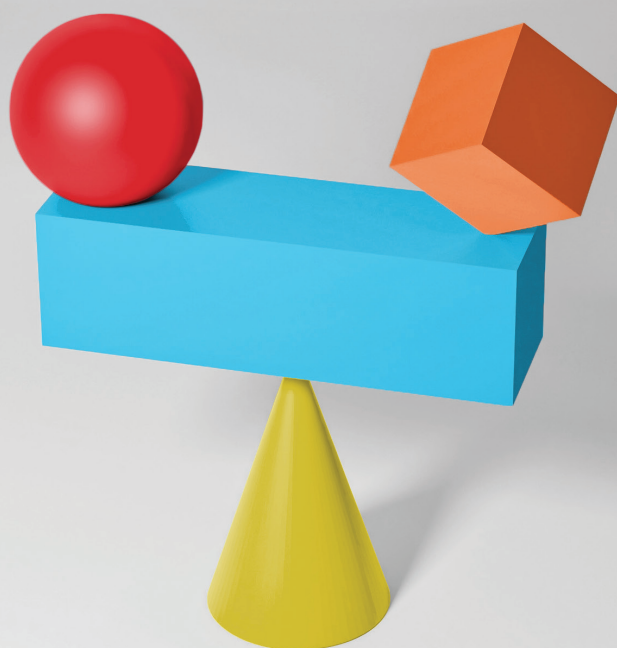


AUDIT DE LA GESTION DE LA DETTE PUBLIQUE

Un manuel destiné aux Institutions Supérieures
de Contrôle des finances publiques

VERSION 1



DÉCLARATION DE QUALITÉ CONCERNANT « L'AUDIT DE LA GESTION DE LA DETTE PUBLIQUE - UN MANUEL POUR LES INSTITUTIONS SUPÉRIEURES DE CONTRÔLE DES FINANCES PUBLIQUES », ÉLABORÉ PAR L'IDI ET LE GROUPE DE TRAVAIL DE L'INTOSAI SUR LA DETTE PUBLIQUE

Le document conjoint des Présidents sur les Objectifs de l'INTOSAI et de l'IDI intitulé « Assurance de la qualité des biens publics de l'INTOSAI qui sont élaborés et publiés en dehors de toute procédure régulière » identifie trois niveaux d'assurance qualité, comme suit:

ASSURANCE DE LA QUALITÉ DES BIENS PUBLICS DE L'INTOSAI ÉLABORÉS ET PUBLIÉS HORS EN DEHORS DE LA PROCÉDURE RÉGULIÈRE - Niveaux d'assurance de la qualité

Niveau 1 : Les produits qui ont été soumis à des processus d'assurance qualité équivalents à la procédure régulière de l'INTOSAI, y compris une période prolongée d'exposition transparente au public (90 jours).

Niveau 2 : Les produits qui ont été soumis à des processus d'assurance qualité plus limités impliquant des parties prenantes extérieures à l'organisme ou au groupe de travail responsable de l'élaboration initiale des produits. Les processus d'assurance qualité peuvent, par exemple, inclure le pilotage, l'essai et l'invitation des principales parties prenantes à formuler des commentaires, sans toutefois aller jusqu'à une exposition publique complète de 90 jours.

Niveau 3 : Produits qui ont été soumis à des mesures rigoureuses de contrôle qualité au sein de l'organisme ou du groupe de travail responsable de leur élaboration.

Différents niveaux d'assurance qualité peuvent être appropriés pour différents BPM. Le présent BPM a été élaboré selon le niveau d'assurance qualité 1.

Protocole d'assurance qualité : Version 2.0

Le Protocole d'Assurance Qualité (AQ) des Biens Publics Mondiaux de l'IDI définit les mesures permettant de garantir la qualité en fonction des trois niveaux d'assurance qualité ci-dessus. Pour le niveau 1 d'assurance qualité, ces mesures comprennent : l'approbation par le Conseil d'administration de l'IDI de la création du BPM ; la formation d'une équipe compétente d'élaboration de produit ; la revue par des experts externes à l'équipe d'élaboration ; la modification basée sur la revue ; la relecture, l'édition et la traduction du document par des personnes compétentes ; l'exposition au public pendant une période de 90 jours/consultation avec les parties prenantes concernées représentant les points de vue de la plupart des régions, la plupart des modèles d'audit, des pays développés et en développement, et le point de vue des organismes mondiaux ; les modifications du document basées sur les commentaires reçus pendant l'exposition publique ; et les approbations requises concernant la version 1 du BPM.

Mises à jour de ce BPM

Ce BPM sera soumis à une révision légère par l'IDI et le Groupe de travail sur l'élaboration des produits - WGPD sur une base annuelle (à l'initiative du Secrétariat du WGPD). Chaque revue annuelle examinera la nécessité d'une revue majeure et d'une nouvelle déclaration de qualité. Comme ce manuel n'est pas directement lié à une norme ISSAI spécifique, aucune clause d'expiration n'est incluse dans ce BPM. Ce BPM est la propriété conjointe du département des ISC professionnelles et pertinentes de l'IDI et du WGPD, qui sont conjointement responsables du maintien de ce BPM.

Processus de revue de l'assurance qualité

Martin Aldcroft (Unité de Soutien Stratégique de l'IDI) a entrepris une revue du processus d'AQ suivi concernant l'élaboration de ce BPM, par rapport à la version [2.0] du Protocole d'AQ. Le réviseur d'AQ est familier avec le protocole relatif à l'AQ des BPM de l'IDI et n'a pas été impliqué dans l'élaboration du BPM. Ce processus de revue de l'AQ est conçu pour fournir à toutes les parties prenantes l'assurance que l'IDI a mis en œuvre les mesures de contrôle de la qualité mentionnées ci-dessus, conçues pour atteindre le niveau d'assurance qualité 1.

Résultats de l'examen de l'assurance qualité

La revue de l'AQ du processus suivi dans l'élaboration de ce BPM a conclu que le Protocole a été suivi comme requis en ce qui concerne l'assurance qualité de niveau 1 à tous égards.

Conclusion

Sur la base de la revue de l'AQ, l'IDI et le WGPD donnent l'assurance aux utilisateurs de ce Bien Public Mondial (BPM) que ce document a été soumis à un processus d'assurance qualité équivalent à la Procédure Régulière du Cadre des Déclarations Professionnelles de l'INTOSAI (IFPP), incluant une période prolongée d'exposition transparente au public.



Directeur général
Initiative de développement de l'INTOSAI
9 décembre 2020



Président
Groupe de travail de l'INTOSAI sur la Dette
Publique
9 décembre 2020



Abréviations

ALBF - Audit des cadres de prêts et d'emprunts

BRI - Banque des règlements internationaux

CS-DRMS - Système de comptabilisation et de gestion de la dette du Secrétariat du Commonwealth

GD - Gestion de la dette

DeMPA - Évaluation des résultats de la gestion de la dette

SYGADE - Système de gestion de la dette et d'analyse financière de la CNUCED

BGD - bureau de gestion de la dette

DPI - indicateur de performance de GD

AVD - analyse de viabilité de la dette

BCE - Banque centrale européenne

Eurostat - Office statistique des Communautés européennes

EF - Etats financiers

GAO - Cour des comptes des États-Unis

PIB - produit intérieur brut

BPM - bien public mondial

GUID - Guide

IAO/U - bureau/unité d'audit interne

IDI - Initiative de développement de l'INTOSAI

SIGIF - Système intégré de gestion de l'information financière

FMI - Fonds monétaire international

INTOSAI - Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques

ISSAI - Normes internationales des institutions supérieures de contrôle des finances publiques

TI - technologie de l'information

MdF - Ministère des finances

SGDMT - stratégie de gestion de la dette à moyen terme

OCDE - Organisation de coopération et de développement économiques

GDP - gestion de la dette publique

SIGDP - système d'information sur la gestion de la dette publique

PLA - Accord de prêt principal

ISC - Institution supérieure de contrôle des finances publiques

SLA - Accord de prêt subsidiaire

CNUCED - Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement

WBG - Groupe de la Banque mondiale

WGPD - Groupe de travail sur la dette publique

À PROPOS DU MANUEL.....	4
CHAPITRE 1 : INTRODUCTION À LA GESTION DE LA DETTE PUBLIQUE ET À L'APPROCHE D'AUDIT S'Y RAPPORTANT /ASSOCIÉE	5
1.1 QU'EST-CE QUE LA GESTION DE LA DETTE PUBLIQUE (GDP) ?	5
1.1.1 Types de dette.....	6
1.1.2 Instruments d'emprunt.....	7
1.2 PRINCIPAUX ACTEURS DE LA GESTION DE LA DETTE PUBLIQUE	8
1.3 LE RÔLE DU BUREAU DE GESTION DE LA DETTE	10
1.4 LE RÔLE DES INSTITUTIONS SUPÉRIEURES DE CONTRÔLE DES FINANCES PUBLIQUES	14
1.5 L'IMPORTANCE D'UNE BONNE GESTION DE LA DETTE PUBLIQUE	14
1.6 LES MEILLEURES PRATIQUES EN MATIÈRE DE GESTION DE LA DETTE PUBLIQUE	15
1.6.1 Principes en matière de promotion de prêts et d'emprunts souverains responsables (Principes de la CNUCED)	15
1.6.2 Lignes directrices en matière de gestion de la dette publique (FMI/Banque mondiale).....	17
1.6.3 Outil DeMPA (Banque Mondiale)	20
1.7 AUDIT DE LA GESTION DE LA DETTE PUBLIQUE	21
1.7.1 IMPORTANCE DU MANDAT JURIDIQUE DE L'ISC.....	21
1.7.2 Planification stratégique et audit de la gestion de la dette publique	23
CHAPITRE 2 : AUDIT DU CADRE JURIDIQUE DE LA GESTION DE LA DETTE PUBLIQUE.....	26
2.1 CADRE JURIDIQUE DE LA GESTION DE LA DETTE PUBLIQUE.....	26
2.1.1 Délégation par le Parlement ou le Congrès à l'Exécutif	27
2.1.2 Objectifs de l'emprunt	28
2.1.3 Buts et objectifs de la gestion de la dette.....	28
2.1.4 Stratégie de gestion de la dette	29
2.1.5 Rapports sur la dette.....	29
2.2 AUDIT JURIDIQUE DU CADRE DE GESTION DE LA DETTE PUBLIQUE.....	30
2.3 QUESTIONS D'AUDIT REPRÉSENTATIVES SUR LE CADRE JURIDIQUE DE LA GESTION DE LA DETTE PUBLIQUE	31
2.4 CRITÈRES D'AUDIT POUR LA VÉRIFICATION DU CADRE JURIDIQUE	32
2.5 SOURCES DE PREUVES DANS L'AUDIT DU CADRE JURIDIQUE	33
2.6 ILLUSTRATIONS DE CONSTATATIONS D'AUDIT SUR LE CADRE JURIDIQUE	34
CHAPITRE 3 : AUDIT DES DISPOSITIONS INSTITUTIONNELLES ET ORGANISATIONNELLES EN MATIÈRE DE GESTION DE LA DETTE PUBLIQUE	36
3.1 DISPOSITIONS INSTITUTIONNELLES ET ORGANISATIONNELLES DANS LA GESTION DE LA DETTE PUBLIQUE	36
3.1.1 Les dispositions institutionnelles	36
3.1.2 Structure organisationnelle.....	37
3.2 AUDIT DES DISPOSITIONS INSTITUTIONNELLES ET ORGANISATIONNELLES DE LA GESTION DE LA DETTE PUBLIQUE	40
3.2.1 Audit de conformité des dispositions institutionnelles et organisationnelles.....	40
3.2.2 Audit de performance des dispositions institutionnelles et organisationnelles.....	41
3.3 QUESTIONS D'AUDIT REPRÉSENTATIVES SUR LES DISPOSITIONS INSTITUTIONNELLES ET ORGANISATIONNELLES POUR LA GESTION DE LA DETTE PUBLIQUE	41
3.4 CRITÈRES D'AUDIT CONCERNANT L'AUDIT DES DISPOSITIONS INSTITUTIONNELLES ET ORGANISATIONNELLES	42
3.5 SOURCES DE PREUVE DANS L'AUDIT DES DISPOSITIONS INSTITUTIONNELLES ET ORGANISATIONNELLES	44
3.6 ILLUSTRATIONS DES CONSTATIONS D'AUDIT SUR LES DISPOSITIONS INSTITUTIONNELLES ET ORGANISATIONNELLES	44
CHAPITRE 4 : AUDIT DE L'ELABORATION DE LA STRATEGIE DE GESTION DE LA DETTE.....	46

4.1	STRATÉGIE DE GESTION DE LA DETTE	46
4.2	AUDIT DE LA STRATÉGIE DE GESTION DE LA DETTE DANS LA GESTION DE LA DETTE PUBLIQUE	48
4.2.1	<i>Audit de conformité de la stratégie de gestion de la dette</i>	49
4.2.2	<i>Audit de performance de la stratégie de gestion de la dette</i>	49
4.3	QUESTIONS D'AUDIT REPRESENTATIVES SUR LA STRATEGIE DE GESTION DE LA DETTE	50
4.4	CRITÈRES D'AUDIT EN MATIÈRE DE STRATÉGIE DE GESTION DE LA DETTE	51
4.5	SOURCES D'ELEMENTS PROBANTS DANS L'AUDIT DE LA STRATÉGIE DE GESTION DE LA DETTE EN MATIERE DE GESTION DE DETTE PUBLIQUE	51
4.6	ILLUSTRATIONS DES CONSTATATIONS SUR L'AUDIT DE LA STRATEGIE DE GESTION DE LA DETTE	51
CHAPITRE 5 :	AUDIT DES ACTIVITÉS D'EMPRUNT	53
5.1	CYCLE D'EMPRUNT PUBLIC	53
5.2	AUDIT DES OPÉRATIONS D'EMPRUNT DANS LA GESTION DE LA DETTE PUBLIQUE.....	58
5.2.1	<i>Audit de conformité des activités d'emprunt</i>	58
5.2.2	<i>Audit de performance des activités d'emprunt</i>	58
5.3	QUESTIONS D'AUDIT REPRÉSENTATIVES SUR LES OPÉRATIONS D'EMPRUNT CONCERNANT LA GESTION DE LA DETTE PUBLIQUE	59
5.4	CRITÈRES DE VÉRIFICATION CONCERNANT L'AUDIT DES OPÉRATIONS D'EMPRUNT	60
5.5	SOURCES D'ELEMENTS PROBANTS LORS DE LA VÉRIFICATION DES OPÉRATIONS D'EMPRUNT CONCERNANT LA GESTION DE LA DETTE PUBLIQUE	61
5.6	ILLUSTRATIONS DES RÉSULTATS D'AUDIT SUR LES OPÉRATIONS D'EMPRUNT.....	62
CHAPITRE 6 :	AUDIT DES ACTIVITÉS DU SERVICE DE LA DETTE PUBLIQUE	63
6.1	QUELLES SONT LES ACTIVITÉS DU SERVICE DE LA DETTE PUBLIQUE ?.....	63
6.2	AUDIT DES ACTIVITES DU SERVICE DE LA DETTE DANS LA GESTION DE LA DETTE PUBLIQUE	64
6.3	QUESTIONS D'AUDIT REPRÉSENTATIVES SUR LES ACTIVITÉS DE SERVICE DE LA DETTE PUBLIQUE	66
6.4	CRITÈRES D'AUDIT CONCERNANT LES ACTIVITÉS DU SERVICE DE LA DETTE	68
6.5	SOURCES D'ELEMENTS PROBANTS DANS L'AUDIT DES ACTIVITÉS DU SERVICE DE LA DETTE CONCERNANT LA GESTION DE LA DETTE PUBLIQUE	68
6.6	ILLUSTRATIONS DES CONSTATATIONS DE L'AUDIT SUR LES ACTIVITÉS DU SERVICE DE LA DETTE	69
CHAPITRE 7 :	AUDIT DES RAPPORTS SUR LA DETTE	71
7.1	QU'EST-CE QUE LES RAPPORTS SUR LA DETTE PUBLIQUE ?.....	71
7.2	AUDIT DES RAPPORTS SUR LA DETTE DANS LE CADRE DE LAGESTION DE LA DETTE PUBLIQUE	71
7.2.1	<i>Audit financier des rapports sur la dette</i>	72
7.2.2	<i>Audit de conformité des rapports sur la dette</i>	72
7.2.3	<i>Audit de performance des rapports sur la dette</i>	73
7.3	QUESTIONS D'AUDIT REPRÉSENTATIVES SUR LES RAPPORTS DE LA DETTE PUBLIQUE.....	73
7.4	CRITÈRES D'AUDIT EN MATIÈRE DE RAPPORTS SUR LA DETTE.....	75
7.5	SOURCES D'ELEMENTS PROBANTS DANS L'AUDIT DES RAPPORTS SUR LA DETTE CONCERNANT LA GESTION DE LA DETTE PUBLIQUE	76
7.6	ILLUSTRATIONS DES CONSTATATIONS DE L'AUDIT DES RAPPORTS SUR LA DETTE	77
CHAPITRE 8 :	AUDIT DES ACTIVITÉS DE RÉTROCESSION	78
8.1	ACTIVITÉS DE PRÊT	78
8.2	AUDIT DES ACTIVITÉS DE RÉTROCESSION	80
8.2.1	<i>Audit de conformité des activités de rétrocession</i>	80
8.2.2	<i>Audit de performance des activités de rétrocession</i>	81
8.3	QUESTIONS D'AUDIT REPRÉSENTATIVES SUR LES ACTIVITÉS DE RÉTROCESSION	81
8.4	CRITÈRES D'AUDIT EN MATIÈRE D'ACTIVITÉS DE RÉTROCESSION	82
8.5	SOURCES DE DONNÉES PROBANTES DANS L'AUDIT DES ACTIVITÉS DE PRÊT	83
8.6	ILLUSTRATIONS DES CONSTATATIONS D'AUDIT SUR LES ACTIVITÉS DE RÉTROCESSION	83
CHAPITRE 9 :	AUDIT DES SYSTEMES D'INFORMATION SUR LA GESTION DE LA DETTE PUBLIQUE	85

9.1 QU'EST-CE QU'UN SYSTÈME D'INFORMATION SUR LA GESTION DE LA DETTE PUBLIQUE ?	85
9.1.1 <i>Systèmes d'information sur la gestion de la dette publique couramment utilisés</i>	87
9.1.2 <i>Contrôles en matière de systèmes d'information</i>	88
9.1.3 <i>Importance d'un système d'information sur la gestion de la dette publique</i>	91
9.2 AUDIT DES SYSTÈMES D'INFORMATION SUR LA GESTION DE LA DETTE PUBLIQUE	92
9.2.1 <i>Audit financier des systèmes d'information de gestion de la dette publique</i>	93
9.2.2 <i>Audit de conformité des systèmes d'information sur la gestion de la dette publique</i>	93
9.2.3 <i>Audit de performance des systèmes d'information de gestion de la dette publique</i>	93
9.3 QUESTIONS D'AUDIT REPRÉSENTATIVES CONCERNANT L'AUDIT DE PERFORMANCE D'UN SYSTÈME D'INFORMATION SUR LA GESTION DE LA DETTE PUBLIQUE.....	93
9.4 CRITÈRES D'AUDIT CONCERNANT LES SYSTÈMES D'INFORMATION SUR LA GESTION DE LA DETTE PUBLIQUE	95
9.5 SOURCES DE DONNÉES PROBANTES DANS L'AUDIT DES SYSTÈMES D'INFORMATION SUR LA GESTION DE LA DETTE PUBLIQUE	95
9.6 ILLUSTRATIONS DES RÉSULTATS D'AUDIT SUR LES SYSTÈMES D'INFORMATION SUR LA GESTION DE LA DETTE PUBLIQUE	96
RÉFÉRENCES	97

À propos du Manuel

Audit de la gestion de la dette publique - Un Manuel destiné aux Institutions Supérieures de Contrôle des finances publiques (ISC), est un bien public mondial (BPM) de l'IDI développé dans le cadre du programme de l'IDI sur l'audit des cadres de prêts et d'emprunts. Ce manuel est une mise à jour du Guide sur l'audit de la dette publique du GTDP de l'IDI publié en 2012. En tant que bien public mondial (BPM) de l'IDI, ce produit a été élaboré conformément aux exigences du Protocole en matière d'assurance qualité de l'IDI concernant les BPM.

Une équipe internationale d'experts de la dette publique, d'experts du Groupe de Travail sur la Dette Publique (GTDG) de l'INTOSAI et de personnes ressources de différentes ISC ont élaboré ce Manuel dont le contenu a été revu en interne au sein de l'équipe de développement de produit, avec des retours d'experts. Tous les commentaires ont été pris en compte et traités. Le Manuel a été mis à la disposition du public comme l'exige le protocole, et tous les commentaires reçus pendant la période d'exposition ont été dûment pris en compte par les experts du Secrétariat du GTDG et les experts externes travaillant dans le cadre de l'équipe de développement.

Ce Manuel a pour but de fournir des « conseils pratiques » aux auditeurs de la dette publique au sein des ISC pour la réalisation d'audits financiers, de performance ou de conformité sur les différents aspects de la gestion de la dette publique. Les chapitres 2 à 9 du Manuel sont divisés en deux parties : la première partie explique la question ou la pratique de la gestion de la dette publique, par exemple la stratégie de gestion de la dette, et la seconde partie explique comment auditer cette question ou cette pratique. La deuxième partie sur l'audit, est structurée de manière uniforme pour tous les chapitres et comprend les sections suivantes : a) Méthodologie d'audit applicable au sujet ; b) Objectifs d'audit représentatifs pour chaque méthodologie ; c) Critères d'audit ; d) Sources de preuves ; et e) Illustrations de constatations d'audit sur le sujet.

