

Émission et suivi des garanties de prêts du gouvernement avec un aperçu de l'Afrique de l'Ouest

Lerzan ULGENTURK
Formation virtuelle de CABRI, 9-10 mars 2021

Plan

- ▶ Garanties de prêts du gouvernement
- ▶ Questionnaire de pré-formation - objectifs et portée
- ▶ Principaux processus impliqués dans les cadres de gestion des garanties
- ▶ Tableaux croisés des pays
- ▶ Domaines forts et défis

Garanties de prêts du gouvernement

- ▶ Passifs éventuels **basés sur des contrats** par lesquels **le gouvernement assume tout ou partie du risque de crédit d'un prêt** accordé à une autre partie. Si l'emprunteur ne remplit pas ses obligations (défaut de paiement), le prêteur peut se tourner vers le gouvernement en tant que garant et demander le paiement des intérêts et/ou du principal.
- ▶ Garanties de prêts one-off (single) ou de programmes.
- ▶ Toutes les garanties du service de la dette ne sont pas des garanties de prêt, elles peuvent également être émises pour des obligations.

QUESTIONNAIRE - objectif et portée

▶ Objectif

- Vous encourager à suivre vos propres processus
- Apprendre les uns des autres

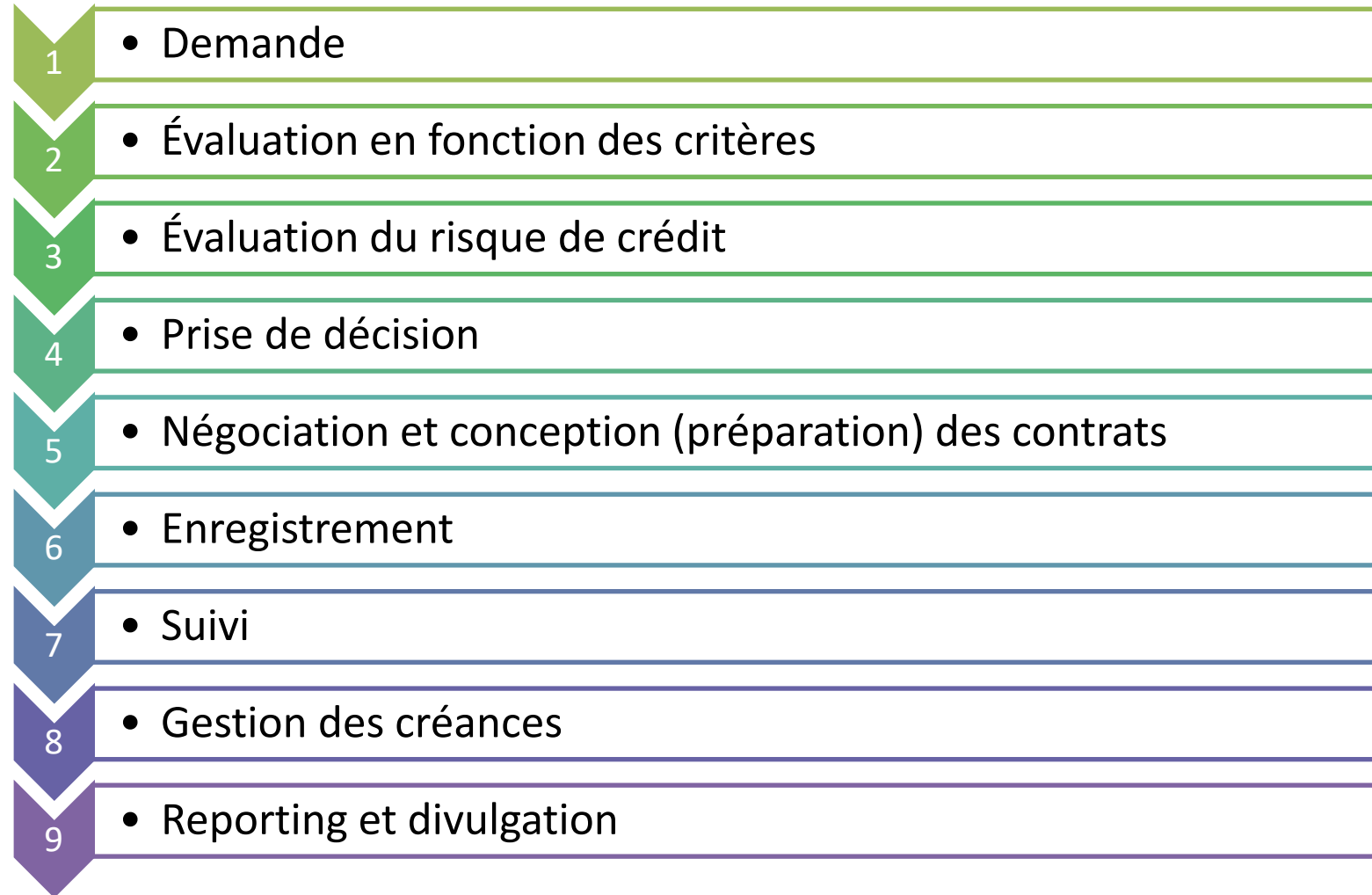
▶ Portée

- One-off (single) garanties de prêts du gouvernement

▶ Questions

- 10 parties, 9 parties concernant les processus, 1 partie pour les questions générales

Principaux processus des cadres de gestion des garanties



Principaux processus des cadres de gestion des garanties

► Demande

- Quelle est l'institution chargée de recevoir et d'évaluer les demandes de garantie? Des structures centralisées sont recommandées pour assurer la discipline fiscale. Dans la plupart des pays, c'est le Ministère des Finances/du Trésor qui reçoit les demandes de garantie.
