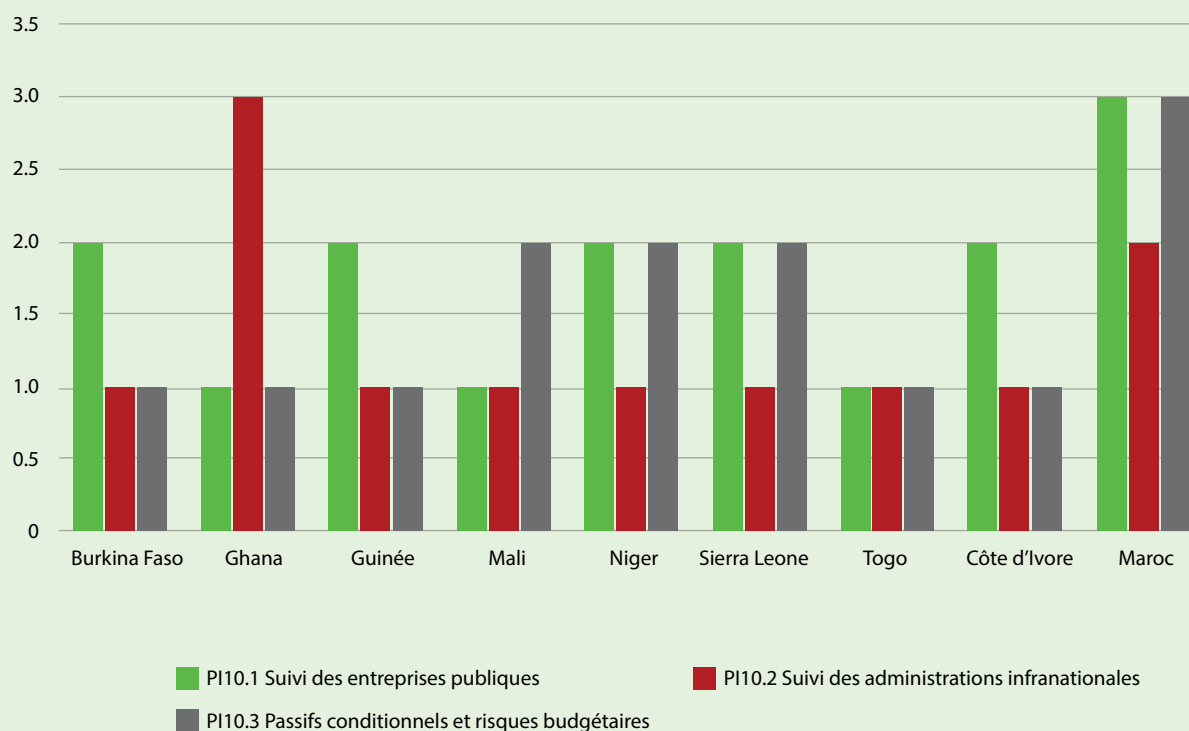
L'endettement des pays s'accroît souvent de manière importante à cause de la mauvaise gestion des passifs conditionnels, ce qui accroît la possibilité de leur matérialisation (Cebotari., 2008 ; Weber, 2012). La concrétisation des risques de passifs conditionnels dans la région augmente aussi considérablement lorsque la situation financière des EE commence à se détériorer. En particulier, le risque peut se matérialiser dans des situations d'émission de garanties de l'État (passifs conditionnels *explicites*) en temps de crise (politique, économique, sociale et environnementale) ou de soutien par les gouvernements des secteurs public et privé (passifs conditionnels *implicites*). En effet, plusieurs EE, notamment celles assurant l'alimentation en eau et en électricité, ont joué un rôle majeur dans les politiques visant à améliorer les conditions des pauvres ou à fournir des services au cours du confinement. Ces politiques ne renforcent pas forcément la stabilité financière des EE ou ne la garantissent pas, mais parce qu'il s'agit de politiques publiques, les EE sont obligées de fournir ces services. De même, les PPP liés aux infrastructures routières et autres, n'ont pas pu recouvrir

leurs frais de fonctionnement, en raison de leurs faibles tarifs, surtout compte tenu de la réduction de l'activité économique pendant la période de confinement.

D'après les prévisions de la Banque Mondiale et du FMI, les risques actuels que représentent les passifs conditionnels et l'impact financier de la pandémie de COVID-19 vont gravement affecter le fisc et augmenter les niveaux d'endettement. En outre, selon l'enquête de CABRI, 87,5 % des pays ayant répondu à l'enquête, estiment que la pandémie de COVID-19 va accroître les risques que représentent les passifs conditionnels et qu'il existe une forte probabilité de défaut de paiement des EE.

La pandémie a entraîné la dégradation des finances publiques en raison de la hausse des niveaux d'endettement. L'accroissement des besoins de financement signifie que le retour à la stabilité des finances publiques sera lent (Bova et al, 2016). Des organisations telles que le Club de Paris, le G20 et autres, ont consenti à l'allègement des dettes, en prenant des dispositions sous forme de moratoires (gels) sur la dette ou de reports du paiement d'intérêts, mais ces mesures d'allègements sont par nature à court terme et les pays de la région sont confrontés à des défis de taille pour rétablir la stabilité financière et pour répondre aux crises présentes et futures. Voir la Figure 2 ci-après qui indique les notes d'évaluation PEFA (Dépenses publiques et responsabilité financière) des risques par pays.

Figure 2 : Notes d'évaluation PEFA de la gestion des passifs conditionnels et autres risques budgétaires par pays



Source : Données PEFA.

