



# DIALOGUE STRATÉGIQUE SUR LES PROCESSUS DE GESTION DES PASSIFS ÉVENTUELS POST COVID-19

*Pratiques au Kenya et au Rwanda*

Dialogue stratégique : 26 mars 2024

Présentateur : ANTHONY F. JULIES

Consultant chez CABRI

26 mars 2024

# Références de ANTHONY JULIES

*Publication internationale du 11 mars 2022*

**AUTRES UTILISATIONS DES GARANTIES GOUVERNEMENTALES**  
Soutenir les résultats en matière de notation de crédit en  
tant que catalyseur de la croissance

Titre de l'ouvrage : **Interdisciplinary Approaches to the Future  
of Africa and Policy Development**  
DOI:10.4018/978-1-7998-8771-3.ch006

- Administrateur certifié : Institute of Directors of South Africa (IoDSA)
- Membre éminent du Pan African Scientific Research Council (PASRC)
- Consultant au sein de FranklinCovey en Afrique du Sud
- Étudiant chercheur en cycle de doctorat, SOAS, Université de Londres
- Directeur général adjoint : Gestion des actifs et des passifs (ALM) au Trésor public d'Afrique du Sud (2014-2019)
- Directeur en chef : Stratégie et gestion des risques au trésor public d'Afrique du Sud (2004-2014)
- Ancien directeur exécutif : Banque africaine de développement (2001-2004)
  - Président du Comité d'audit et des finances (AUF)
- Ancien membre du conseil d'administration des entreprises publiques suivantes
  - SASRIA (2006-2009)
  - South Africa National Road Agency Limited (2009-2013)
    - ❖ Président du comité de gestion des actifs-passifs (ALCO)
  - Banque de développement de l'Afrique australe (DBSA) (2013-2014)

# SOMMAIRE

Résumé

Introduction -L'expérience de l'Afrique de l'Est

Analyse de la documentation pertinente - Objectifs 1 à 6

Proposition, méthodologie et gestion des risques à l'échelle de l'entreprise

Discussion sur le Kenya et le Rwanda - Objectifs 1 à 6

Conclusions et principaux résultats - Objectifs 1 à 6

Conclusion

# RÉSUMÉ

PGPE : Processus de gestion des passifs éventuels

Comprendre le lien entre les passifs éventuels et la Constitution du pays

Les PGPE doit soutenir les priorités d'ordre national (transformation socio-économique)

Les PGPE sont rationalisés en cherchant à corriger la défaillance du marché. De même, lorsque dans l'intérêt de :

Les PGPE sont compromis lorsqu'ils conduisent à des risques budgétaires croissants et insoutenables.

Les garanties souveraines de la catégorie des passifs éventuels avec lesquels les services de gestion de la dette sont le plus engagés.

Redistribution des revenus

Compétitivité internationale

# INTRODUCTION

## - L'EXPÉRIENCE DE L'AFRIQUE DE L'EST

Les PGPE sont gérés principalement par le service de gestion de la dette du pays.

Alternativement :

- L'unité des PPP
- Bureau national du budget
- Bureau du comptable général

Avantages des processus de gestion des passifs éventuels (PGPE) :

- Accès au financement et besoin réduit pour la recapitalisation
- Réduction des coûts des projets
- Améliorer les performances des entreprises publiques
- Financer et soutenir des projets de développement
- Améliorer l'investissement dans les infrastructures publiques
- Préférence pour les prêts directs plutôt que pour les financements publics

# INTRODUCTION - L'EXPÉRIENCE DE L'AFRIQUE DE L'EST

Alors que la COVID-19 a donné lieu à des passifs éventuels entraînant un accroissement du profil de risque budgétaire

Les processus de gestion des passifs éventuels (PGPE) étaient déjà médiocres avant la COVID-19.



Un processus de gestion des passifs éventuels médiocre se caractérise par :

la non-adhésion aux lignes directrices établies ;

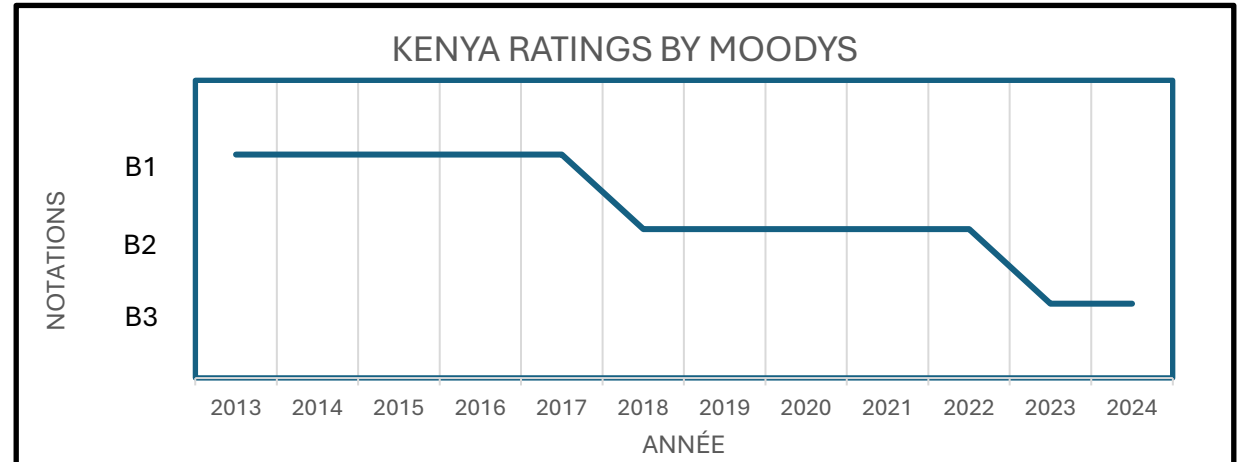
la création de Rapports ad hoc et le suivi tardif ;

les incohérences dans les attentes entre les gouvernements (États) et les entreprises publiques ;

l'absence de centralisation des PGPE.

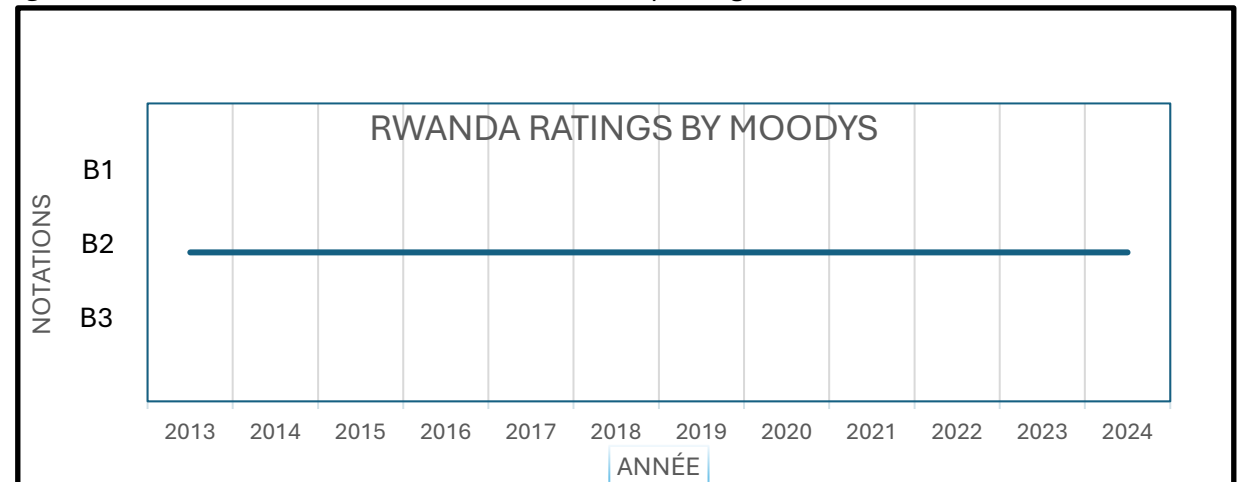
# Tendance des notations souveraines - Kenya et Rwanda

Figure 1 : Notations de crédit souverain du Kenya par l'agence de notation de crédit MOODY's



Source : Analyseur de capital-risque MOODY's (<https://www.moodys.com>)

Figure 2 : Notations de crédit souverain du Rwanda par l'agence de notation de crédit MOODY's



Source : Analyseur de capital-risque MOODY's (<https://www.moodys.com>)

ANALYSE DE  
LA  
LITTÉRATURE  
PERTINENTE





# OBJECTIF 1 : CADRE JURIDIQUE

Objectifs clés de la réforme de l'administration publique (Basu)

- Concilier les nombreux intérêts concurrentiels et conflictuels
- Assurer la transformation socio-économique
- Appliquer la loi de manière minutieuse et systématique

1994

2018

Des « cadres réglementaires solides » pour informer des dispositions institutionnelles et des processus opérationnels appropriés (CABRI)

- Pratiques de gouvernance d'entreprise
- Mandats (y compris les relations)
- Structures hiérarchiques
- Informations sur la normalisation
- Politiques de divulgation

# OBJECTIF 1 : CADRE JURIDIQUE

10

## Les finances publiques définies (Bailey, 2004)

- « 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 ».