- Le bénéficiaire potentiel présentera-t-il une demande directement au ministère des finances ou par l'intermédiaire d'un ministère de tutelle ou d'une autre institution? (par exemple, les demandes des entreprises publiques)
- Comment la coordination interservices est-elle assurée? Quel service doit recevoir la demande en premier avant de la transmettre aux autres services concernés? Front Office au sein du Département de la gestion de la dette publique/Ministère des finances ?
- Quel doit être le contenu du dossier de demande? - informations sur le créancier, conditions de garantie et de prêt, états financiers de l'emprunteur, informations sur le projet, estimations des flux de trésorerie du projet, garanties, etc.

Tableaux croisés des pays - Demande



BÉNIN	AFRIQUE DU SUD	LIBERIA	BURKINA FASO	CÔTE D'IVOIRE	MALI	MAROC
<p>Ministère des Finances</p> <p>Aux côtés du ministère de tutelle concerné</p> <p>Prescrit dans le cadre juridique</p>	<p>Ministère des Finances (Trésor National)</p> <p>par l'intermédiaire du ministère ou de l'autorité exécutive concerné(e)</p> <p>Prescrit dans le cadre juridique</p>	<p>Ministère des Finances et de la Planification du Développement</p> <p>Prescrit dans le cadre juridique</p>	<p>Comité National de la Dette Publique (CNDP) ou</p> <p>Ministère de l'Économie, des Finances et du Développement</p> <p>Prescrit dans le cadre juridique</p>	<p>Ministère de l'Économie et des Finances</p> <p>Prescrit dans le cadre juridique</p>	<p>Ministère de l'Économie et des Finances</p> <p>Le cadre juridique n'est pas clairement défini</p>	<p>Ministère de l'Économie et des Finances et de la Réforme de l'Administration</p> <p>Prescrit dans le cadre juridique</p>

