

Région wallonne: Traitement en SEC2010 d'un fonds de garantie des emprunts hospitaliers

Dans sa lettre du 21 mars 2013, Madame la Ministre de la Santé, de l'action sociale et de l'égalité des chances sollicite l'avis de l'ICN sur le traitement dans le système européen des comptes (SEC 1995) d'un fonds de garantie des emprunts hospitaliers mis en œuvre par la Région wallonne par l'intermédiaire d'une filiale spécifique de la SOGEPA.

Description du Fonds de garantie

La Région wallonne a décidé de confier à la SOGEPA la mission (pour compte propre) de garantir les emprunts contractés par les institutions hospitalières en vue de financer des investissements d'infrastructure. L'activité est gérée par une filiale détenue à 100% par la SOGEPA. Les critères d'octroi de garantie, les procédures de monitoring des risques et les principes de politique de placement en actifs sous-jacents sont déterminés par le Conseil d'administration de la filiale et appliqués par le comité de garantie.

La garantie est rémunérée par une prime payée en une fois au début du contrat de garantie (upfront fees). Le plan financier est basé sur des hypothèses réalistes relatives à la sinistralité en l'absence d'un historique. Le Fonds place ses réserves dans un portefeuille diversifié d'actifs à faible risque réalisables dans un bref délai. Le taux de rendement moyen des actifs financiers s'élèverait à 3% et est supposé constant durant la période 2013-2022.

Le financement nécessaire pour constituer les réserves est apporté par la SOGEPA sous la forme de dettes subordonnées et de fonds propres dans une proportion de 5:1. La dette subordonnée est rémunérée par un taux d'intérêt moyen aligné sur le rendement des actifs disponibles à la vente dans lesquels les réserves sont investies. Aucun dividende n'est distribué aux actionnaires. Ceux-ci sont rémunérés par le paiement des intérêts sur la dette subordonnée et par le rachat d'actions lorsque l'accumulation des bénéfices réservés ou la diminution du volume des engagements de garantie permet de réduire les fonds propres. L'échéance de l'emprunt (dette subordonnée) n'est pas fixée, le montant à rembourser sera déterminé annuellement par le conseil d'administration du Fonds en fonction du montant de capital-risque (soit les fonds permettant de couvrir les sinistres) à constituer pour respecter les règles de couverture des risques appliquées par le Fonds d'une part et de l'accumulation des bénéfices réservés d'autre part. Le dimensionnement du capital-risque¹ est au minimum égal au risque individuel le plus élevé ou à 5% du montant total des engagements des garanties.

Avis de l'ICN

L'avis de l'ICN est rédigé dans le cadre conceptuel du Système européen de comptes nationaux 1995 (SEC95) actuellement d'application. La seconde partie de l'avis fait référence aux concepts et définitions des nouveaux systèmes de comptes nationaux SNA08 et SEC10 qui entreront en application le 1er septembre 2014 pour les Etats membres de l'Union européenne.

Cadre conceptuel du SEC 1995

Le Fonds de garantie est une entité à vocation spéciale qui agit différemment d'une institution financière privée dont l'objectif est de maximiser le profit. Il est chargé d'effectuer des tâches dont l'objectif relève exclusivement de la politique économique de la Région, et représente une alternative à l'octroi de garantie directe par la Région, qui en substance, est largement artificielle

¹ Défini comme le total de la valeur faciale des actifs sous-jacents et de la trésorerie et équivalents de trésorerie diminué des dettes à court terme.

dans la mesure où l'entité ainsi créée ne serait autorisée à effectuer que ce type d'activité². Enfin, les caractéristiques du financement du Fonds impliquent que le Fonds ne supporte pas les risques et avantages liés aux actifs et passifs qu'il détient et ne peut donc être considéré comme un intermédiaire financier au sens du SEC 1995.

Le Fonds de garantie des emprunts hospitaliers doit donc être considéré comme une unité faisant partie des administrations publiques.