3

Passifs conditionnels liés aux EE et aux PPP

De tous les passifs éventuels, ceux les plus cités ou pris en comptes par les pays de la région dans leurs états financiers annuels, sont, les garanties de risques accordées par l'État aux entreprises publiques et privées et aux PPP. Dans le processus de réforme en matière de gestion des passifs conditionnels, les pays semblent avoir fait le choix d'adresser d'abord les passifs explicites à savoir, les garanties accordées aux EE et les risques de contrats PPP. L'analyse portera donc sur la gestion de ces passifs. Selon les résultats de l'enquête, les pays de la région considèrent les garanties octroyées aux EE comme étant les passifs conditionnels les plus importants.

Tendances des passifs conditionnels et des risques dans la région

L'enquête n'a pas permis d'obtenir des données sur l'encours total des passifs conditionnels par pays de la région. Bien que certaines informations aient été fournies, elles demeurent limitées ou incomplètes.

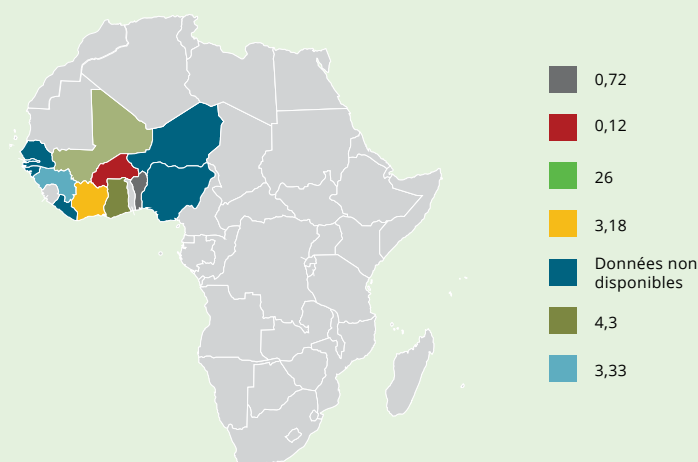
Dans des pays, comme Cabo Verde (qui affiche un niveau d'endettement supérieur à 100 % du PIB et un niveau de passifs conditionnels représentant 26 % du PIB), les niveaux aussi bien d'endettement que de passifs conditionnels, sont considérés comme élevés. Lorsque les données étaient disponibles, il semble que les ratios soient plutôt faibles et varient entre 0 et 4 %. Pour les autres pays, les données sur

les passifs conditionnels exprimées en pourcentage du PIB n'étaient pas disponibles (voir Figure 3). Plusieurs facteurs peuvent expliquer la non-disponibilité des données pour ces pays :

- la sensibilité des informations pour les gestionnaires de la dette ;
- l'indisponibilité des données pour les gestionnaires liée aux défis auxquels ils font face en matière de coordination des différentes parties prenantes ;
- un manque de compétences pour identifier, évaluer et quantifier les passifs ;
- une faible capacité de suivi et de collecte des données ;
- une volonté de dissimulation des risques de passifs afin de ne pas accroître le niveau ou le risque de surendettement, ce qui réduira l'accès aux financements non concessionnels ; et,
- le manque de crédibilité budgétaire et de transparence budgétaire.

Aussi longtemps que les problèmes susmentionnés ne seront pas réglés, l'obtention de données fiables pour analyser les risques que représentent les passifs conditionnels pour les budgets nationaux resteront toujours un défi à relever pour la plupart des pays. Les pays dont les données ne sont pas disponibles peuvent être surpris de l'impact et des conséquences des passifs éventuels sur leurs finances publiques.

Figure 3 : Carte des ratios des passifs conditionnels au PIB (en %)



Source : Données collectées par pays figurant dans l'enquête.

Pratiques de gestion des risques de passifs conditionnels en Afrique de l'Ouest

Malgré les défis liés aux données, les risques que représentent les passifs conditionnels constituent un sujet de préoccupation croissante en Afrique de l'Ouest. Certains pays de la région ont introduit leurs propres pratiques d'atténuation des risques, et, d'autres, comme ceux de l'UEMOA ont adopté une politique commune de gestion des risques de passifs conditionnels.

Toutefois, de bonnes pratiques d'atténuation des risques s'opèrent seulement dans un cadre juridique et institutionnel structuré, où les données sur les passifs conditionnels peuvent être collectées, analysées et suivies. D'autres pratiques (telles que le reporting, la comptabilité et l'audit) peuvent être suivies, afin d'améliorer la surveillance et la transparence.

Cadres juridiques et institutionnels

Les cadres juridiques et institutionnels sont des éléments constitutifs indispensables en matière de gestion des passifs conditionnels car ils déterminent les règles, les pratiques et les processus à suivre. Cette partie traite la nature, les forces et les faiblesses des cadres juridiques et institutionnels de la région.

Cadres juridiques

Dans la région ouest-africaine, et en particulier pour les pays de l'UEMOA, une politique commune en matière de gestion de la dette est stipulée dans le Règlement n°09/2007/CM/UEMOA du 4 juillet 2007 portant cadre de référence de la politique d'endettement public et de gestion de la dette publique dans les États membres de l'UEMOA. Par ailleurs, l'article 43 de la directive n°06/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant lois de finances au sein de l'UEMOA précise les règles et conditions d'émission des comptes de garanties. Les autres pays de la région disposent de réglementations spécifiques qui régissent ces garanties. La consolidation de ces règlements dans les cadres juridiques nationaux s'est traduite par l'adoption de divers décrets et arrêtés dans les pays de l'UEMOA portant sur les cadres généraux juridiques et de gestion de la dette publique, qui comprennent les termes et conditions de l'approbation des garanties de l'État.