Tableaux croisés des pays - Informations requises avec la demande



Informations requises	Bénin	Afrique du Sud	Liberia	Burkina Faso	Côte d'Ivoire
Conditions de la garantie proposée et conditions du prêt sous-jacent	✓	✓		✓	✓
Document de projet/ rapport de faisabilité	✓	✓	✓	✓	✓
États financiers et comptes d'exploitation récents de l'entité requérante	✓	✓		✓	✓
Analyse économique et financière du projet	✓	✓	✓	✓	✓
Prévisions de trésorerie de l'entité	✓	✓	✓	✓	
Autres documents	✓	✓		✓	

Principaux processus des cadres de gestion des garanties

► Évaluation en fonction des critères

Existe-t-il des règles/conditions écrites pour être éligible à l'émission d'une garantie ?

- Vérification de la demande par rapport aux limites - au cas où il y en aurait
- Contrôle de l'éligibilité du statut du demandeur - par exemple, institution publique/privée, entité légale/individuelle
- Critères/conditions pour le type de projet (par exemple, projet prioritaire dans le plan d'investissement annuel)
- Critères/conditions pour le type de prêt (par exemple, uniquement les prêts concessionnels)
- Critères/conditions de solvabilité de l'emprunteur - par exemple, pas d'arriérés existants avec le ministère, mauvaise cote de crédit sur le marché, etc.
- Exigences en matière de garantie ou de contre-garantie
- Conditions spécifiques pour les entreprises d'État ou les entités infranationales
- Exigences de solvabilité des banques, conditions relatives aux performances passées des bénéficiaires potentiels en matière de paiement, etc.

Tableaux croisés des pays - Conditions/critères appliqués



	Bénin	Afrique du Sud	Liberia	Burkina Faso	Côte d'Ivoire	Bénin	Maroc
Entité publique uniquement		✓	✓		✓	✓	✓
Entité juridique uniquement	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Uniquement pour les projets figurant dans le plan d'investissement	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Le demandeur ne doit avoir aucune dette/arriéré impayé envers le ministère		✓	✓	✓	✓	✓	✓
Une contre-garantie ou une garantie est requise	✓			✓	✓		
Le projet a passé l'évaluation de viabilité du ministère de tutelle		✓					
Limite appliquée		✓		✓	✓	✓	10

Principaux processus des cadres de gestion des garanties

► Évaluation du risque de crédit

- Comment évaluer le risque de crédit de l'emprunteur potentiel? Quelles méthodes et quels outils peuvent être utilisés?

Pour calculer la probabilité de défaillance d'une entité, on utilise des scores de crédit similaires à la méthodologie utilisée par les agences de notation, des modèles statistiques visant à mesurer la probabilité de défaillance au moyen de techniques statistiques, l'analyse de scénarios (déterministe ou aléatoire, par exemple la simulation de Monte Carlo) et des modèles structurels tels que la théorie de l'évaluation des options.

- Les données disponibles sont-elles suffisantes pour l'analyse du risque de crédit ?
- Existe-t-il un comité pour rendre compte de cette évaluation ou celle-ci est-elle soumise directement à l'autorité décisionnelle?
- Comment communiquer l'évaluation du risque de crédit au décideur - par exemple, les questionnaires de risques ne sont pas censés porter des jugements concluants et contraignants.
- Existe-t-il les ressources humaines/équipes nécessaires pour effectuer l'analyse du risque de crédit en interne?

Tableaux croisés des pays - Évaluation du risque de crédit



	Bénin	Afrique du Sud	Liberia	Burkina Faso	Côte d'Ivoire	Mali	Maroc
Évaluation du risque de crédit avec une approche analytique - Méthodologie appliquée		✓ La notation du crédit					
Le risque de crédit est évalué sur la base des documents fournis	✓		✓	✓	✓	✓	✓
Qui procède à l'évaluation du risque de crédit ?	Commission de la dette nationale	ALM - Département des risques de crédit	Unité de gestion de la dette	Comité National de la dette publique (CNDP)	Direction Debt Public et Dons	La Direction nationale du Trésor et de la Comptabilité publique (DNTCP)	Ministère de l'économie et des finances et de la réforme de l'administration (MEFRA)

Principaux processus des cadres de gestion des garanties

► Prise de décision

- Qui est l'autorité décisionnelle?
- La décision est-elle soumise à l'approbation d'une autre autorité?
- Une décision/recommandation institutionnelle est-elle nécessaire avant la décision finale?
- Quel est le degré de transparence nécessaire dans le processus décisionnel? Comment la décision prise est-elle annoncée au public?
- Comment assurer la responsabilité de l'autorité décisionnelle?