Ce Manuel peut être utilisé parallèlement au GUID 52501,¹ ou au « Guide sur l'audit de la dette publique » qui a été élaboré par le GTDG de l'INTOSAI concernant le Projet 2.9 (Elaboration d'un Guide sur l'alignement et la consolidation des ISSAI en matière de dette publique avec l'ISSAI 100). Actuellement, le Manuel fait référence aux normes ISSAI de contrôle de la dette publique existantes en divers lieux. Ces références seront mises à jour une fois que la version finale du GUID 5250 aura été approuvée par le Comité directeur de l'INTOSAI.

L'IDI et le GTDG procéderont chaque année à une révision légère de ce Manuel. Si des modifications substantielles doivent être apportées, l'IDI-WGPD peut décider de travailler sur une version révisée du manuel. Ces décisions seront prises sur la base de l'examen annuel.

¹ Les lignes directrices de l'INTOSAI sont publiées par l'Organisation Internationale des Institutions Supérieures de Contrôle des finances publiques, l'INTOSAI, et font partie du cadre des déclarations professionnelles de l'INTOSAI. Actuellement, la version d'approbation du GUID 5250 ou « Guide sur l'audit de la dette publique » est affichée sur le site www.issai.org jusqu'à ce qu'elle soit officiellement approuvée par le Comité directeur de l'INTOSAI.

CHAPITRE 1 : INTRODUCTION À LA GESTION DE LA DETTE PUBLIQUE ET À L'APPROCHE D'AUDIT S'Y RAPPORTANT /ASSOCIÉE

Ce Manuel aidera les ISC à comprendre les concepts liés à la dette publique, les principaux acteurs de la gestion de la dette publique (GDP) et leurs rôles, l'importance de la GDP et de l'audit, et comment les ISC doivent aborder l'audit de la dette publique.

1.1 QU'EST-CE QUE LA GESTION DE LA DETTE PUBLIQUE (GDP) ?

La GDP est généralement définie comme « *le processus de mise en place et de mise en œuvre d'une stratégie de gestion de la dette publique afin d'obtenir le financement requis au coût le plus bas possible à moyen et à long terme, en conformité avec un degré de risque prudent* ». Elle doit également répondre à tout autre objectif de gestion de la dette publique que le gouvernement peut avoir fixé, tel que le développement et le maintien d'un marché efficace des titres d'Etat.²

Selon cette définition, les buts/objectifs de la gestion de la dette gouvernementale doivent être les suivants :

- Répondre aux besoins d'emprunt du gouvernement ;
- Emprunter au coût le plus bas possible à moyen et long terme ;
- Maintenir un degré de risque prudent dans le portefeuille de la dette ; et
- Atteindre les autres objectifs fixés par le gouvernement, tels que le développement et le maintien d'un marché efficace concernant les titres de créance gouvernementaux.

L'outil principal permettant d'atteindre ces objectifs est de préparer et de mettre en œuvre une stratégie de GD.

En ce qui concerne les objectifs en matière de coût/risque, des compromis doivent être faits. Pour les marchés des pays émergents, il est généralement moins onéreux d'emprunter en devises étrangères à faible taux d'intérêt que dans la monnaie nationale. D'autre part, les emprunts en devises étrangères augmentent normalement le risque du portefeuille (exposition accrue aux devises étrangères). Bien que les emprunts à court terme soient moins chers dans la plupart des cas que les emprunts à long terme, le risque augmente car l'intérêt à court terme est plus volatil, et les prêts doivent être refinancés plus souvent (exposition accrue aux taux d'intérêt et risque de refinancement). Dans ce contexte, l'élément essentiel de l'élaboration d'une stratégie consiste à analyser les différents scénarios d'emprunt et les compromis qui doivent être faits. La tolérance au risque du gouvernement déterminera finalement ces compromis et sera reflétée dans le document de stratégie.

Ainsi, le rôle principal du responsable de gestion de la dette est d'obtenir la composition souhaitée du portefeuille de la dette publique, qui reflète les préférences du gouvernement concernant les compromis entre le coût et le risque. Les outils de GD sont : la stratégie de gestion de la dette à moyen terme (SGDMT), fondée sur des analyses coûts/risques du flux du service de la dette dans le portefeuille réel et prévu de la dette selon différents scénarios, les plans d'emprunt annuels basés sur la stratégie définie, ; et les emprunts et autres opérations de GD permettant d'atteindre les objectifs de la stratégie. Comme expliqué au Chapitre 4, la stratégie de GD concrétise les objectifs de GD et met

²Lignes directrices de la Banque mondiale et du FMI en matière de gestion de la dette publique de 2001, révisées en 2014. Un groupe de travail composé de représentants de l'Argentine, du Bangladesh, de la Belgique, du Brésil, des Comores, du Danemark, de la Gambie, de l'Allemagne, de l'Inde, de l'Italie, de la Jamaïque, de la Corée, de la République populaire de Chine, de la Russie, de la Sierra Leone, d'Espagne, du Soudan, de Suède, de Turquie, des États-Unis, de l'Uruguay et du Vietnam, a fourni des contributions et suggestions pour réviser ces Lignes directrices.

fortement l'accent sur la gestion de l'exposition au risque inhérente au portefeuille de la dette, notamment les variations potentielles du coût du service de la dette et son impact direct sur le budget.

Microsoft 365 Training <https://support.microsoft.com/en-us/training>

Ainsi, en tant qu'outil de politique budgétaire, la définition du niveau d'endettement optimal ne fait pas partie de l'élaboration de la stratégie de GD. Au lieu de cela, une analyse de la viabilité budgétaire (AVD) est entreprise pour contrôler le niveau de la dette par rapport aux risques budgétaires et à la croissance prévue de l'économie.

1.1.1 Types de dette

La dette peut être classée comme intérieure ou extérieure. La méthodologie de classification peut varier en fonction, entre autres facteurs, des risques jugés pertinents par les gestionnaires de la dette. Dans les pays qui ont historiquement connu des crises de la balance des paiements, le critère permettant de mieux cerner le risque associé à la dette est celui lié à la monnaie libellée, c'est-à-dire que la dette libellée en monnaie nationale serait classée comme intérieure, et la dette libellée en d'autres monnaies serait extérieure.³ Il s'agit également de la classification commune utilisée par le gestionnaire de la dette pour évaluer le risque de change dans le portefeuille de la dette.

Une autre possibilité consiste à prendre en compte les critères de résidence dans la classification de la dette, c'est-à-dire que la dette détenue par les résidents est classée comme dette intérieure et celle détenue par les non-résidents est extérieure. Cette classification est plus intéressante pour les pays où les flux de capitaux sont libres, en supposant que les investisseurs non-résidents se comportent différemment des investisseurs résidents. Par conséquent, les titres libellés en monnaie locale mais détenus par des non-résidents seraient considérés comme une dette extérieure, tandis que les titres libellés en devises étrangères détenus par des résidents seraient considérés comme une dette intérieure. Cette classification est utilisée dans le système statistique macroéconomique tel que décrit ci-dessus.⁴

En cas de dette publique, une partie est toujours le gouvernement ou une institution agissant au nom du gouvernement, et l'autre partie peut être une personne physique ou morale, une banque ou un gouvernement.

Par type de créancier, la dette peut être classée en dette des créanciers publics et dette des créanciers privés. Les créanciers publics sont les gouvernements ou les institutions financières contrôlées par le gouvernement et les entités internationales, par opposition aux créanciers privés. Les créanciers publics comprennent les organisations bilatérales et multilatérales qui accordent des prêts. Les créanciers bilatéraux sont des gouvernements individuels ou des organismes gouvernementaux qui accordent des prêts à d'autres gouvernements, comme par exemple, lorsque le gouvernement français accorde un prêt au gouvernement du Bangladesh. Les créanciers multilatéraux sont des organisations internationales (par exemple, la Banque mondiale) dont les pays sont des États membres, qui accordent des prêts aux pays membres. En plus des créanciers officiels, il existe des créanciers privés. Il s'agit de banques privées qui prêtent de l'argent aux gouvernements et d'acheteurs privés qui achètent des titres publics.

³ Silva, A.C. ; Oliveira de Carvalho, L ; Ladeira de Medeiros, O. 2010. Brésil - Dette publique : l'expérience brésilienne. Washington, DC : Banque mondiale. <http://documents.worldbank.org/curated/fr/967171469672182286/Brazil-Public-debt-the-Brazilian-experience>

⁴ Pour plus d'informations, voir Fonds monétaire international. Manuel de statistiques de finances publiques de 2014 (MSFP).

1.1.2 Instruments d'emprunt

Les instruments d'emprunt représentent des accords juridiques conclus entre un ou plusieurs créanciers qui fournissent les fonds, et le débiteur qui reçoit et utilise ou rétrocède les fonds. Pour chaque instrument d'emprunt, il existe un type spécifique d'accord. Les accords précisent les conditions de libération et de remboursement des fonds et stipulent souvent des conditions spécifiques pour leur utilisation.

Les deux principales catégories d'instruments d'emprunt sont les prêts et les titres de créance. Les prêts souverains sont des opérations de crédit public basées sur un contrat qui garantit l'exécution des clauses convenues entre les parties. Les parties impliquées dans ces opérations sont le prêteur de fonds et l'emprunteur. Les parties à un contrat de prêt peuvent être des personnes physiques, des personnes morales, des banques ou des gouvernements.

Selon la nature des parties impliquées, il existe différents types de prêts : bilatéraux, fournisseurs, multilatéraux et privés (voir le tableau ci-dessous). **Les prêts bilatéraux** sont ceux par lesquels un gouvernement prête de l'argent à un autre pays, par exemple pour financer des services publics ou des infrastructures pour aider à sa croissance et à son développement. Dans ce cas, l'**emprunteur** est le pays qui reçoit les fonds dans un but précis et qui s'engage à rembourser au **prêteur** le capital plus les intérêts dans le délai convenu.

Lorsqu'un organisme multilatéral (par exemple le Groupe de la Banque mondiale, la Banque de développement de l'Amérique latine, la Banque interaméricaine de développement, la Banque asiatique de développement, la Banque africaine de développement) accorde un prêt au gouvernement de l'un de ses pays membres, il s'agit d'un **prêt multilatéral**. Si le prêteur est une société privée ou une institution financière privée, il s'agit d'un **prêt privé**.

Différents types de prêts

Article	Type de prêt	Créancier
1	Bilatéral	Un autre gouvernement
2	Multilatéral	Organismes multilatéraux
3	Privé	Entreprise privée ou institution financière privée

La dette publique peut également être mobilisée en utilisant des titres de créance de différentes échéances. Les obligations et les billets sont des titres de créance dont l'échéance initiale est supérieure à un an. Ils sont généralement négociés (ou négociables) sur les marchés organisés et d'autres marchés financiers. Ces instruments procurent à leur détenteur un revenu régulier (le « coupon » « *coupon* ») et le remboursement de la valeur du principal lors du rachat. Ils peuvent être émis sous diverses formes, dont les plus courantes sont les suivantes : les titres classiques, qui donnent droit à un coupon nominal fixe ; et les titres indexés, dont les paiements de coupon sont liés à un indice officiel, par exemple l'indice d'inflation ou l'indice du produit intérieur brut (PIB).

En outre, les gouvernements émettent également des titres de créance à court terme (souvent appelés instruments du marché monétaire) avec des échéances inférieures à un an. Les instruments du marché monétaire sont des titres de créance qui donnent au propriétaire le droit inconditionnel de recevoir une somme d'argent fixe et déterminée à une date précise. Ces instruments sont généralement négociés avec une décote sur des marchés organisés ; la décote dépend du taux d'intérêt et du temps

rester avant l'échéance. Parmi ces instruments figurent les bons du Trésor, les papiers commerciaux et financiers, les acceptations bancaires, les certificats de dépôt négociables (avec des échéances initiales d'un an ou moins) et les billets à court terme émis dans le cadre de facilités d'émission de billets. D'autres gouvernements émettent des obligations vertes et ont des marchés de détail.

Étant donné que les contrats de prêt sont des contrats juridiquement contraignants, il est essentiel de bien connaître les droits et obligations en jeu afin de comprendre la nature de ces obligations.

Droits et obligations des emprunteurs. L'emprunteur, en tant que partie au contrat et contraint par l'acte juridique de payer les intérêts convenus et de rembourser l'argent emprunté, a le droit d'avoir une copie du contrat, de disposer du montant correspondant au prêt comme convenu dans le contrat, et de recevoir les documents de règlement, tels que la demande de paiement des créanciers, et les justifications de paiement, tel que spécifié.

L'accord est réalisé lorsqu'il est signé par le fonctionnaire gouvernemental ayant le mandat à cet effet.

Pour recevoir le prêt, l'emprunteur est tenu de se conformer aux exigences du prêteur ou de l'institution financière concernée, et d'honorer ses obligations en tant qu'emprunteur. Outre ses obligations de service de la dette, l'emprunteur est généralement obligé :

- De rendre compte de sa situation financière ;
- D'utiliser les fonds aux fins prévues ;
- De se conformer aux frais et paiements convenus ;
- De payer tous les frais encourus pour l'octroi du prêt ;
- De se conformer à tout accord spécial conclu avec le prêteur, le cas échéant ; et
- De signaler au prêteur, avant ou pendant la durée du prêt, tout changement dans sa situation économique, politique ou sociale qui pourrait affecter le respect de l'une des conditions du contrat de prêt.

Droits et obligations des prêteurs. En retour, les prêteurs ont également des droits et des obligations dans cette relation de coresponsabilité concernant les emprunts souverains prudents. Les prêteurs ont le droit de recevoir le prêt principal plus les intérêts convenus dans les délais convenus. Ils peuvent également consulter l'historique de crédit du pays emprunteur, entre autres.

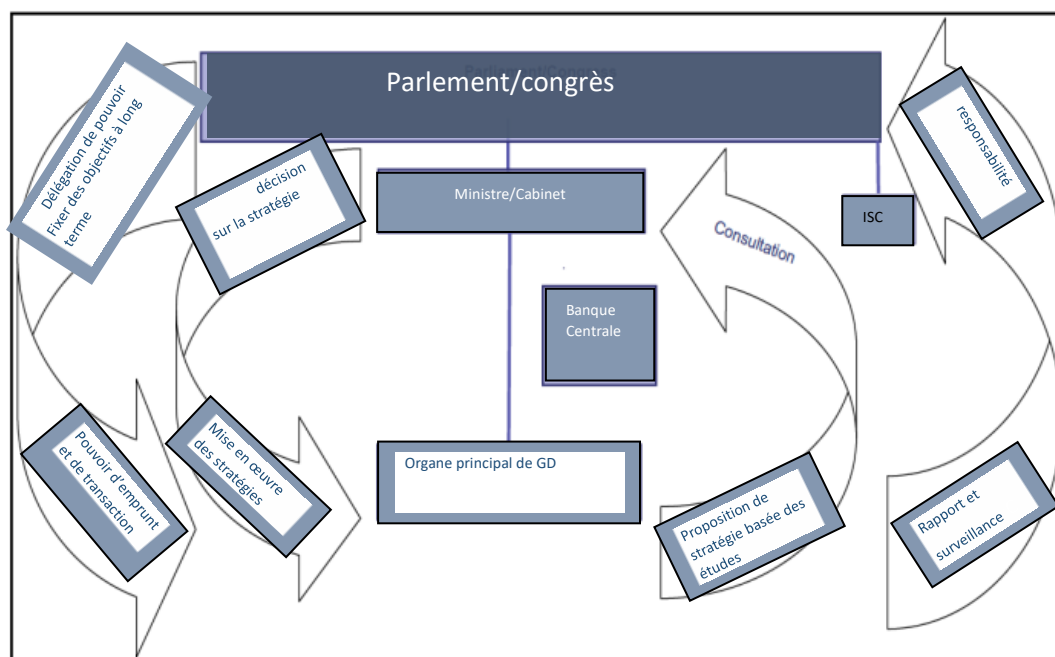
1.2 PRINCIPAUX ACTEURS DE LA GESTION DE LA DETTE PUBLIQUE

Le graphique de la *figure 1* présente les principaux acteurs dans la GDP et leurs liens. Ceux-ci sont décrits plus en détail dans le texte qui suit.

L'Etat/le peuple/les citoyens actuels et futurs. Au sommet de la hiérarchie se trouve l'État de la nation. La dette est un contrat intergénérationnel. Les décideurs doivent veiller à ce que l'équité soit préservée entre la génération d'aujourd'hui et celle de demain. Les emprunts contractés par le gouvernement doivent non seulement profiter directement à ses citoyens **actuels**, mais aussi et surtout aux **générations futures** qui seront responsables du service de la dette. Le caractère intergénérationnel de la dette publique impose à la direction des responsabilités fiduciaires importantes lui exigeant d'agir avec soin et loyauté.

Pouvoir législatif (Parlement/Congrès) au gouvernement central. Le pouvoir d'emprunter et les pouvoirs fiscaux de taxe et de dépense doivent idéalement être détenus par la même branche du gouvernement. C'est le pouvoir législatif, le représentant direct du peuple, qui détient ces deux pouvoirs dans la plupart des pays. Il incombe au législateur de créer un cadre juridique solide qui assure des lignes d'autorité/rapports hiérarchiques claires et garantit la transparence. Comme

expliqué plus loin dans ce Manuel, les lois doivent accorder à l'exécutif une flexibilité suffisante pour gérer efficacement la dette, établir des critères de performance clairs et exiger des rapports vérifiés en temps utile que les législateurs peuvent utiliser pour préparer les budgets et évaluer les opérations de gestion de la dette.



p

Figure 1. Acteurs de la gestion de la dette publique

Certains organismes extérieurs cherchent de l'aide pour contrôler la GDP au niveau national. Cela peut être une première étape pour comprendre et renforcer le rôle de l'ISC.

Pouvoir exécutif. Le pouvoir exécutif peut comprendre le MdF, le BGD, le trésorier et le contrôleur, les ministères/départements du budget, de la planification et de l'économie, les pôles de mobilisation de ressources et les pôles responsables de l'exécution des programmes.

Afin d'assurer une plus grande flexibilité et efficacité dans la GDP, les parlements délèguent ou attribuent fréquemment le pouvoir d'emprunter à un ministère ou à un organisme clé du pouvoir exécutif, tel que le MdF. En général, les dispositions organisationnelles de la GDP exigent que les fonctionnaires des pôles de gestion de la dette au sein du MdF remplissent d'importantes fonctions de front, de middle et de back-office. En outre, les banques centrales seraient incluses si elles agissent en tant qu'agents fiscaux du MdF, en effectuant des paiements et en recevant des fonds en devises locales et étrangères. Dans de nombreux pays, il peut également être nécessaire d'inclure le trésorier, responsable de la gestion de trésorerie; le contrôleur, responsable de la comptabilité de la dette publique; les fonctionnaires des ministères du budget, de la planification et de l'économie, chargés d'intégrer les informations relatives à la dette dans les plans budgétaires et macroéconomiques; les pôles de mobilisation des ressources qui prennent l'initiative dans la recherche de fonds spécifiques pour leurs projets d'investissement; et les multiples pôles responsables de l'exécution des programmes chargés de l'utilisation des fonds empruntés.

Institutions prêteuses (nationales et extérieures, bilatérales et multilatérales). Les activités de GD sont déterminées par les sources de financement. La plupart des pays avancés ayant accès aux marchés financiers développés s'appuient de l'émission de titres d'État comme principale source de financement. Des institutions spécifiques, telles que les négociants principaux, s'engagent à participer activement aux adjudications gouvernementales en échange d'un accès privilégié aux instruments de

dette publique. Des marchés secondaires actifs de titres d'État fournissent aux gestionnaires de la dette et aux ISC, des informations pertinentes qui peuvent être utilisées pour gérer les risques inhérents à la dette publique.

En revanche, les pays à faible revenu qui n'ont pas accès aux marchés financiers dépendent principalement de prêts concessionnels à long terme obtenus auprès de plusieurs institutions bilatérales et multilatérales, qui imposent des conditions spécifiques. Il n'existe pas de marché secondaire actif pour les prêts concessionnels, et les activités de coordination inter-institutions peuvent être difficiles. Enfin, il existe également un groupe de pays à revenu intermédiaire pour la plupart, qui ont la capacité d'émettre des titres et d'obtenir des prêts. Les défis de la gestion et de l'audit de la performance de la dette dans chaque groupe seraient différents.

1.3 LE RÔLE DU BUREAU DE GESTION DE LA DETTE

Un BGD est l'entité gouvernementale spécialisée dont la principale responsabilité consiste à mettre en œuvre la stratégie de GD au moyen d'emprunts, de produits dérivés et d'autres opérations liées à la dette. En outre, il est chargé d'effectuer des analyses et de fournir des conseils aux décideurs sur les stratégies potentielles de gestion de la dette, et les compromis entre les coûts et les risques liés aux approches alternatives.

Les autres fonctions d'un BGD sont la gestion des soldes de trésorerie, la gestion des garanties et la rétrocession des prêts. Les fonctions d'appui essentielles, telles que les prévisions en matière de trésorerie, les conseils juridiques, la gestion des ressources humaines, l'informatique et l'audit interne, sont parfois intégrées au BGD, tandis que dans d'autres cas, notamment lorsque le BGD est logé au sein du ministère des finances, ces fonctions sont exercées en dehors du BGD, au service d'autres pôles ainsi que du BGD. La figure 2 illustre les fonctions du BGD.