L'enquête a révélé que la plupart des pays disposent d'un cadre juridique en matière de gestion et d'approbation des garanties, même s'il n'est pas toujours complet. Il convient de noter que le cadre réglementaire de l'UEMOA qui ne s'applique pas à tous les pays de la région, ne couvre pas explicitement les questions de passifs conditionnels et de risques budgétaires dans leur intégralité. Le Ghana est le seul pays de la région qui dispose d'un cadre spécifique couvrant toutes les questions de passifs conditionnels et de risques budgétaires.

Au niveau régional, il n'y a pas encore de réglementation commune en matière de PPP. Cependant, chaque pays a adopté une loi ou un décret sur les PPP. Des réflexions sont en

cours au niveau de l'UEMOA pour adopter une loi commune sur la gestion des projets de PPP.

Cadres institutionnels

Au niveau régional, en matière de gestion de la dette et des garanties, le cadre institutionnel de l'UEMOA recommande en particulier ce qui suit :

- le Parlement fixe le plafond des garanties à octroyer annuellement dans la loi de finances ;
- une structure de coordination donne des avis techniques sur la décision d'octroi de garanties ;
- le Conseil des ministres prend la décision d'approuver les garanties ;
- le ministre des Finances est l'autorité chargée de négocier et de signer les conditions et les accords/conventions de garanties ; et,
- les garanties octroyées par le gouvernement sont auditées annuellement par des institutions d'audit interne et externe.

Selon la loi de Finances de l'UEMOA, le Parlement doit fixer chaque année le plafond des garanties octroyées par les États. Toutefois, les Parlements n'exercent pas toujours leur rôle de surveillance pour limiter les garanties, conformément à la stratégie de gestion de la dette et aux besoins de financement annuels prévus ; par ailleurs, ils ne prévoient pas la possibilité de concrétisation des prêts garantis ou d'autres risques possibles dans la zone.

En outre, si les textes législatifs précisent que les garanties sont approuvées et émises par un décret pris en Conseil des ministres, souvent cette responsabilité est déléguée au ministre des Finances.

Quant à l'audit externe, l'audit de la dette n'est pas encore une pratique courante et la question des garanties n'est pas encore une préoccupation des institutions d'audit (étant donné leurs faibles capacités). Les personnes ayant répondu à l'enquête ont indiqué que les passifs conditionnels dans la majorité des pays de la région (6 sur 8) ne sont pas audités par des organismes externes comme le Bureau de l'Auditeur général (ou la Cour des comptes).

Conformément à la réglementation de l'UEMOA, la plupart de ses États membres ont mis en place un comité de coordination de l'endettement public, dont les fonctions de secrétariat sont assurées par la Direction de la dette publique (par exemple, le Comité national de la dette publique). Ce comité donne des avis techniques sur les exigences et les décisions réglementaires d'endettement et de gestion de la dette (en particulier, sur les demandes de garanties) qui sont soumises à son examen. Cependant, dans la pratique, ses avis manquent souvent d'objectivité ou ne sont souvent pas considérés dans la prise de décisions finales pour des raisons politiques. Dans certains pays, ce comité ne fonctionne pas bien et ne formule pas de recommandations conformément à ces attributions (voir Tableau 2 sur les dispositions institutionnelles par pays).

En ce qui concerne la configuration de la structure responsable de la gestion des garanties accordées aux EE et aux PPP, il convient de noter qu'il est fortement recommandé de mettre en place une structure chargée de la coordination. Dans certains cas, cette responsabilité est subdivisée entre la

Direction de la dette publique, la Direction des PPP et/ou la Division de suivi des risques budgétaires ou des entreprises publiques. D'où le constat dans la plupart des pays, d'un problème de coordination et de suivi des risques que représentent les passifs conditionnels pour le fisc.

Tableau 2 : Dispositions institutionnelles dans les pays de l'UEMOA

	Bureau (Direction) de gestion de la dette	Bureau (Unité) des PPP	Unité (Service) des risques budgétaires
Bénin	X	X	
Burkina Faso	X	X	
Cabo Verde	X		
Côte d'Ivoire	X	X	
Gambie	X	X	
Ghana	X	X	X
Guinée	X	X	
Guinée-Bissau	X		
Libéria	X	X	
Mali	X	X	
Niger	X	X	
Nigéria	X	X	
Sénégal	X	X	
Sierra Leone	X	X	X
Togo	X		

Source : Données de l'enquête de CABRI et autres sources.

Mécanismes de suivi des passifs conditionnels

Le suivi des risques de passifs conditionnel s'opère à plusieurs niveaux différents en fonction des dispositions institutionnelles de chaque pays. De façon générale, le suivi s'exerce par le contrôle du respect des procédures et des conditions d'octroi initial des garanties conformément à la réglementation en la matière. La recommandation et la signature du contrat de garanties sont suivies de la création et de la mise à jour d'une base de données Excel ou automatisée des garanties approuvées qui devront alors être intégrées dans les états financiers annuels (ou comptes annuels) consolidés. Par ailleurs, chaque pays a un mécanisme de suivi des EE et des contrats de PPP pour déterminer et prévenir les risques.

Déterminer puis gérer l'exposition aux risques de garanties octroyées aux EE en fonction des conditions définies s'avère important pour effectuer le suivi de la performance de ces garanties. Il convient de procéder au suivi de la solidité financière des EE afin d'assurer leur viabilité. À cet effet, le suivi des EE est un élément essentiel de la gestion des

passifs conditionnels associés. Les récents rapports-pays des évaluations PEFA révèlent une faible performance (note 1) de la majorité des pays dans le suivi des EE (PI10.1) et des risques budgétaires (PI10.3) (voir Figure 2). Cette contre-performance s'explique par des mécanismes de gouvernance et de redevabilité inappropriés des EE, par la faiblesse de la supervision du gouvernement et par l'ingérence politique au sein de ces entités.

