



La gestion des passifs éventuels

Programme

Les 7 et 8 décembre 2016
À Pretoria, en Afrique du Sud

Les passifs éventuels représentent un risque croissant de déstabilisation des finances publiques d'un État. Il est donc important, au fur et à mesure que les ministères des Finances renforcent leurs capacités de gestion de la dette publique, d'étudier le rôle du middle office dans la gestion des risques liés aux passifs éventuels. Ce dialogue politique vise à donner aux gestionnaires des risques l'occasion de partager leurs expériences sur les défis auxquels ils ont fait face, les enseignements qu'ils ont tirés et les bonnes pratiques qu'ils s'efforcent de mettre en œuvre. Le programme est structuré autour des cinq aspects suivants de la gestion des passifs éventuels : (i) la compréhension des coûts ; (ii) la mise en place d'un cadre réglementaire et politique solide ; (iii) l'établissement d'un environnement institutionnel favorable ; (iv) l'amélioration de la mesure des passifs éventuels ; (v) la gestion de manière proactive des processus de demande, d'évaluation, d'approbation, d'inscription (comptabilisation) et de suivi ; et, (vi) l'instauration d'exigences exhaustives en matière de divulgation et de déclaration.

| Mercredi 7 décembre 2016 | |
|----------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 9h00 à 9h15 | Arrivée et inscription |
| 9h15 à 9h30 | Mot de bienvenue |
| Séance 1 9h30 à 11h00 | Réunion-débat sur la compréhension des risques de passifs éventuels Une réunion-débat entre les représentants d'un ministère des Finances africain d'éminents spécialistes et un gestionnaire de fonds. Objectif : Discuter (i) de la raison de l'augmentation au cours des dernières années des risques budgétaires liés aux passifs éventuels ; (ii) des implications de ne pas comprendre entièrement les coûts et de ne pas gérer de manière proactive les risques ; et, (iii) de plusieurs tendances qui émergent au niveau mondial et au niveau régional. Groupe d'experts : Lloyd Ramakobya (Trésorerie nationale sud-africaine), Adré Smit (Association pour l'épargne et l'investissement en Afrique du Sud -ASISA), Fatos Koc (OCDE), Mampho Modise (Trésorerie nationale sud-africaine) et Tiviniton Makuve (Institut de gestion macroéconomique et financière d'Afrique orientale et australe - MEFMI). Modérateur : Neil Cole (CABRI) |
| 11h00 à 11h30 | <i>Pause-café et photo de groupe</i> |
| Séance 2 11h30 à 13h00 | Réglementation des passifs éventuels Dans la plupart des pays, la loi relative à la gestion des finances publiques détermine les pouvoirs du gouvernement et des entités publiques d'emprunter de l'argent et d'émettre des garanties, des indemnités et des titres. La couverture |