Cadre conceptuel du SEC 2010

Les caractéristiques et fonctions du Fonds de garantie des emprunts hospitaliers correspondent à la définition d'une **institution financière captive** créée par une administration publique. Une institution financière captive est une société qui n'exerce aucune activité d'intermédiation financière et dont la plus grande partie des actifs ou des passifs ne font pas l'objet d'opérations sur les marchés financiers ouverts. De telles unités n'ont pas le pouvoir d'agir indépendamment et la gamme des opérations dans lesquelles elles peuvent s'engager est limitée; elles ne supportent pas les risques ni ne profitent des avantages liés aux actifs et passifs qu'elles détiennent. De telles unités, si elles sont résidentes, doivent être traitées comme faisant partie intégrante des administrations publiques et non en tant qu'unités distinctes [SEC10 2.27 et SNA08 4.67 et 22.23].

Le fait que le Fonds de garantie est une institution captive financière est une **condition suffisante** pour son classement dans le périmètre de consolidation de la Région wallonne; l'examen de la nature des garanties est **accessoire**.

Trois types de garanties sont reconnus dans le système des comptes nationaux, les garanties standard, les garanties qui correspondent à la définition des produits financiers dérivés et les garanties ponctuelles.

Les garanties standard sont des garanties octroyées en grand nombre, en général pour des montants relativement faibles et selon un schéma identique, pour lesquels le risque de défaut peut être estimé sur un lot d'emprunteurs similaires, de sorte que ce type de garanties peut être assimilé à des produits d'assurance non-vie. Le garant opère selon des principes commerciaux de sorte que les droits (primes) versés plus les revenus de la propriété acquis sur les droits et les éventuelles réserves couvrent les défauts prévisibles et les coûts associés et génèrent un profit. En conséquence, un traitement similaire à celui des assurances non-vie est adopté pour ces garanties. [SEC10 20.252 et SNA08 17.211].

Les garanties ponctuelles (ou "one-off") interviennent lorsque les conditions d'un crédit sont si particulières qu'il n'est pas possible d'estimer, avec un degré de précision suffisant, le niveau de risque associé au crédit [SEC10 20.253 et SNA08 22.128].

Même si le plan financier présenté dans le dossier présente les caractéristiques d'une comptabilité d'assurance non-vie basée sur des hypothèses de sinistralité jugées réalistes, l'existence d'un risque individuel représentant entre 25% et 45% du total des garanties sur la période 2014-2022 (couverte par le plan financier) exclut *de facto* l'hypothèse que le Fonds de garanties octroie des garanties standard.

² Le rôle de la SOGEPA n'entre pas en ligne de compte pour l'analyse de la classification du Fonds de garanties. Les fonds mis à disposition de la nouvelle entité par la SOGEPA sont apportés par la Région wallonne sous forme d'injection de capital dans la SOGEPA. Compte tenu que l'affectation de l'injection de capital dans la SOGEPA est déterminée par la Région lors de l'injection, il convient de rerouter l'opération comme une injection de capital directe de la Région dans le Fonds de garanties.

Les garanties octroyées par le Fonds sont donc des **garanties ponctuelles** [SEC10 20.253 et SNA08 22.128] qui par nature (impossibilité de déterminer le risque associé au crédit) ne sont octroyées que par des administrations publiques qui jouent leur rôle de garant en dernier recours³.

Enregistrement dans les comptes

Le Fonds de garanties des emprunts hospitaliers est une unité appartenant au périmètre de la Région wallonne. Les opérations de financements du Fonds sont des opérations internes, consolidées au niveau des comptes de la Région et n'ont pas d'impact sur le solde de financement de celle-ci.

Le chapitre VII.4 "Government guarantees" du Manual on Government Deficit and Debt (édition 2013) (MGDD) décrit quand les garanties octroyées par les administrations publiques donnent lieu à l'imputation d'une dette dans leur compte, et comment enregistrer les appels de garantie et la rémunération due en contrepartie de la garantie octroyée. Une dette garantie est enregistrée uniquement dans le compte de l'emprunteur. Pour le garant, la dette est qualifiée de "conditionnelle" ("contingent liability"), jusqu'à ce que la garantie soit appelée et la dette reprise.

02.07.2013

³ Si les garanties octroyées par le Fonds de garanties des emprunts hospitaliers étaient des garanties standard, le plan financier montre que les garanties ne sont pas octroyées à des primes économiquement significatives (i.e. les primes et les suppléments de primes ne couvrent qu'entre 20% et 60% des appels et des coûts administratifs entre 2014 et 2017) et qu'en conséquence, le Fonds serait considéré comme un producteur non-marchand qui doit être classé dans le périmètre de la Région wallonne.