De ce fait, les EE de la région connaissent actuellement des difficultés financières, ce qui se traduit par l'accumulation d'arriérés et leur incapacité d'assurer le service de leurs dettes. Que la dette soit garantie ou non, elle représente toujours un risque car le fisc devra au bout du compte effectuer tout paiement dû aux créanciers. De façon générale, les EE les plus faibles, sont les compagnies responsables de l'approvisionnement en électricité et en hydrocarbures, qui subissent constamment des pertes financières et sollicitent fréquemment les garanties ou les subventions de l'État.

En ce qui concerne le suivi des PPP et de leurs risques, la plupart des pays ont mis en place récemment une structure

de suivi des PPP. Avec l'appui de la Banque mondiale et du FMI, certains d'entre eux utilisent l'outil (ou le modèle) d'évaluation des risques budgétaires liés aux PPP (PFRAM). Cependant, étant donné la nouveauté de cette pratique et le manque d'expérience des parties prenantes, des insuffisances sont notées au niveau de la gestion des contrats de PPP qui ont contribué à l'accroissement des risques courus par le fisc.

Les insuffisances les plus importantes et communes sont les faibles pratiques de coordination entre les diverses parties prenantes, en particulier, dans le cadre de leurs efforts de compréhension de l'impact total de l'exposition aux risques. Dans la plupart des cas, les Directions de la dette publique ne sont pas impliquées dans l'analyse des risques de PPP. Par conséquent, lorsque des garanties sont sollicitées, il se peut que ces directions n'en aient pas été informées et que des dispositions prévoyant leur financement n'aient pas été prises.

Dans la plupart des pays, la faiblesse de la surveillance et du suivi des EE préoccupe fortement, car un financement imprévu est souvent requis (voir Figure 2). La Banque a récemment soutenu des pays comme le Niger et le Mali afin de renforcer leurs capacités pour mieux suivre les risques que représentent les passifs conditionnels et pour maintenir la surveillance de leurs EE.

Détermination des risques et leur traitement

En ce qui concerne la gestion des passifs conditionnels, il convient de suivre une stratégie efficace, afin de prévenir et d'atténuer la concrétisation de risques. L'atténuation des risques commence par le processus de recommandation et d'approbation de l'octroi de garanties publiques, suivie d'un processus post-approbation qui analyse et évalue en permanence le risque.

Processus d'approbation des garanties

La soumission d'une demande de garantie s'accompagne normalement d'un dossier comprenant l'évaluation du projet et la situation financière de l'EE qui fait cette requête. Le respect des conditions de la demande étant sine qua non à l'examen du dossier par le comité technique qui s'assure de la nature, de l'intérêt public et de la viabilité du projet, de la santé financière de l'entreprise, des conditions du prêt conforme aux objectifs de la stratégie d'endettement. À l'issue donc de l'examen de ces conditions définies dans la législation, une recommandation est faite et présentée au ministre ou au conseil des ministres pour approbation. La plupart des pays reconnaissent avoir ces conditions et ces processus en place pour évaluer les demandes, formuler les recommandations et approuver (octroyer) les garanties publiques. Cependant, certaines conditions et restrictions varient. Par exemple, si les dispositions d'une garantie sont respectées, alors l'exposition au risque de l'État sera réduite. Toutefois, il arrive que des projets qui ne remplissent pas les conditions énoncées bénéficient d'une garantie de l'État.

Dans la pratique, certains pays perçoivent dans le cadre de la convention d'aval ou de garantie, des frais de garanties approuvées pour réduire l'exposition au risque de l'État (le

Ghana et le Burkina Faso, entre autres). La viabilité du projet et la solidité financière de l'EE sont considérées comme les principales conditions d'obtention de l'approbation de l'émission d'une garantie publique.

En général, les pays de la région disposent de bons cadres pour autoriser les garanties, mais, dans de nombreux cas, ces pratiques ne sont pas appliquées, ce qui conduit à des décisions motivées par le politique sur l'octroi des garanties de l'État.

Outils d'analyse et d'évaluation des risques

Plusieurs outils sont disponibles pour l'analyse et l'évaluation des risques de passifs conditionnels. Il s'agit, entre autres, de l'analyse des risques de crédit, de l'analyse de la viabilité de la dette publique, de l'évaluation des risques budgétaires liés aux PPP et de l'analyse des risques effectuée sur les passifs conditionnels.

Cadre de viabilité de la dette publique

La traditionnelle analyse de viabilité de la dette publique (AVD) de certains pays de la région ne se limitait qu'à la dette de l'administration centrale. Les pays réalisent leur propre AVD ou sont soutenus par le FMI et la Banque mondiale pour la faire. Cependant, ces AVD sont limitées et peuvent ne pas couvrir, par exemple, la dette extérieure et intérieure des EE. Depuis quelques années, des recommandations reposant sur les meilleures pratiques internationales semblent indiquer que tous les passifs devraient être inclus pour une meilleure compréhension des risques et pour une meilleure prise de décisions. Dans la région, seul un nombre limité de pays analysent la dette garantie et autres garanties des EE et des PPP, tout en ignorant leur dette non garantie et leur dette intérieure, qui constituent des risques majeurs au regard du caractère stratégique des services fournis par ces EE, ce qui pourrait être dû, comme expliqué précédemment, à l'indisponibilité de données et/ou à la faiblesse de la surveillance.