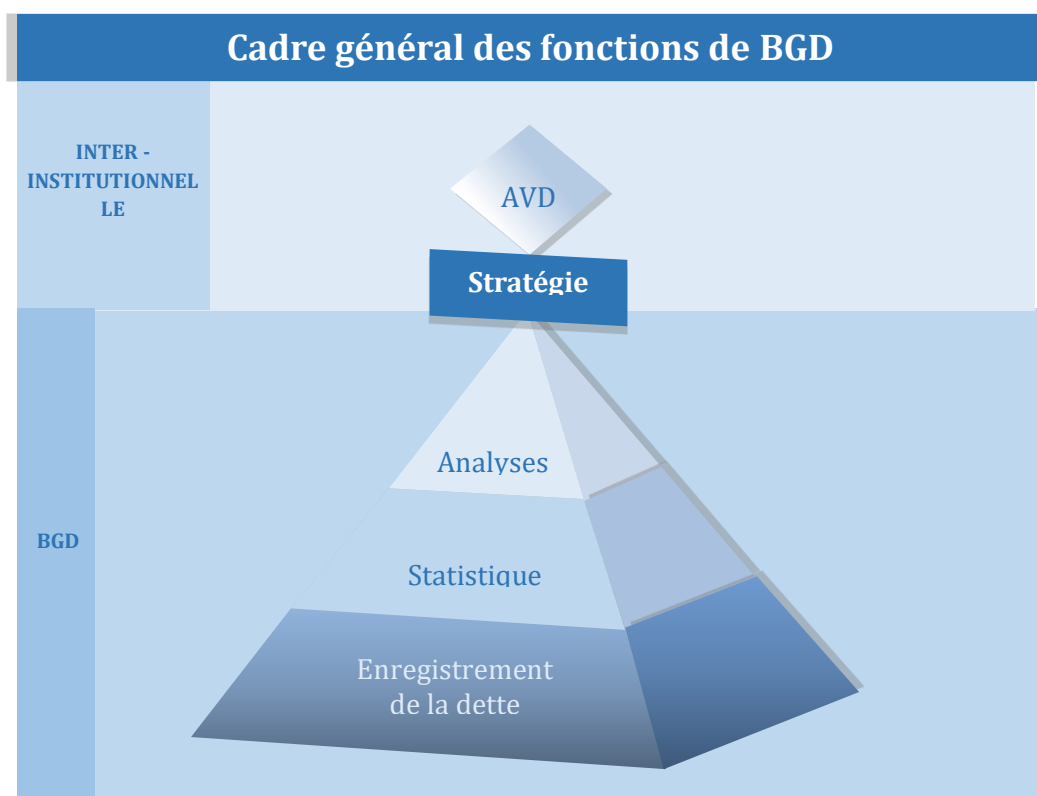


Figure 2. Fonctions du BGD

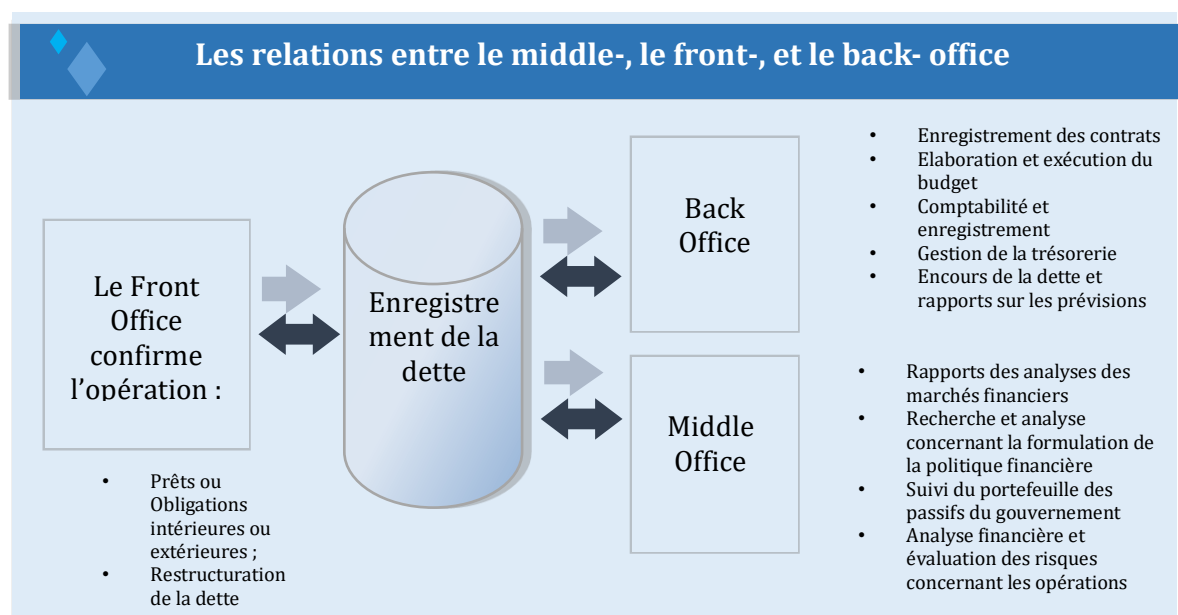
Les fonctions souveraines de GD d'un BGD à part entière peuvent être définies comme suit :

- Participer à tous les accords d'emprunt et de crédit et à d'autres activités de GD, tant à l'étranger qu'au niveau national ;
- Préparer et proposer une SGDMT (Stratégie de gestion de la dette à moyen terme) comportant des mises à jour annuelles sur une base continue, et devant être approuvées par le Cabinet ;
- Préparer des plans d'emprunt annuels basés sur la stratégie, y compris des calendriers d'adjudication, en tenant compte des besoins d'emprunt du gouvernement et des prévisions de trésorerie ;
- Rester en contact régulier avec la base d'investisseurs concernant les titres d'État et les autres acteurs du marché ceci pour, entre autres, informer sur les besoins de financement et les plans d'emprunt de l'administration centrale ;
- Entretenir des relations avec les agences de notation de crédit ;
- Assumer la responsabilité du système d'enregistrement de la dette publique et assurer que les données sur la dette sont toujours exactes, à jour et complètes ;
- Envoyer les demandes de retrait aux créanciers, et tenir un registre de tous les décaissements ;
- Vérifier que les décaissements sont effectués conformément au plan de décaissement initial et, si ce n'est pas le cas, soulever cette question avec l'unité de gestion de projet (UGP) désignée (voir également ci-dessous concernant le calendrier de décaissements) ;
- S'assurer que tous les paiements d'intérêts, les paiements en vertu de contrats dérivés et les remboursements sont effectués aux dates d'échéance ;
- Préparer régulièrement un bulletin statistique de la dette (ou son équivalent) qui fournit des informations sur le portefeuille de la dette de l'administration centrale (par créancier, classification de résidence, instrument, devise, taux d'intérêt et échéance résiduelle), les flux de la dette (paiements de capital et d'intérêts), les ratios et les indicateurs de la dette, et les mesures de risque de base du portefeuille de la dette ;
- Préparer un rapport annuel à l'intention du parlement fournissant des détails sur les activités de GD du gouvernement, l'évaluation des résultats par rapport aux objectifs déclarés de gestion de la dette, la stratégie de gestion de la dette choisie et la justification de celle-ci, et la conformité des activités de GD avec cette stratégie.
- Dans le cadre de la préparation du budget annuel, préparer des prévisions sur le service de la dette en fonction de la dette actuelle et prévue, et inclure une analyse de sensibilité sur la façon dont ces prévisions changeront en raison des fluctuations des devises et des taux d'intérêt ;
- Pendant la préparation du budget, commenter l'ampleur du déficit budgétaire prévu (le cas échéant) et déterminer s'il peut être financé par des emprunts sur le marché intérieur et/ou sur les marchés extérieurs sans coût excessif, et ce que le marché de la dette intérieure peut absorber sans éviction préjudiciable du secteur privé ;
- Tenir la banque centrale régulièrement informée des emprunts et des activités de GD planifiés et entrepris ;
- Conserver en lieu sûr tous les contrats de prêt originaux et les dossiers d'administration de la dette ; et
- Contribuer à réduire au minimum les risques opérationnels dans les activités de GD.

Les fonctions du BGD peuvent être classées, en termes généraux, en fonction de la négociation en amont, de l'analyse intermédiaire et de l'enregistrement et du rapport en aval. La figure 3 illustre les

relations entre ces trois bureaux qui composent le BGD.

Figure 3. Unités et fonctions du BGD



Le BGD conserve toutes les données relatives aux opérations de prêt dans son système d'enregistrement de la dette, y compris le calendrier original des décaissements pour chaque prêt-projet. Chaque fois qu'un prêt est déboursé, le décaissement est saisi dans le système. En comparant régulièrement le calendrier des décaissements avec les décaissements réels, le BGD peut facilement vérifier si les prêts ont été décaissés comme prévu et, dans le cas contraire, soulever ce problème avec l'UGP. L'avantage supplémentaire de cette communication est que le BGD aura une meilleure maîtrise de tout retard dans l'achèvement du projet et, par conséquent, du délai de décaissement, ce qui l'aidera à préparer des prévisions raisonnablement fiables sur le service total de la dette dans le cadre de la préparation du budget annuel. La gestion de projet, cependant, n'est pas une activité de GD et ne doit pas faire partie du mandat du BGD.

Dans les pays en voie de développement, le BGD est généralement mis en place en tant qu'unité/département du gouvernement au sein du MdF. D'autres pays, comme l'Allemagne, la Hongrie, le Nigéria, le Portugal et la Suède, ont fait du BGD un organisme gouvernemental distinct.

Une troisième option consiste à loger le BGD dans la banque centrale. Parmi les pays qui ont opté pour cette solution figurent le Danemark et l'Inde. L'avantage de cette solution est que la connaissance de la plupart des aspects des marchés financiers est centralisée au sein d'une autorité unique. L'inconvénient est que l'implication de la banque centrale dans la GD intérieure peut donner l'impression au marché que la GD bénéficie d'informations privilégiées sur la trajectoire future des taux d'intérêt. Ce fut la principale raison pour laquelle le Royaume - Uni a transféré la GD intérieure de la Banque d'Angleterre au BGD du Royaume - Uni en 1998, et pourquoi l'Inde a décidé de transférer la fonction de GD fédérale de la Reserve Bank of India à un BGD indien séparé. Avoir le BGD au sein de la banque centrale pourrait également rendre plus difficile la séparation entre la gestion de la dette et les objectifs et responsabilités de la politique monétaire.

En termes d'organisation, le BGD compte normalement trois départements, le front-, le middle-, et le back- office, ayant les fonctions respectives suivantes :

Le front office est responsable des opérations de financement, des relations avec les investisseurs, les assureurs et les banques, à travers les prêts et les émissions d'obligations, y compris les négociations d'emprunts extérieurs et de titres de créance, ainsi que des adjudications titres de créance nationaux. Dans ce processus, il recherche le coût de financement le plus efficace par rapport aux facteurs de risque. Le front office met en œuvre la stratégie et gère le portefeuille par rapport aux références. Dans certains pays, la gestion de la trésorerie relève de la responsabilité du BGD, et le front office y joue un rôle actif, le middle office fournissant la rétroaction nécessaire.

Le middle office est responsable de l'analyse et du conseil sur la stratégie de gestion de la dette, ce qui permettra à la direction générale de choisir la stratégie appropriée ; il surveille également les performances du front office, la conception des limites sur les écarts par rapport aux références, ainsi que la mise en œuvre des contrôles des risques. Le middle office fournit également des informations et participe régulièrement à la mise en œuvre de l'analyse de la viabilité, et dans ce contexte, procède à une analyse de cohérence des variables de la dette avec les variables de l'économie réelle. Le middle office fixe les prix qui doivent être payés pour les garanties, ainsi que les marges à payer pour les opérations de rétrocession. Dans certains pays, la gestion de la trésorerie relève du BGD, et le middle office s'en charge, en coordination avec le front office.

Le back-office est responsable de l'enregistrement de la dette, et s'occupe des confirmations d'opérations, des règlements, des paiements de tous les contrats de dette, des décaissements, de paiements, de la restructuration de la dette, de la rétrocession, des garanties émises, du règlement des transactions/opérations, etc. Le back office doit mettre en œuvre la sécurité des instructions de paiement et des règlements. Il est également responsable des projections budgétaires des décaissements et du service de la dette, en plus d'être responsable de la mise en œuvre et de la maintenance du Système de gestion de la dette et de son intégration avec le Système intégré de gestion de l'information financière (SIGIF).

Conscient que la GD doit être traitée comme une politique publique distincte, il existe aujourd'hui un consensus croissant sur le fait que le regroupement des fonctions de gestion de la dette en un seul organisme est l'une des mesures les plus importantes qui peuvent être prises pour améliorer la qualité globale de la GD et ouvrir la voie à une gestion plus stratégique. Cette organisation devrait permettre d'accroître l'efficacité, la transparence et la responsabilité, ainsi que d'améliorer les arbitrages entre les coûts et les risques du portefeuille de la dette, et d'adopter une approche plus professionnelle des marchés.

Il est cependant courant de trouver encore une structure de gestion fragmentée, en particulier dans les pays en développement. Dans certains pays, une entité est responsable des emprunts extérieurs à des conditions préférentielles, une deuxième entité, responsable des emprunts extérieurs à des conditions commerciales, une troisième entité pour des emprunts intérieurs auprès d'investisseurs institutionnels, une quatrième entité pour des emprunts auprès du secteur intérieur de détail, etc. Ce modèle organisationnel peut fonctionner relativement bien lorsque l'objectif principal de la GD est de réunir les fonds nécessaires sans accorder une grande priorité à la gestion des risques dans le portefeuille global de la dette. Cependant, lorsque la GD publique met plutôt l'accent sur les compromis entre les coûts et les risques du portefeuille de la dette, la promotion du développement du marché de la dette intérieure, l'élaboration de stratégies, la responsabilité et la coordination avec les politiques fiscales et monétaires, cette structure de gestion fragmentée devient de plus en plus difficile et inefficace.

1.4 LE RÔLE DES INSTITUTIONS SUPÉRIEURES DE CONTRÔLE DES FINANCES PUBLIQUES

Les Institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ISC) ont un rôle central à jouer dans l'exercice d'un contrôle externe indépendant de la GDP dans un pays, et dans la communication publique de leur audit/des résultats de leur contrôle. Les ISC réalisent des audits financiers, de performance et de conformité sur la GDP. Les audits réalisés et les procédures en matière de rapport dépendent du mandat légal et des procédures de rapport établies dans le pays. Dans les chapitres suivants de ce Manuel, nous examinerons comment les ISC peuvent exercer leur mandat et contrôler différents sujets liés à la GDP.

1.5 L'IMPORTANCE D'UNE BONNE GESTION DE LA DETTE PUBLIQUE

La GDP est importante car la dette publique est souvent le principal passif financier du gouvernement et un contributeur majeur à la dette extérieure du pays. Compte tenu de la nature et de l'importance de la dette publique dans la plupart des pays, il est clairement important d'en réduire les coûts. Une dette élevée entraîne généralement un passif élevé au titre du service de la dette. En général, un passif élevé au titre du service de la dette devient une cause de pauvreté, d'inégalité et de chômage dans les pays fortement endettés, car le règlement de la dette face à une croissance économique lente ne laisse pas assez d'argent pour financer les dépenses nécessaires en matière de santé, d'éducation et de bien-être général. Dans ce contexte, les questions liées à la GD deviennent particulièrement importantes.

Chaque gouvernement est confronté à des choix politiques concernant les objectifs de la GD, en particulier sa tolérance au risque, les parties du bilan de l'État dont les gestionnaires de la dette devraient être responsables, la gestion des passifs éventuels et la mise en place d'une gouvernance saine de la GDP. Sur nombre de ces questions, il existe une convergence croissante sur ce que l'on considère comme des pratiques prudentes de GDP qui peuvent également réduire la vulnérabilité à la contagion et aux chocs financiers. Il s'agit notamment de : la reconnaissance des avantages d'objectifs clairs en matière de GD, la mise en balance des risques par rapport aux coûts, la séparation des objectifs et des responsabilités de la GD et de la gestion monétaire (le cas échéant, combinée à la consultation et au partage d'informations entre le gestionnaire de la dette et la banque centrale), la nécessité de gérer avec soin les risques de refinancement et de marché ainsi que les coûts d'intérêt de la charge de la dette, et de la nécessité d'élaborer une structure institutionnelle et des politiques saines/solides pour réduire les risques opérationnels, y compris une délégation transparente/précise des responsabilités et de la reddition de compte qui en découle entre les organismes gouvernementaux participant à la GD.

Des portefeuilles de créances mal structurés, en termes d'échéances, de devises ou de composition des taux d'intérêt et d'importants passifs éventuels, ont été des facteurs importants dans l'induction ou la propagation de crises économiques dans de nombreux pays tout au long de l'histoire. Par exemple, quel que soit le régime de taux de change, ou qu'il s'agisse d'une dette en monnaie nationale ou étrangère, les crises ont souvent été provoquées par l'attention excessive que les gouvernements portent aux économies possibles liées à la dette à court terme ou à taux flottant. L'émission de volumes importants de ces instruments de dette a laissé les budgets publics/des Etats sérieusement exposés à l'évolution de la croissance et des conditions des marchés financiers, y compris les changements dans la solvabilité du pays, lorsque cette dette doit être refinancée.

Une dépendance excessive/Le recours excessif à l'égard de la dette en devises étrangères présente des risques particuliers, car elle/il peut entraîner des pressions sur les taux de change et/ou la monnaie, si les investisseurs deviennent réticents à refinancer la dette du gouvernement. En réduisant le risque que le propre portefeuille de la dette publique devienne une source d'instabilité pour le secteur privé,

une gestion prudente de la dette publique avec des politiques saines de gestion des passifs éventuels peuvent rendre les pays moins sensibles à la contagion et au risque financier. En outre, un portefeuille de la dette résistant aux chocs place le gouvernement dans une meilleure position pour gérer efficacement les crises financières.⁵

1.6 LES MEILLEURES PRATIQUES EN MATIÈRE DE GESTION DE LA DETTE PUBLIQUE

Les principes des Nations Unies sont un ensemble de déclarations générales couvrant non seulement les responsabilités des emprunteurs mais aussi celles des prêteurs. L'outil d'Evaluation des résultats de la gestion de la dette (DeMPA) est une méthodologie d'évaluation des performances de la gestion de la dette à travers un ensemble complet d'indicateurs couvrant tout l'éventail des fonctions de gestion de la dette publique. Les lignes directrices ont été élaborées par la Banque mondiale et le FMI pour établir un cadre de meilleures pratiques en matière de GD.

Les documents suivants sont connus pour présenter les bonnes pratiques en matière de GDP :

- Les principes de la CNUCED sur la Promotion de prêts et d'emprunts souverains responsables (2012)
- Les Lignes directrices conjointes de la Banque mondiale et du FMI en matière de gestion de la dette publique (2001, révisées en 2014)
- L'outil d'**Évaluation des résultats de la gestion de la dette** de la Banque mondiale (DeMPA) (2007, révisé en 2015)

Les principes des Nations Unies sont un ensemble de déclarations générales couvrant non seulement les responsabilités des emprunteurs mais aussi celles des prêteurs. L'outil **d'Évaluation des résultats de la gestion de la dette** (DeMPA) est une méthodologie d'évaluation des performances de la gestion de la dette à travers un ensemble complet d'indicateurs couvrant tout l'éventail des fonctions de gestion de la dette publique. Les lignes directrices ont été élaborées par la Banque mondiale et le FMI pour établir un cadre de meilleures pratiques en matière de GD.

1.6.1 Principes en matière de promotion de prêts et d'emprunts souverains responsables (Principes de la CNUCED)

Par rapport aux Lignes directrices conjointes de la Banque mondiale et du FMI et à l'outil DeMPA, les Principes de la CNUCED incluent également des principes de prêt souverain responsable. Ces principes sont énoncés ci-dessous :

Responsabilités des prêteurs

- 1) Les prêteurs doivent reconnaître que les responsables gouvernementaux impliqués dans les opérations de prêt et d'emprunt de dette publique sont responsables devant l'État et ses citoyens, de la protection de l'intérêt public.
- 2) Les prêteurs ont la responsabilité de fournir des informations à leurs clients souverains afin d'aider les emprunteurs à prendre des décisions de crédit éclairées.

⁵ Les lignes directrices révisées de la Banque mondiale-FMI en matière de gestion de la dette publique (2014).

- 3) Les prêteurs ont la responsabilité de déterminer, au mieux de leurs capacités, si le financement a été autorisé de manière appropriée et si les accords de crédit qui en résultent sont valides et exécutoires dans les juridictions concernées.
- 4) Un prêteur a la responsabilité d'effectuer une évaluation réaliste de la capacité de l'emprunteur souverain à assurer le service d'un prêt, sur la base des meilleures informations disponibles et en suivant des règles techniques objectives et convenues en matière de diligence raisonnable et de comptabilité nationale.
- 5) Les prêteurs qui financent un projet dans le pays débiteur ont la responsabilité de mener leur propre enquête ex ante sur les effets probables du projet, y compris ses implications financières, opérationnelles, civiles, sociales, culturelles et environnementales. Le cas échéant, ils sont également responsables de la surveillance/du suivi des effets après décaissement. Cette responsabilité doit être proportionnelle à l'expertise technique du prêteur et au montant des fonds à prêter.
- 6) Tous les prêteurs ont le devoir de se conformer aux sanctions des Nations Unies imposées à un régime gouvernemental. Dans les cas où un emprunteur souverain est manifestement incapable d'assurer le service de sa dette, tous les prêteurs ont le devoir de se comporter de bonne foi et avec un esprit de coopération pour parvenir à un réarrangement consensuel de ces obligations. Les créanciers doivent chercher une solution rapide et ordonnée au problème.