Tableaux croisés des pays - structure décisionnelle



	Bénin	Afrique du Sud	Liberia	Burkina Faso	Côte d'Ivoire	Mali	Maroc
Pouvoir de décision	Conseil des ministres	Ministre des finances	Comité de gestion de la dette	Ministre des finances	Ministre des finances	Ministre de l'économie et des finances	Ministre des finances
Autorité de fixation des limites	Parlement	Parlement	Parlement	Parlement	Parlement	Parlement	Parlement
Approbation/ pouvoir exécutif					Conseil des ministres		Chef du gouvernement
Décision technique	Commission de la dette nationale	Comité des passifs budgétaires		CNDP	Le Comité Consultatif		Comité de coordination au sein du MEFRA

Principaux processus des cadres de gestion des garanties

► Négociation et conception (préparation) des contrats

- Les termes du contrat doivent être négociés avec soin avec l'aide des gestionnaires de la dette publique et des gestionnaires de risques. **Un contrat clair et standardisé, assorti de garanties pour le gouvernement en tant que garant, permet d'atténuer les risques pris.**
- Dans le paquet contractuel (contrat de crédit, accord de garantie et protocole de garantie)
 - les garanties et contre-garanties (s'il y en a)
 - la commission de garantie et les frais administratifs à imputer à l'emprunteur
 - les règles et procédures à suivre lors de l'appel à la garantie
 - les obligations financières et de partage d'informations du prêteur et de l'emprunteur envers le gouvernement en tant que garant
 - les sanctions en cas de non-respect
 - le cas de défaillance et les conditions d'intervention du gouvernement en tant que garant
 - le recouvrement (procédures de recouvrement des paiements du gouvernement), etc.doivent être clairement stipulées et définies.

Principaux processus des cadres de gestion des garanties

▶ Enregistrement

- Existe-t-il une approche systématique de la tenue des registres concernant les garanties fournies? Existe-t-il un registre des garanties? Il est possible d'utiliser la tenue de données sur Excel, les systèmes standard des organisations internationales tels que CS-DRMS ou DMFAS ou des systèmes d'information sur mesure peuvent être utilisés.
- La conservation des données permet
 - ▶ Rapports statistiques périodiques
 - ▶ Développer des approches analytiques pour mesurer les risques
 - ▶ Gestion des créances résultant de garanties
 - ▶ Le suivi des performances de paiement des emprunteurs... entre autres

Tableaux croisés des pays - Enregistrement



	Bénin	Afrique du Sud	Liberia	Burkina Faso	Côte d'Ivoire	Mali	Maroc
Institution/service responsable du registre	La Caisse Autonome d'Amortissement	Trésorerie Nationale / Division ALM	Unité de gestion de la dette - Ministère des Finances et de la Planification du Développement	Direction de la Dette Publique du Ministère (MINEFID)	Ministère de l'Économie et des Finances		Service de gestion de la dette
Système utilisé pour le registre	CS-DRMS	Sur la base d'Excel	Sur la base d'Excel Dette intérieure garantie - CS-DRMS	SYGADE (à partir de cette année)	SYGADE	DNTCP et Direction générale de la dette publique	Système de gestion de la dette (Wall Street Suit)

Principaux processus des cadres de gestion des garanties

► Suivi

- Suivi de la santé financière / solvabilité de l'emprunteur
- Suivi des flux de trésorerie / revenus, des créances et des risques des garanties
- Suivi des risques du portefeuille

Le suivi des décaissements et des flux de trésorerie dans le cadre des garanties est relativement facile si les mécanismes sont établis par des règles et des procédures, mais le suivi de la santé financière et de la solvabilité des emprunteurs pendant toute la durée de la garantie est plus difficile. Le suivi des institutions opérant dans différents secteurs peut nécessiter une expertise sectorielle qui n'est pas forcément disponible dans les services de gestion de la dette.