Outil d'évaluation des risques de PPP

Avec l'appui de la Banque mondiale et du FMI, certains pays utilisent le modèle d'évaluation des risques budgétaires liés aux PPP (PFRAM). Cependant, étant donné que cette pratique est encore récente et que la capacité à l'utiliser est limitée, des insuffisances en matière de gestion des contrats de PPP sont constatées. Le Ghana utilise cet outil PFRAM alors que d'autres pays comme le Sénégal utilisent la matrice des risques de PPP.

Autres outils

D'après l'enquête, quelques rares pays utilisent des modèles d'évaluation et d'analyse des risques. Il s'agit du Ghana qui utilise actuellement le cadre d'évaluation du risque de crédit (*Credit Risk Assessment Framework*) et le modèle de frais basés sur le risque (*Risk- Based Fee Model*). L'usage de ces outils n'est pas encore répandu dans la région – 82 % des répondants reconnaissent ne pas en faire usage pour l'instant mais réalisent l'analyse de risques de change et d'intérêt.

Mesures d'atténuation

Avec le soutien du FMI, certains pays (comme le Sénégal, la Côte d'Ivoire) effectuent actuellement des AVD

accompagnées de plans d'actions déterminés par des tests de résistance et comprenant des mesures d'atténuation des risques budgétaires. Toutefois, les mesures les plus couramment utilisées pour parer aux risques, sont la prévention par le suivi, l'évaluation, les mesures correctives, les garanties et l'approvisionnement des comptes de garanties. Des pays, comme le Ghana, indiquent disposer de mesures d'atténuation, mais beaucoup d'autres n'en ont aucune.

De ce qui précède, il apparaît que seul quelques pays analysent et évaluent les risques de passifs conditionnels et ont adopté des mesures d'atténuation des risques. Si les risques ne sont pas évalués avec des outils appropriés ou si des mesures de prévention ne sont pas en place, les gouvernements ne seront pas en mesure de les planifier en conséquence pour éviter des surprises budgétaires.

États financiers : reporting et comptabilisation

Conformément aux normes comptables internationales, les passifs conditionnels doivent être enregistrés dans les comptes annuels (ou états financiers annuels) de l'État. Tous les passifs conditionnels doivent être évalués en fonction de la probabilité de leur appel, comme supérieure ou inférieure à 50 %. Sur les huit pays examinés, sept pays ont indiqué que la probabilité de matérialisation de leurs passifs conditionnels est supérieure à 50 %. En raison du partage limité d'informations et de l'insuffisance de données, les états financiers sont souvent très incomplets.

Publication des rapports sur les passifs conditionnels

Le manuel 2011 du FMI « Statistiques de la dette du secteur public – Guide pour les statisticiens et les utilisateurs » recommande la publication régulière par les pays d'un rapport sur l'encours des passifs éventuels, les tendances, les risques et les mesures d'atténuation. Certains pays (comme le Ghana et Cabo Verde) produisent et publient un rapport annuel détaillé conformément aux normes admises, alors que d'autres l'intègrent partiellement dans les rapports d'endettement du secteur public produits périodiquement ou dans les documents de stratégie budgétaire dans la partie

sur les risques budgétaires. Une forte proportion de pays de la région CEDEAO (12 pays sur 15) ne déclarent pas les risques budgétaires, qui comprennent les passifs conditionnels, dans leur budget. Deux pays, à savoir le Ghana et Cabo Verde, publient également les passifs conditionnels sur leurs sites Web.

L'obtention et la publication d'informations sur les contrats de PPP et les garanties (ainsi que sur les risques connexes) ne sont pas encore des pratiques bien répandues dans la région.

Audit (contrôle) externe et surveillance

En tant que disposition réglementaire, les passifs conditionnels doivent être audités par les auditeurs externes (ou institutions de contrôle externe des finances publiques), et leurs constatations doivent être présentées devant le Parlement, qui doit en surveiller la conformité et formuler des recommandations. Les pays sont également obligés de rendre compte régulièrement au Parlement des risques et de la performance (réalisation) des passifs conditionnels à des fins d'examen.

Dans la région, les auditeurs externes effectuent souvent des audits sur la gestion de la dette publique, mais dans de nombreux cas, ne disposent pas de la compétence technique pour approfondir leur analyse sur les risques véritables auxquels font face les passifs conditionnels. L'enquête a montré que des audits externes ne sont réalisés que dans deux pays (le Ghana et le Bénin). Par ailleurs, les rapports soumis et toutes informations nécessaires ne sont pas suffisamment détaillés pour permettre aux auditeurs de procéder à une évaluation complète des risques.

Les Parlements, tiennent toutefois des audiences régulières sur la performance (l'exécution) des contrats de PPP, mais en raison de la connaissance limitée des risques que représentent les passifs conditionnels et de leurs priorités actuelles, leur fonction de surveillance est limitée. Dans certains cas, les auditeurs externes ne traitent pas des questions de passifs conditionnels dans leurs constatations ou, comme l'enquête l'a révélé, les audits des passifs conditionnels ne sont pas effectués de manière régulière.

L'obtention et la publication d'informations sur les contrats de partenariats public-privé et les garanties (ainsi que sur les risques connexes) ne sont pas encore des pratiques bien répandues dans la région

4

Les réformes en matière de gestion des passifs conditionnels

Au regard des faiblesses et des défis identifiés dans le cadre de la gestion des passifs conditionnels, les pays de la région ont commencé à réformer les normes et les pratiques pertinentes. Les priorités sont principalement basées sur le renforcement des cadres juridiques et institutionnels afin d'améliorer le suivi et la surveillance des EE et des PPP.