## Les organismes nationaux et internationaux de surveillance et de réglementation peuvent contribuer à réduire le risque budgétaire associé aux PGPE.

- Promouvoir la transparence de l'information et sa diffusion auprès de toutes les parties prenantes.

# OBJECTIF 2 : CADRE POLITIQUE/STRATÉGIQUE

11

La compétitivité nationale d'un pays est déterminée par son niveau de développement institutionnel (Tatyana Palei, 2015).

- Investissements dans les infrastructures, environnement macroéconomique, taille du marché, avancement technologique

Le coût fiscal des garanties gouvernementales est une source majeure de difficultés budgétaires (Bova, 2016)

- Les passifs éventuels (y compris les garanties publiques) des entreprises publiques entraînent souvent des coûts importants pour l'État (Bin Liu, 2016).

Les projets dans le secteur des industries d'extraction requièrent une attention particulière (Leonard et Grovogui, 2017).

Eric Leeper (2010): Les projets d'infrastructure publics constituent un instrument fiscal anticyclique utile pour promouvoir la croissance économique, à condition que ces projets soient productifs.

# OBJECTIF 3 : TARIFICATION DU RISQUE DE CRÉDIT

La dette garantie des entreprises publiques tend à être moins élevée que les emprunts des entreprises non publiques

- Augmente le risque subjectif pour les gouvernements (Bin Liu, 2016)

Les garanties accordées aux entreprises publiques requièrent une plus grande vigilance.

- Des stratégies d'atténuation des risques plus efficaces sont nécessaires

Si l'objectif des passifs éventuels est de corriger les défaillances du marché :

- Il est alors judicieux de transférer le coût des passifs éventuels au bénéficiaire.
- S'il s'agit d'une subvention, celle-ci est prise en compte dans le bilan comptable de l'État

Les politiques de subvention de l'État peuvent améliorer l'efficacité de la mise en œuvre des projets.

- Lorsque les pouvoirs publics interviennent pour accroître et concrétiser les avantages sociétaux attendus des investissements dans les infrastructures publiques.
- Cela nécessite une politique intégrée de gestion des garanties souveraines qui combine les garanties de performance et les subventions publiques.

# OBJECTIF 4 : GESTION DES GARANTIES ET AUTRES PASSIFS

13

Le cadre SALM adopte une vision plus large de la gestion du risque souverain (Togo, 2002).

- Au-delà de la gestion de la dette et du passif éventuel
- Il inclut la gestion intégrée des actifs et des passifs financiers de l'État.

La valeur actionnariale des entreprises publiques et les investissements dans les infrastructures publiques sont des actifs financiers de l'État :

- Les processus de gestion des passifs éventuels (PGPE) doivent respecter les 4E des finances publiques (voir la revue de la littérature) afin d'atténuer les risques budgétaires.

Les cadres SALM permettent une analyse du risque souverain (Curry et Velandia, 2000).

- Elle vise à réduire le risque budgétaire pour le fisc
- Permet d'établir un cadre dans lequel divers sous-portefeuilles de compromis en matière de coûts et de risques peuvent être analysés.

# OBJECTIF 5 : CADRE INSTITUTIONNEL

14

Katarzyna Klimczak, 2017, sur la comptabilité, l'information et le suivi des passifs éventuels, plaide vivement en faveur de la transparence

Accès libre et permanent de toutes les parties prenantes à toutes les informations pertinentes

C'est pourquoi une approche intégrée de la gestion des garanties souveraines pour les investissements des entreprises publiques dans les infrastructures est nécessaire

Les entreprises publiques utilisent la comptabilité d'exercice (IFRS), tandis que les gouvernements travaillent sur la base d'une comptabilité de « trésorerie modifiée »



Par conséquent : La première ligne de défense est un cadre réglementaire solide

Ce dispositif existe dans la plupart des pays d'Afrique de l'Est (certainement au Kenya et au Rwanda)



Deux piliers fondamentaux :

*La réglementation ex ante* : (avant décision) contrôle du comportement de l'institution (entreprise publique)

*Les mécanismes d'insolvabilité ex post* : faire respecter des contraintes budgétaires strictes (créer des attentes claires de partage des risques) pour atténuer le risque subjectif.

# OBJECTIF 6 : PRATIQUES NATIONALES

15



Polackova (1999) suggère qu'une gestion efficace des risques dans le secteur public doit inclure tous les types de risques susceptibles d'avoir un impact sur le budget national.

Source : recettes publiques, actifs, passifs éventuels, passifs directs, politiques fiscales, nature de la mise en œuvre, catastrophes naturelles, variations des prix des produits de base.



Ian Storkey (2004) présente un cadre conceptuel du bilan financier souverain.

Intention : étudier si les caractéristiques financières des actifs financiers permettent de mieux gérer les coûts et les risques des passifs.

Trouver une telle synergie permet d'atténuer le budget face aux développements défavorables.

PROPOSITION  
ET  
MÉTHODOLOGIE





# 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 (PGPE), se traduira par une mauvaise prestation de services socio-économiques aux citoyens ».*

- À partir de deux observations :
  - Faiblesse et inefficacité des processus et des systèmes de gestion du passif éventuel dues aux inadéquations des données
  - Mécanismes d'atténuation des risques budgétaire et budgétaires inadéquats
    - ✓ Le mauvais calcul des probabilités de défaut dans la gestion des risques.



## Au niveau organisationnel

- **Question** : Les PGPE sont-ils en phase avec la réalisation des objectifs ?
- **Évaluation des capacités d'exécution** :
  - *Précision* : Les objectifs des PGPE sont-ils connus ?
  - *Engagement* : Les objectifs des PGPE font-ils l'objet d'une certaine adhésion ?

## Au niveau des équipes

- **Question** : Comment les PGPE assurent-ils une exécution efficace des objectifs ?
- **Évaluation des capacités d'exécution** :
  - *De la théorie à la pratique* : Savons-nous comment atteindre les objectifs des PGPE ?
  - *Possibilité* : Faire tomber les obstacles associés aux PGPE ?

## Au niveau individuel

- **Question** : Dans quelle mesure les responsables mettent-ils en pratique les disciplines nécessaires à l'exécution efficace des PGPE ?
  - *Synergie* : Les responsables travaillent-ils ensemble pour mieux atteindre les objectifs des PGPE ?
  - *RESPONSABILITÉ* : Les responsables se rendent-ils mutuellement compte de leurs engagements et de leurs responsabilités vis-à-vis des PGPE ?