| | |
|----------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | <p>et le contenu des cadres réglementaires relatifs aux passifs éventuels des pays, les directives politiques qui les soutiennent et le degré de mise en œuvre, peuvent différer.</p> <p>Objectif : Comprendre la couverture juridique existante des pays, les progrès réalisés dans la mise en œuvre des cadres politiques et les défis qui ont entravé les progrès. Les pays partageront leurs connaissances sur la façon dont ces défis ont été relevés ou peuvent l'être. Cela permettra le développement de cadres réglementaires plus solides qui garantissent que les parties prenantes respectent les limites et les bonnes pratiques en matière de passifs éventuels.</p> <p>Présentation sur les implications des cadres réglementaires et politiques relatifs aux passifs éventuels, par Thandeka Ncala (<i>Direction du droit des sociétés, Trésorerie nationale sud-africaine</i>) (15 minutes)</p> <p>Présentation sur les cadres réglementaires des pays de l'OCDE, par Fatos Koc (<i>OCDE</i>) (15 minutes)</p> <p>Discussion (1 heure)</p> <p>Facilitateur : Mkhulu Maseko (<i>Trésorerie nationale sud-africaine</i>)</p> |
| 13h00 à 14h10 | <i>Déjeuner et « energizer » (exercice court dynamisant)</i> |
| Séance 3 14h10 à 15h40 | <p>Mesures institutionnelles visant à faciliter la coordination</p> <p>La clarté de la structure, du mandat et des rôles et responsabilités des institutions impliquées dans la gestion des passifs éventuels renforce la coordination au sein du ministère des Finances. Des institutions fortes améliorent aussi les relations avec les parties prenantes extérieures au ministère, qui peuvent avoir des intérêts divergents. Cela garantit que les décideurs comprennent les risques potentiels des passifs éventuels et sont invités à limiter leur réalisation.</p> <p>Objectif : Examiner les différentes mesures institutionnelles des pays présents et envisager comment instaurer de manière efficace la coordination qui permettra de prendre des décisions collectives et fondées.</p> <p>Présentations par le Mali, le Botswana et l'Égypte (5 à 7 minutes chacune)</p> <p>Présentation sur le rôle des entités publiques, par Philip Gildenhuys (<i>SANRAL</i>) (15 minutes)</p> <p>Discussion (1 heure)</p> <p>Facilitateur : Tivinton Makuve (<i>MEFMI</i>)</p> |
| 15h40 à 16h00 | <i>Pause-café</i> |
| Séance 4 16h00 à 17h00 | <p>Amélioration de la comparabilité et de la prévisibilité par la mesure</p> <p>La mesure des passifs éventuels est un préalable à la transparence et à la bonne gouvernance. Si les passifs éventuels ne sont pas correctement chiffrés et évalués, ils ne peuvent pas être contrôlés ou gérés. Malgré son importance, cette mesure est souvent négligée dans les évaluations des risques financiers des pays.</p> |



| | |
|--|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | <p>Objectif : Débattre des outils et des approches permettant de mesurer les passifs éventuels.</p> <p>Présentation par le Bureau du comptable général (<i>Trésorerie nationale sud-africaine</i>) (15 minutes)</p> <p>Discussion (45 minutes)</p> <p>Facilitatrice : Fatos Koc (OCDE)</p> |
|--|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|



| Jeudi 8 décembre 2016 | |
|----------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 9h00 à 9h15 | Messages clés de la 1^{re} journée |
| Séance 5 9h15 à 10h45 | Les cinq étapes de la gestion des passifs éventuels <p>La gestion des passifs éventuels est une tâche complexe car elle englobe un certain nombre d'étapes, dont la responsabilité relève de différents départements (services). Ces étapes comprennent la demande, l'évaluation, l'approbation, l'enregistrement (comptabilisation) et le suivi.</p> <p>Objectif : Mieux comprendre comment les processus et les outils d'évaluation des risques diffèrent entre les pays, comment les processus formels deviennent une pratique courante, quels sont les défis et comment les relever.</p> <p>Présentation sur le rôle du Bureau de la dette publique (BDP) dans la gestion des passifs éventuels, par Lerzan Ülgentürk (<i>Trésor public turc</i>) (15 minutes)</p> <p>Présentation sur les outils d'évaluation des risques, par Mkhulu Maseko (<i>Trésorerie nationale sud-africaine</i>) (15 minutes)</p> <p>Discussion ouverte (1 heure)</p> <p>Facilitatrice : Mampho Modise (<i>Trésorerie nationale sud-africaine</i>)</p> |
| 10h45 à 11h15 | <i>Pause-café</i> |
| Séance 6 11h15 à 13h00 | Demande, évaluation et approbation dans la pratique <p>Qu'est-ce que les entités publiques incluent ou excluent de leurs demandes ? Quels sont les points importants dont doit tenir compte le comité d'approbation de garanties ?</p> <p>Objectif : Améliorer les connaissances relatives aux nuances, programmes et défis existants au sein des processus de demande et d'approbation.</p> <p>Exercice de jeu de rôle (1 heure et 15 minutes)</p> <p>Rétroaction (30 minutes)</p> <p>Facilitateur : Johan Krynauw (<i>CABRI</i>)</p> |
| 13h00 à 14h00 | <i>Déjeuner</i> |
| Séance 7 14h00 à 15h30 | Divulgence et déclaration des passifs éventuels <p>La divulgation implique que des informations sur les passifs éventuels soient fournies par le comptable général et les ministères au moyen d'états financiers et par le ministre des Finances au cours du budget annuel. La notification de ces informations permet au gestionnaire des risques de gérer l'exposition au risque découlant des passifs éventuels. La diffusion de ces informations, lorsqu'elles sont exactes, renforce la crédibilité budgétaire et permet une meilleure surveillance.</p> <p>Objectif : Comparer les pratiques actuelles des mécanismes de divulgation et de déclaration et encourager les bonnes pratiques.</p> <p>Points de vue du ministère des Entreprises publiques, de l'Organisation</p> |



