



CABRI – Comprendre et gérer les passifs éventuels

Présenté par Nicole Kearse
et Rita Madeira, Facilité
africaine de soutien
juridique (ALSF)

- Source de l'image : <https://www.imf.org/en/Capacity-Development/Training/ICDTC/Schedule/OT/2019/FSOT19-03>

Aperçu du cours

- Vue d'ensemble de l'ALSF
- Comprendre les passifs éventuels
- Évaluation des risques
- Outils d'atténuation et de gestion des risques
- Questions et réponses

Vue d'ensemble de l'ALSF

- Organisation internationale hébergée par la Banque africaine de développement
- Apporte un soutien juridique aux gouvernements africains sur les questions liées aux contrats commerciaux complexes
 - Secteurs :
 - Dette souveraine
 - Infrastructures (contrats de type PPP, contrats de concession, etc.)
 - Énergie
 - Ressources naturelles, y compris l'industrie extractive (pétrole et gaz, mines)
 - Types d'assistance
 - Litiges avec les créanciers
 - Services de conseils juridiques/soutien transactionnel
 - Renforcement des capacités
 - Gestion des connaissances

Comprendre les PC : vue d'ensemble

- Qu'est-ce que les passifs (ou engagements) éventuels (ou conditionnels) ?
- Types de passifs éventuels
 - Passifs éventuels implicites ou explicites
 - Définitions
 - Exemples
- Pourquoi les passifs éventuels sont-ils importants ?

Qu'est-ce que les passifs éventuels ?

- Absence d'une définition unique – présence d'éléments communs
- En règle générale, les passifs éventuels « représentent **des créances financières potentielles à l'encontre de l'État** qui ne se sont **pas encore matérialisées**, mais qui pourraient **déclencher une obligation ou un passif financier dans certaines circonstances** » (Définition tirée du manuel *Understanding Sovereign Debt: Options and opportunities for Africa*, Références *vide*)
- Éléments clés de la définition :
 - Probabilité/non-vraisemblance de matérialisation
 - Incertitude quant au montant et au calendrier de paiement
 - Coût budgétaire largement invisible jusqu'à ce que l'événement déclencheur se matérialise – si et quand il se produit, l'impact budgétaire peut être très important

PC implicites et explicites

- **PC explicites**
- Obligations légales pour les gouvernements d'effectuer des paiements si un événement conditionnel se produit ou est déclenché
 - Responsabilité de l'État explicitement reconnue par la loi ou par un contrat
 - Incertitude quant à la matérialisation, mais dans certains cas, il est possible d'estimer l'exposition à l'avance
- **PC implicites (y compris les PC systémiques et infranationaux)**
 - Une obligation politique ou morale pour les gouvernements d'intervenir
 - Responsabilité de l'État créée par l'attente d'une intervention gouvernementale en cas de crise ou de catastrophe, liée aux croyances du rôle d'un État et aux pressions du public/politiques
 - Incertitude quant à l'événement déclencheur, à l'importance de l'exposition de l'État et au montant des déboursements qui pourraient être nécessaires

PC implicites et explicites (suite...)

- **PC explicite – Exemples :**

- Garanties
 - Garanties de prêt
 - Garanties à l'exportation
 - Autres garanties financières – comprend des garanties dans le cadre de contrats de PPP
 - Indemnités
- Créances légitimes à faire valoir à l'encontre de l'État

- **PC implicites – Exemples :**

- Renflouements d'entreprises d'État (EE ou entreprises publiques-EP), d'institutions financières liées au secteur bancaire, d'administrations infranationales (ou gouvernements infranationaux) et des autres entités qui sont stratégiques pour les obligations de l'État en matière d'économie politique ou qui sont jugées « trop grandes pour faire faillite »
- Secours en cas de catastrophe naturelle

Pourquoi les passifs éventuels sont-ils importants ?