# SYSTÈME DE GESTION DES RISQUES AU NIVEAU DE L'ENTREPRISE

19

## *Moteur 1 :*

Compétence en matière de gestion des risques dans le cadre des PGPE

## *Moteur 2 :*

Culture et supervision des PGPE par le conseil d'administration ou le comité

## *Moteur 3 :*

Surveillance périodique des PGPE

## *Moteur 4 :*

Surveillance permanente des PGPE

## *Moteur 5 :*

Opérations quotidiennes (évaluation) des PGPE

## *Moteur 6 :*

Stratégie de gestion des risques en relation avec les PGPE

## *Moteur 7 :*

Appropriation des risques des PGPE

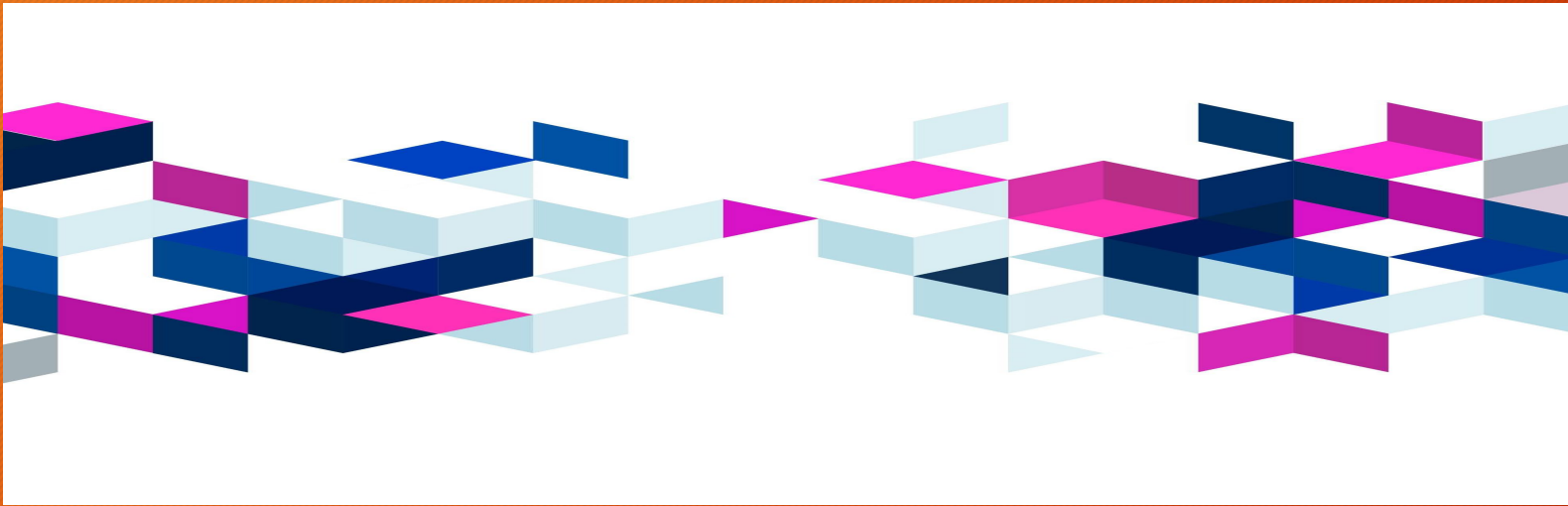
## *Moteur 8 :*

Appropriation de la prise de décision dans les PGPE.

*Processus de gestion des passifs éventuels (PGPE)*

DISCUSSION  
(concernant le  
Kenya et le  
Rwanda)





## OBJECTIF 1 :

21

**LE CADRE JURIDIQUE QUI SOUS-TEND LE POUVOIR D'ÉMETTRE DES GARANTIES D'EMPRUNT DU GOUVERNEMENT ET D'AUTRES PASSIFS ÉVENTUELS**

**Au niveau organisationnel**

*Point fort* : Principaux succès et défis dans la mise en œuvre du cadre juridique pour les passifs éventuels

*Engagement* : Les objectifs des PGPE font-ils l'objet d'une certaine adhésion ?

*Gestion des risques à l'échelle de l'entreprise - Moteur 2* : Culture et supervision des PGPE par le conseil d'administration ou le comité

# GOUVERNEMENT DU KENYA

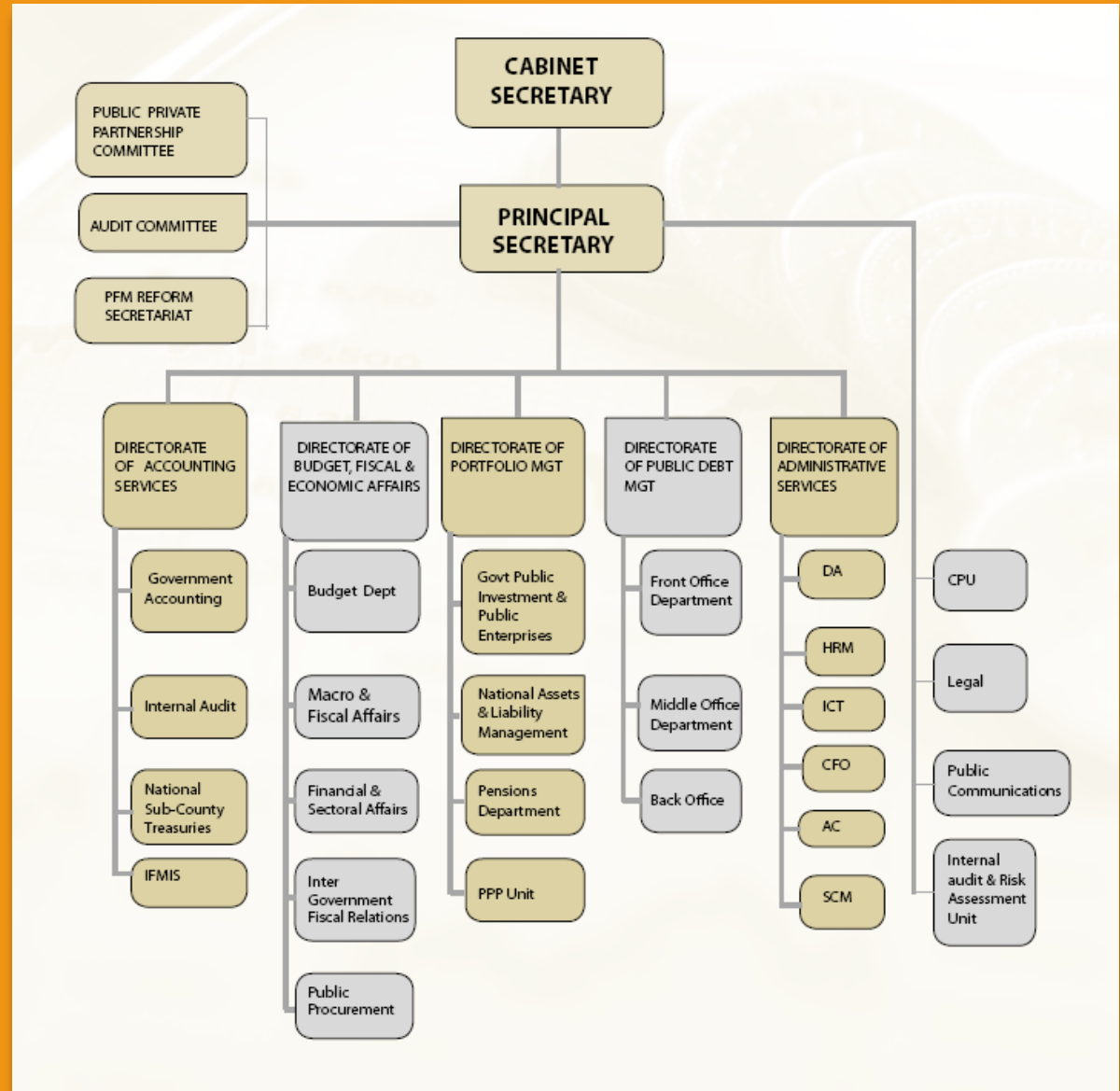
## Le cadre juridique :

- Constitution du Kenya, 2010 (article 214, alinéa 2, et article 213, alinéa 1)
- la loi de 2012 sur la gestion des finances publiques
- Législation sur la gestion des finances publiques, 2015
- Dette publique et politique d'emprunt
- Loi sur les partenariats public-privé, 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.