Des progrès ont été accomplis à l'égard d'une meilleure connaissance et compréhension des risques budgétaires que représentent les passifs conditionnels et les PPP. Ainsi, plusieurs pays ont sollicité un soutien et une assistance technique. La plupart des programmes nationaux de réformes impliquent un partenariat avec le FMI ou la Banque mondiale, accompagné de plans d'action visant à améliorer

la gestion des passifs conditionnels et des PPP et à mieux analyser leur impact sur les risques budgétaires.

La consolidation des comptes publics est l'une des réformes importantes en cours, qui vise systématiquement à saisir, mesurer et suivre les risques budgétaires résultant des entités publiques.

La capacité de surveillance de l'État est également en train d'être renforcée. Par ailleurs, avec l'accroissement des contrats de PPP, des mesures de renforcement de la réglementation, des institutions et des capacités, ainsi que des moyens d'amélioration du suivi et de l'évaluation des projets de PPP sont aussi en cours dans la région.

Tableau 3 : Réformes par pays

	Cadre juridique	Cadre institutionnel – responsable	Outil d'évaluation utilisé	Audit externe et surveillance	Transparence
Burkina Faso	Oui pour les garanties	Bureau (Direction) de la dette	Suivi	Non	Non
Bénin	Oui pour les garanties	Bureau (Direction) de la dette	Suivi	Oui, le Parlement	Partiellement dans le rapport trimestriel d'endettement
Côte d'Ivoire	Oui pour les garanties	Bureau (Direction) de la dette	Suivi	Oui, le Parlement	Rapport sur les risques de passifs conditionnels figurant en tant qu'annexe du budget de l'État
Ghana	Oui pour les passifs conditionnels et les risques budgétaires	Unité des risques budgétaires et sous-comité	Outil d'évaluation du risque de crédit	Oui, le Parlement et l'ISC (Institution supérieure de contrôle des finances publiques)	Production et publication d'un rapport annuel sur les passifs conditionnels et les risques budgétaires
Mali	Oui pour les garanties	Bureau (Direction) de la dette	Suivi	Non	Rapport sur les risques de passifs conditionnels figurant en tant qu'annexe du budget de l'État
Sénégal	Oui pour les garanties	Bureau (Direction) de la dette	Suivi		
Togo	Oui pour les garanties	Bureau (Direction) de la dette	Suivi	Non	Non

Source : Données de l'enquête de CABRI.

Questions réglementaires et institutionnelles

Les pays de l'UEMOA (le Bénin, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, la Guinée-Bissau, le Mali, le Niger, le Sénégal et le Togo) considèrent que la gestion des garanties fait partie de leur cadre juridique par décret ou arrêté. D'autres pays ont adopté des lois précises en matière de gestion des passifs conditionnels.

Le Ghana dispose à cet effet de toute une série de textes législatifs plus spécifiques sur la gestion des risques budgétaires. En outre, il a mis en place, dans le but d'intégrer des évaluations régulières des risques budgétaires, un comité interministériel de suivi des risques budgétaires et une unité chargée de la coordination efficace de l'ensemble des activités de suivi.

Suivi des EE

Les pays de l'UEMOA qui ont déterminé leurs points faibles en matière de suivi et de surveillance des EE pour l'analyse des risques budgétaires, ont mis en œuvre un certain nombre de réformes. Il s'agit de :

- l'adoption de la consolidation des comptes publics ;
- la création d'un organisme de suivi des EE ;
- la production d'un rapport périodique de suivi et de performance ;
- l'instauration d'un mécanisme de redevabilité des EE avec des contrats de performance (le Bénin et la Côte d'Ivoire) ;
- la création d'une base de données et de suivi des garanties ;
- la restructuration de certaines EE ;
- La mise en place de conditions plus rigoureuses en matière d'octroi des garanties aux EE ou de leur recours à l'emprunt ;
- le renforcement des audits et de la surveillance (le Bénin, le Burkina Faso et la Côte d'Ivoire) ;
- la prise en compte des garanties et de la dette des entreprises d'État dans l'analyse de viabilité (le Sénégal) ; et,
- la présentation de la situation financière globale des entreprises publiques dans le budget annuel (le Bénin).

La Côte d'Ivoire envisage de créer un tableau de bord de la performance financière des EE ainsi que d'inclure une annexe sur les risques budgétaires dans le budget.

Suivi des PPP

En ce qui concerne le suivi des PPP, les réformes en cours dans la région comprennent :

- l'adoption d'une loi sur les PPP et les décrets pertinents ;

- l'affirmation du rôle du ministre des Finances dans les contrats de PPP ;
- la création d'unités responsables des PPP au sein du ministère des Finances ;
- la création d'un comité interministériel de pilotage et de promotion des PPP ;
- le renforcement des compétences en matière de négociation des contrats de PPP ;
- la création d'une base de données des projets de PPP et leur inscription dans le Programme national d'investissements publics (PIP) ;
- l'usage d'un outil d'évaluation des risques de PPP, comme le PFRAM ;
- la création d'une plateforme de diffusion des informations sur les projets de PPP (le Sénégal) ;
- l'analyse coût-efficacité des projets de PPP ; et,
- la présentation d'un rapport sur les projets de PPP dans le budget.

Afin de disposer d'une politique commune en la matière, les états de l'UEMOA envisagent d'adopter très prochainement une directive sur les PPP.

Outils d'identification et d'atténuation des risques de passifs

Jusqu'ici, l'analyse de viabilité de la dette publique ne prenait pas en compte les passifs conditionnels. Depuis quelques années, certains pays (le Bénin, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, le Ghana et le Mali) envisagent d'inclure ces données dans leur AVD même si ces informations sont incomplètes.

Les pays commencent également à : inclure les passifs conditionnels dans leur processus budgétaire ; partager les risques en incluant des frais de risques dans le contrat de garantie ; et, à procéder au suivi de ces risques de manière plus efficace afin d'éviter tout appel de garanties.