- Les PC sont considérés comme **l'une des plus grandes sources de risque budgétaire** – ils peuvent entraîner une augmentation importante de la dette publique et déclencher des crises budgétaires
- En raison de leur complexité, **les idées fausses courantes au sujet des PC comprennent la conviction qu'ils ne représentent aucun coût parce qu'ils sont hors bilan** – en ce sens, ils peuvent être trompeurs et c'est pourquoi ils sont souvent appelés « déficits cachés », c'est-à-dire « des augmentations de la dette publique que les soldes budgétaires globaux n'expliquent pas ». (Kharas et Mishra, 2001, *Fiscal Policy, Hidden Deficits, and Currency Crises*)
- Lorsque les PC ne sont pas déjà identifiés, saisis, évalués, atténués ou gérés, **ils peuvent se concrétiser sans que les gouvernements aient pris les mesures et les mécanismes d'atténuation appropriés.**
- Les PC ont tendance à se produire en périodes de stress économique, qu'ils risquent d'amplifier
- Les réalisations de PC ont tendance à se produire en temps de crise, avec de fortes corrélations entre les différents types de PC et les facteurs de risque - tous ces facteurs aggravent l'impact négatif sur le budget de l'État- D'où, l'adage : « Quand il pleut, il tombe des cordes ».

Évaluation des risques : vue d'ensemble

- Quelles sont les chances que le passif éventuel devienne un passif ?
 - Probables ?
 - Possibles ?
 - Infimes ?
- Combien coûtera le passif matérialisé ?
- Quel impact aura la matérialisation sur la situation et la viabilité de la dette globales du pays ?

Évaluation des risques : risque garanti de défaut des entités et des projets

- Garantie contre le risque de défaut de l'entité
 - Quelle est la probabilité de remboursement (et non pas de défaut) par l'EE de ses obligations ?
 - Notations de crédit
 - Modèles statistiques
 - Analyse des scénarios
- Risque du projet
 - Quelle est la probabilité que la source de revenus / le droit au paiement de résiliation du projet garanti soit appelé ?
 - Comprendre le risque du projet – une répartition équilibrée des risques a-t-elle été réalisée ?

Évaluation des risques : quantification des risques

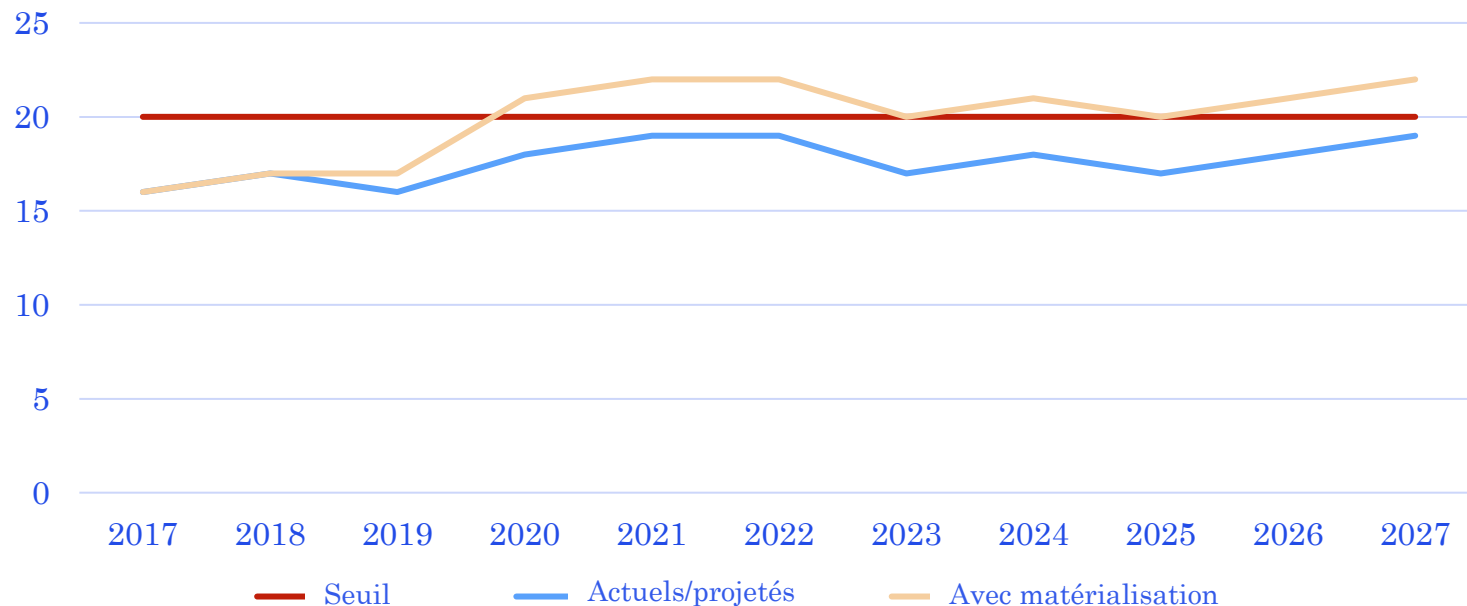
- Comprendre l'impact potentiel d'un PC sur le bilan financier de l'État
 - Valeur faciale (perte maximale)
 - Coûts prévus
 - Valeur de marché