## Le programme « Big Four » et la vision 2030

# GOUVERNEMENT DU KENYA

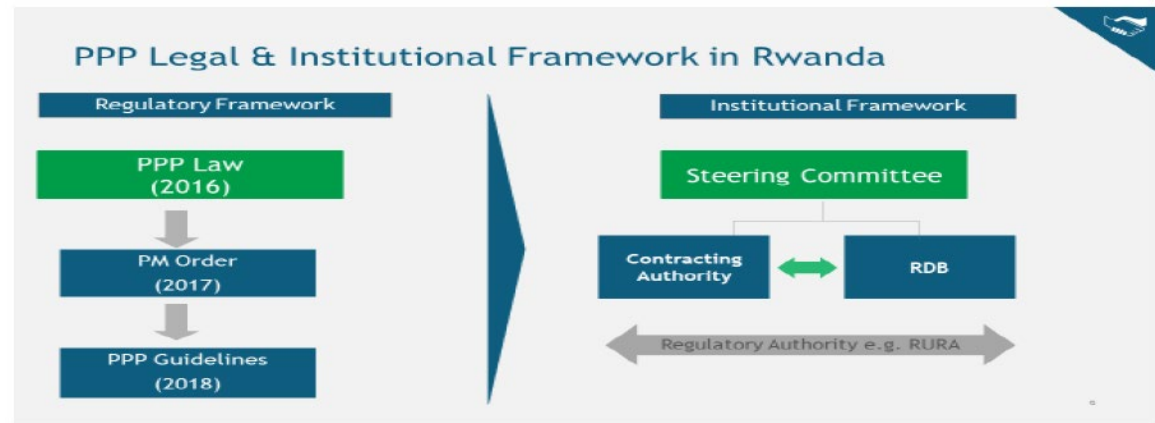
Figure 3 : Contexte juridique et institutionnel du Kenya



Source : Présentation par Dr. Ulwodi Wafula, gestion de la dette publique, trésor national, Kenya, 22-23 septembre 2020

# GOUVERNEMENT DU KENYA

Figure 4 : Cadre juridique et institutionnel des PPP au Rwanda



Source: RDB

Source de la publication : Énoncé des risques budgétaires pour le Rwanda, exercice 2023/24



Clé du succès : La mise en œuvre d'un cadre juridique et institutionnel solide pour les PGPE.

- Un cadre juridique adéquat pour les projets d'infrastructure de type PPP

La déclaration de risque budgétaire 2023/24 est la 4<sup>e</sup> déclaration produite jusqu'à présent.

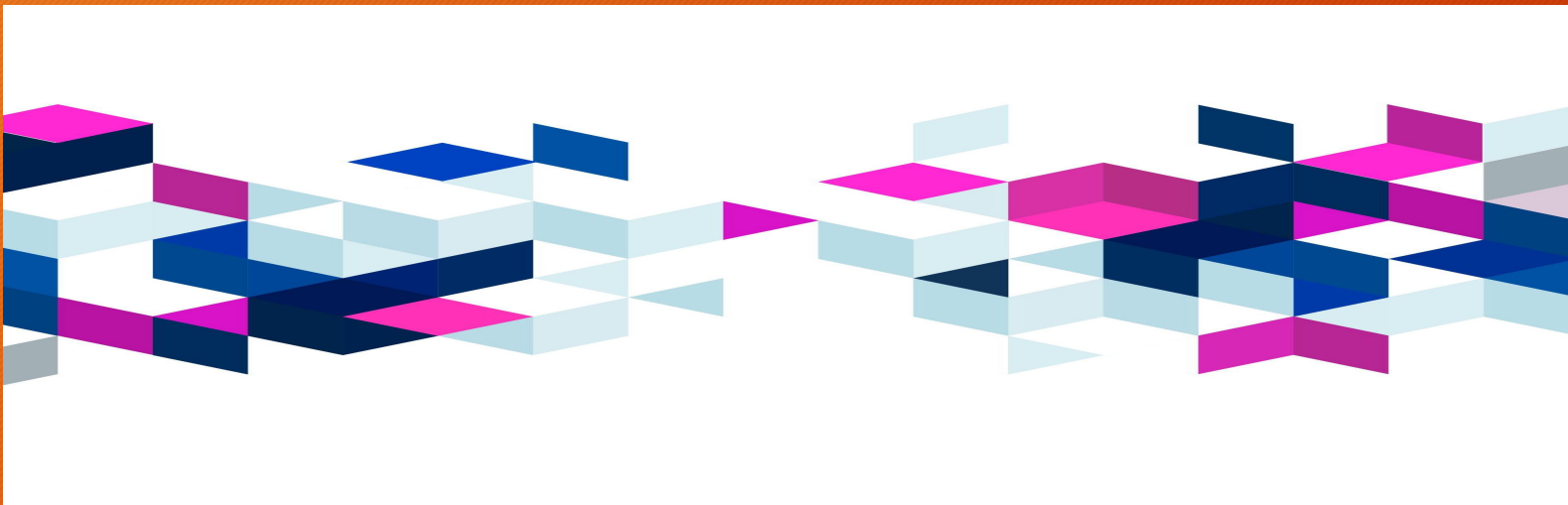
- Fait preuve d'engagement à remplir les accords internationaux

Indicateurs de gouvernance au niveau mondial

- Les résultats de l'évaluation politique et institutionnelle de la Banque mondiale sont exceptionnels (les meilleurs d'Afrique).

Il est nécessaire de savoir si le comité directeur de haut niveau effectue une analyse rigoureuse des coûts et des bénéfices.

- Cela nécessite des capacités institutionnelles et organisationnelles au sein des PGPE.



## OBJECTIF 2 :

26

**CADRE POLITIQUE (STRATÉGIQUE) GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT POUR ÉMETTRE DES GARANTIES DE PRÊT, DES RÉTROCESSIONS OU D'AUTRES PASSIFS ÉVENTUELS.**

**Au niveau organisationnel**

*Point fort* : Une évaluation des objectifs politiques généraux des PGPE en vue d'atteindre les objectifs de développement

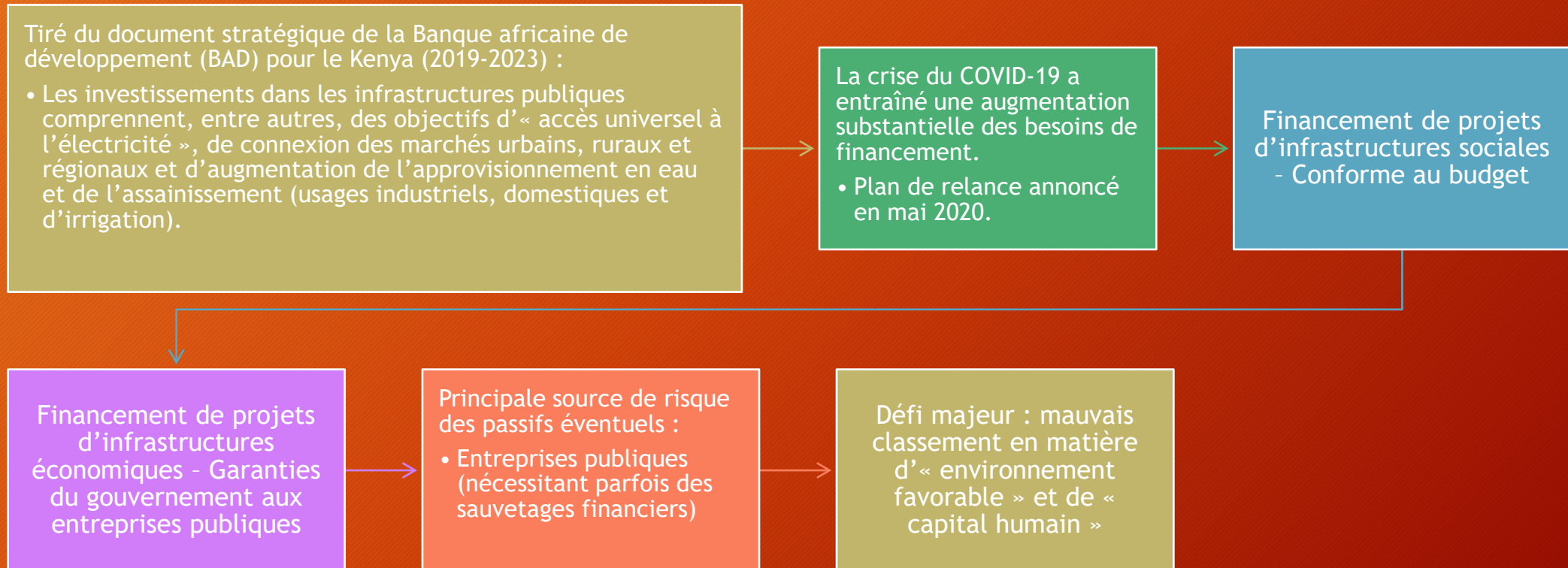
*Précision* : Les objectifs des PGPE sont-ils connus ?