Responsabilités des emprunteurs souverains

- 1) Les gouvernements sont des agents de l'État et, à ce titre, lorsqu'ils contractent des titres de créance, ils ont la responsabilité de protéger les intérêts de leurs citoyens. Le cas échéant, les emprunteurs doivent également tenir compte de la responsabilité des agents des prêteurs envers leurs organisations.
- 2) Un contrat de dette souveraine est une obligation contraignante et doit être honoré. Des cas exceptionnels peuvent néanmoins se présenter. Une situation de nécessité économique peut empêcher le remboursement intégral et/ou en temps voulu de l'emprunteur. En outre, une autorité judiciaire compétente peut décider que des circonstances donnant lieu à une défense juridique se sont produites. Lorsque des changements aux conditions contractuelles d'origine du prêt sont inévitables en raison de la situation économique de l'emprunteur, les principes 7 et 15 doivent être suivis.
- 3) Le processus d'obtention de financement et de prise en charge des obligations et des responsabilités liées à la dette souveraine doit être transparent. Les gouvernements ont la responsabilité de mettre en place et d'appliquer un cadre juridique complet qui définit clairement les procédures, les responsabilités et les obligations de rendre compte. Ils doivent en particulier mettre en place des dispositions pour assurer l'approbation et la surveillance adéquates des emprunts officiels et des autres formes de financement, y compris les garanties accordées par les entités liées à l'État.
- 4) Les modalités pertinentes d'un accord de financement doivent être divulguées par l'emprunteur souverain, être universellement disponibles et être librement accessibles en temps utile par des moyens en ligne à toutes les parties prenantes, y compris les citoyens. Les débiteurs souverains ont la responsabilité de communiquer des informations complètes et précises sur leur situation économique et financière conformes aux exigences de déclaration normalisées/standardisées et pertinentes pour leur situation d'endettement. Les gouvernements doivent répondre

ouvertement aux demandes d'informations connexes émanant des parties concernées. Les restrictions légales à la divulgation d'informations doivent être fondées sur un intérêt public évident et être utilisées de manière raisonnable.

- 5) Dans le cadre du financement de projets, les emprunteurs souverains ont la responsabilité de mener une enquête ex ante approfondie sur les implications financières, opérationnelles, civiles, sociales, culturelles et environnementales du projet et de son financement. Les emprunteurs doivent rendre publics les résultats des études d'évaluation concernant les projets.
- 6) Les débiteurs doivent concevoir et mettre en œuvre une stratégie de viabilité et de gestion de la dette et veiller à ce que leur GD soit appropriée. Les pays débiteurs ont la responsabilité de mettre en place des systèmes de suivi efficaces, y compris au niveau infranational, qui tiennent également compte des passifs éventuels.
- 7) Les gouvernements ont la responsabilité de peser les coûts et les avantages lorsqu'ils sollicitent des prêts souverains. Ils doivent demander un prêt souverain si cela permet un investissement public ou privé supplémentaire, avec un rendement social attendu au moins égal au taux d'intérêt probable.
- 8) Si une restructuration des obligations de la dette souveraine devient inévitable, elle doit être effectuée rapidement, efficacement et équitablement.

1.6.2 Lignes directrices en matière de gestion de la dette publique (FMI/Banque mondiale)

Ci-dessous sont énoncées les lignes directrices en matière de GDP recommandées par la Banque mondiale et le FMI.

- 1) L'objectif principal de la GDP est de faire en sorte que les besoins de financement du gouvernement et ses obligations de paiement soient satisfaits au coût le plus bas possible à moyen et à long terme, tout en respectant un degré de risque prudent.
- 2) La GD de la dette doit englober les principales obligations financières sur lesquelles le gouvernement central exerce un contrôle.
- 3) La GD doit être fondée sur des politiques macroéconomiques et financières saines afin de garantir que le niveau et le taux de croissance de la dette publique soient durables.
- 4) Les gestionnaires de la dette, les autorités fiscales et monétaires et les régulateurs du secteur financier doivent partager une compréhension des objectifs de la GD, des politiques fiscales, monétaires et du secteur financier étant donné les interconnexions et les interdépendances entre leurs instruments politiques respectifs.
- 5) En principe, il devrait y avoir une séparation des objectifs et des responsabilités de la politique de gestion de la dette et de la politique monétaire.
- 6) Les gestionnaires de la dette et les autorités fiscales et monétaires doivent partager les informations sur les besoins de trésorerie actuels et futurs du gouvernement.
- 7) Bien que la responsabilité d'assurer des niveaux d'endettement prudents et de mener des AVD incombe aux autorités fiscales, les gestionnaires de la dette doivent surveiller tout problème émergent de viabilité de la dette sur la base des analyses de risque du portefeuille et des réactions

du marché observées lors des opérations de GD, et en informer le gouvernement en temps opportun.

- 8)** La répartition des responsabilités entre le ministère des Finances, la banque centrale ou un organisme de GD distinct doit être rendue publique, en ce qui concerne les conseils stratégiques en matière de GD et la réalisation d'émissions primaires de dette (?) de dette primaire, les accords sur le marché secondaire, les facilités de dépôt et les accords de compensation et de règlement concernant les opérations sur titres d'États/publics.
- 9)** Les objectifs de GD doivent être clairement définis et rendus publics, et les mesures adoptées de coûts et de risques doivent être expliquées.
- 10)** Les aspects importants des opérations de GD doivent être rendus publics.
- 11)** Un accès facile du public à la documentation décrivant la base juridique de la politique et des opérations de GD doit être garanti.
- 12)** Le corps législatif et le public doivent être informés, par le biais d'un rapport annuel, du contexte dans lequel la GD fonctionne et des résultats de la stratégie de GD.
- 13)** Le gestionnaire de la dette / le gouvernement doit publier régulièrement des informations sur l'encours et la composition de sa dette, ses actifs financiers et ses passifs éventuels lorsqu'ils existent, y compris la dénomination de leur devise, leur échéance et la structure des taux d'intérêt.
- 14)** Si les opérations de GD comprennent des produits dérivés, la justification de leur utilisation doit être communiquée, et les statistiques globales sur le portefeuille de produits dérivés doivent être publiées périodiquement, conformément aux pratiques comptables reconnues. Le gouvernement peut bénéficier d'une fonction au sein du BGD qui traite régulièrement avec les principaux acteurs de la dette et produit des rapports favorables pour les investisseurs, avec des statistiques sur la dette et d'autres informations pertinentes.
- 15)** Les activités de GD doivent être contrôlées annuellement par les ISC. Les systèmes de technologie de l'information (TI) et les procédures de contrôle des risques doivent également faire l'objet d'audits externes. En outre, il doit y avoir des audits internes réguliers des activités de GD, ainsi que des systèmes et des procédures de contrôle.
- 16)** Le cadre juridique doit préciser le pouvoir d'emprunter et d'émettre de nouveaux titres de créance, de détenir des actifs à des fins de gestion de trésorerie, et d'effectuer d'autres opérations pour le compte du gouvernement, le cas échéant.
- 17)** Le cadre organisationnel pour la GD doit être clairement précisé et les mandats et les rôles bien définis.
- 18)** Les risques opérationnels doivent être gérés conformément à des pratiques commerciales saines, y compris des responsabilités bien définies concernant le personnel, des politiques de suivi et de contrôle claires, et des dispositions en matière de rapports.
- 19)** Le personnel participant à la GD doit être soumis à un code de conduite et à des lignes directrices en matière de conflits d'intérêts concernant la gestion de ses affaires financières personnelles.

- 20)** Les activités de GD doivent être soutenues par un système d'information de gestion précis et complet, assorti de mesures de protection appropriées.
- 21)** Des méthodes efficaces de reprises d'activités doivent être mises en place pour atténuer le risque que les activités de GD soient gravement perturbées par des vols, des incendies, des catastrophes naturelles, des troubles sociaux ou des actes de terrorisme.
- 22)** Les gestionnaires de la dette doivent s'assurer qu'ils ont reçu des conseils juridiques appropriés et que les opérations qu'ils entreprennent comportent de bonnes caractéristiques juridiques.
- 23)** Des clauses d'action collective (CAC) dans les contrats obligataires pourraient contribuer à une résolution plus ordonnée et plus efficace, en cas de restructuration de la dette souveraine.
- 24)** Les risques inhérents à la structure de la dette publique doivent être soigneusement surveillés et évalués. Ces risques doivent être atténués dans la mesure du possible, en tenant compte du coût de cette opération.
- 25)** Afin d'aider à orienter les décisions d'emprunt et de réduire le risque pour le gouvernement, les gestionnaires de la dette doivent tenir compte des caractéristiques des risques financiers et autres risques concernant les flux de trésorerie du gouvernement.
- 26)** Les gestionnaires de la dette doivent soigneusement évaluer et gérer les risques liés aux devises étrangères, ainsi qu'à la dette à court terme et à taux variable.
- 27)** Des politiques de gestion de trésorerie efficaces doivent être mises en place afin de permettre aux autorités de respecter leurs obligations financières et budgétaires à leur échéance.
- 28)** Il convient d'élaborer un cadre permettant aux gestionnaires de la dette d'identifier et de gérer les compromis entre le coût et le risque attendus dans le portefeuille de la dette publique.
- 29)** Pour évaluer le risque, les gestionnaires de la dette devraient procéder régulièrement à des tests de résistance (appliquer de nouvelles valeurs de variables existantes au portefeuille de la dette et évaluer de nouveaux scénarios, en général les nouvelles valeurs liées aux taux d'intérêt, aux taux de change et/ou aux prix du marché) du portefeuille de la dette sur la base des chocs économiques et financiers auxquels le gouvernement et le pays en général sont potentiellement exposés.
- 30)** Les gestionnaires de la dette qui cherchent à gérer activement le portefeuille de la dette pour tirer profit des fluctuations attendues des taux d'intérêt et des taux de change, différents de ceux qui sont implicites dans les prix actuels du marché, doivent être conscients des risques encourus et rendre compte de leurs actions.
- 31)** Lorsque des produits dérivés sont utilisés pour gérer les positions de risque du portefeuille de la dette, les gestionnaires de la dette doivent être conscients des scénarios de coût financier et de remboursement qui peuvent se présenter, ainsi que des conséquences potentielles des contrats sur produits dérivés (par exemple, décote d'une contrepartie de marché).
- 32)** Les risques de crédit doivent être évalués et gérés de manière cohérente par les gestionnaires de la dette et de la trésorerie.
- 33)** Le risque de règlement doit être contrôlé par la mise en place de procédures et de responsabilités clairement documentées et en limitant, le cas échéant, du le volume/le montant des paiements transitant par une même banque de règlement.

- 34) Les gestionnaires de la dette doivent veiller à ce que l'impact des risques associés aux passifs éventuels sur la situation financière du gouvernement, y compris sa liquidité globale, soit pris en compte lors de l'élaboration des stratégies de gestion de la dette.
- 35) Afin de minimiser les coûts et les risques à moyen et à long terme, les gestionnaires de la dette doivent prendre des mesures adéquates pour développer un marché efficace des titres d'Etat.
- 36) Le gouvernement doit s'efforcer d'obtenir une large base d'investisseurs pour ses instruments de dette intérieure et extérieure, en tenant dûment compte des coûts et des risques, et doit traiter les investisseurs de manière équitable.
- 37) Les opérations de GD sur le marché primaire doivent être transparentes et prévisibles. Dans la mesure du possible, l'émission de titres de créance doit utiliser des mécanismes fondés sur le marché, y compris des adjudications et des syndications concurrentielles.
- 38) Les gouvernements et les banques centrales doivent promouvoir le développement de marchés secondaires résilients qui peuvent fonctionner efficacement dans un large éventail de conditions de marché.
- 39) Les systèmes utilisés pour régler et compenser les opérations sur les marchés financiers portant sur des titres d'Etat doivent refléter des pratiques saines.

1.6.3 Outil DeMPA (Banque Mondiale)

L'outil d'évaluation des performances de la gestion de la dette (DeMPA) est une méthodologie d'évaluation des performances de la gestion de la dette à l'aide d'un ensemble complet d'indicateurs couvrant toute la gamme des fonctions de gestion de la dette du gouvernement. Il met en évidence les forces et faiblesses des pratiques de GD du gouvernement grâce à une méthodologie de notation, qui facilite le suivi des progrès réalisés dans le temps pour atteindre les objectifs de GD du gouvernement, conformément aux bonnes pratiques internationales.

Les indicateurs de performance englobent l'ensemble des opérations de GD du gouvernement, ainsi que l'environnement global dans lequel ces opérations sont menées. Pour chaque indicateur, l'outil DeMPA contient des informations contextuelles détaillées et la justification de l'inclusion des indicateurs. Bien que le DeMPA ne spécifie pas de recommandations pour les réformes ou les besoins de renforcement des capacités et des institutions, les indicateurs de performance stipulent un niveau minimum (la note « C ») qui doit être atteint dans toutes les conditions. Par conséquent, une évaluation montrant que les exigences minimales concernant le DeMPA ne sont pas remplies indique un domaine nécessitant une réforme ou un renforcement des capacités, ou les deux. Les critères pour la note la plus élevée (la note « A ») sont considérés comme de bonnes pratiques.

Les indicateurs de performance de GD (DPI) à évaluer à l'aide de l'outil DeMPA sont les suivants :

1) Gouvernance et développement de stratégie

- DPI-1 – Cadre juridique
- DPI-2 – Structure de gestion
- DPI-3 – Stratégie de gestion de la dette
- DPI-4 – Rapports et évaluation de la dette
- DPI-5 – Audit

2) Coordination avec les politiques macroéconomiques

- DPI-6 – Coordination avec la politique fiscale

- DPI-7 – Coordination avec la politique monétaire

3) **Emprunts et activités de financement connexes**

- DPI-8 – Emprunt intérieur
- DPI-9 – Emprunt extérieur
- DPI-10 – Garanties de prêts, rétrocessions et produits dérivés
- DPI-11 – Prévisions de trésorerie et gestion des soldes de trésorerie

4) **Enregistrement de la dette et gestion des risques opérationnels**

- DPI-12 – Administration de la dette et sécurité des données
- DPI-13 – Séparation des tâches, capacité du personnel et continuité des opérations
- DPI-14 – Dettes et documents relatifs aux dettes/Dossiers liés à la dette

1.7 AUDIT DE LA GESTION DE LA DETTE PUBLIQUE

1.7.1 IMPORTANCE DU MANDAT JURIDIQUE DE L'ISC

Comme nous l'avons déjà expliqué, dans la plupart des pays, le pouvoir législatif dispose du pouvoir d'emprunt du gouvernement central, parfois délégué à l'exécutif avec un suivi périodique. Compte tenu de la nature technique de la GDP et le fait que de nombreuses opérations potentiellement importantes liées à la dette ne sont pas publiques, les membres du corps législatif et le public doivent se baser sur les audits indépendants effectués par l'ISC pour déterminer si les rapports de l'exécutif concernant la dette publique montrent la véritable situation de la dette publique et ses détails les plus pertinents.

Le cadre juridique de l'ISC contribue de manière importante à la définition des objectifs de contrôle, du champ d'application, et des obligations de rapport en matière d'audit. Certaines ISC peuvent avoir l'autorité juridique de mener des audits de conformité des ressources budgétaires, mais pas des audits financiers et de performance de la dette publique. Un mandat légal clair et explicite permet les ISC à avoir accès aux fonctionnaires chargés de la gestion de la dette et aux dossiers y afférant. La norme ISSAI 100 a donc formulé les recommandations suivantes.

Une ISC exercera sa fonction d'audit du secteur public dans le cadre d'un arrangement constitutionnel spécifique et en vertu de ses fonctions et de son mandat, qui lui garantissent une indépendance et un pouvoir discrétionnaire suffisants dans l'exercice de ses fonctions. Le mandat d'une ISC peut définir ses responsabilités générales dans le domaine du contrôle des finances publiques et fournir d'autres prescriptions concernant les audits et autres missions à effectuer.

« Le chef de l'ISC doit s'efforcer d'obtenir un mandat légal approprié comprenant les critères suivants :

- Le mandat d'effectuer des audits de performance sur l'économie, l'efficience et l'efficacité des programmes et entités du gouvernement ;
- La liberté de choisir les sujets et les périodes d'audit, ainsi que la façon d'auditer, de conclure, et de faire rapport sur les résultats ;
- La liberté de placer les résultats de l'audit dans le domaine public ;
- L'accès à toutes les informations nécessaires à la réalisation de l'audit ; et

- La liberté de décider des personnes à recruter. »

L'encadré ci-dessous, intitulé « Mandats juridiques pour effectuer des audits », présente la loi ougandaise qui accorde à son Auditeur Général le pouvoir de mener des audits de performance, et la loi qui accorde au Contrôleur général des États-Unis le pouvoir d'effectuer un audit financier des états financiers du gouvernement.

MANDATS JURIDIQUES POUR EFFECTUER DES AUDITS

Ouganda –Autorité légale concernant les audits de performance, Loi sur la vérification nationale de 2008, Section 21 :

« Audits aléatoires de l'optimisation des ressources conformément à l'Article 163(3) (b), de la Constitution et faire les rapports jugés nécessaires, organisations et conseils des administrations locales ... »

États-Unis d'Amérique –Autorité juridique en matière de vérification des états financiers, USC, Titre 31 :

« Le Secrétaire au Trésor, en coordination avec le Directeur du Bureau de la gestion et du budget, prépare et soumet annuellement au Président et au Congrès un état financier vérifié... »

« L'état financier des États-Unis doit refléter la situation financière globale, y compris l'actif et le passif, et les résultats des opérations du pouvoir exécutif du gouvernement des États-Unis ... »

« Le Contrôleur général des États-Unis vérifie les états financiers ... au plus tard le 31 mars 1998 et chaque année par la suite ... »

« Les états financiers sont établis annuellement » ... « conformément aux prescriptions de forme et de contenu énoncées par le Directeur du Bureau de la gestion et du Budget »

Source : diverses

Les ISC jouent un rôle de responsabilisation dans la communication et la gestion de la dette publique. Des audits financiers réguliers de la dette publique aident à rendre les gestionnaires de la dette publique responsables de leurs actions. En outre, les rapports d'audit financier peuvent améliorer la transparence des émissions de dette publique, en fonction de leur capacité à communiquer clairement des informations clés sur la dette aux législateurs et aux citoyens informés.

Les audits de performance contribuent à améliorer l'efficacité, l'efficience et l'économie de la gestion de la dette, et à renforcer le contrôle interne pour prévenir la fraude dans les activités liées à la dette publique.

Selon les *Normes et les lignes directrices des ISSAI axées sur l'audit de performance (ISSAI 300)*, Les ISC peuvent envisager de vérifier les émissions de la dette publique lorsqu'elles ont la capacité de fournir de nouvelles connaissances, idées et perspectives. Les rapports d'audit de l'ISC doivent pouvoir influencer les décideurs politiques et ainsi contribuer de manière significative à l'amélioration de la GDP. Par exemple, les ISC peuvent améliorer la transparence et la responsabilité concernant la dette publique en examinant les pratiques actuelles en matière de rapports; renforcer le contrôle interne des programmes de la dette publique afin de réduire les risques de fraude et de corruption, en formulant des recommandations visant à améliorer les systèmes et procédures existants; et moderniser le cadre juridique de la dette publique en examinant les meilleures pratiques identifiées dans les lignes directrices de l'ISSAI sur l'audit de la dette publique. La possibilité pour les ISC de sélectionner ces sujets et d'autres sujets d'audit dépend essentiellement de leur mandat juridique.

1.7.2 Planification stratégique et audit de la gestion de la dette publique

En fonction de son mandat, des ressources disponibles, de la situation dans le pays et des attentes des parties prenantes, une ISC peut inclure l'audit de la gestion de la dette publique dans ses plans stratégiques et opérationnels. Afin de réaliser de tels audits conformément aux ISSAI applicables, il est nécessaire qu'une ISC s'assure :

- Qu'elle dispose d'une méthodologie d'audit définie (financier, de performance, et de conformité) appliquée à l'objet de la gestion de la dette publique
- Qu'elle dispose d'un personnel professionnel compétent à la fois dans la méthodologie de contrôle respective et dans le domaine du contrôle de la dette publique.
- Qu'elle dispose d'un mécanisme d'identification des domaines de gestion de la dette publique à inclure dans son portefeuille stratégique d'audits et inclut ces sujets dans ses plans d'audit annuels
- Qu'elle dispose d'un mécanisme d'assurance qualité pour fournir une assurance indépendante sur la qualité de l'audit réalisé.

L'encadré ci-dessous présente un extrait d'un plan stratégique d'une ISC qui identifie un montant important de reconduction de la dette comme un sujet potentiel d'audit de la dette publique.

Exemple de plan institutionnel d'ISC⁶

Plan stratégique 2014-2019 du Government Accountability Office (GAO) des États-Unis

Depuis l'exercice 2007, la dette détenue par le public a plus que doublé en pourcentage du PIB, passant d'environ 35% à 70% à la fin de l'exercice 2012. Bien que le déficit ait considérablement diminué depuis 2009, la dette cumulée détenue par le public continue de croître. La dette détenue par le public a atteint 12 000 milliards de dollars, soit 72% du PIB, à la fin de l'année fiscale 2013, la plus importante en pourcentage du PIB depuis 1950.

Les États-Unis ne sont pas les seuls à être confrontés à des niveaux d'endettement élevés. De nombreux pays avancés sont confrontés à des défis similaires et devront continuer à fournir des efforts budgétaires sans précédent afin de stabiliser les ratios d'endettement à des niveaux insoutenables. Dans les simulations de base Etendues et Alternatives du GAO, la dette détenue par le public continuera de croître en pourcentage du PIB au cours des prochaines décennies. L'endettement élevé, même s'il est stable, freine la croissance potentielle, limite la marge de manœuvre des politiques discrétionnaires futures et expose les économies à de nouveaux chocs sur les marchés. Bien que les fortes hausses de la dette publique n'aient pas entraîné de taux d'intérêt élevés dans la plupart des pays, y compris aux États-Unis, il est peu probable que les taux plus bas persistent indéfiniment, en partie parce qu'ils reflètent des conditions monétaires assouplies qui ne peuvent pas durer éternellement. À mesure que l'économie se renforce et que les taux d'intérêt augmentent, le montant important de la dette détenue par le public que le Département du Trésor (Trésor) doit refinancer devient coûteux. Le Trésor a pris des mesures pour augmenter la durée moyenne de l'encours de ses titres de créance, non pas en réponse à un contexte de taux d'intérêt particulier, mais conformément à son objectif de financer le gouvernement au moindre coût dans le temps.