Évaluation des risques : comprendre l'impact

- Comprendre l'impact potentiel d'un PC sur la santé financière de l'État
- **Recours au test de résistance sur les passifs éventuels**
 - Qu'est-ce que le test de résistance ? : il évalue le degré de sensibilité de la santé financière souveraine à la matérialisation potentielle des PC. Si cette santé financière peut résister ou non à leur matérialisation
 - Lors de l'évaluation d'un passif éventuel, il faut procéder au test de résistance des effets financiers du risque de réalisation/matérialisation en utilisant divers(e)s :
 - hypothèses,
 - scénarios,
 - types/niveaux de garantie.
- **Analyses de viabilité de la dette (AVD)**
 - Qu'est-ce qu'une AVD ? : elle évalue le degré d'impact des niveaux d'endettement actuels et prospectifs d'un pays sur sa capacité de s'acquitter de ses diverses obligations en matière de service de la dette
 - Comprendre les classifications de pays et les AVD – PFR (pays à faible revenu) vs. PAM (pays ayant accès aux marchés)

Évaluation des risques : comprendre l'impact

- Comprendre l'impact potentiel d'un PC sur la santé financière souveraine
- **Test de résistances sur les passifs éventuels**
 - Dette/PIB



Évaluation des risques : comprendre l'impact

- Comprendre l'impact potentiel d'un PC sur la santé financière de l'État
- **Recours au test de résistance sur les passifs éventuels**
 - Qu'est-ce que le test de résistance ? : il évalue le degré de sensibilité de la santé financière souveraine à la matérialisation potentielle des PC. Si cette santé financière peut résister ou non à leur matérialisation
 - Lors de l'évaluation d'un passif éventuel, il faut procéder au test de résistance des effets financiers du risque de réalisation/matérialisation en utilisant divers(e)s :
 - hypothèses,
 - scénarios,
 - types/niveaux de garantie.
- **Analyses de viabilité de la dette (AVD)**
 - Qu'est-ce qu'une AVD ? : elle évalue le degré d'impact des niveaux d'endettement actuels et prospectifs d'un pays sur sa capacité de s'acquitter de ses diverses obligations en matière de service de la dette
 - Comprendre les classifications de pays et les AVD – PFR (pays à faible revenu) vs. PAM (pays ayant accès aux marchés)

Évaluation des risques : évaluation coûts-risques-avantages

- Il s'agit à ce stade de mettre l'évaluation en contexte et d'effectuer une analyse risques-coûts-avantages
- Questions clés :
 1. Si le projet est nécessaire/ évaluer la valeur du projet (c.-à-d. électricité, routes, ponts, etc.)
 2. La garantie publique est-elle nécessaire pour le projet ?
 - a. La garantie s'occupe-t-elle d'un problème de l'offre ?
 - b. Le secteur privé pourrait-il répondre au besoin ?
 - c. Une ressource externe telle que l'assurance pourrait-elle être utilisée à la place ?
 - d. Un appui (ou soutien) budgétaire direct serait-il préférable ?



Outils d'atténuation et de gestion des risques : vue d'ensemble

- Étant donné que les PC représentent un risque financier, les mesures visant à les atténuer et à les gérer sont habituellement présentées dans le cadre **d'une stratégie d'atténuation des risques financiers** et d'une stratégie encore plus générale de gestion de la dette.
- Des stratégies et des options spécifiques d'atténuation et de gestion des risques peuvent varier d'un pays à l'autre, mais les principales préoccupations demeurent les mêmes lorsqu'il s'agit de risques découlant des PC :
 - Établir **des lignes directrices et des critères objectifs** pour appuyer la décision relative **au moment où prendre des PC et accepter les risques associés**
 - Avoir des lignes directrices claires sur la **façon d'allouer, de transférer ou de partager** les risques liés aux PC avec le secteur privé afin d'atténuer l'impact de ces PC
 - **Gérer de manière efficiente** les risques acceptés par le gouvernement qui restent avec lui
 - Identifier les **meilleures pratiques en matière de divulgation des PC**