Plusieurs pays prévoient de publier régulièrement des rapports sur les risques budgétaires ainsi que de déterminer et de recommander des mesures d'atténuation en fonction de la nature des risques budgétaires identifiés (le Ghana). D'autres pays produisent des rapports partiels qui figurent dans les documents ou la stratégie budgétaires (comme le Bénin et la Côte d'Ivoire).

Diffusion des informations sur les passifs conditionnels

L'accès du public aux informations relatives aux passifs conditionnels est toujours limité dans la région. Toutefois, avec l'adoption du code de transparence des finances publiques, les gouvernements peuvent communiquer à leurs citoyens certaines informations en fonction de leur disponibilité.



5

Défis restant à relever

Il est à noter une prise de conscience générale des risques de passifs conditionnels qui a conduit les autorités gouvernementales à prendre une multitude de mesures correctives de nature différente. Si certains pays ont connu des avancées notables bien que toujours limitées, d'autres sont toujours en quête de repères. Chaque pays doit relever des défis particuliers mais dans l'ensemble, les défis les plus courants ont trait à des cadres réglementaires et institutionnels faibles, aux pratiques de gestion limitées, à un suivi insuffisant et au manque d'effectifs.

Les défis liés au cadre réglementaire et institutionnel, comprennent :

- un champ et une couverture limités des passifs conditionnels dans le cadre réglementaire ;
- des mécanismes institutionnels souffrant d'une limite dans la coordination tout en assumant la responsabilité de la gestion des passifs conditionnels ;
- un manque de volonté politique de traiter et de discuter de la question des passifs conditionnels ; et,
- des interventions limitées ou inexistantes des organismes de surveillance externe dans le cadre de la gestion des passifs.

Les défis en matière de gestion sont les suivants :

- une faible capacité d'utilisation des outils d'évaluation et d'analyse des risques ;
- le manque de transparence dans la gestion des passifs conditionnels avec l'indisponibilité des informations s'y rapportant ;
- le renforcement des capacités (une question évoquée par l'ensemble des acteurs) ;
- la faible sensibilisation des citoyens et de la société civile ; et,
- une forte tendance à ne pas être ouvert et transparent au sujet des passifs conditionnels ou à les considérer comme négligeables.

Les défis de suivi des EE incluent :

- de faibles mécanismes de suivi des EE, ce qui accroît les risques ;
- de mauvaises pratiques de gouvernance au sein des EE ;
- l'influence politique sur les nominations et le recrutement dans les EE ;
- la fixation et le contrôle des prix qui affectent la viabilité financière de certaines EE, surtout dans les secteurs de l'eau, de l'électricité et du carburant ; et,
- le faible niveau de revenus des EE (fixation des prix) et la pression exercée par le gouvernement pour qu'elles tiennent leurs engagements.

Les défis de suivi des PPP comprennent :

- le manque d'expertise de gestion au sein des administrations, ce qui affecte le suivi des projets de PPP et leur performance ;
- la faible capacité de négociation des contrats de PPP au sein des administrations, a occasionnée l'échec de certains projets ou des pertes conséquentes pour l'État ;
- des mécanismes inadéquats pour garantir l'exécution des contrats de PPP ;
- la faiblesse des cadres institutionnels ;
- le manque de cohérence de la stratégie des PPP ; et,
- l'usage insuffisant de l'analyse des risques de PPP.

Les défis liés au renforcement des capacités sont les suivants :

- la faible capacité de mise en œuvre des réformes nécessaires ;
- l'insuffisance de formation en gestion des passifs conditionnels ;
- l'insuffisance de l'apprentissage et de l'échange entre pairs des différents pays ; et,
- un engagement accru du Parlement national, du Bureau de l'Auditeur général (ou Cour des comptes) et de la société civile afin d'améliorer la gestion des passifs conditionnels.



6

Conclusion

Cette étude de cas a déterminé les risques auxquels sont susceptibles de faire face les pays, si leurs passifs conditionnels sont mal gérés. L'évaluation de la gestion des passifs conditionnels, en utilisant l'outil PEFA (Figure 2) a révélé la faible ou moyenne performance de la région.

L'enquête menée sur les pratiques de gestion indique que, dans la plupart des pays, les capacités internes relatives aux cadres institutionnels et réglementaires de gestion des passifs conditionnels, sont limitées. Cette situation a contribué à la faiblesse de la surveillance des EE et des PPP ainsi qu'à la mauvaise coordination entre les différentes parties prenantes.

L'enquête montre aussi que la majorité des pays ne prennent pas en compte les passifs conditionnels dans leur analyse de viabilité de la dette, au risque de ne pas mesurer les impacts négatifs sur le fisc. Aussi bien les outils que la capacité de mesure des risques sont limités, et une telle analyse n'est effectuée que dans quelques pays.

Seuls le Ghana, la Côte d'Ivoire et le Mali, ont réalisé des progrès dans le domaine du reporting et de la publication chaque année des informations sur leurs passifs conditionnels.

Les Parlements et les Bureaux de l'Auditeur général (ou Cour des comptes) jouent un rôle capital pour assurer la conformité au moyen de l'audit externe et de la surveillance. Toutefois

leur participation à cet égard, est considérée comme faible dans la région. Il n'existe aucune limite aux émissions de garanties et les rapports annuels des auditeurs au Parlement ne couvrent que de manière limitée les passifs conditionnels.

L'étude de cas indique que les pays disposant de cadres réglementaires et institutionnels solides sont les plus efficaces en matière de gestion des passifs conditionnels.