| | |
|---------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | <p>africaine des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques – groupe des pays africains anglophones (AFROSAI-E) et du Bureau du comptable général.</p> <p>Facilitatrice : Lerzan Ülgentürk (<i>Trésor public turc</i>)</p> |
| 15h30 à 16h00 | <i>Pause-café</i> |
| 16h00 à 17h00 | <p>Synthèse et séance de clôture</p> <p>Cette séance commencera par un récapitulatif des messages clés de chaque séance, puis, les délégués présenteront brièvement les points importants à retenir. Enfin, les délégués noteront les domaines dans lesquels ils aimeraient que CABRI leur apporte un soutien supplémentaire.</p> <p>Facilitateur : Neil Cole (<i>CABRI</i>)</p> |

Cet atelier a été rendu possible grâce à l'aimable assistance de la *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH* au nom du ministère fédéral allemand de la Coopération économique et du Développement (BMZ) et de l'Union européenne (UE)



Implemented by:





Questions préparatoires

Les questions ci-dessous, relatives aux séances du programme, aideront les participants à se préparer et faciliteront une discussion éclairée au cours du dialogue politique.

Séance 2 : Réglementation des passifs éventuels

1. Quelle loi dans votre pays détermine les pouvoirs du gouvernement et des entités publiques d'emprunter de l'argent et d'émettre des garanties ?
2. Quelles sont les personnes ou entités, qui peuvent, selon la loi, conclure une transaction, emprunter de l'argent ou émettre une garantie ? Est-ce que la loi empêche le Fonds de recettes de tout autre engagement financier supplémentaire en termes de garanties ?
3. Existe-t-il des restrictions quelconques quant à savoir qui peut ou ne peut pas emprunter ou émettre une garantie ?
4. Quelles sont les responsabilités des ministres compétents lors de l'émission ou de l'examen de la possibilité d'émission, de garanties ? Quels sont les devoirs des ministres, tels que déterminés par la loi ?
5. Quel est le rôle du ministre des Finances dans le cadre de l'émission de garanties ?
6. Y a-t-il des restrictions imposées à l'État lors de l'octroi de garanties conclues par une agence étatique ? Il peut s'agir : d'obligations de paiement aux particuliers ; de titres garantis par l'État ; d'obligations de paiement ou de garanties à des agences étatiques qui ne sont pas en règle ; de garanties élargies pour des opérations contractuelles qui ont déjà fait l'objet d'un contrat, si l'engagement initial était sans garantie.
7. Y a-t-il des conditions requises, telles que des limites sur le montant garanti, qu'un garant peut imposer avant l'émission d'une garantie ?
8. Une loi n'est efficace que si elle est respectée et que s'il existe un recours approprié. Quelle est l'expérience de votre pays à ce sujet ?
9. Quelles sont les implications juridiques de l'émission d'une garantie ou quels sont les éléments à prendre en considération au moment d'émettre une garantie ?
10. Est-ce que la législation détermine comment sont gérés les passifs éventuels ? Il peut s'agir d'exigences d'évaluation des passifs éventuels et de leur déclaration (ou notification).
11. Dans l'affirmative, la loi énonce-t-elle qui est responsable de la gestion des passifs ?

Séance 3 : Mesures institutionnelles visant à faciliter la coordination

Un cadre bien conçu de gestion et de suivi des passifs éventuels, qui impose des sauvegardes contre les risques liés aux passifs éventuels est essentiel pour limiter l'exposition du gouvernement aux risques.

1. Décrire la structure actuelle de gestion des passifs éventuels dans votre pays, y compris la coordination entre le mandat, les rôles et les responsabilités des institutions.