Outils d'atténuation et de gestion des risques : les risques budgétaires

- Le risque budgétaire fait référence à « la **possibilité d'écart au niveau des variables budgétaires** par rapport à ce qui était prévu au moment du budget ou d'autres prévisions » (Cebotari et al., *Fiscal Risks: Sources, Disclosure and Management*)
- **Les sources individuelles de risque** telles que les crises bancaires, les catastrophes naturelles, les renflouements d'EE, les créances légitimes à faire valoir à l'encontre de l'État, les garanties, les obligations liées aux PPP **peuvent toutes s'aggraver**, en particulier face aux **chocs macroéconomiques**
- Il existe **des lignes directrices et des outils** pour aider les pays à intégrer les risques budgétaires dans leur analyse budgétaire et le processus budgétaire.
 - *Des normes internationales et des initiatives de transparence pour les risques généraux, y compris les pratiques de divulgation*
 - *Le modèle d'évaluation des risques budgétaires liés aux PPP (P-FRAM) – outil analytique élaboré par le FMI et la Banque mondiale pour évaluer les coûts et les risques budgétaires potentiels découlant des projets de PPP*

Outils d'atténuation et de gestion des risques : les passifs éventuels

- **Atténuer les risques associés aux PC**
 - Importance de faire face aux risques avant de prendre la décision d'assumer des PC
 - Cadre d'évaluation des risques liés aux PC
 - Cadre de prise de décision sur l'opportunité de prendre ces risques et à quel moment
 - Dans le cadre du processus décisionnel de prendre des PC :
 - Stratégies de transfert des risques ou des coûts liés aux PC
 - Autres garanties intégrées contre les risques liés aux PC.
- **Gestion des risques conservés découlant des PC**
 - Instruments de gestion de la matérialisation des PC pris
 - Flexibilité budgétaire
 - Fonds de réserve pour imprévus (Fonds de prévoyance)
 - Audits internes et externes
- **Divulgaration de PC**

Atténuer les risques liés aux PC

- Faire face aux risques **avant de prendre la décision** d'assumer (de prendre) des PC
- La décision se rapporte généralement à des PC explicites
 - Mettre l'accent sur les garanties souveraines dans le contexte du développement de projets d'infrastructures – habituellement des PC explicites, à moins que ce soit des EE, auquel cas, peuvent être également des PC implicites (par exemple, en cas de difficultés financières de l'EE)
 - Peuvent aussi être des prêts, des indemnités, des programmes d'assurance de l'État, etc.
- Éviter de prendre des passifs éventuels peut ne pas être faisable ni souhaitable (analyse coûts-avantages)
- La question clé n'est pas de savoir s'il y a lieu d'assumer des PC, mais plutôt **quels PC prendre, quand et pourquoi**

Cadre juridique des PC

- Les décisions de conclure des PC **devraient suivre un processus bien établi**
- Intégré dans un **cadre juridique et administratif clair** en matière de gestion financière et d'exposition de l'État au risque financier
- Le cadre guiderait la justification de prendre des PC et mettrait en place des sauvegardes contre les risques associés
- Objectives :
 - Permettre aux décideurs de **comprendre la nature des risques associés aux PC**
 - **Donner des conseils** sur le moment où les PC sont une forme acceptable de soutien
 - Établir un **registre** approprié de toutes les décisions de prendre des PC à **des fins de redevabilité (obligation de rendre compte)**
- Cadres spécifiques aux PPP – assurer une répartition adéquate des risques

Cadre juridique des PC (suite...)

- Les dispositions institutionnelles et l'attribution des rôles et des responsabilités varient d'un pays à l'autre :
 - Dans certains pays, il existe une **unité centrale de l'administration** chargée de suivre et de coordonner la gestion des risques budgétaires, y compris les risques associés aux PC
 - Pour certains risques spécifiques tels que les risques liés aux PPP ou l'émission de garanties à des fins de projets de développement d'infrastructures, certains pays ont mis en place des **unités spécifiques (Unité chargée des PPP)** ou prévoient la **participation des ministères dépensiers** (spécifiques au secteur) au processus.
 - Certains pays prévoient également **l'implication de l'institution supérieure de contrôle des finances publiques** comme moyen d'améliorer l'examen minutieux et de mettre en œuvre certaines mesures de protection contre le risque budgétaire
- Les meilleures pratiques soulignent que le cadre juridique doit clairement déterminer qui peut autoriser l'émission (l'octroi) des PC.