Tableaux croisés des pays - Suivi



	Bénin	Afrique du Sud	Liberia	Burkina Faso	Maroc
Suivi de la santé financière de l'emprunteur	Examen périodique de la situation de l'emprunteur	Évaluations annuelles du risque de crédit Surveillance sectorielle des entreprises d'État par des unités connexes	Bilan semestriel	Par le biais d'un rapport annuel de l'emprunteur	La direction des entreprises d'État du ministère surveille la santé financière des entreprises d'État
Surveillance des flux de trésorerie des garanties/exposition	Examen périodique de la situation de l'emprunteur	Rapports périodiques de l'entité emprunteuse	Suivi semestriel	Un point focal avec l'emprunteur effectuée des évaluations périodiques avec la Direction de la dette publique	Déclaration par les emprunteurs et les créanciers
Suivi des risques de portefeuille	Par des clauses de rapport et de suivi dans les contrats de garantie.	Évaluations annuelles du risque de crédit			Le risque de taux d'intérêt est surveillé par le service de la dette Les risques opérationnels sont gérés directement par l'emprunteur. Le risque de crédit est géré par le biais des contrôles financiers effectués par les entités chargées du contrôle (DEPP).

Principaux processus des cadres de gestion des garanties

► Gestion des créances

- Existe-t-il un cadre juridique permettant au gouvernement de contrôler et de recouvrer ses créances découlant des garanties? - tous les frais, intérêts de pénalité, dépenses, créances résultant des paiements effectués pour les appels aux garanties, les sûretés réelles, etc.
- Existe-t-il un service ou une équipe qui gère et surveille le stock de créances et les flux de trésorerie?
- La prévision du recouvrement en cas de défaillance est une partie importante de la gestion des garanties, il est donc important de gérer les créances découlant des garanties de manière systématique pour cette fonction.

Tableaux croisés des pays - Gestion des créances



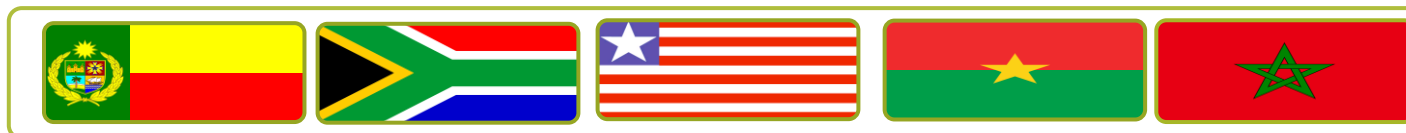
	Bénin	Afrique du Sud	Liberia	Burkina Faso	Côte d'Ivoire	Maroc
Cadre juridique pour le suivi et le recouvrement des créances?		Capturé dans les accords-cadres de garantie		Cadre juridique de la dette publique et clauses dans les contrats de garantie		Il existe une législation pour la gestion des créances
Institution/ service responsable	Service de suivi des projets du Fonds autonome d'amortissement	Pour les frais de garantie, l'ALM surveille les recouvrements		MINEFID/ Direction de la dette publique (PDD)	Direction de la dette publique	L'expert-comptable est chargé du recouvrement des créances, de l'émission des ordres de recettes contre les bénéficiaires défaillants.
Des données sur les performances de paiement passées des emprunteurs sont-elles disponibles?	Nombre limité de garanties émises	Les données sur la recapitalisation des entreprises d'État pour le service de la dette sont disponibles		Oui, avec le PDD		Oui, par le biais du cadre comptable.