*Gestion des risques à l'échelle de l'entreprise - Moteur 2* : Culture et supervision des PGPE par le conseil d'administration ou le comité

*Gestion des risques à l'échelle de l'entreprise - Moteur 6* : Stratégie de gestion des risques en relation avec le PGPE

# GOVERNEMENT DU KENYA

27



# GOUVERNEMENT DU KENYA

Figure 5 : Évolution de la dette publique totale du Kenya (en millions de KSh)

Debt Type	Jun-18	Jun-19	Jun-20	Jun-21	Jun-2022*
<b>DOMESTIC DEBT</b>					
Central Bank	110,782	109,607	98,878	87,575	85,141
Commercial Banks	1,266,457	1,414,275	1,653,194	1,814,199	2,003,387
Sub-total: Banks	1,377,239	1,523,882	1,752,072	1,901,774	2,088,528
Non-Banks	1,101,596	1,261,601	1,425,454	1,795,319	2,199,805
Total Gross Domestic	2,478,835	2,785,483	3,177,526	3,697,093	4,288,333
As a % of GDP	29.2	29.7	31.2	32.7	33.6
As a % of total debt	49.1	48	47.5	48	49.9
<b>EXTERNAL DEBT</b>					
Bilateral	759,017	917,980	993,696	1,064,272	1,105,737
Multilateral	825,299	909,791	1,316,835	1,659,411	1,923,444
Commercial Banks	830,652	1,019,030	1,022,402	1,106,476	1,113,256
Suppliers Credits	16,725	16,932	17,631	12,162	12,154
Sub-Total	2,431,693	2,863,734	3,350,564	3,842,322	4,154,591
<b>GUARANTEE DEBT</b>					
Bilateral	56,371	78,079	80,562	76,257	67,533
Commercial	75,788	76,724	79,892	80,963	77,824
Sub-Total	136,706	159,406	165,248	157,220	145,357
Total External debt	2,568,399	3,023,139	3,515,812	3,999,542	4,299,948
As a % of GDP	30.2	32.3	34.6	35.4	33.7
As a % of total debt	50.9	52	52.5	52	50.1
<b>GRAND TOTAL</b>	<b>5,047,234</b>	<b>5,809,076</b>	<b>6,693,338</b>	<b>7,696,635</b>	<b>8,588,281</b>
Total debt as a % of GDP	59.4	62	65.8	68.1	67.3
<b>Memorandum item</b>					
Nominal GDP at Market Price (in Ksh million)	8,500,582	9,367,317	10,175,226	11,304,100	12,752,164

\*Provisional

Source: National Treasury and Central Bank of Kenya

Source de la publication : La Trésorerie nationale et planification, 2021/2022 : « Rapport annuel sur la gestion de la dette publique pour l'exercice budgétaire 2021/2022 », Nairobi, Kenya.

# GOUVERNEMENT DU KENYA



Objectif du plan de relance économique:

Retour au rythme de croissance d'avant la pandémie de COVID-19

Améliorer la résilience de l'économie

Maintenir des finances publiques viables.



Gestion de « risques budgétaires discrets »

Conséquences importantes pour la valeur des actifs et des passifs financiers.

Gestion proactive de la dette et des risques budgétaires



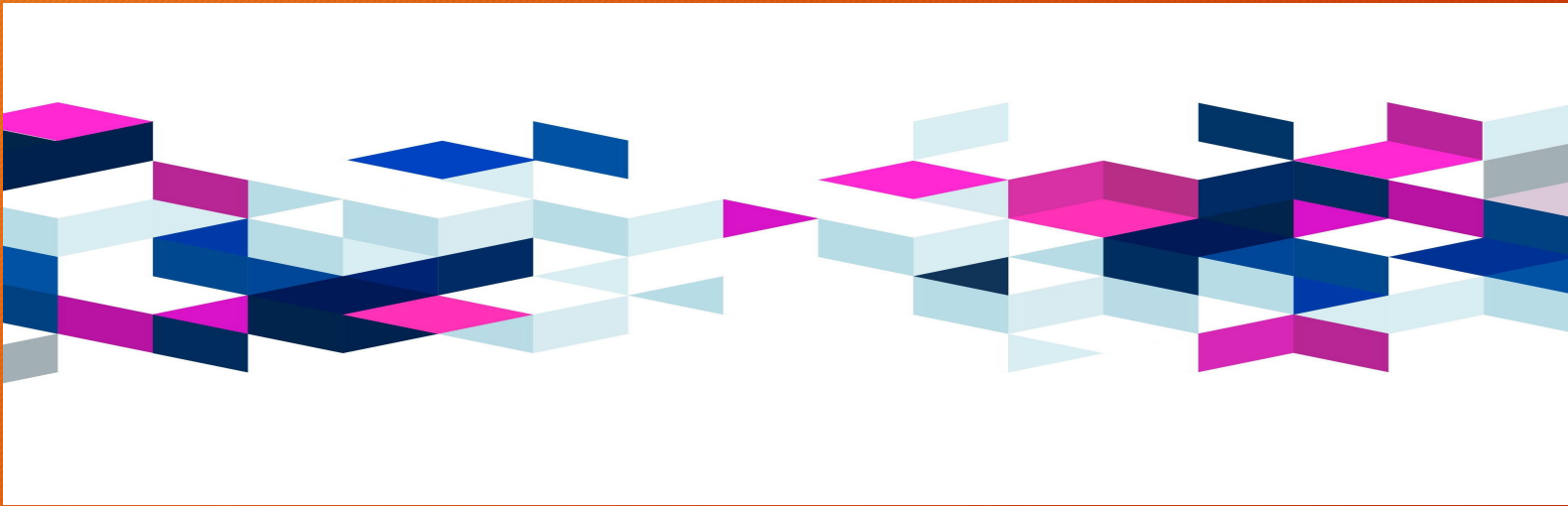
Les garanties de prêt sont largement destinées à des projets d'infrastructure économique de type PPP

Objectif : relever les défis socio-économiques du pays.



*Source du risque budgétaire* : Garanties aux entreprises publiques, passif des régimes de retraite, catastrophes naturelles, secteur financier et gouvernements locaux.

Le cadre SALM peut être un instrument utile pour atténuer les risques budgétaires au Rwanda.



## OBJECTIF 3 :

30

### TARIFICATION DU RISQUE DE CRÉDIT (COMMISSIONS DE GARANTIE BASÉES SUR LE RISQUE) ET CADRE D'ÉVALUATION DU RISQUE DE CRÉDIT (STRATÉGIQUE)

Au niveau des équipes

*Point fort* : La tarification des garanties d'emprunt dissuade-t-il les entités de solliciter une garantie gouvernementale ?

*Possibilité* : Allons-nous faire tomber les barrières des PGPE ?

*Gestion des risques à l'échelle de l'entreprise - Moteur 1* : Compétence en gestion des risques dans le cadre des PGPE

*Gestion des risques à l'échelle de l'entreprise - Moteur 5* : Opérations quotidiennes ou évaluation des PGPE

# GOUVERNEMENT DU KENYA

Les garanties du gouvernement s'adressent en grande partie aux entreprises publiques du secteur des infrastructures.