Pour aider le Congrès et le gouvernement fédéral à mieux comprendre et gérer les défis, le GAO devra adopter une approche transversale dans son travail, qui intègre l'ensemble des facteurs économiques et sociaux complexes. Par conséquent, le GAO prévoit réaliser des simulations et des analyses budgétaires à long terme des déficits fédéraux, des niveaux de la dette fédérale et des secteurs de l'États et des administrations locales.

⁶Document complet disponible à l'adresse : <http://www.gao.gov/assets/670/661281.pdf>

matière d'information financière et de dette. Pour ce faire, les ISC obtiennent des éléments probants suffisants et appropriés leur permettant d'exprimer une opinion sur la question de savoir si les informations financières relatives à la dette souveraine sont exemptes d'anomalies significatives résultant de fraudes ou d'erreurs.

- Un audit de performance vise à déterminer si les emprunteurs et les prêteurs, les gestionnaires souverains et les autres parties liées respectent les principes d'économie, d'efficacité et d'efficacités, et s'il est possible de les améliorer. La performance est examinée par rapport à des critères appropriés, tels que les lois et règlements nationaux régissant les activités de la dette souveraine, les politiques et procédures établies par les responsables de la GD, et les meilleures pratiques recommandées par les organisations menant des activités similaires ou ayant des programmes, politiques et procédures similaires établis par les responsables de la GD, les accords de prêt et les accords contractuels. Les causes des écarts par rapport à ces critères et d'autres problèmes sont analysées. L'objectif est de répondre aux questions clés de l'audit et de fournir des recommandations d'amélioration.

Il existe des mesures de contrôle standardisées que les ISC doivent prendre lorsqu'elles planifient des contrôles de la dette publique. Par conséquent, les ISC doivent suivre les procédures de planification adoptées et intégrer, dans la mesure du possible, les normes de l'INTOSAI ISSAI 100 (Principes fondamentaux de l'audit des finances publiques) et ISSAI 200 (Principes fondamentaux du contrôle financier) ISSAI 400 (Principes fondamentaux de l'audit de conformité) et ISSAI 300 (Principes fondamentaux de l'audit de performance), respectivement. En outre, la norme ISSAI 5400-5499¹⁷ (Lignes directrices sur l'audit de la dette publique) fournit des orientations spécifiques pour la planification et la réalisation des audits de la dette publique.

Les ISC peuvent avoir des obligations spécifiques liées au calendrier et à la portée des audits de la dette publique, dans ce cas, les ISC doivent effectuer ces audits conformément aux règles auxquelles elles sont soumises. Les ISC peuvent également choisir de sélectionner l'un des thèmes abordés dans ce Manuel. Compte tenu de la complexité technique des émissions de dette publique, la disponibilité de connaissances techniques et d'une expérience d'audit suffisantes au sein de l'ISC sont des facteurs importants dans le choix du premier audit de performance de la dette publique. Par conséquent, il n'est pas recommandé qu'un seul audit couvre tous les sujets. La meilleure approche d'audit consiste à préparer et à exécuter méthodiquement un plan d'audit pluriannuel qui permet aux ISC de renforcer leur expertise technique au fil du temps, et d'examiner tous les domaines importants de la GDP de manière rentable et efficace.

Le cas échéant ou si nécessaire, et conformément au mandat de l'ISC et à la législation applicable, l'auditeur peut recourir aux travaux d'auditeurs internes, d'autres auditeurs ou d'experts. Les procédures de l'auditeur doivent fournir une base suffisante permettant d'utiliser les travaux d'autres personnes et, dans tous les cas, l'auditeur doit obtenir des preuves de la compétence et de l'indépendance des autres auditeurs ou experts, et de la qualité des travaux effectués. Toutefois, l'ISC est seule responsable de tout avis ou rapport d'audit qu'elle pourrait produire sur le sujet en question ; cette responsabilité n'est pas réduite par l'utilisation des travaux effectués par d'autres parties.

Les objectifs de l'audit interne sont différents de ceux de l'audit externe. Toutefois, l'audit interne et l'audit externe favorisent tous deux la bonne gouvernance en contribuant à la transparence et à la responsabilité de l'utilisation des ressources publiques, ainsi qu'à l'économie, l'efficacité et l'efficacité de l'administration publique. Cela offre des opportunités de coordination et de coopération, ainsi que la possibilité d'éliminer les doubles emplois.

¹⁷Actuellement, ces ISSAI font l'objet d'une harmonisation et d'un alignement sur la norme ISSAI 100 et seront révisées sous la forme d'un Guide plutôt que d'une ISSAI

Lorsqu'un bureau/unité d'audit interne (IAO/U) existe et effectue l'audit des opérations liées à la dette publique, il est de bonne pratique que les auditeurs internes et externes comprennent et discutent de leur champ d'audit, de leur méthodologie et de leur plan d'audit respectifs, et qu'ils conviennent de l'échange des rapports d'audit ou de l'accès à ceux-ci. Cela facilitera le travail de l'auditeur, évitera les redondances et les conflits, et garantira une meilleure efficacité du processus d'audit. La confiance que les ISC accordent au travail effectué par l'IAO/U est toutefois influencée par la compétence, l'objectivité et la nature du travail effectué par l'IAO/U.

Chapitre 2 : Audit du cadre juridique de la gestion de la dette publique

Ce chapitre aide les ISC à identifier les éléments, à reconnaître l'importance du cadre juridique concernant la GDP, et à établir un lien entre le sujet et les types d'audit possibles, les critères, les sources de preuves et les exemples de questions et constatations de d'audit possibles.

2.1 CADRE JURIDIQUE DE LA GESTION DE LA DETTE PUBLIQUE

Le cadre juridique de la GDP comprend à la fois la législation primaire (lois promulguées avec l'approbation du pouvoir législatif) et la législation secondaire ou déléguée (décrets, arrêtés, ordonnances, etc. déterminés par le pouvoir exécutif du gouvernement).

La décision d'inclure certaines dispositions dans la législation primaire est guidée par les principes constitutionnels et le rôle souhaité du parlement ou du congrès dans la GD souveraine. Leur inclusion dans la législation primaire donne à ces dispositions la prééminence et permet d'éviter des modifications ponctuelles et fréquentes.

Conformément aux bonnes pratiques, la législation primaire doit inclure :

- Une autorisation claire du parlement à la branche exécutive du gouvernement (normalement au Cabinet ou au Conseil des ministres, ou directement au ministre des finances) d'approuver les emprunts pour le compte de l'Etat souverain ;
- Les objectifs spécifiques de l'emprunt ;
- Des objectifs/buts clairs de GD ;
- La nécessité de mettre en place une stratégie de GD et des plans d'emprunt annuels ; et
- Des rapports annuels obligatoires au parlement sur les emprunts et autres activités de GD, couvrant l'évaluation des résultats par rapport aux objectifs fixés et à la stratégie définie.

La législation secondaire comprend généralement :

- L'autorisation claire, au sein du pouvoir exécutif du gouvernement, d'une unité dédiée à la gestion de la dette (parfois appelée bureau de gestion de la dette ou, en abrégé, BGD) d'effectuer des opérations d'emprunt et des transactions liées à la dette dans un cadre donné ; et
- D'autres questions, telles que les procédures d'emprunt et d'autres règlements qui ne nécessitent pas d'être déterminés par le Parlement, conformément au principe de subsidiarité.

Les ISC peuvent examiner si le cadre juridique a mis en place les processus nécessaires de gouvernance, d'audit, de rapport et de responsabilité nécessaires. Les éléments suivants doivent être fondamentalement présents dans le cadre juridique de la GDP, et doivent être définis de manière explicite, claire et cohérente :

- La délégation de pouvoirs souverains par le parlement à l'exécutif
- Mandat/La mission (responsabilité, domaine d'activité) du BGD
- Les objectifs de l'emprunt⁸

⁸ Il est courant de trouver dans la législation primaire que le gouvernement ne peut émettre des garanties que lorsque cela est jugé d'intérêt public. A cet égard, l'intérêt public pourrait être défini comme « la promotion du développement économique, y compris le développement des régions défavorisées, la promotion des petites et moyennes entreprises (PME), et la correction des défaillances du marché lorsque des emprunteurs solvables n'ont pas accès aux marchés du crédit, et le renforcement de la sécurité nationale »

- Les buts et objectifs de la GDP
- L'exigence d'une stratégie de GD et de plans d'emprunt annuels
- Les obligations de déclaration de la dette

Dans la perspective d'un audit de performance, les ISC peuvent également examiner dans quelle mesure ces éléments ont été observés dans le cadre d'une bonne GDP.

2.1.1 Délégation par le Parlement ou le Congrès à l'Exécutif

Dans la plupart des pays, le pouvoir ultime d'emprunter au nom du gouvernement central appartient au Parlement ou au Congrès. Ce pouvoir découle du pouvoir constitutionnel du législateur d'approuver les mesures fiscales et les dépenses du gouvernement central. Le premier niveau de délégation du pouvoir d'emprunt serait dévolu au pouvoir exécutif par le Parlement ou le Congrès (par exemple, au président, au cabinet ou au conseil des ministres, ou directement au ministre des finances).

Pour garder un certain contrôle sur les emprunts et le niveau de la dette, le Parlement limite normalement le pouvoir d'emprunt délégué à des fins précises ou fixe une limite à l'emprunt net annuel ou à l'encours de la dette. Un autre contrôle courant est le maintien par le parlement ou le congrès du pouvoir de ratifier les accords de prêt qui sont classés comme des traités (c'est-à-dire les accords internationaux conclus entre deux souverains ou entre un souverain et un autre sujet de droit international, comme la Banque mondiale). Cette exigence est normalement inscrite dans la constitution. Les autres prêts étrangers, tels que les émissions d'obligations sur les marchés internationaux des capitaux, et les prêts accordés directement par des banques étrangères, ne nécessitent normalement pas l'approbation du Parlement/Congrès.

Lors de l'examen des clauses de délégation dans le cadre juridique, les ISC doivent déterminer si les conditions de délégation sont explicites et claires, tant pour le contrôle interne que pour les besoins de la diligence raisonnable.

Généralement, le Cabinet ou le Ministre des finances délègue au moins une partie de ses pouvoirs d'emprunt reçus du Parlement au BGD par exemple, pour approuver les offres reçues lors des adjudications de titres de la dette publique. Les ISC doivent examiner l'existence de ces pouvoirs délégués et déterminer s'ils sont suffisants pour permettre au BGD de gérer correctement la dette publique.

L'encadré ci-dessous illustre quelques-unes des principales lois relatives aux pouvoirs d'emprunt et d'endettement aux Philippines.

Dispositions constitutionnelles et juridiques des Philippines relatives à la gestion de la dette publique :

Le pouvoir de contracter de la dette est un pouvoir traditionnellement partagé par le Président avec le corps législatif, le Conseil monétaire (MB) du Bangkok Central Pilipinas (BSP), et d'autres agences gouvernementales. Le pouvoir d'emprunt du président a été étendu au Secrétaire des finances par diverses lois de la République adoptées par le Congrès.

L'article VI, section 24, de la Constitution des Philippines de 1987 attribue au Congrès le pouvoir exclusif de promulguer des « projets de loi autorisant l'augmentation de la dette publique ».

L'article VII, section 20, autorise le Président à « contracter ou garantir des emprunts étrangers au nom de la République des Philippines avec l'accord préalable du Conseil d'administration, et sous réserve des limitations prévues par la loi ».

Article XII, section 21. « Les prêts étrangers ne peuvent être contractés que conformément à la loi et à la réglementation de l'autorité monétaire. Les informations sur les prêts étrangers obtenus ou garantis par le gouvernement sont mises à la disposition du public ».

La loi n° 245 (12 juin 1948), section 1, autorise le Secrétaire aux finances, avec l'approbation du Président, après consultation du Conseil d'administration, à emprunter de temps à autre la somme nécessaire sur le crédit de l'État, et à délivrer à cet effet des preuves de l'endettement du gouvernement philippin.

La loi n° 4860 (8 août 1966) autorise le Président des Philippines à, entre autres, obtenir des prêts et crédits étrangers, ou de contracter les dettes étrangères nécessaires pour financer des objectifs ou des projets de développement économique approuvés, et de garantir, au nom du ROP de l'État, les prêts étrangers obtenus ou les obligations émises par des sociétés détenues ou contrôlées par le gouvernement des Philippines à des fins de développement économique, y compris celles contractées pour rétrocéder des prêts au secteur privé.

Source : divers

2.1.2 Objectifs de l'emprunt

Les limites légales aux fins d'emprunt sont une garantie contre les emprunts pour des investissements spéculatifs et les emprunts pour financer des dépenses qui n'ont pas été incluses dans le budget annuel ou approuvées par le législateur. Si le pouvoir exécutif du gouvernement pouvait emprunter pour financer des dépenses non approuvées par le corps législatif, le processus budgétaire législatif serait inefficace, car le corps législatif serait obligé à l'avenir de prendre des mesures budgétaires pour payer les intérêts et assurer le service d'une dette publique contractée sans son approbation directe ou indirecte. Un autre effet négatif d'un tel cadre serait que le Parlement/Congrès n'aurait pas la possibilité d'examiner ces dépenses et de les mettre en balance avec d'autres priorités, ce qui est l'une de ses fonctions essentielles dans une démocratie.

Les ISC doivent examiner si le cadre juridique définit clairement et explicitement les objectifs de l'emprunt. Des exemples d'objectifs d'emprunt courants spécifiés dans la législation sont le financement des déficits budgétaires, le comblement des déficits de trésorerie à court terme, le refinancement de la dette arrivant à échéance, le financement de projets d'investissement approuvés par le corps législatif, le respect des obligations de paiement du gouvernement dans le cadre de garanties en cours, l'augmentation des réserves de devises étrangères, le soutien des objectifs de politique monétaire (par exemple, pour drainer les liquidités excédentaires du marché intérieur) et l'élimination des effets causés par les catastrophes naturelles environnementales.

L'essentiel des emprunts est normalement destiné à couvrir le déficit budgétaire. Il est important de préciser que ce déficit aurait dû être approuvé par le législateur. Les autres besoins d'emprunt consistent à constituer et à maintenir un volant de liquidités à déterminer par le ministre, à financer toute rétrocession et, en général, à toute autre fin déterminée par le Parlement.

2.1.3 Buts et objectifs de la gestion de la dette

La définition juridique des buts et objectifs de la dette publique aide à formuler une stratégie de GDP. Les ISC doivent examiner si le cadre juridique du pays contient des buts et des objectifs en matière de dette publique qui sont logiquement cohérents et qui se renforcent mutuellement. Les ISC devraient également évaluer si les objectifs sont suffisamment clairs, stables et solides pour servir de point d'ancrage aux stratégies de GD.

Ceci constitue une disposition essentielle. Il est important d'examiner attentivement la rédaction des objectifs de la GDP, car ceux-ci servent à la fois de point d'ancrage pour l'élaboration de la

stratégie de la GD et de référence pour le processus d'évaluation. Pour servir ces objectifs, les buts doivent être clairs, à long terme, et avoir une certaine robustesse. En outre, ils doivent être réalisables, directement liés aux activités de GD et spécifiques. Un exemple d'objectif qui ne répond pas à ces critères est une déclaration générale selon laquelle les activités de GD doivent promouvoir la croissance économique. Ceci est impossible à évaluer. Un autre exemple est une déclaration selon laquelle les activités de GD garantiront le maintien de la dette à un niveau soutenable. Mais le niveau de la dette publique est bien plus déterminé par une politique budgétaire souple et des passifs éventuels que par la structure de la dette.

Les ISC peuvent utiliser les buts et objectifs de la GD comme critères dans leurs audits de performance de la GDP. En particulier, les ISC peuvent évaluer si les objectifs sont traduits en une stratégie de GD qui définit comment les objectifs pourront être atteints. La discussion sur la manière dont les objectifs ont été atteints, en poursuivant des stratégies spécifiques, doit constituer un élément important des rapports sur la dette publique.

2.1.4 Stratégie de gestion de la dette

Une stratégie de GD doit prendre en compte toutes les dettes existantes du gouvernement centrale et les emprunts prévus, y compris auprès de la banque centrale, avec une durée minimale de trois ans (elle doit par conséquent être actualisée chaque année). En particulier, une stratégie de GD détermine comment les caractéristiques des coûts et des risques varient en fonction des changements de composition du portefeuille de la dette. Le contenu de la stratégie et les indicateurs de risque varieront d'un pays à l'autre, en fonction du niveau de développement économique, des sources de financement, de la taille et de la profondeur du marché de la dette intérieure et des opérations utilisées pour gérer la dette de l'administration centrale.

Le document de stratégie de la GD doit comprendre de préférence les éléments suivants :

- La description des risques de marché gérés (risques de change, de taux d'intérêt et de refinancement ou de reconduction) et du contexte historique du portefeuille de la dette
- La description de l'environnement futur de la gestion de la dette publique, y compris les projections en matière de finances publiques et de dette, les hypothèses sur les taux d'intérêt et de change, et les contraintes sur le choix des portefeuilles, y compris celles liées au développement du marché et à la mise en œuvre de la politique monétaire
- La description de l'analyse entreprise pour soutenir la stratégie de GD recommandée, en précisant les hypothèses utilisées et les limites de l'analyse
- La stratégie recommandée et sa justification

Les ISC doivent examiner si l'exigence d'une stratégie de gestion de la dette est de plus en plus adoptée dans la législation sur la GD. Cela impliquerait l'obligation de publier une stratégie de GD. Une stratégie de GD est généralement approuvée par l'Exécutif (soit par le ministre des Finances ou le conseil des ministres) sous la forme d'un document officiel. Elle définit la voie en termes de stratégie à moyen terme permettant d'atteindre les objectifs de haut niveau de GD, notamment la garantie de sa cohérence avec les politiques macroéconomiques.

2.1.5 Rapports sur la dette

Un bulletin statistique de la dette (ou son équivalent) couvrant la dette intérieure et extérieure de l'administration centrale, les garanties de prêts et les opérations liées à la dette est essentiel pour assurer la transparence du portefeuille de la dette et des garanties de prêts en cours. Il est également vital pour les investisseurs dans les titres de créance émis par le gouvernement central.

Ce bulletin peut prendre la forme soit de publications régulières du ministère des Finances ou de la banque centrale, soit de tableaux statistiques élaborés par un bureau de statistiques. Le bulletin doit

être publié au moins une fois par année (de préférence sur une base trimestrielle ou semestrielle) et fournir des informations sur les encours de la dette de l'administration centrale (par créancier, classification de résidence, instrument, devise, taux d'intérêt, échéance initiale et résiduelle) ; les flux de la dette (paiements du principal et des intérêts) ; les ratios et indicateurs de la dette ; et les mesures de base du risque du portefeuille de la dette.

Les ISC doivent examiner s'il existe des obligations légales claires et explicites en matière de rapports afin de tenir les gestionnaires de la dette publique responsables devant les hauts fonctionnaires, les ministres et les conseils (le cas échéant) chargés de la gouvernance, ainsi que devant le corps législatif. Les ISC devraient également vérifier s'il existe d'autres exigences légales en matière d'information, telles que les états financiers, les rapports budgétaires et les rapports sur la dette publique, et si ces rapports font l'objet de contrôles/d'audits externes.

2.2 AUDIT JURIDIQUE DU CADRE DE GESTION DE LA DETTE PUBLIQUE

L'examen du cadre juridique est une procédure d'audit nécessaire pour comprendre l'environnement dans lequel les opérations de la dette publique sont exécutées. Par conséquent, lorsqu'elles effectuent un audit financier, de conformité ou de performance de la dette publique, les ISC doivent avoir une bonne compréhension du cadre juridique de la GDP.

En général, la conduite d'audits de performance ou de conformité permet aux ISC d'avoir une meilleure vue d'ensemble du cadre juridique, y compris des processus de gouvernance, d'établissement de rapports et de responsabilité. Lors de l'audit du cadre juridique de la GDP, les ISC peuvent toutefois effectuer un audit de performance, en examinant si les décisions du pouvoir législatif ou exécutif sont préparées et mises en œuvre de manière efficace et efficiente. D'autre part, les audits de conformité visent à déterminer si les activités liées à la dette, les opérations financières et les informations sont conformes aux autorisations qui régissent l'entité contrôlée. Des exemples d'audits de conformité relatifs à la GDP sont présentés dans les chapitres suivants qui traitent de la GD et d'autres activités connexes.

Un audit de performance du cadre juridique de la GDP peut examiner si les éléments discutés sont présents dans le cadre juridique de la dette publique et s'ils sont définis de manière explicite, claire et cohérente.

Voici quelques exemples d'objectifs d'un audit de performance :

- Déterminer si un cadre juridique clair et explicite est en place ;
- Déterminer si le cadre juridique de la GD prévoit une délégation claire et explicite des pouvoirs de gestion en matière de GD ; et
- Déterminer si les obligations de déclaration de la dette sont explicitement énoncées dans la législation existante concernant la GDP.

Les trois premiers objectifs d'audit s'inscriraient dans le cadre d'une approche d'audit de performance axée sur les systèmes, dans laquelle l'ISC se concentre sur l'examen du bon fonctionnement des systèmes de GD. Les deux derniers objectifs pourraient être une approche axée sur les résultats, qui évalue si les objectifs de la gestion de la dette ont été atteints comme prévu.