2. Existe-t-il des processus ou interactions existants entre les institutions qui limitent la réalisation des risques potentiels ?
3. Quelle est votre organisation en ce qui concerne l'entité responsable du suivi et de la gestion des passifs éventuels – est-elle centralisée ou répartie entre plusieurs divisions ?
4. Au sein du ministère des Finances, quelles sont les entités ou divisions les mieux placées pour effectuer le suivi ? Si aucune entité n'effectue actuellement le suivi, qui devrait être impliqué et quel devrait être son rôle ? Est-ce le rôle du service macroéconomique et budgétaire ou de l'unité de contrôle du risque de crédit au sein du Bureau de gestion de la dette (BGD) ?
5. Il n'est peut-être pas possible de gérer les partenariats public-privé (PPP) au sein du BGD car les PPP nécessitent des compétences spécialisées pour évaluer les projets ou programmes garantis sectoriels. Les passifs éventuels découlant des PPP pourraient, cependant, représenter des risques financiers importants pour le gouvernement dont devrait être conscient le BGD/ministère des Finances et dont il devrait effectuer le suivi. Quelles sont les dispositions prises par votre pays en ce qui concerne la gestion des PPP ? Est-ce que le BGD/ministère des Finances de votre pays a accès aux informations sur les engagements des PPP et joue-t-il un rôle de suivi ?
6. Dans les pays où il existe des systèmes de gestion des finances publiques décentralisés, les ministères dépeniers sont autorisés à émettre des passifs éventuels, du moment qu'ils ont les capacités financières suffisantes de le faire (ce qui est généralement le cas dans les pays développés). Dans de tels cas, les unités d'audit interne des ministères jouent un rôle important dans le contrôle et la supervision de la gestion des risques associés aux passifs éventuels. Dans les pays où le système de gestion des finances publiques ou la capacité à l'extérieur du ministère des Finances est faible, il est impératif d'adopter une approche centralisée pour rassembler, analyser et divulguer les risques financiers. Est-il juste de faire une telle hypothèse ? Quelles sont les forces et les faiblesses des différentes approches mentionnées ?
7. Est-ce que les décideurs de votre pays comprennent les risques possibles liés aux passifs éventuels ? Quel rôle joue le Parlement dans l'émission de garanties, le cas échéant ?
8. La réduction des risques liés aux passifs éventuels exige que les décideurs comprennent la nature des risques courus et y répondent avant de conclure des opérations qui donnent lieu à des passifs éventuels. Le meilleur moyen d'y arriver est de mettre en place un cadre exhaustif qui guide les décideurs dans l'évaluation du besoin de conclure des passifs éventuels. Le cadre devrait également aborder les coûts et les avantages de l'émission de garanties ainsi que les dispositions ministérielles d'évaluation/de mesure des coûts au stade de l'évaluation. Disposez-vous d'un tel cadre assurant la prise de décisions fondées par les décideurs sur les passifs éventuels ?
9. Existe-t-il une structure formelle ou un comité en place qui recevra, analysera, examinera une nouvelle demande de garantie, en discutera et fera part de ses recommandations au ministre ou au Parlement ?



10. Si cette structure existe, qui sont les membres du comité et pourquoi ont-ils été choisis ?
11. Y a-t-il des termes de référence qui sous-tendent les fonctions, le mandat et les responsabilités du comité ? (Veuillez apporter une copie des termes de référence afin d'en discuter lors du dialogue).
12. Quelle est la fréquence des réunions du comité ?

Séance 5 : Les cinq étapes de la gestion des passifs éventuels

Ces étapes sont la demande, l'évaluation, l'approbation, l'inscription (comptabilisation) et le suivi d'une nouvelle demande de garantie.