Autres sauvegardes

- L'implication du Parlement dans la décision de prendre des PC
 - Sous forme d'informations sur les PC et comment ils peuvent affecter la situation financière du pays
 - Sous forme d'approbation directe
- Plafonnement du budget global des garanties
- Les passifs liés aux PPP peuvent être limités en vertu de plafonds de garantie, de dette ou de PPP distincts
- Contrôle externe des PC – Examen minutieux par les bureaux nationaux d'audit

Point forts de pays : l'Australie

- A élaboré **des lignes directrices** pour l'émission par l'État de garanties et d'autres PC
- Les lignes directrices exigent, entre autres :
 - **L'identification d'un risque explicitement identifié comme une condition préalable** à l'acceptation d'un PC
 - Confirmation que les **avantages attendus l'emportent objectivement sur le** niveau et les coûts du **risque**
 - Confirmation qu'il est manifestement nécessaire que l'État accepte de tels risques
 - Confirmation que **d'autres options de gestion de ces risques ont été pleinement examinées** (y compris l'assurance commerciale)
 - Confirmation que le prix du risque supporté par l'État a été pris en compte dans l'examen de l'optimisation des ressources de la proposition
 - Des **dispositifs appropriés de gestion des risques** sont en place

Gestion des risques liés aux PC

- Les risques ne peuvent pas tous être éliminés, couverts par une assurance ou transférés
- Les risques que l'État conserve doivent être gérés – et suivis en permanence
- Les mécanismes comprennent :
 - La flexibilité budgétaire
 - Des réserves pour imprévus (généralement plafonnées en dessous de 3 % du montant total du budget)
 - Une disposition permettant de dépasser le budget prévu, accompagnée de restrictions claires
 - **Les Fonds de prévoyance**
 - **Le plafonnement ou les plafonds des PC**
 - L'assurance et la couverture à terme
 - Les prêts pour imprévus et d'urgence

Fonds de réserve pour imprévus : définition et but

- Fonds de réserves affectés créés spécifiquement pour faire face aux risques découlant de la matérialisation des PC
- Utilisés pour obtenir un financement (si et) lorsque les PC sont appelés
- Servent d'auto-assurance contre les appels sur divers PC
- Peuvent également rendre le coût des PC plus transparent
- Peuvent être spécifiques aux projets (en particulier pour les grands projets) ou spécifiques aux programmes (par exemple, les programmes PPP)
- Peuvent également être mis en place pour faire face aux risques découlant de certains PC implicites tels que les secours en cas de catastrophe naturelle, les fluctuations de prix des produits de base, etc.

Fonds de réserve pour imprévus : les différents types

- **Fonds de réserve réels** – « investir des ressources dans des actifs financiers (généralement des obligations d'État ou des titres AAA) et gérer ces actifs »
- **Fonds de prévoyance notionnel (fictif/théorique)** – « les comptes financiers publics auxquels les ressources sont versées et suivies, mais qui sont mis en commun dans le Trésor et ne sont donc pas investis séparément »

NOTE : Le choix entre les fonds réels et notionnels dépendra des pratiques de gestion financière du pays et d'autres considérations pertinentes

* Les deux définitions par Cebotari, *Contingent Liabilities – Issues and Practice*

Plafonds des passifs éventuels

- L'une des formes les plus courantes d'outils d'atténuation et de gestion des risques
- De nombreux pays fixent une limite à l'encours et/ou à l'émission de PC
- Les plafonds globaux des garanties peuvent stimuler les comparaisons et les compromis entre les garanties, encourageant ainsi un examen et une analyse supplémentaires
- Ces plafonds peuvent donc être un outil direct et efficace de gestion de l'impact de l'émission des garanties
- **Des plafonds distincts peuvent être fixés sur le montant global du programme PPP (encours) et/ou sur les paiements (flux) annuels liés aux PPP**, ce qui peut aider à limiter l'exposition globale de l'État aux risques liés aux PPP.