L'audit de performance favorise la transparence en donnant au corps législatif, aux contribuables et aux autres sources de financement, à ceux qui sont visés par les politiques gouvernementales et aux médias un aperçu de la gestion et des résultats des différentes activités gouvernementales.

Voici quelques exemples d'objectifs d'audit relatifs à l'audit de performance du cadre juridique de la GDP :

- Évaluer l'adéquation du cadre juridique de la dette publique pour une gestion efficace de la dette ; et
- Déterminer dans quelle mesure le cadre juridique prévoit des mécanismes permettant de déterminer la limite maximale de la dette extérieure que le gouvernement peut emprunter.

2.3 QUESTIONS D'AUDIT REPRÉSENTATIVES SUR LE CADRE JURIDIQUE DE LA GESTION DE LA DETTE PUBLIQUE

Voici des exemples de questions d'audit qui pourraient être utilisées pour soutenir les objectifs des audits de performance du cadre juridique concernant la GDP :⁹

Objectif de l'audit : Évaluer l'adéquation du cadre juridique de la GDP pour une gestion efficace de la dette

- 1) Existe-t-il des lois qui définissent clairement les objectifs pour lesquels des emprunts peuvent être contractés, par exemple pour financer le déficit budgétaire approuvé par le Parlement ?
- 2) Existe-t-il des lois qui définissent clairement les buts et objectifs à atteindre dans le cadre de la GD ?
- 3) Quels sont les articles ou les clauses de la législation qui couvrent les points suivants ?
 - a. Les objectifs d'emprunt spécifiés ;
 - b. Des objectifs clairs de gestion de la dette ;
 - c. L'obligation d'élaborer une stratégie de GD à moyen terme (SGDMT) ; et
 - d. Des rapports annuels obligatoires au Parlement et au Congrès portant sur les activités de GD et, le cas échéant, les garanties prêt émises.
- 4) Existe-t-il des lois prévoyant des rapports obligatoires à soumettre au moins une fois par an par l'exécutif au parlement sur résultats de la dette publique par rapport aux objectifs fixés et à la stratégie de GD déterminée ?
- 5) Existe-t-il des chevauchements ou des incohérences entre les différents ensembles de législation relatifs à la dette publique ?
- 6) Le cadre juridique prévoit-il un régime de sanctions efficace en cas de non-respect ?

Objectif de l'audit : Déterminer si le cadre juridique de la GD prévoit une délégation claire et explicite des pouvoirs en matière de GD

- 1) Existe-t-il une autorisation légale claire du Parlement à l'exécutif (au cabinet ou au conseil des ministres, au président ou directement au ministre des finances) pour approuver les emprunts et les garanties au nom du gouvernement central ? Dans l'affirmative, quelle législation prévoit cette autorisation, et quels sont les articles ou clauses pertinentes ?
- 2) Qui signe les documents de prêt et autres documents nécessaires dans le cadre d'un emprunt particulier ? Quelle loi prévoit cette autorisation, et quelles sont les sections ou clauses pertinentes ?

⁹Dempa 2015.pdf (concernant les questions 3 à 7 uniquement)

- 3) Existe-t-il une autorisation légale claire de la branche exécutive du gouvernement à un BGD pour entreprendre des opérations d'emprunt et des opérations liées à la dette et pour émettre des garanties de prêt au nom du gouvernement central ? Si oui, quelle législation prévoit cette autorisation, et quels sont les articles ou clauses pertinentes ?
- 4) Le BGD s'est-il acquitté de ses obligations en matière d'établissement de rapports en temps voulu, de sorte qu'il n'y a pas eu de conséquences financières négatives importantes dues à la passivité ?

L'ISC doit analyser les informations collectées et s'assurer que les résultats de l'audit sont mis en perspective et répondent aux objectifs et questions d'audit.¹⁰

2.4 CRITÈRES D'AUDIT POUR LA VÉRIFICATION DU CADRE JURIDIQUE

En effectuant un audit du cadre juridique concernant la GDP, une ISC peut utiliser les indicateurs identifiés par l'outil DeMPA comme source de critères pour examiner la solidité dudit cadre. L'indicateur de performance 1 (DPI-1) de l'outil DeMPA est utilisé pour évaluer l'existence, la couverture et le contenu du cadre juridique régissant l'autorisation d'emprunter et d'entreprendre d'autres activités de GD, ainsi que d'émettre des garanties de prêt.

Une ISC peut également utiliser les principes de la CNUCED comme sources de critères d'audit. Les principes suivants de la CNUCED peuvent être pris en compte.

Le Principe 3 de la CNUCED sur l'autorisation en bonne et due forme exige que les prêteurs s'assurent que la contrepartie publique est dûment autorisée à conclure un contrat de crédit, et que ce contrat est valide et exécutoire sous sa juridiction. Les prêteurs doivent connaître la loi et s'assurer qu'ils traitent avec des entités dûment autorisées. Si le prêteur constate que ces conditions n'existent pas, il ne doit pas conclure le contrat.

Le Principe 10 de la CNUCED sur la transparence stipule que « le processus d'obtention et de prise en charge des obligations et des et des passifs liés à la dette souveraine doit être transparent. Il incombe aux gouvernements de mettre en place et d'appliquer un cadre juridique complet qui définit clairement les procédures, les responsabilités et les obligations de rendre compte. Ils doivent notamment mettre en place des dispositions pour assurer l'approbation et la surveillance adéquates des emprunts officiels et des autres formes de financement, y compris les garanties accordées par les entités liées à l'État. »

Le Principe 13 de la CNUCED sur la gestion et le suivi adéquats prévoit entre autres que :

- « Les débiteurs devraient concevoir et mettre en œuvre une stratégie de viabilité et de gestion de la dette et veiller à ce que la gestion de leur dette soit adéquate. »
- « Un BGD devrait être impliqué dans les aspects pré et post-déboursement de tout crédit dont l'État ou l'une de ses entités instrumentales sera responsable. Le BGD doit disposer de processus solides pour élaborer une stratégie efficace de gestion de la dette à moyen terme (y compris des procédures pour revoir périodiquement la stratégie, pour surveiller les risques émergents, pour contrôler les coûts d'intérêt, pour prendre en compte d'autres passifs qui pourraient avoir un impact sur la position budgétaire de l'État, pour suivre les performances et pour rendre compte de manière claire et transparente des résultats de la stratégie). »

¹⁰ Para. 112, ISSAI 3000 - Norme d'audit de performance

2.5 SOURCES DE PREUVES DANS L'AUDIT DU CADRE JURIDIQUE

L'ISC peut utiliser les sources suivantes pour recueillir des preuves ou comprendre le cadre juridique :

- 1) Toute la législation primaire, qui devrait être disponible sur les sites web du gouvernement, du MdF, du BGD ou de la banque centrale. Dans l'idéal, ces documents doivent être demandés officiellement aux autorités contrôlées.

a. La Constitution du pays

Énonce les principes fondamentaux ou les précédents établis selon lesquels un État est gouverné. Dans la Constitution des Philippines, par exemple, *le Président est habilité à contracter ou à garantir des prêts étrangers au nom de la République des Philippines xxx*.

b. La Loi budgétaire

Réglemente/Régit les modalités d'adoption, d'enregistrement, de gestion, de préparation, de développement et d'exécution du budget de la République.¹¹ Aux Philippines, par exemple, la loi budgétaire appelée « loi de crédits généraux », qui est promulguée sur la base d'un exercice financier, comprend des dispositions relatives au service de la dette.

c. La Loi sur les finances publiques et / ou règlements connexes

Désigne la législation et les règlements relatifs aux activités financières des gouvernements ou des organisations du secteur public. Ils régissent le financement et l'administration d'activités gouvernementales spécifiques, y compris la vente et l'achat de divers types d'obligations.

d. La Loi sur le crédit public/la dette publique et/ou réglementation connexe

Fait référence dans certains pays à la législation et aux réglementations relatives au crédit public et aux opérations de GD, à l'organisation institutionnelle, y compris les fonctions et les missions du BGD.

- 2) Toutes les législations secondaires qui doivent être disponibles sur les sites web du gouvernement, du MdF, du BGD ou de la banque centrale.

a. La Réglementation du marché intérieur des capitaux, le cas échéant

Les Règles et réglementations relatives au fonctionnement du marché de la dette intérieure, y compris la définition des acteurs institutionnels, par exemple les souverains, les entités de registre, les teneurs de marché et les investisseurs institutionnels et individuels, ainsi que leurs droits et obligations.

- 3) Les autres documents connexes, tels que la stratégie de gestion de la dette

¹¹ [www1.worldbank.org/.../BudgetLaws/Montenegro%20Budget%20Law%20Official%](http://www1.worldbank.org/.../BudgetLaws/Montenegro%20Budget%20Law%20Official%20Law)

2.6 ILLUSTRATIONS DE CONSTATATIONS D'AUDIT SUR LE CADRE JURIDIQUE

Cette section contient certaines des conclusions de l'audit liées à l'audit du cadre juridique. Ces audits ont été réalisés par les ISC participant au programme ALBF (**Auditing of Lending and Borrowing Frameworks**) de l'IDI au cours de la période 2015-2016. Les principales constatations du programme ALBF peuvent être rattachées à deux niveaux de maturité du système de GDP, à savoir : les situations où il n'existe pas de cadre juridique, ou en cas d'une législation vague liée à la GDP. En outre, nous avons également fourni quelques exemples de résultats d'audit qui pourraient offrir davantage d'orientations aux ISC dans la réalisation d'audits du cadre juridique de la GDP.

1) Une législation vague sur l'autorité attribuée

Dans les cas où la législation n'était pas claire sur l'autorité attribuée, il a été constaté que les activités du front, du middle et du back office n'étaient pas coordonnées et étaient réparties entre un certain nombre d'entités, ce qui est une source d'inefficacité dans le fonctionnement de la GD. Cela a eu une répercussion sur la disponibilité des informations pour les ministères et plus particulièrement pour les ISC.

2) Un Cadre juridique inadéquat pour la GDP

Sans cadre juridique approprié, la stratégie de GDP ou les plans d'emprunt n'ont pas été élaborés, ce qui a entraîné un coût d'emprunt élevé et des engagements moins optimaux pour les pays. Cela va de pair avec l'absence de manuels opérationnels et de politiques (dispositions institutionnelles) sur la façon dont les activités de prêt et d'emprunt sont menées, ce qui entraîne des niveaux d'endettement élevés et une forte exposition à certaines devises par rapport aux conditions économiques.

3) Des Plans d'emprunt déficients

Les ISC ont constaté que lorsque la loi exigeait l'élaboration d'une stratégie d'emprunt et de plans d'emprunt, ces documents ne contenaient pas de paramètres clés tels que les plafonds d'emprunt et la combinaison de devises etc. Le suivi de la stratégie et des plans a également été jugé inexistant, ce qui a entraîné des résultats différents de ceux prévus. Les ISC ont également remarqué que cela était lié au manque de compétences et de personnel formé dans les bureaux de la dette publique pour répondre aux exigences des stratégies et à l'absence de revue.

4) Définition incohérente de la dette publique

Les participants au programme ALBF ont également souligné la définition de la dette publique comme une source de controverse. La définition de la dette publique n'est pas cohérente puisque certains pays excluent la dette des entreprises d'État où des garanties ont été offertes et, de nos jours, la position commune est que les garanties doivent être incluses dans la dette publique indirecte.

En examinant les résultats des audits, il a été observé qu'une bonne législation concernant la dette publique constitue la pierre angulaire d'un bon BGD, car elle sous-tend tous les autres principes liés à une bonne GDP. Les ISC qui ont réalisé les audits sur d'autres sujets initiaux ont constaté que leurs causes profondes se rapportaient principalement au cadre législatif et que, par conséquent, elles devaient restreindre la portée des travaux ou modifier les objectifs de l'audit.

CHAPITRE 3 : AUDIT DES DISPOSITIONS INSTITUTIONNELLES ET ORGANISATIONNELLES EN MATIERE DE GESTION DE LA DETTE PUBLIQUE

· Ce chapitre aide les ISC à identifier les éléments, à reconnaître l'importance des dispositions institutionnelles et organisationnelles dans la GDP, et à établir le rapport entre le sujet et les types d'audit possibles, les critères, les sources de preuves et les exemples de questions et de constatations d'audit.

3.1 DISPOSITIONS INSTITUTIONNELLES ET ORGANISATIONNELLES DANS LA GESTION DE LA DETTE PUBLIQUE

3.1.1 Les dispositions institutionnelles

Les dispositions institutionnelles sont les politiques, les systèmes et les processus que les organisations utilisent pour légiférer, planifier et gérer leurs activités de manière efficace et pour coordonner efficacement avec les autres entités afin de remplir leur mandat.

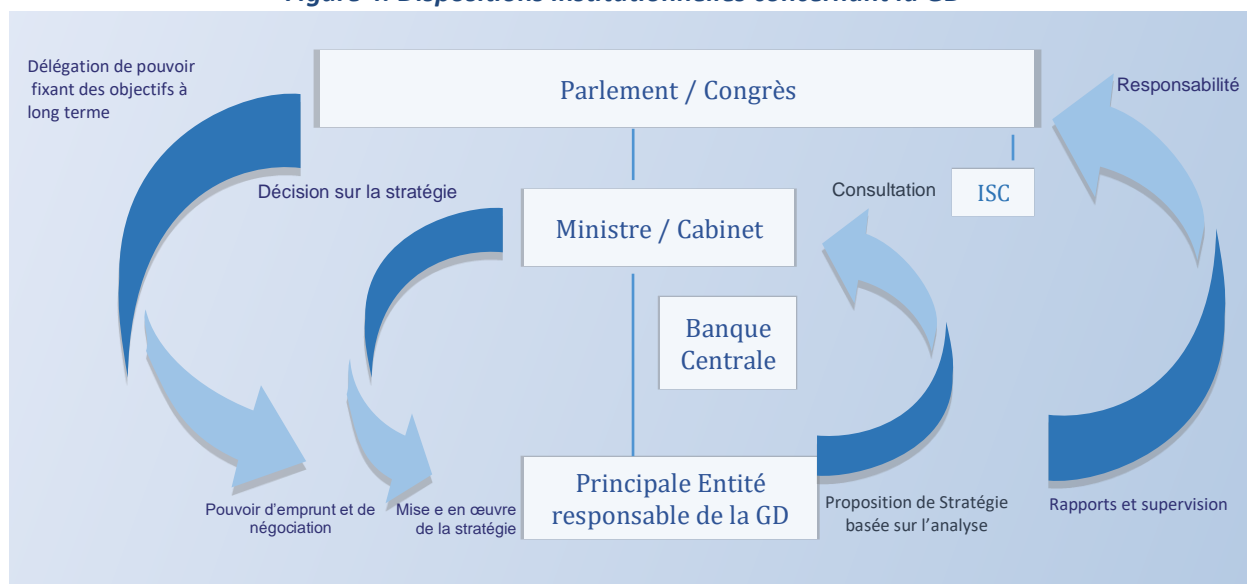
La GD doit être ancrée dans des politiques macroéconomiques et financières saines afin de garantir que le niveau et le taux de croissance de la dette publique soient durables. Des dispositions organisationnelles et institutionnelles complètes ont pour objet de promouvoir les éléments de politique publique de la GD, en facilitant la coordination avec la politique monétaire et fiscale, le développement du marché de la dette intérieure, le contrôle de l'impact éventuel des structures de dette à risque sur le budget et le suivi des passifs éventuels. Les gestionnaires de la dette, les autorités fiscales et monétaires et les régulateurs du secteur financier doivent partager une compréhension des objectifs de la gestion de la dette et des politiques fiscales, monétaires et du secteur financier, étant donné les interconnexions et les interdépendances entre leurs instruments politiques respectifs, comme le montre la *Figure 4*.

En principe, il devrait y avoir une séparation entre les objectifs et les responsabilités des politiques de GD et des politiques monétaires. Les gestionnaires de la dette et les autorités fiscales et monétaires doivent partager les informations sur les besoins de trésorerie actuels et futurs de l'État. Bien que la responsabilité de garantir des niveaux d'endettement prudents et de mener des analyses de viabilité de la dette (AVD) incombe aux autorités fiscales, les gestionnaires de la dette doivent surveiller toutes les questions émergentes liées à la viabilité de la dette, en fonction des analyses de risque du portefeuille et des réactions du marché observées lors des opérations de gestion de la dette, et informer le gouvernement en temps opportun.¹²

Pour qu'une disposition institutionnelle de la GDP soit efficace, elle doit être bien définie, avec des mandats et des rôles clairement articulés, et un solide système de freins et contrepoids en place. Un solide système de freins et contrepoids existe, lorsqu'il y a par exemple, une répartition claire des responsabilités au niveau politique (le Parlement et le Congrès, le président, le cabinet et le conseil des ministres et le MdF) qui définit les objectifs et la stratégie de la GD, et les entités au niveau technique (BGD) chargées de la mise en œuvre de la stratégie de GD.

¹²<http://documents.worldbank.org/curated/en/539361468170971115/pdf/866520REV0SecMOC0disclosed040160140.pdf>

Figure 4. Dispositions institutionnelles concernant la GD



Source : Évaluation de la performance de la gestion de la dette de la Banque mondiale (Outil DeMPA)

Pour qu'une disposition institutionnelle de la GDP soit efficace, elle doit être bien définie, avec des mandats et des rôles clairement articulés, et un solide système de freins et contrepoids en place. Un solide système de freins et contrepoids existe, lorsqu'il y a par exemple, une répartition claire des responsabilités au niveau politique (le Parlement et le Congrès, le président, le cabinet et le conseil des ministres et le MdF) qui définit les objectifs et la stratégie de la GD, et les entités au niveau technique (BGD) chargées de la mise en œuvre de la stratégie de GD.

Conscient que la GD doit être traitée comme une politique publique distincte, il existe aujourd'hui un consensus croissant sur le fait que le regroupement des fonctions de GD dans un BGD est l'une des mesures les plus importantes à prendre pour améliorer la qualité globale de la GD et ouvrir la voie à une gestion plus stratégique. Outre la création d'un BGD, il existe également un consensus sur le fait que la GD doit être pilotée par des objectifs à long terme et une stratégie à moyen terme déterminée dans la sphère politique, en plus de l'analyse des besoins à court terme. Ce dispositif pourrait accroître l'efficacité, la transparence et la responsabilité, et permettre de mieux équilibrer les coûts et les risques du portefeuille de la dette et d'adopter une approche plus professionnelle des marchés.

Dans de nombreux pays en développement, le gouvernement peut émettre des titres de créance à la fois sur le marché intérieur et sur les marchés étrangers, ainsi que négocier des prêts offerts par des institutions et des pays multilatéraux. Étant donné que chaque source de financement majeure dispose normalement d'un ensemble différent d'instruments d'emprunt, de conditions et de procédures, il est nécessaire de coordonner de multiples fonctions exécutives et opérationnelles pour garantir l'efficacité et l'efficience des programmes de GD. Pour les ISC de ces pays, il est important d'examiner l'efficacité des activités de coordination de la dette entre le ministère des finances, la banque centrale, les organismes de mobilisation des ressources et les programmes d'exécution des prêts.

3.1.2 Structure organisationnelle

L'emplacement et la structure organisationnelle d'un BGD du gouvernement varient selon les pays. Les différences dans les dispositions organisationnelles entre les pays en développement et les pays développés sont en partie dues aux différences dans leurs sources de financement. Les pays développés empruntent principalement sur les marchés de la dette en émettant des titres de créance

négociables dans leur monnaie locale. En revanche, les pays en développement ont de multiples sources de financement, telles que les prêts de prêteurs bilatéraux et multilatéraux en devise nationale et étrangère, ainsi que les émissions de titres de créance sur le marché national - du moins sur le segment court de ce marché - et parfois aussi sur les marchés internationaux des capitaux.

Pour ce qui est de la structure du BGD, il existe essentiellement deux modèles : le BGD peut être établi en tant qu'agence ou personne morale distincte en dehors du ministère des Finances (par exemple, les BGD en Allemagne, en Hongrie, au Nigeria, au Portugal et en Suède), ou par contre au établi au sein du ministère des Finances (par exemple les BGD en Argentine, au Brésil, en France, au Kenya et en Nouvelle-Zélande). L'expérience des pays avancés de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) suggère que les économies en transition et les économies de marché émergentes peuvent avoir à effectuer une analyse très minutieuse du type de dispositions institutionnelles les mieux adaptées à leur GDP. En effet, ces pays ont tendance à se trouver dans une situation économique où les éléments de politique publique sont essentiels (par exemple, le développement des marchés de la dette intérieure, la coordination avec la politique monétaire, l'impact du service de la dette sur le budget, le contrôle des passifs éventuels) et ils n'ont pas de politique indépendante.