Afin de résoudre ces problèmes, tous les pays ayant répondu à l'enquête, reconnaissent la nécessité de renforcer leurs capacités. En outre, il convient de mettre davantage l'accent sur le renforcement des cadres réglementaires et l'amélioration des dispositions institutionnelles de la région.

Les niveaux d'endettement de la région sont en hausse, ce qui limite le soutien financier que les gouvernements peuvent accorder aux EE en difficulté. L'amélioration de l'échange d'informations et de reporting entre les ministères, les EE et les PPP, permettra de réduire davantage les risques que représentent les passifs conditionnels.

La mise en place, dans la région, de plans d'action de renforcement des capacités et de bonne gestion des risques que représentent les passifs conditionnels, est nécessaire et prioritaire. Sans une telle action urgente, les niveaux d'endettement continueront d'augmenter.

Les pays qui disposent de cadres réglementaires et institutionnels solides, comme le Ghana, sont les plus efficaces en matière de gestion des passifs conditionnels

Bibliographie

- Andrew L & Friz B (2019) *A look inside the mind of debt managers a survey on contingent liabilities risk management*. Financial Advisory and Banking Department, Banque mondiale. Disponible à : <http://pubdocs.worldbank.org/en/320261553265505172/PDM-publication-A-Look-Inside-the-Mind-of-Debt-Managers.pdf>
- Bachmair FF (2016) *Contingent liabilities risk management: A credit risk analysis framework for sovereign guarantees and on-lending*. Série de documents de travail de recherche sur les politiques de la Banque mondiale.
- Banque mondiale (2019) *Assessing and managing credit risk from contingent liabilities: A focus on government guarantees*. Debt Management Learning and Training Learning Notes. Public Debt Management Advisory, Trésorerie de la Banque mondiale. Disponible à : <http://pubdocs.worldbank.org/en/294941565898518464/Learning-and-Training-Notes-Assessing-and-Managing-Risk-from-CLS-Final-August152019.pdf>
- Banque mondiale (2020) Liste Fragilités, conflits et violences (FCV) (juin 2020). Disponible à : <https://www.banquemondiale.org/fr/topic/fragilityconflictviolence/overview>
- Bova E, Ruiz-Arranz M, Toscani F & Ture HE (2016) *The fiscal costs of contingent liabilities: A new dataset*. Série de documents de travail du FMI n° 17/82. Disponible à : <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2016/wp1614.pdf>
- CABRI (2017) *Gestion de passifs éventuels explicites : les garanties de crédit de la dette des entités étatiques*. Document de prise de position de CABRI. Disponible à : <https://www.cabri-sbo.org/fr/publications/management-of-explicit-contingent-liabilities>
- Cebotari A (2008) *Contingent liabilities: Issues and practice*. Série de documents de travail du FMI n° 08/245. Disponible à : <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/Contingent-Liabilities-Issues-and-Practice-22398>
- FMI (2011) *Statistiques de la dette du secteur public : Guide pour les statisticiens et les utilisateurs*. Disponible à : https://www.elibrary.imf.org/doc/IMF069/11874-9781484393246/11874-9781484393246/Other_formats/Source_PDF/11874-9781484358740.pdf
- FMI et Banque mondiale (2020) Liste de l'analyse de viabilité de la dette (AVD) des pays à faible revenu. Disponible à : <https://www.imf.org/external/pubs/ft/dsa/dsalist.pdf>
- Irwin T & Mokdad T (2010). *Managing contingent liabilities in public-private partnerships*. Série de documents de travail de la Banque mondiale. Disponible à : <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/23187/Managing0contiole00and0South0Africa.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- ONU (2020) *Les incidences de la COVID-19 en Afrique*. Note de synthèse de l'ONU. Disponible à : https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/les_incidence_de_la_covid-19_en_afrique.pdf
- PEFA (2016), Rapport PEFA Maroc 2016, Secrétariat PEFA
- PEFA (2016), Rapport PEFA Sierra Leone 2016, Secrétariat PEFA
- PEFA (2016), Rapport PEFA Togo 2016, Secrétariat PEFA
- PEFA (2017), Rapport PEFA Burkina Faso 2017, Secrétariat PEFA
- PEFA (2017), Rapport PEFA Niger 2017, Secrétariat PEFA
- PEFA (2018), Rapport PEFA Ghana 2018, Secrétariat PEFA
- PEFA (2018), Rapport PEFA Guinée 2018, Secrétariat PEFA
- PEFA (2019), Rapport PEFA Côte d'Ivoire 2019, Secrétariat PEFA
- PEFA (2020), Rapport PEFA Mali 2020, Secrétariat PEFA
- Polackova Brix, H., and Shick, A. (2002), "Governments at Risk: Contingent Liabilities and Fiscal Risks", publication conjointe de la Banque mondiale et d'Oxford University Press.
- Racheida B et Al (2017), Évaluation de la gestion des investissements, Royaume du Maroc, 2017, FMI Département des finances publiques.
- UEMOA (2020) *Note de conjoncture économique régionale dans l'UEMOA N°47, juin 2020*. Disponible à : http://www.uemoa.int/sites/default/files/bibliotheque/note_de_conjoncture_economique_regionale_dans_l_uemoa_premier-trimestre_2020.pdf
- Ülğentürk, L. (2017), "The role of public debt managers in contingent liability management", Documents de travail de l'OCDE sur l'emprunt souverain et la gestion de la dette publique.
- Weber A (2012). *Stock-flow adjustments and fiscal transparency: A cross-country comparison*. Document de travail du FMI n° 12/39.



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
South Africa (Afrique du Sud)

Téléphone : +27 (0)12 492 0022
E-mail : info@cabri-sbo.org
www.cabri-sbo.org