- Cela contribue au « risque subjectif » et à une hausse des paiements au secteur privé.

Source du risque budgétaire :

- Modèles de gestion des risques financiers inadaptés à la tarification des garanties publiques
- Systèmes d'information inadéquats pour effectuer une analyse minutieuse de la viabilité de la dette
- Défis en matière de personnel au sein du service de gestion de la dette.

*Résultat* : Sous-estimation de la taille des passifs éventuels.

# GOVERNEMENT DU KENYA

- Les entreprises publiques ont un rôle important à jouer dans la fourniture d'infrastructures, en particulier dans les secteurs de l'eau et de l'énergie.
- Des analyses sectorielles du risque de crédit sont entreprises, en ciblant les secteurs des transports et des infrastructures.

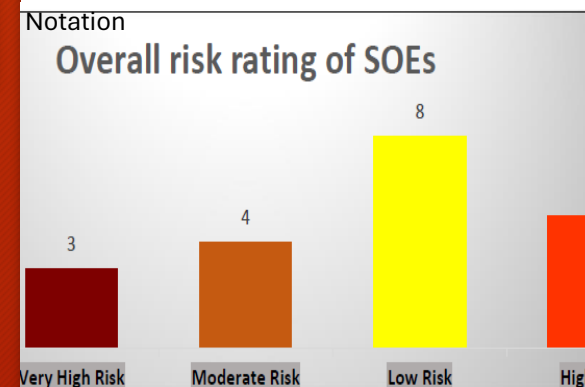
Figure 6 : Analyse sectorielle des entreprises publiques

Sector	SOE	Profitability		Liquidity		Solvency	
		Return on Assets	Return on Equity	Current Ratio	Quick Ratio	Debt to Assets	Debt to Equity
Transportation	RwandAir	13.5%	-31%	23.3%	23.1%	144%	-327%
Infrastructure/Utility	REG	-0.02%	-101%	112%	87%	104%	-5520%
	WASAC	0.01%	0.03%	214%	250%	83%	480%

Source: MININVEST

Source de la publication : Déclaration sur les risques budgétaires au Rwanda, Exercice financier 2023/24

Figure 7 : Risque lié aux entreprises publiques du Rwanda



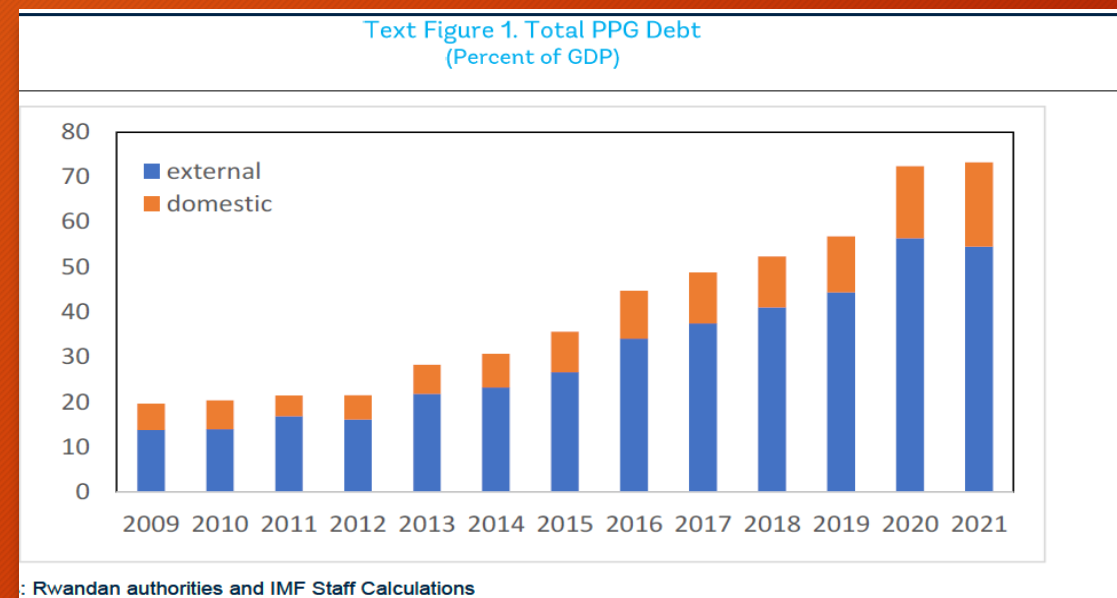
Source de la publication : Risque budgétaire au Rwanda Déclaration, exercice financier 2023/24



# GOVERNEMENT DU KENYA

- Le gouvernement surveille de près l'exposition au risque budgétaire
  - Notamment les risques de change
- Structures institutionnelles internes bien développées et en cours d'amélioration pour fixer le prix des garanties de prêt
- Avertissement : Le gouvernement du Rwanda doit rester vigilant face aux « risques spécifiques ».
  - Liens de causalité avec les risques macroéconomiques

Figure 10 : Dette publique du Rwanda en % du PIB

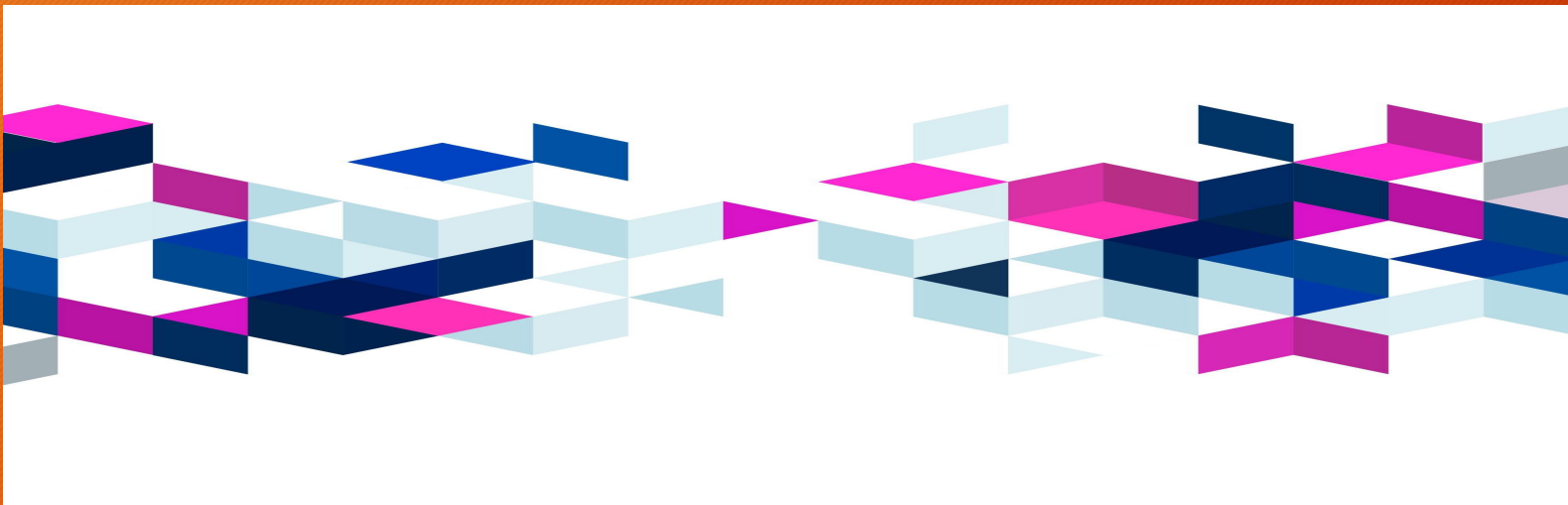


Source de la publication : Analyse conjointe Banque mondiale/FMI de la viabilité de la dette du Rwanda, décembre 2022

Figure 11 : Cadre de risque budgétaire pour le Rwanda à l'horizon 2020

<b>Macroeconomic risks</b>	<b>External risks</b> Forecast performance <ul style="list-style-type: none"> <li>• Nominal GDP</li> <li>• Budget balance</li> <li>• Revenue</li> <li>• Expenditure</li> </ul>
<b>Specific risks</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nonfinancial public corporations</li> <li>• Government guarantees</li> <li>• Pension liabilities</li> <li>• Local government</li> <li>• Financial sector</li> <li>• Natural disasters</li> </ul>

Source : Énoncé 2020 des risques budgétaires pour le Rwanda, juin 2020



## OBJECTIF 4 :

34

### GÉRER LES RISQUES LIÉS AUX GARANTIES DE PRÊTS AVEC LES AUTRES DETTES DIRECTES DE L'ÉTAT

Au niveau des équipes

*Point fort* : Gestion des passifs éventuels parallèlement aux passifs directs de l'État

*De la théorie à la pratique* : Savons-nous comment atteindre les objectifs des PGPE ?