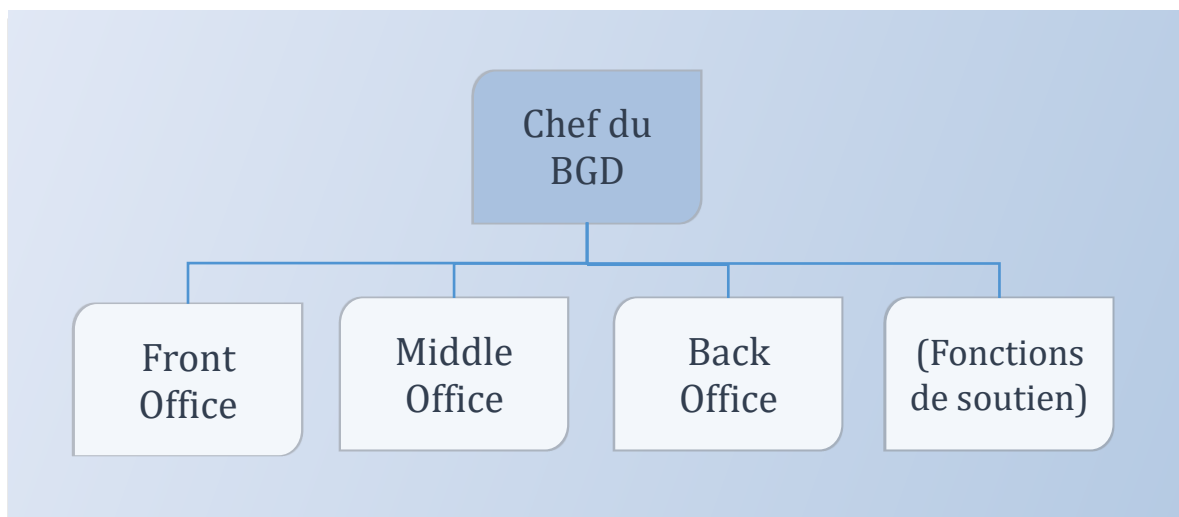
Une troisième option consiste à loger le BGD au sein de la banque centrale. Parmi les pays qui ont opté pour cette solution, nous pouvons citer le Danemark et l'Inde. L'avantage de ce dispositif est que la conservation des connaissances sur la plupart des aspects des marchés financiers est centralisée au sein d'une autorité unique. L'inconvénient toutefois, c'est que l'interférence de la banque centrale dans la GD intérieure puisse générer une perception du marché selon laquelle le BGD bénéficie d'informations privilégiées sur la trajectoire future des taux d'intérêt. C'est la raison principale pour laquelle le Royaume-Uni a transféré la GD intérieure de la Banque d'Angleterre au BGD britannique en 1998, et l'Inde a décidé de transférer la fonction de GD fédérale de la Banque de Reserve de l'Inde/la Reserve Bank of India à un BGD indien détaché/distinct. Le fait que le BGD se trouve au sein de la banque centrale pourrait également rendre plus difficile la séparation entre la gestion de la dette et les objectifs et responsabilités de la politique monétaire.

La quatrième option consiste à maintenir une organisation fragmentée, où les emprunts publics et les autres fonctions de gestion de la dette sont répartis entre différentes entités, telles que le MdF, le ministère de la planification et des investissements, la banque centrale, le Trésor, le département des ressources extérieures, le bureau du comptable général, etc. Les cas de la Bolivie, de l'Équateur, du Vietnam et de l'Indonésie sont des exemples de structures fragmentées.

Les principaux inconvénients d'une structure organisationnelle fragmentée sont qu'elle peut facilement conduire à une "protection du territoire", à un partage d'informations insuffisant et inopportun entre les unités, à des responsabilités peu claires et à des problèmes de mise en œuvre cohérente de la SGDMT. Cela peut facilement conduire à des informations incomplètes et peu fiables sur la dette fournie aux décideurs politiques, ce qui peut entraîner un surendettement d'un coût d'emprunt plus élevé ou à un sous-endettement, ce qui rendrait le gouvernement vulnérable à une crise de liquidité.

Les pays peuvent être amenés à peser les coûts et avantages relatifs des différentes dispositions organisationnelles, et éventuellement à trouver un compromis. Afin d'accroître l'efficacité, de créer une séparation adéquate des tâches et d'atteindre un niveau de contrôle interne de base, un BGD est normalement organisé en fonctions distinctes de front, middle et back-office, comme l'illustre la *Figure 5*.

Figure 5. Organisation d'un BGD



Cependant, dans les plus petits pays aux ressources en personnel limitées, il est courant de trouver un organigramme plus simple avec seulement deux sections : une section combinée front-office et middle-office, et une section séparée de back-office.

Le front-office obtient les ressources financières nécessaires pour répondre aux besoins financiers du gouvernement. Ses activités comprennent :

- La communication et la consultation régulières avec les sources internes et externes de financement ;
- La négociation de prêt ; et
- L'émission de titres de créance d'État et la contraction de la dette bancaire.

Le middle office a pour responsabilité de :

- Mener des recherches et des analyses (y compris avec la contribution aux AVD) ;
- Fournir des conseils sur la stratégie de GD en vue d'une gestion prudente des risques ;
- Élaborer des procédures opérationnelles pour réduire les risques opérationnels ; et
- S'assurer que les opérations de GD effectuées par le front-office respectent les limites de risque stipulées.

Le back office centralise toutes les opérations de la dette publique liées :

- À l'enregistrement et la validation des données relatives à la dette ;
- Au règlement des opérations d'emprunt ;
- Au suivi et au contrôle des décaissements ;¹³
- À l'exécution et à la gestion des opérations du service de la dette ; et
- À la production de d'informations statistiques.

¹³En vérifiant régulièrement le calendrier de décaissement par rapport aux décaissements réels, le BGD peut facilement vérifier si les prêts sont décaissés comme prévu et, si ce n'est pas le cas, soulever ce problème avec l'unité de gestion de projet. Un autre avantage de cette communication est que le BGD aura un meilleur contrôle sur les délais de réalisation du projet et par conséquent sur le temps pour les décaissements, ce qui aidera le BGD à préparer des prévisions raisonnablement fiables sur le service de la dette totale dans le cadre de l'élaboration du budget. La gestion de projet, cependant, n'est pas une activité de gestion de la dette et ne doit pas faire partie du mandat du BGD.

La séparation des tâches entre le front et le back office est la norme dans le secteur financier. Les principaux avantages de ce modèle sont que, s'il est bien respecté, il réduira les risques opérationnels et améliorera considérablement la probabilité que les données soient toujours correctes et à jour. Il est important que les ISC examinent s'il existe une séparation efficace des tâches et un système de contrôle interne efficace.

3.2 AUDIT DES DISPOSITIONS INSTITUTIONNELLES ET ORGANISATIONNELLES DE LA GESTION DE LA DETTE PUBLIQUE

Après avoir obtenu les informations juridiques sur la dette publique et les dispositions organisationnelles de la GDP, les ISC doivent déterminer si ces dispositions sont efficaces et créent une séparation adéquate des tâches.

En général, les dispositions organisationnelles doivent permettre l'exécution efficace et efficiente des fonctions de front, de middle et de back-office. Les ISC doivent se procurer le manuel de procédures et l'organigramme spécifique qui identifie chacune des unités et leurs rôles et responsabilités respectifs. En ce qui concerne les dispositions institutionnelles, les ISC peuvent évaluer les mécanismes de coordination entre les unités de gestion de la dette et les responsables de la politique budgétaire et monétaire en ce qui concerne le partage régulier d'informations sur les prévisions précises et opportunes du service de la dette de l'administration centrale et de l'AVD, ainsi que sur les opérations de dette actuelles et futures et les flux de trésorerie de l'administration centrale et autres opérations liées à la dette.

Afin d'élaborer des critères d'évaluation des dispositions/dispositifs institutionnelles et organisationnelles spécifiques dans leurs pays respectifs, les ISC peuvent utiliser les publications ISSAI produites par le Groupe de Travail sur la dette publique, les meilleures pratiques décrites dans les publications sur la GD, et les Principes de bonnes pratiques des Nations Unies en matière de prêts et d'emprunts souverains.

Au début d'un audit des dispositions/dispositifs institutionnelles et organisationnelles de la dette publique, les ISC doivent décider des composantes des contrôles internes à examiner et de la profondeur de l'analyse de chaque composante.¹⁴ Des exemples d'audits pertinents des dispositions institutionnelles et organisationnelles pour la GDP qui utilisent des méthodes d'audit de conformité et de performance sont décrits ci-dessous.

3.2.1 Audit de conformité des dispositions institutionnelles et organisationnelles

Un audit de conformité des dispositions institutionnelles et organisationnelles concernant la GDP permet de vérifier si la structure organisationnelle et les dispositions institutionnelles existantes sont conformes au cadre juridique de la GDP.

Voici des exemples d'objectifs d'audit pouvant être utilisés par les ISC dans leur audit de conformité des dispositions organisationnelles en matière de GD :

- Déterminer si les politiques, systèmes et processus de gestion de la dette existants sont conformes à ceux définis dans le cadre juridique ;

¹⁴ ISSAI 5410 « Directives pour la planification et la conduite d'un audit et des contrôles internes de la dette publique » - permet à l'auditeur de définir la portée des audits de la dette en utilisant les cinq composantes d'un système de contrôle interne : le contexte de l'audit ; l'évaluation des risques ; les activités d'audit ; information et communication ; et suivi.

- Déterminer si les dispositions organisationnelles actuelles du BGD sont conformes au cadre juridique et aux lignes directrices opérationnelles de gestions existantes.

3.2.2 Audit de performance des dispositions institutionnelles et organisationnelles

Un audit de performance des dispositions institutionnelles et organisationnelles pour la GDP peut examiner si le cadre organisationnel est bien articulé, pratique, et garantit une GDP équitable et transparente ; et que les dispositions institutionnelles et organisationnelles concernant la GDP sont efficaces et favorisent un système efficace de freins et de contrepoids.

Voici des exemples d'objectifs de contrôle que les ISC pourraient utiliser dans leur audit de performance des dispositions institutionnelles et organisationnelles pour la GD :

- Déterminer si les mandats, les rôles et les responsabilités des différentes unités de gestion de la dette sont bien définis ;
- Déterminer si la répartition des rôles et des responsabilités favorise un système de freins et de contrepoids efficace. Par exemple, existe-t-il une répartition claire des responsabilités entre le législatif (Parlement), l'exécutif (Président ou Conseil des ministres) et le niveau technique (BGD) ; et
- Déterminer si les dispositions institutionnelles et organisationnelles en matière de GDP sont efficaces et favorisent un système de contrôle interne efficace, avec des contrôles et des contrepoids solides.

3.3 QUESTIONS D'AUDIT REPRÉSENTATIVES SUR LES DISPOSITIONS INSTITUTIONNELLES ET ORGANISATIONNELLES POUR LA GESTION DE LA DETTE PUBLIQUE

Voici des exemples de questions d'audit qui pourraient être utilisées pour soutenir les objectifs des audits de performance des dispositifs institutionnels et organisationnels :

Objectif de l'audit : déterminer si les mandats, les rôles et les responsabilités des différentes unités de GD sont bien définis

- 1) Les dispositions institutionnelles et organisationnelles relatives à la GDP sont-elles correctement documentées, c.-à-d. existe-t-il un manuel de procédures complet ?
- 2) Les dispositions sont-elles clairement définies et bien articulées ?
- 3) Les mandats, rôles et responsabilités des différentes unités de GD sont-ils définis dans la législation primaire ou secondaire ?

Objectif de l'audit : déterminer si la répartition des rôles et des responsabilités favorise un système efficace de freins et de contrepoids.

- 1) Existe-t-il une répartition claire des rôles et des responsabilités entre les unités de GD au niveau technique ? Quelles unités remplissent les fonctions définies dans les « front », « middle » et « back » -offices d'un BGD ?

- 2) Existe-t-il une unité principale de GD qui assure une coordination et un échange d'informations appropriés entre les différentes unités ?

Objectif de l'audit : déterminer si les dispositions institutionnelles et organisationnelles concernant la GDP sont efficaces et favorisent un système de contrôle interne efficace, avec un système robuste de freins et contrepoids.

Disposition Organisationnelle (sur les capacités du personnel et la gestion des ressources humaines)

- 1) L'entité (ou les entités) principale(s) de la GD dispose-t-elle d'un personnel professionnel ? Depuis combien de temps les membres du personnel sont-ils employés dans le cadre de leurs activités de GD actuelles ? Quelles sont les qualifications des membres du personnel ?¹⁵
- 2) Les membres du personnel ont-ils des plans de formation et de perfectionnement individuels ? Si oui, comment ces plans sont-ils formulés et quelles sont les politiques et le budget de formation ?
- 3) Les membres du personnel disposent-ils de lignes directrices en matière de code de conduite, de conflits d'intérêts, ou des deux ? Si oui, qui est responsable de la préparation et du suivi de ces lignes directrices ? Les membres du personnel sont-ils formés à ces lignes directrices ?
- 4) Les audits précédents ont-ils mis en évidence des cas de non-respect, de fraude, d'actes illégaux, de comportement contraire à l'éthique, de partialité de la direction, etc. ?

Disposition Institutionnelle (en coordination avec les responsables de la politique fiscale et monétaire)

- 1) Existe-t-il une séparation claire entre les opérations monétaires et fiscales et les opérations de GD ?
- 2) Y a-t-il un échange régulier et opportun d'informations relatives à la dette (prévisions du service de la dette et AVD) entre les responsables de la politique budgétaire et le BGD ?
- 3) Y a-t-il un échange régulier d'informations entre le BGD et la banque centrale sur les opérations de politique monétaire, les opérations de dette et flux de trésorerie actuels et futurs ?

3.4 CRITÈRES D'AUDIT CONCERNANT L'AUDIT DES DISPOSITIONS INSTITUTIONNELLES ET ORGANISATIONNELLES

En général, les dispositions institutionnelles et organisationnelles devraient établir des rôles et des responsabilités clairs pour garantir l'exécution efficace des activités de GD, fournir des mécanismes de coordination bien définis et établir un système transparent et responsable d'équilibre des pouvoirs. Le manque de coordination dans les pays disposant de plusieurs unités de gestion de la dette est un facteur de risque qui peut contribuer à la transmission d'informations incomplètes et peu fiables sur la dette aux décideurs politiques. Cette situation peut conduire à un surendettement, entraînant des coûts d'emprunt plus élevés, ou rendre le gouvernement vulnérable à une crise de liquidité.

En termes de dispositions organisationnelles, l'outil De MPA comprend deux indicateurs de performance (DPI) de la GD qui doivent être évalués.

¹⁵DeMPA 2015 pdf (concernant les questions 7, 8 et 9 seulement).

- 1) La structure de gestion (DPI-2), qui comporte deux dimensions à évaluer :
 - a. L'efficacité de la structure de gestion pour les emprunts du gouvernement/de l'administration centrale central et des transactions liées à la dette, et si elle comprend une division claire entre le niveau politique et le niveau d'exécution ; et
 - b. L'efficacité de la structure de gestion pour la préparation et l'émission des garanties de prêt du gouvernement central/de l'administration centrale.
- 2) La Séparation des tâches, les capacités du personnel et la continuité des opérations (DPI-13), qui doit être évaluée selon deux dimensions :

- a. La séparation des tâches pour certaines fonctions essentielles, ainsi que la présence d'une fonction de contrôle des risques et de conformité ;
- b. Les capacités du personnel et la gestion des ressources humaines, afin de s'assurer qu'un nombre suffisant du personnel de la GD sont employés, formés de manière adéquate, et que des descriptions de poste individuelles ont été préparées, entre autres.

En termes de dispositions institutionnelles, l'outil DeMPA comprend deux indicateurs de performance (DPI) de la GD qui doivent être évalués.

- 1) La coordination avec la politique fiscale (DPI-6), qui a deux dimensions à évaluer :
 - a. Le soutien des responsables de la politique budgétaire par la fourniture de prévisions précises et opportunes du service de la dette de l'administration centrale selon différents scénarios, afin de garantir que des prévisions raisonnablement fiables et opportunes du service de la dette soient transmises au cours du processus annuel de préparation du budget ;
 - b. La disponibilité de variables macroéconomiques clés, une analyse de la viabilité de la dette et la fréquence à laquelle elle est effectuée, afin de s'assurer qu'elles sont partagées avec le BGD (ou les unités de GD dans le cas d'une structure fragmentée).
- 2) La coordination avec la politique monétaire (DPI-7) qui comporte trois dimensions à évaluer :
 - a. Une séparation distincte entre les opérations de politique monétaire et les opérations de GD ;
 - b. La coordination avec la banque centrale à travers le partage régulier d'informations sur les opérations de dette actuelle et future et les flux de trésorerie du gouvernement central ;
 - c. L'étendue de la limite d'accès direct aux ressources financières de la banque centrale (financement monétaire des déficits publics).

Le Principe 13 de la CNUCED sur la gestion et le suivi adéquats prévoit, entre autres, que la mise en place d'un BGD efficace peut répondre à de nombreuses préoccupations de l'organisme de gestion de la dette concernant les pratiques indisciplinées en matière de contraction de la dette par des emprunteurs souverains et d'autres emprunteurs du secteur public. Le BGD doit être impliqué dans les aspects pré et post décaissement de tout crédit dont l'État ou l'un de ses instruments sera

responsable. Le BGD doit avoir mis en place des processus solides pour développer une SGDMT efficace ((y compris des procédures pour revoir périodiquement la stratégie, pour surveiller les risques émergents, pour contrôler les coûts d'intérêt, pour prendre en compte d'autres passifs qui pourraient avoir un impact sur la position budgétaire de l'État, pour surveiller les performances et pour rendre compte de manière claire et transparente des résultats de la stratégie).

3.5 SOURCES DE PREUVE DANS L'AUDIT DES DISPOSITIONS INSTITUTIONNELLES ET ORGANISATIONNELLES

Les ISC peuvent utiliser les documents suivants pour comprendre les dispositions institutionnelles et organisationnelles sur la GDP. Les documents suivants peuvent être obtenus auprès du BGD, du MdF ou de la banque centrale, le cas échéant.

- 1) L'organigramme, le manuel des opérations et le droit dérivé définissant les entités impliquées dans la gestion des catastrophes, la préparation et l'émission de garanties de prêts, ainsi que leurs rôles et responsabilités respectifs ;
- 2) Le contrat d'agence entre l'entité principale de la GD et la banque centrale (si un tel accord existe) ; et
- 3) Le cadre de garantie documenté et approuvé ou la politique gouvernementale.

3.6 ILLUSTRATIONS DES CONSTATIONS D'AUDIT SUR LES DISPOSITIONS INSTITUTIONNELLES ET ORGANISATIONNELLES

Les constatations relatives aux dispositions institutionnelles faites par les ISC qui ont effectué des audits sur ce sujet dans le cadre du programme ALBF ont permis d'identifier trois causes fondamentales : (1) le manque de séparation des tâches, (2) le manque de personnel suffisamment qualifié et (3) l'absence de politiques et de manuels de procédures.

1) Absence de séparation des tâches

Les ISC ont constaté un manque de séparation des tâches dans les dispositions recommandées pour le front, le middle et le back office. Il en résulte un manque de transparence dans les rapports, le contrôle de la qualité et l'efficacité des opérations du BGD. La nature informelle de ces dispositions a entraîné un manque de responsabilité dans le fonctionnement du BGD. Plus précisément, lorsque le BGD est logé en interne au sein du MdF, le personnel exerce souvent les fonctions du BGD en plus de ses prérogatives normales. En conséquence, les ISC n'ont donc pas été en mesure de vérifier les informations communiquées et n'ont pas obtenu l'autorisation nécessaire pour les transactions liées à l'émission et au service de la dette. D'autre part, les fonctions décentralisées de front, de middle et de back office ont souvent été confiées à plusieurs entités, ce qui a entraîné un manque de coordination entre les fonctions du BGD. Lorsque des agents étaient nommés à divers postes, la description de leurs tâches ne faisait pas état des fonctions du BGD et décrivait vaguement leur rôle sans rapport avec celui qui devait être exercé par un agent du BGD.

2) Manque de personnel qualifié

En réponse à certaines des constatations faites par les ISC, les comptables et les chefs de département ont estimé que le manque de personnel qualifié au sein du BGD était la principale

raison des constatations faites. Plus précisément, en ce qui concerne l'analyse de la dette (middle office), l'enregistrement, la comptabilité (back office) et l'établissement de rapports (back office), il a été constaté que les capacités du personnel étaient insuffisantes. Un autre département où des pénuries de compétences ont été constatées concerne les compétences informatiques spécifiques nécessaires à la maintenance et à l'administration du logiciel utilisé pour la comptabilité et la déclaration de la dette publique (SYGADE), pour lesquelles une bonne connaissance d'Oracle est nécessaire.

3) Absence de manuels de politiques et de procédures

L'absence de politiques et de manuels de procédures a été constatée, ce qui a entraîné des pratiques incohérentes en matière d'emprunt et de prêt, et donc des conditions moins qu'optimales pour le gouvernement. Lors des négociations sur les emprunts, il a été constaté qu'aucune politique d'évaluation des risques n'était mise en place, que la décision concernant les conditions d'emprunt optimales était principalement basée sur les expériences passées, et que la décision était confiée à une seule autorité. Cela est dû au fait que les procédures opérationnelles n'étaient pas documentées et normalisées, ce qui a été encore amplifié par des descriptions de poste et des organigrammes peu clairs, de sorte que l'objectif du BGD n'a pas été atteint.

D'autre part, dans un audit de performance sur les activités d'emprunt, l'enquête préliminaire a révélé qu'il existe une délimitation claire des rôles et des responsabilités dans une structure organisationnelle approuvée par l'autorité compétente. Les fonctions d'enregistrement sont en charge d'un domaine qui dépend hiérarchiquement du Ministère des Finances. L'enregistrement de la dette publique se fait par le biais d'un système (par exemple, SYGADE 6.1). À cette fin, il existe une coordination du système qui est responsable de la maintenance et de la mise à jour du système. En ce qui concerne le personnel qui exécute les tâches et les modifications apportées au système, il a été formé dans des contextes différents (en particulier lorsque le changement a eu lieu pour une version plus actualisée) et les postes de Directeurs et de Coordinateurs sont occupés par du personnel "de carrière" qui a été formé et mis à jour dans le bureau lui-même.

CHAPITRE 4 : AUDIT DE L'ÉLABORATION DE LA STRATÉGIE DE GESTION DE LA DETTE

Cette section aide les ISC à comprendre l'importance du développement par un pays d'une stratégie de GD en tant que partie importante de la politique budgétaire publique et à la mettre en relation avec les types de contrôle possibles, les critères, les sources de preuves et les exemples de questions et constatations d'audit.