1. Expliquer le processus engagé par un demandeur avant la soumission d'une demande de garantie dans votre pays.
2. Lorsqu'une demande est reçue, quelle est l'unité chargée d'analyser la demande avant sa présentation au comité aux fins de recommandations ?
3. Lors de l'évaluation de la nouvelle demande, quelle méthodologie de notation des risques utilisez-vous et pourquoi (par exemple des indicateurs de risques commerciaux et financiers) ?
4. Expliquez vos processus d'appréciation ou d'évaluation et comment est déterminée la notation du risque (ou cote de crédit) pour chaque demande.
5. Est-ce que l'institution ou la personne chargée d'approuver les garanties est autorisée à établir des conditions attachées à la demande ? Quelles sont ces conditions et quel est leur but ?
6. Appliquez-vous des frais à l'émission des garanties ? Dans l'affirmative, est-ce une commission immédiate appliquée au montant nominal garanti ou calculez-vous un tarif pour chaque demande en fonction du coût d'analyse de la transaction ?
7. Si le ministre approuve la demande, quel est le processus suivi pour informer le demandeur du résultat de sa demande ?
8. Conservez-vous un registre central de toutes les garanties approuvées ?
9. Les informations sur les garanties inscrites dans le registre sont-elles soumises à des processus de vérification et d'audit ?
10. Quel est le processus suivi pour obtenir des informations sur les garanties et leur utilisation suite à la demande initiale et au processus d'approbation ?
11. Décrire le processus de suivi des entités auxquelles les garanties ont été soumises. Existe-t-il une interaction continue afin d'éviter la possibilité de la réalisation de la garantie ?
12. Est-ce que l'entité chargée de gérer les passifs éventuels utilise des outils d'évaluation du risque de crédit tels que les primes de garantie, les comptes de nantissement, les comptes de réserve pour imprévus ?
13. La gestion des risques du portefeuille des passifs éventuels déjà émis est un exercice indispensable qui implique l'application de certains outils de réduction des risques au niveau du portefeuille. Ces derniers comprennent la mise en place d'un fonds de réserve pour imprévus,



l'application de plafonds et la constitution de provisions budgétaires. Appliquez-vous de quelconques outils d'atténuation des risques dans votre pays ?

Séance 7 : Divulgation et déclaration des passifs éventuels

Il existe deux normes comptables principales reconnues internationalement : une pour les entreprises du secteur privé appelée Normes internationale d'information financière (IFRS) et l'autre pour le secteur public, élaborée sur la base des IFRS, appelée Normes comptables internationales du Secteur public (IPSAS).

Selon les normes IFRS, les passifs éventuels ne sont pas comptabilisés, mais plutôt publiés en tant qu'informations dans les notes aux états financiers. Ils sont ensuite comptabilisés en tant que provisions s'ils se concrétisent. Au titre des normes de déclaration statistiques actuelles du FMI et de l'Union européenne, les passifs éventuels ne sont pas considérés comme passifs à moins qu'ils ne se concrétisent. Des progrès ont été réalisés en matière d'harmonisation des normes statistiques et comptables, y compris leur traitement des passifs éventuels.

1. Traitez-vous différemment dans votre pays les passifs éventuels, suivant leur type, d'un point de vue statistique et comptable ?
2. Y a-t-il une différence de divulgation et de déclaration entre les passifs éventuels qui sont déjà comptabilisés (appelés « provisions ») et ceux qui n'ont pas été comptabilisés dans les états financiers, soit parce que l'imprévu a fort peu de chances de se concrétiser (la probabilité est inférieure à 50 %), soit que les paiements ne peuvent pas être estimés avec une exactitude raisonnable ?
3. Lors de leur approbation, les garanties sont inscrites et donc comptabilisées et divulguées dans les états financiers. Est-ce le cas dans votre pays ?
4. Est-ce que les passifs éventuels devraient être indiqués en tant que juste valeur ou valeur actuelle ou quand devrait-on utiliser la juste valeur ou la valeur actuelle ou les deux à la fois ? (le calcul de la juste valeur ou de valeur actuelle implique le calcul du coût prévu en fonction de la probabilité de défaut de la survenance de l'imprévu).
5. Suivez-vous les normes de déclaration et de divulgation des passifs éventuels du FMI ?
6. Sur le plan des administrations publiques, quelles sont les pratiques actuelles relatives à la déclaration et à la divulgation des passifs éventuels ?
7. Quel rôle joue le Parlement dans la déclaration et la divulgation des passifs éventuels ?
8. Ces pratiques de déclaration et de divulgation sont-elles stipulées par la loi ?
9. Les données ou la collecte de données sur les passifs éventuels constituent-elles un problème et pourquoi ?
10. Quel est le rôle du comptable général dans votre pays en ce qui concerne la déclaration et la divulgation des passifs éventuels ?
11. Pour ce qui est des informations sur les passifs éventuels et sur les risques qui sont associés aux passifs éventuels, ces dernières sont-elles partagées avec la haute direction ou les ministres ?