*Gestion des risques à l'échelle de l'entreprise - Moteur 1* : Compétence en gestion des risques dans le cadre des PGPE

*Gestion des risques à l'échelle de l'entreprise - Moteur 3* : Surveillance périodique des PGPE

*Gestion des risques à l'échelle de l'entreprise - Moteur 4* : Surveillance permanente des PGPE

# GOVERNEMENT DU KENYA

35

- Le service de gestion de la dette public du Kenya est composé de trois départements, chacun ayant des rôles distincts :
  - Le département de mobilisation des ressources (RMD) ;
  - le département de la gestion de la stratégie et du risque en matière de politique de la dette (DPSRMD) ; et
  - le département de l'enregistrement et du règlement de la dette (DRSD).
- Dette publique et politique d'emprunt, 2020
  - Amélioration de la tendance en matière d'information sur les passifs éventuels.
- Loi 2013 sur les PPP
  - Analyse des engagements budgétaires et des passifs éventuels
    - ✓ Entrepris par le bureau intermédiaire (DPSRM).
- L'unité chargée des engagements budgétaires et des passifs éventuels a besoin de capacités spécialisées de gestion des risques budgétaires en matière de ressources humaines.
  - La BAD plaide en faveur d'un cadre coordonné de gestion à l'échelle de l'entreprise afin d'évaluer les risques budgétaires par le biais d'une modélisation des risques financiers.



Le rapport 2023/24 sur le risque budgétaire au Rwanda développe l'analyse des passifs éventuels en utilisant le modèle d'évaluation du risque budgétaire public (PFRAM)



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.



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.

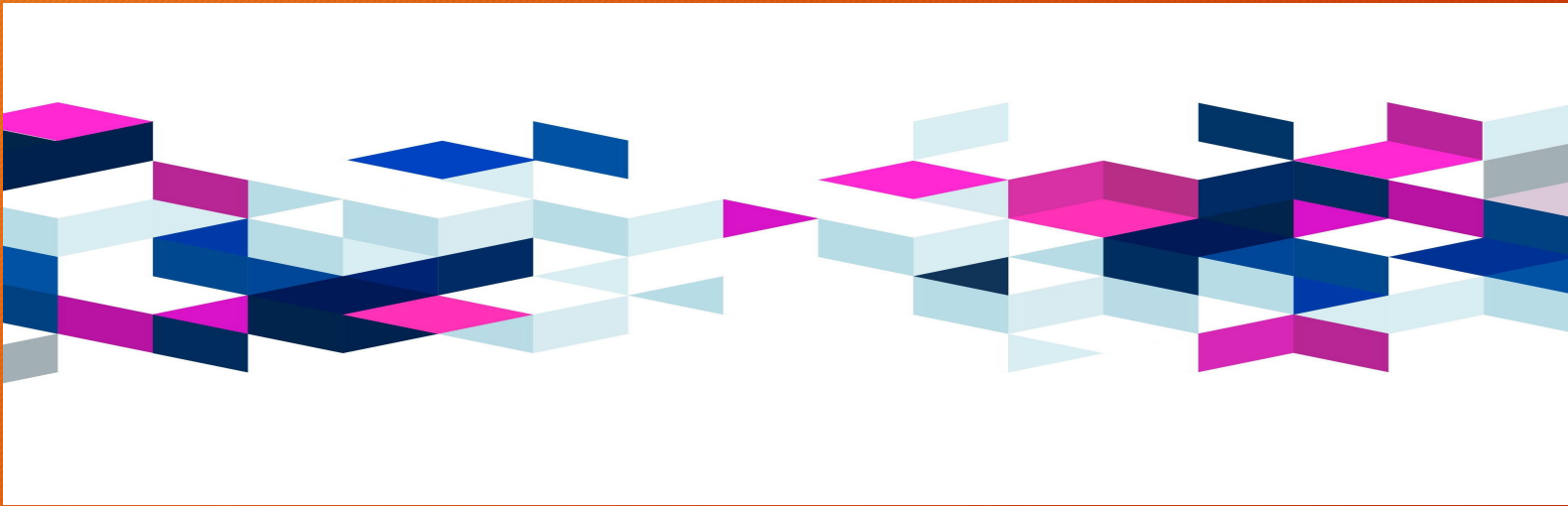
# GOVERNEMENT DU KENYA

- 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.
- Une augmentation par rapport aux 372 milliards de 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).

Figure 12 : Garanties du gouvernement du Rwanda à compter au mois de décembre

STATE OWNED ENTREPRISES EXTERNAL DEBT STOCK (USD million)		
Entity	Guaranteed Amount at end December, 2022 (USD Million)	Billion FRW
<i>Rwandair</i>	Guaranteed	44.7
<i>Bugesera Airport Company (BAC)</i>	Guaranteed	1.4
<b>SUB-TOTAL</b>		<b>46.1</b>
STATE OWNED ENTREPRISES DOMESTIC DEBT STOCK (FRW billion)		
Entity	Guaranteed Amount at end December, 2022 (FRW Billion)	Billion FRW
<i>Ultimate Concept Ltd (UCL)</i>	Guaranteed	152.4
<i>EWASA</i>		48.5
<i>SONARWA</i>	Guaranteed	4.0
<i>Bugesera Airport Company (BAC)</i>	Guaranteed	153.4
<i>Horizon Groups</i>	Non-Guaranteed	13.2
<i>WASAC</i>	Non-Guaranteed	13.7
<i>Bella Flowers</i>	Non-Guaranteed	1.1
<i>Rwandair Domestic</i>	Non-Guaranteed	31.1
<i>EAX</i>	Non-Guaranteed	1.9
<b>SUB-TOTAL</b>		<b>419.4</b>
<b>TOTAL</b>		<b>465.5</b>
Norminal GDP		13716.0
EOP Echange rate		1070.7
<b>Guarantees % of GDP</b>		<b>3.4</b>

Source de la publication : Énoncé des risques budgétaires pour le Rwanda, exercice 2023/24



## OBJECTIF 5

38

### CADRE INSTITUTIONNEL POUR L'APPROBATION DES GARANTIES DE PRÊT ET AUTRES DEMANDES D'EMPRUNT

Au niveau individuel

*Point fort* : L'existence d'un comité consultatif de haut niveau

*Synergie* : Les responsables collaborent-ils pour mieux atteindre les objectifs des PGPE ?

*Gestion des risques à l'échelle de l'entreprise - Moteur 8* : Appropriation de la prise de décision dans les PGPE.

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



Diverses réformes sont engagées au Kenya pour améliorer la qualité de la gestion budgétaire et financière. Celles-ci comprennent :

l'introduction du compte de trésorerie unique ;

des réformes de la planification stratégique et de la formulation du budget ; et

l'introduction de cadres de dépenses à moyen terme.



Les autorités sont en train d'œuvrer en faveur de l'extension des rapports des entreprises publiques pour couvrir l'ensemble des 260 entités.

Elles travaillent également à l'automatisation de la collecte des données en établissant des liaisons avec le système de rapport électronique existant.

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.



Un comité de pilotage des PPP supervise le fonctionnement des projets de PPP.

Présidence par le ministre des finances et le directeur général du Conseil de développement du Rwanda (RDB), respectivement.