Principaux processus des cadres de gestion des garanties

► Reporting et divulgation

- Informations quantitatives et qualitatives à divulguer
- Mesure utilisée pour la divulgation - perte attendue ? Flux de trésorerie attendus ? Valeurs nominales des actions en circulation (valeurs faciales) ?
- Forme de divulgation - rapports sur la gestion de la dette, documentation budgétaire, etc.
- La divulgation sert à accroître l'impartialité de la prise de décision, contribue à réduire la perception du risque par des acteurs extérieurs au gouvernement, à savoir les acteurs du marché et les agences de notation, en réduisant "l'incertitude" à leur sujet. Toutefois, une trop grande transparence pour les garanties individuelles peut entraîner un aléa moral du côté des bénéficiaires - ce qui peut être évité en publiant des informations sur les pertes attendues/inattendues au niveau du portefeuille.

Tableaux croisés des pays- Déclaration et divulgation









	Bénin	Afrique du Sud	Liberia	Burkina Faso	Maroc
Informations divulguées sur les garanties	Les montants nominaux émis et les encours sont publiés régulièrement dans le cadre de la surveillance des entreprises publiques.	Valeurs nominales des garanties, déboursements des entreprises d'État, informations générales sur le portefeuille		Un rapport est prévu cette année. Le Bulletin statistique de la dette, dont la publication est prévue pour le 31 mars 2021, inclura les garanties dans les données relatives à la dette.	Le MEFRA publie régulièrement des données sur la dette garantie - externe et interne
Forme de la divulgation	Le rapport annuel sur la gestion de la dette et le bulletin statistique trimestriel sur la dette.	Rapport budgétaire - annuel		Rapports sur la dette publique, rapports sur le budget	Rapports sur la dette publique, bulletins statistiques

Tableaux croisés des pays - Domaines forts



Bénin	Afrique du Sud	Liberia	Burkina Faso	Maroc
<p>Le cadre de la demande de garantie avec un dossier détaillé justifiant le projet et une bonne situation financière qui garantit le paiement des échéances de la dette.</p>	<p>Évaluations du risque de crédit</p> <p>Les critères d'examen des candidatures</p> <p>Structure des comités (Comité des passifs financiers)</p> <p>Cadre des frais de garantie</p>	<p>Cadre juridique sur le mécanisme d'emprunt centralisé</p>	<p>La procédure de candidature</p> <p>Évaluation par rapport aux critères</p> <p>Décision - prise</p>	<p>Le suivi de la dette garantie publique est érigé au même niveau que celui de la gestion de la dette de l'État central. L'objectif étant de disposer d'une base de données fiable permettant la quantification continue des engagements au titre de l'endettement extérieur public.</p>

Tableaux croisés des pays - Défis

 Bénin	 Afrique du Sud	 Liberia	 Burkina Faso	 Maroc	 Mali
Un cadre strict et rigoureux d'émission de garanties qui limite l'émission de garanties à un minimum	Pas de mécanisme de recouvrement (les entreprises d'État ne sont pas autorisées à faire défaut, elles sont recapitalisées lorsqu'elles sont en détresse (risque moral)	Frais Gestion des créances Conditions d'intervention les règles et procédures à suivre en cas d'appel à la garantie Sanctions en cas de non-respect	Rapports et divulgation Gestion des créances, Négociation et conception (préparation) des contrats Évaluation du risque de crédit.	Mise à jour du cadre juridique Un plafond devra être défini et autorisé par le Parlement pour les garanties. Mettre en place des outils d'évaluation et de gestion du risque de crédit.	Évaluation par rapport aux critères Évaluation du risque de crédit Négociation et conception (préparation) des contrats Suivi Gestion des créances Absence de réglementation de l'ensemble du processus.

Merci beaucoup pour votre attention!