Pratiques de divulgation relatives aux PC

- Les risques liés aux PC peuvent avoir un impact sur la viabilité de la dette et la situation financière actuelle/future
- Il est donc important que les décideurs aient accès aux informations sur les PC – les pratiques de reporting contribuent également à **l'amélioration de la transparence**
- **Tendance à une divulgation accrue** de l'information liée aux PC et aux risques financiers généraux
- **Les exigences en matière de divulgation** varient selon :
 - Les normes comptables
 - Les normes de déclaration statistique
 - Les initiatives et les meilleures pratiques internationales en matière de transparence

Conclusion

- Les PC peuvent représenter un **risque budgétaire** important pour les États souverains
- Comprendre la logique et les mécanismes des PC est un **outil** essentiel **pour le processus décisionnel** concernant l'approbation de PC explicites tels que les garanties
- Les principales questions comprennent **l'identification du risque**, la réalisation **d'une évaluation** adéquate **des risques** et la mise en place de **processus** appropriés **d'atténuation et de gestion des risques**
- Des **cadres juridiques** clairs concernant les rôles et les responsabilités en tant qu'outil principal d'atténuation des risques
- L'importance de divulguer les risques liés aux PC par le biais de **normes comptables** et **de meilleures pratiques internationales** afin d'améliorer **la transparence** et de renforcer la position de l'État.

Ressources

- https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/635939/contingent_liability_approval_framework_guidance.pdf
- <https://www.iisd.org/system/files/publications/currency-risk-project-finance-discussion-paper.pdf>
- <http://pubdocs.worldbank.org/en/294941565898518464/LearningandTrainingNotes-Assessing-and-Managing-Risk-from-CLs-Final-August152019.pdf>
- <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/1999/03/polackov.htm>
- <https://www.worldbank.org/content/dam/LIC%20DSF/Site%20File/index.html>
- <https://www.elibrary.imf.org/view/IMF069/20662-9781484366622/20662-9781484366622/ch09.xml?language=en&redirect=true>
- <https://www.aflsf.org/sites/default/files/resources/2019-05-31%20Understanding%20Sovereign%20Debt%20Eng.%20v10.pdf>
- <https://www.un.org/ipsas/Chapter15.html>
- <https://www.imf.org/external/Pubs/FT/GFS/Manual/2014/gfsfinal.pdf>
- <https://www.imf.org/external/np/fad/trans/Code2019.pdf>

Documentation sur les PC

- Currie, Elizabeth, 2002, “The Potential Role of Government Debt Management Offices in Monitoring and Managing Contingent Liabilities” (Washington : Banque mondiale).
- Elva Bova, Marta Ruiz-Arranz, Frederik Toscani et H. Elif Ture, janvier 2016, “The Fiscal Costs of Contingent Liabilities: A New Dataset”, Document de travail du FMI.
- Cebotari, A., 2008, “Contingent Liabilities: Issues and Practice,” Document de travail du FMI 08/245 (Washington : Fond monétaire international).
- Cebotari, A, J. Davis, L. Lusinyan, A. Mati, P. Mauro, M. Petrie et R. Velloso, 2009, “Fiscal Risks: Sources, Disclosure and Management,” IMF Departmental Paper 9/01 (Washington : Fonds monétaire international).
- Hemming, Richard, et une équipe de personnel, 2006, “Public-Private Partnerships, Government Guarantees, and Fiscal Risk” (Washington : Fonds monétaire international).

Documentation sur les PC (suite...)

- Irwin, Timothy C., 2007, “Government Guarantees: Allocating and Valuing Risk in Privately Financed Infrastructure Projects” (Washington : Banque mondiale).
- Polackova Brix, Hana et Allen Schick, eds., 2002, “Government at Risk: Contingent Liabilities and Fiscal Risk” (Washington : Banque mondiale et Oxford University Press).
- Polackova Brix, Hana, mars 1999, , « Les engagements conditionnels de l'État : un risque budgétaire dissimulé », article de Finances & Développement.
- Kharas, Homi et Deepak Mishra, 2001, “Fiscal Policy, Hidden Deficits, and Currency Crises,” dans le World Bank Economists' Forum, ed. par S. Devarajan, F. H. Rogers et L. Squire. (Washington : la Banque mondiale).



Nicole Kearse

Conseillère juridique senior

Facilité africaine de soutien juridique

Email: n.kearse@afdb.org

Rita Madeira

Conseillère juridique

Facilité africaine de soutien juridique

Email: r.madeira@afdb.org