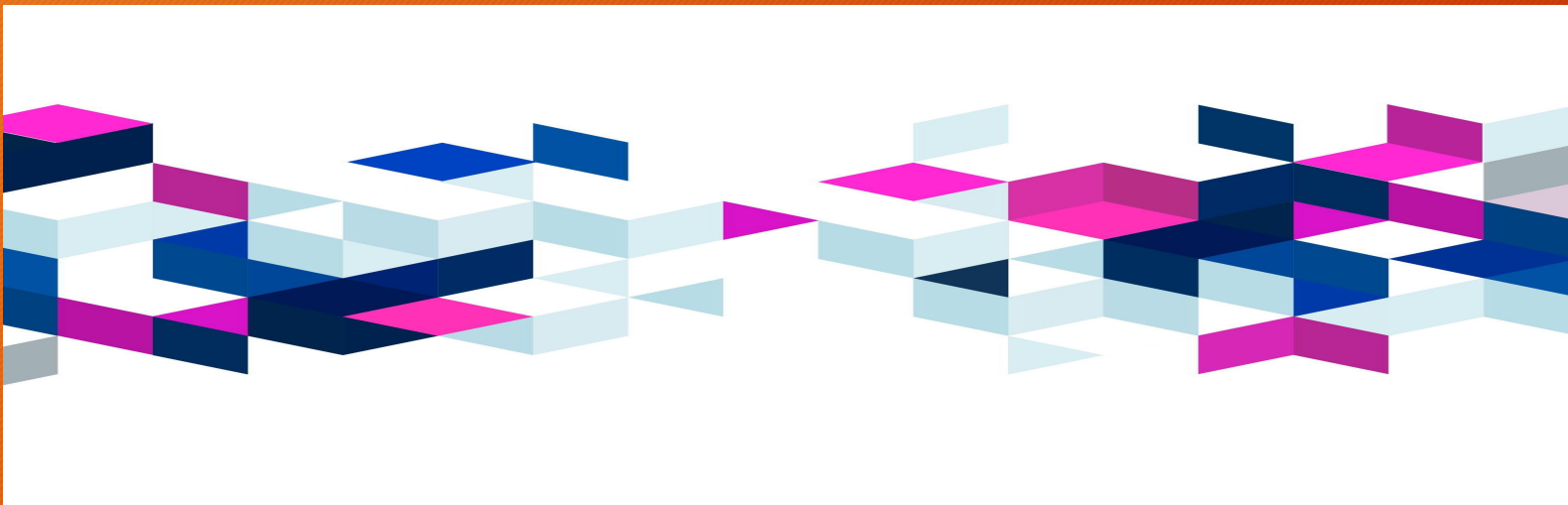


Certaines entreprises publiques s'efforcent de réduire leur exposition fiscale au budget de l'État.

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.





## OBJECTIF 6

41

**LES PRATIQUES DES PAYS EN MATIÈRE DE GESTION DES PASSIFS ÉVENTUELS DANS LE CADRE DES RISQUES BUDGÉTAIRES.**

**Au niveau individuel**

*Point fort* : Réformes du processus budgétaire pour gérer pleinement les risques budgétaires des PGPE

*Responsabilité* : Les responsables se rendent-ils mutuellement compte de leurs engagements individuels et de leurs responsabilités vis-à-vis des PGPE ?

*Gestion des risques à l'échelle de l'entreprise - Moteur 8* : Appropriation des risques des PGPE



La préparation et la divulgation des rapports sur la gestion des passifs éventuels s'effectuent parallèlement au rapport annuel sur la gestion de la dette



La croissance au sein des passifs éventuels nécessite un rapport séparé exclusivement consacré à l'analyse des risques budgétaires émanant des opérations extrabudgétaires (c'est-à-dire les passifs éventuels et les PPP).



Selon l'évaluation du risque fiduciaire au Kenya, la transparence fiscale des opérations extrabudgétaires reste faible.

Notamment en ce qui concerne la rapidité à fournir des informations sur le nombre (montant) des transferts fiscaux au cours des années suivantes.

Le ministère des Finances et de la Planification économique publie des données annuelles sur la dette, couvrant la dette intérieure et extérieure du gouvernement central.

- Ce chiffre est ventilé par dette multilatérale, bilatérale et commerciale.
- Des informations sur les garanties nationales et externes sont incluses
- Comprend 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.

## Mesures d'atténuation du risque budgétaire :

- La conformité fiscale et d'autres mesures administratives visant à élargir et à diversifier l'assiette des recettes à moyen terme.
- Les efforts de mobilisation des recettes dans le cadre de la stratégie de recettes à moyen terme (2021/22-2023/24).

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 fournit un scénario holistique 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 13 : Classification des entreprises publiques

<b>Non-Financial Public Corporations</b>	<b>23</b>
Non-commercial Public Institution	7
Commercial State-Owned Companies	16
<b>Financial Public Corporations</b>	<b>4</b>
Non-commercial Public Institution	1
Commercial State-Owned Companies	0
Special Organs	3
<b>Total</b>	<b>27</b>

Source: MININVEST

Source de la publication : Énoncé des risques budgétaires pour le Rwanda, exercice 2023/24

CONSTATATIONS ET  
PRINCIPAUX  
RÉSULTATS



# OBJECTIF 1 : CADRE JURIDIQUE

46



Le Kenya dispose d'un bon cadre juridique qui sous-tend l'émission de garanties de prêts gouvernementaux et d'autres passifs éventuels.

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 PPP de haut niveau peut ne pas avoir une vision suffisante dans les moindres détails nécessaires pour effectuer correctement une analyse coûts-avantages rigoureuse.

# OBJECTIF 2 : CADRE STRATÉGIQUE

47

Le gouvernement du Kenya dispose de plans clairs de développement des infrastructures publiques, tant sur le plan social qu'économique.

- Des garanties publiques sont émises au profit des entreprises publiques pour soutenir leurs investissements dans les infrastructures publiques et leurs objectifs de développement socio-économique.
- 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 sont le pilier des investissements dans l'infrastructure publique au Rwanda.

- Il fait progresser la transformation socio-économique du pays.
- Le gouvernement doit être attentif aux risques budgétaires potentiels liés aux activités des entreprises publiques non financières, aux garanties publiques, aux passifs de retraite, aux catastrophes naturelles, au secteur financier et à l'administration locale.

# OBJECTIF 3 : TARIFICATION DU RISQUE DE CRÉDIT

48

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 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.

Le prix des garanties de prêts et l'utilisation appropriée des bilans des entreprises publiques dans les opérations de PPP semblent bien développés et s'améliorent au Rwanda.

- Le gouvernement du Rwanda doit garder un œil vigilant sur les « risques spécifiques liés aux PPP », étant donné leur relation de causalité aux risques macroéconomiques.
- 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 : GESTION DE L'EXPOSITION AUX PRÊTS

49



Saluer les avancées récentes en matière d'information sur les passifs éventuels au Kenya.

Cette réforme, combinée à l'existence d'une unité dédiée aux engagements budgétaires et des passifs éventuels, en tant que fonction du middle-office (DPSRM), constituent des avancées notables dans la bonne direction.

Il jette les bases du développement des ressources humaines nécessaires à l'établissement de rapports plus fiables sur l'exposition fiscale au passif éventuel.



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

50



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 donner des conseils sur les garanties de prêt.



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 : PRATIQUES NATIONALES

51

La transparence fiscale sur l'exposition au passif éventuel au Kenya reste faible.

- La préparation et la publication des rapports sur la gestion des passifs éventuels sont effectuées en même temps que le rapport annuel sur la gestion de la dette.
- La croissance au sein des passifs éventuels nécessite un rapport séparé exclusivement consacré à l'analyse des risques budgétaires émanant 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.

- Toutes les dettes locales sont soumises à l'approbation contractuelle du ministère des Finances et de la Planification économique.
- 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



# 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.

**WILL IT BE  
EASY?  
NOPE.  
WORTH IT?  
ABSOLUTELY.**



**MERCI**

**L'AVENIR EST RADIEUX - « LES ÉTOILES NE PEUVENT BRILLER SANS L'OBSCURITÉ »**

**54**