4.1 STRATÉGIE DE GESTION DE LA DETTE

Une stratégie de GD est un plan que le gouvernement a l'intention de mettre en œuvre à moyen terme afin d'obtenir la composition souhaitée du portefeuille de la dette publique, qui reflète les préférences du gouvernement en matière d'arbitrage entre le coût et le risque. Elle rend opérationnels les objectifs de gestion de la dette publique des autorités nationales, par exemple en garantissant que les besoins de financement et les obligations de paiement du gouvernement sont satisfaits au coût le plus bas possible, tout en respectant un degré de risque prudent.¹⁶

Bien que la stratégie soit communément définie pour le moyen terme¹⁷ (3 à 5 ans), elle doit faire l'objet d'un examen périodique afin d'évaluer si ses hypothèses sont toujours valables à la lumière de l'évolution des circonstances. Un tel examen devrait idéalement être effectué chaque année, de préférence dans le cadre du processus budgétaire. Si la stratégie existante est jugée appropriée, la raison de sa poursuite devrait être explicitement indiquée.

Le champ d'application de la SGDMT dépend des informations disponibles et des dispositions institutionnelles existantes dans un pays. Au minimum, le champ d'application doit inclure le total de la dette directe (intérieure et extérieure) du gouvernement central. La définition exacte du champ d'application dépendra de la mesure dans laquelle le gestionnaire de la dette peut influencer l'exposition au risque de portefeuilles spécifiques. La couverture de la SGDMT peut être progressivement élargie à mesure que les informations deviennent disponibles et que les dispositions institutionnelles permettent de mettre en œuvre une stratégie plus large et plus globale.¹⁸

Le contenu de la stratégie variera d'un pays à l'autre, en fonction du stade de développement ou de la réforme de la gestion de la dette, des sources de financement et des opérations utilisées pour gérer la dette de l'administration centrale. De préférence, le document de stratégie doit inclure les éléments suivants :

- La description des risques de marché gérés (risques de change, de taux d'intérêt et de refinancement ou de reconduction) et le contexte historique du portefeuille de la dette ;
- La description de l'environnement futur de la GD, y compris les projections budgétaires et de la dette, les hypothèses sur les taux d'intérêt et de change, et les contraintes sur le choix du portefeuille, y compris celles relatives au développement du marché et à la mise en œuvre de la politique monétaire ;

¹⁶ Banque mondiale et FMI (2009) : Élaboration d'une stratégie de gestion de la dette à moyen terme (SDMT) - Note d'orientation à l'intention des dirigeants nationaux, p. 3.

¹⁷ Si l'échéance est trop courte, par exemple le cycle budgétaire, il existe un risque que les considérations à court terme dominent, mettant l'accent sur les coûts à court terme et ne prenant pas en compte les risques qui pourraient se manifester plus tard.

¹⁸ Banque mondiale et FMI (2009) : Élaboration d'une stratégie de gestion de la dette à moyen terme (SDMT) - Note d'orientation à l'intention des dirigeants nationaux, p. 9.

- La description de l'analyse faite pour appuyer la stratégie recommandée de GD, en clarifiant les hypothèses utilisées et les limites de l'analyse ; et
- La stratégie recommandée et sa raison d'être.

Pour guider les décisions d'emprunt et les autres opérations de gestion de portefeuille, la stratégie comprend généralement des paramètres ou des repères stratégiques. Lorsque ces repères ont été déterminés, tous les emprunts doivent se situer dans ces limites, par exemple :

- Le ratio de la dette en devises étrangères par rapport à la dette intérieure ;
- La composition en devises de la dette en devises étrangères ;
- L'échéance moyenne minimale de la dette ;
- La part maximale de la dette qui peut arriver à échéance au cours d'un et deux exercices budgétaires ;
- Le ratio maximal de la dette à court terme (jusqu'à un an) par rapport à la dette à long terme ;
- Le ratio maximal de la dette à taux variable par rapport à la dette à taux fixe ; et
- Le délai moyen minimum de refixation des taux d'intérêt.

Pour les pays qui ont un accès limité aux instruments de la dette basés sur le marché et qui dépendent principalement de financements officiels extérieurs concessionnels, ces paramètres basés sur le risque peuvent ne pas être aussi pertinents. Dans ces cas, les paramètres les plus pertinents pour contenir les risques du portefeuille de la dette seront probablement la composition en devises, la composition en taux d'intérêt et le montant de la dette qui doit être refinancée sur une période donnée. Dans un premier temps, il suffirait d'exprimer la stratégie sous forme de lignes directrices pour indiquer la direction dans laquelle certains indicateurs clés devraient évoluer (par exemple, une déclaration selon laquelle « le montant de la dette en monnaie locale arrivant à échéance dans les 12 mois doit être réduit »).

Dans certains pays, le BGD a développé ou a accès à des outils pertinents pour entreprendre une évaluation quantitative du coût et du risque des stratégies alternatives. Généralement, ces outils comparent le coût de la dette au risque (tel que défini par la variation du coût) sur un horizon temporel spécifique dans le cadre de différents scénarios. Ces outils permettent au BGD de simuler l'impact des différentes options de financement, en suivant l'évolution des principaux indicateurs de coût et de risque pour chaque stratégie testée.

En l'absence d'outils quantitatifs spécifiques en matière d'analyse de stratégies alternatives, le BGD doit examiner quelles caractéristiques de la dette ou de la composition de la dette permettraient d'atténuer les principales sources de volatilité du budget et étudier les coûts potentiels de la réalisation de cette composition de la dette. Par exemple, si le pays est exposé à des chocs extérieurs et que le taux de change réel est volatil ou risque de baisser, le BGD peut vouloir éviter d'aggraver la situation en réduisant le financement extérieur. Cela permettrait au BGD de préciser l'orientation préférée d'indicateurs de risque spécifiques, tels que l'augmentation de la part de la dette en monnaie nationale ou l'allongement de l'échéance de la dette.

Les stratégies de GD ne peuvent pas être développées de manière isolée. Les perspectives sur les variables macroéconomiques clés (réelles, monétaires, externes et fiscales) définissent l'environnement dans lequel les gestionnaires de la dette opèrent, et sont essentielles pour le développement des stratégies de gestion de la dette. Dans ce contexte, il est courant que le BGD coordonne étroitement avec l'unité macroéconomique dans la préparation de la stratégie.

Une bonne pratique consiste à rendre publique la stratégie de gestion de la dette une fois qu'elle a été approuvée. La transparence est essentielle pour aider les marchés à avoir une compréhension claire des objectifs des activités de la GD, ce qui rendra les emprunts plus rentables en réduisant les primes de risque. En outre, la diffusion de la stratégie aidera le gestionnaire de la dette à renforcer la relation avec les créanciers, les investisseurs et les autres parties prenantes clés (par exemple, les agences de notation de crédit) et facilitera un dialogue ouvert sur les facteurs clés qui influencent le choix et la mise en œuvre de la stratégie. Cela pourrait contribuer à obtenir un soutien en faveur de la stratégie choisie et à réduire l'incertitude des investisseurs.

En adoptant la stratégie de GD, les autorités peuvent faire des choix éclairés sur la manière dont les besoins de financement du gouvernement devraient être satisfaits, tout en tenant compte des risques potentiels. Une telle approche systémique garantit l'efficacité de la GD et contribue à réduire le risque opérationnel. Si le gouvernement a choisi une stratégie qui s'avère trop risquée ou trop coûteuse, ce qui affectera le résultat budgétaire bien plus que toute opération de GD mal évaluée et/ou mal planifiée.

En outre, et pour autant que cela soit conforme aux objectifs de la gestion de la dette, la stratégie peut soutenir les efforts de développement du marché de la dette intérieure en facilitant une stratégie transparente et prévisible d'emprunt intérieur.

4.2 AUDIT DE LA STRATÉGIE DE GESTION DE LA DETTE DANS LA GESTION DE LA DETTE PUBLIQUE

Les ISC doivent comprendre l'importance de l'évaluation de la stratégie de GD. Les approches de conformité et de performance sont les types d'audit les plus courants pour examiner la stratégie de GD. Si la législation d'un pays comporte certaines normes pour l'élaboration d'un plan stratégique de prise en charge de nouvelles dettes, un audit de conformité et un audit de performance peuvent être réalisés conjointement.

- La part de la dette publique indexée sur l'inflation ; et
- Un plan de soutien au développement du marché de la dette intérieure.

En évaluant une stratégie de GD, les ISC peuvent évaluer la mesure dans laquelle la GD a suivi une série d'étapes logiques, telles que celles indiquées ci-dessous, dans la formulation et la mise en œuvre des stratégies de GD :

- Identifier les objectifs en matière de GDP et la portée de la stratégie ;
- Identifier et analyser le coût et le risque de la dette existante ;
- Identifier et analyser les sources de financement potentielles, y compris leurs caractéristiques en terme de coût et de risque ;
- Identifier les projections de base et les risques dans les principaux domaines stratégiques : fiscal, monétaire, externe (flux du taux de change et augmentation prévisionnelle de la balance des paiements), et du marché (projections des courbes de rendement pertinentes) ;
- Revoir les principaux facteurs structurels ;
- Évaluer et classer les stratégies alternatives sur la base du compromis entre les coûts et les risques ;
- Examiner les implications des stratégies de GD concernant les pouvoirs en matière de politiques fiscales et monétaires et les conditions du marché ;
- Soumettre et obtenir un accord sur la stratégie.

Les ISC doivent définir la fréquence des revues de la stratégie de GD afin d'évaluer si les hypothèses qui soutiennent la stratégie sont toujours valables compte tenu de l'évolution des circonstances.

Idéalement, un tel examen devrait être effectué chaque année, de préférence dans le cadre du processus budgétaire, et si la stratégie existante est jugée appropriée, la justification de sa continuité devrait être explicitement énoncée.

4.2.1 Audit de conformité de la stratégie de gestion de la dette

Un audit de conformité doit identifier toutes les dispositions juridiques et leur incidence sur l'endettement. Les ISC doivent examiner si la stratégie de GD est conforme à la législation du pays en matière d'endettement, si la stratégie de GD est conforme aux objectifs à long terme, et si la stratégie de GD est conforme aux normes internationales.

La planification des procédures d'audit concernant un audit de conformité de la stratégie de GD implique la conception de procédures permettant de répondre aux risques identifiés de non-respect des lois et règlements en matière de dette publique.¹⁹

Les objectifs communs d'un audit de conformité peuvent être les suivants :

- Déterminer si la stratégie de GD est conforme aux exigences du cadre juridique de l'Etat souverain sur la dette publique ;
- Déterminer si la stratégie de GD est compatible avec les objectifs à long terme de GD ;
- Vérifier si la stratégie de GD est conforme aux meilleures pratiques internationales.

4.2.2 Audit de performance de la stratégie de gestion de la dette

Mener un audit de performance dans le but d'évaluer les résultats de la stratégie de GD d'un pays n'est pas une tâche simple. Les ISC doivent veiller à ce que l'économie, l'efficacité et l'efficacité de la GD impliquent d'autres politiques publiques et relèvent de leurs mandats.

Les pratiques saines en matière de GD visent à aider à gérer les risques relatifs au bilan du gouvernement et à réduire la vulnérabilité de l'économie face aux chocs économiques et financiers. Les gestionnaires de la dette publique, les conseillers en politique budgétaire et les banquiers centraux doivent avoir une compréhension commune des objectifs de la politique de gestion de la dette et des instruments traditionnels de politique macroéconomique.

Les ISC peuvent déterminer si le BGD a mis en œuvre la stratégie de GD comme prévu, la façon dont les changements d'hypothèses et de risques ont été pris en compte dans la stratégie de GD, la façon dont le BGD a fonctionné en termes d'élaboration, de mise en œuvre et de compte rendu des résultats de la stratégie de gestion de la dette.

Les ISC peuvent envisager les objectifs suivants dans le cadre d'un audit de performance de la stratégie de GD :

- Vérifier si le BGD s'est acquitté efficacement de ses responsabilités et de son obligation de rendre compte en ce qui concerne l'élaboration de la stratégie de GD ;
- Déterminer l'efficacité avec laquelle le BGD a apporté des changements à la stratégie de GD compte tenu des changements apportés aux hypothèses et aux risques pris en compte dans la stratégie de GD ;

¹⁹http://issai.org/media/13196/issai_4100_e_.pdf

- Déterminer si la stratégie de GD a été mise en œuvre comme prévu.

4.3 QUESTIONS D'AUDIT REPRESENTATIVES SUR LA STRATEGIE DE GESTION DE LA DETTE

Voici des questions d'audit potentielles liées à la stratégie de GD :

Objectif de l'audit : Déterminer si le BGD s'est acquitté efficacement de ses responsabilités et de son obligation de rendre compte en ce qui concerne l'élaboration de la stratégie de GD.

- 1) Est-ce que le BGD a préparé une SGDMT ? Si oui :
 - a. Qui sont les responsables de la production de la stratégie et quels sont leurs rôles respectifs ?
 - b. Comment la stratégie est-elle élaborée? Suit-elle les bonnes pratiques (par exemple, les directives de la Banque mondiale et du FMI sur l'élaboration d'une SGDMT ?
 - c. Quel est le contenu de la stratégie ? Est-ce qu'elle indique clairement les objectifs souhaités ? Est-ce qu'elle utilise des indicateurs de risque appropriés ?
 - d. La stratégie suit-elle des règlements ou des mandats légaux spéciaux en matière de dette ?
 - e. Quelle analyse est effectuée lors de la formulation de la stratégie ?
 - f. Comment l'analyse est-elle effectuée ? Qui est chargé de fixer les paramètres économiques et budgétaires et qui est responsable des prévisions relatives à la dette ?
 - g. Est-ce que le BGD prend en considération un éventail de stratégies alternatives du point de vue des coûts et des risques avant de finaliser sa stratégie ?
 - h. Est-ce que le BGD examine les caractéristiques de la dette ou de la composition de la dette qui permettraient d'atténuer les principales sources de volatilité du budget ? Etudie-t-il les coûts potentiels de la réalisation de cette composition de la dette ?
 - i. Les risques inhérents aux passifs éventuels sont-ils pris en compte et comment ces risques sont-ils évalués ?
- 2) Est-ce que la Banque Centrale est consultée lors de la formulation de ladite stratégie ? Est-elle compatible avec la mise en œuvre de la politique monétaire de la Banque Centrale ? Est-ce que la stratégie de GD est approuvée par une autorité supérieure de décision politique ? la stratégie est-elle rendue publique ? Si oui, quand a-t-elle été publiée et sous quel format ?

Objectif de l'audit : Déterminer si la stratégie de GD a été mise en œuvre comme prévu

- 1) Est-ce que le BGD a suivi les stratégies telles que prévues dans la stratégie de GD ?
- 2) Est-ce que les stratégies répondent aux conditions existantes ?
- 3) Est-ce que les résultats escomptés sont atteints ?
- 4) Est-ce que des changements ont été apportés à la stratégie de GD ? Quelles sont les bases des changements et sont-ils documentés ?

- 5) À quelle fréquence la stratégie est-elle revue et mise à jour ?
- 6) Est-ce qu'un rapport sur les résultats de la stratégie est préparé et soumis au corps législatif et aux autorités concernées?

4.4 CRITÈRES D'AUDIT EN MATIÈRE DE STRATÉGIE DE GESTION DE LA DETTE

Selon le Principe 13 de la CNUCED, le BGD doit disposer de processus solides pour élaborer une stratégie de développement à moyen terme efficace, comprenant des procédures permettant de revoir périodiquement la stratégie, de surveiller les risques émergents, de contrôler les coûts d'intérêt, de prendre en compte d'autres passifs susceptibles d'avoir une incidence sur la position budgétaire du gouvernement, de suivre les résultats et de rendre compte de manière claire et transparente des résultats de la stratégie. En outre, toute la dette contractée doit être conforme aux objectifs et à la stratégie de gestion de la dette souveraine.

L'outil DPI-3 de DeMPA souligne également l'importance de la stratégie de GD et évalue si le document de stratégie répond à certaines exigences de qualité, si le gouvernement dispose d'un processus décisionnel solide et si les documents sont accessibles au public.

4.5 SOURCES D'ÉLÉMENTS PROBANTS DANS L'AUDIT DE LA STRATÉGIE DE GESTION DE LA DETTE EN MATIÈRE DE GESTION DE DETTE PUBLIQUE

Les ISC doivent obtenir d'éléments probants suffisants permettant de déterminer si les BGD ont mis en place une stratégie formelle de GD et un processus pour sa formulation, sa mise en œuvre et l'établissement de rapports.

Voici quelques documents d'appui qui pourraient être utiles pour l'audit et qui peuvent être obtenus auprès du BGD :

- La stratégie la plus récente de GD ;
- Le processus **adopté** de formulation, d'approbation de la stratégie et la documentation connexe ;
- Les documents fournissant les statistiques et les bases de la stratégie de GD ;
- Les documents justifiant tout changement apporté à la stratégie de GD ;
- Les rapports de suivi de la mise en œuvre de la stratégie de GD ;
- Le(s) rapport(s) sur les résultats de la stratégie de GD.

4.6 ILLUSTRATIONS DES CONSTATATIONS SUR L'AUDIT DE LA STRATÉGIE DE GESTION DE LA DETTE

Dans le cadre programme, les ISC qui ont mené des revues de la stratégie de la GDP dans certains pays ont pu évaluer si les modèles et les estimations utilisés par le gestionnaire étaient exacts pour générer les changements proposés par les organismes de la dette.

Cette section contient quelques constatations liées à la stratégie de GD.

1) Insuffisance de la stratégie de GD

Les ISC ont constaté que dans certains cas où des stratégies d'emprunt ont été établies, elles étaient insuffisantes, c'est-à-dire qu'elles ne respectaient pas les principes /normes ou manquaient tout

simplement de suivi. L'absence de stratégie s'est traduite par des emprunts défavorables, le manque de liquidités entraînant des coûts d'emprunt plus élevés.

2) Absence d'exigence de stratégie de GD dans la législation

Une exigence de la législation relative à l'élaboration d'une stratégie de GD, visant à établir la responsabilité et l'obligation de rendre compte de son élaboration, de sa publication, de son examen et de sa mise à jour périodique, ainsi que des rapports sur les résultats correspondants, pourrait être mise en évidence dans certains cas.

Dans d'autres cas, il n'y avait pas d'exigence de stratégie de GD ; l'absence de cette exigence n'a pas établi la responsabilité et l'obligation de rendre compte de son élaboration, de sa publication, de sa revue et de sa mise à jour périodiques et de l'établissement de rapports sur les résultats correspondants.

D'autre part, des résultats positifs ont également été obtenus lorsque la stratégie d'emprunt a permis de réduire les coûts d'emprunt et de raccourcir le profil des échéances de la dette en raison du respect des obligations avant qu'elles ne soient dues.

CHAPITRE 5: AUDIT DES ACTIVITÉS D'EMPRUNT

Cette section aide les ISC à identifier les éléments et à reconnaître l'importance des opérations d'emprunt dans le cadre de la GDP et à établir un lien entre le sujet et les types d'audit possibles, les critères, les sources d'éléments probants et les exemples de questions et de constatations d'audit.

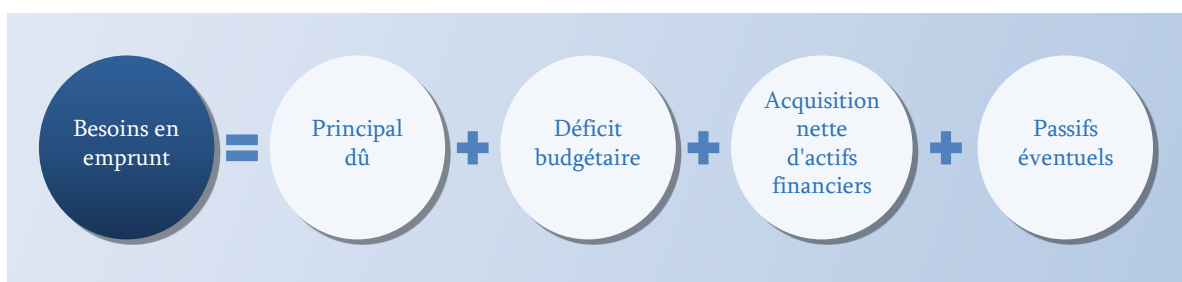
5.1 CYCLE D'EMPRUNT PUBLIC

L'emprunt permet aux gouvernements de combler les écarts entre les recettes et les dépenses budgétaires. Ces écarts peuvent être la conséquence de facteurs internes ou externes. Dans les deux cas, un plan d'emprunt stratégique, bien réfléchi et transparent est nécessaire pour assurer la viabilité des finances publiques.

Le cycle d'emprunt public comprend plusieurs activités spécifiques pouvant être examinées par les ISC, telles que l'estimation des besoins d'emprunt, la préparation d'un plan d'emprunt annuel en phase avec la stratégie de gestion de la dette du pays et l'identification des meilleurs instruments d'emprunt, tels que : des prêts concessionnels et / ou des titres de référence.

La détermination du montant à emprunter fait partie du cycle de planification des activités d'emprunt. Les gestionnaires de la dette publique doivent connaître quatre facteurs principaux pour obtenir une estimation fiable des besoins d'emprunt au cours de la période à venir, disons une année : la dette arrivant à échéance dans un délai d'un an ; une estimation du déficit budgétaire de l'année suivante ; une estimation des imprévus, tels que les défauts de paiement des prêts garantis qui seraient déclenchés l'année suivante ; et une estimation des actifs financiers nets, y compris l'accumulation des soldes de trésorerie, qui seraient acquis dans un délai d'un an, comme le montre la figure 6 .

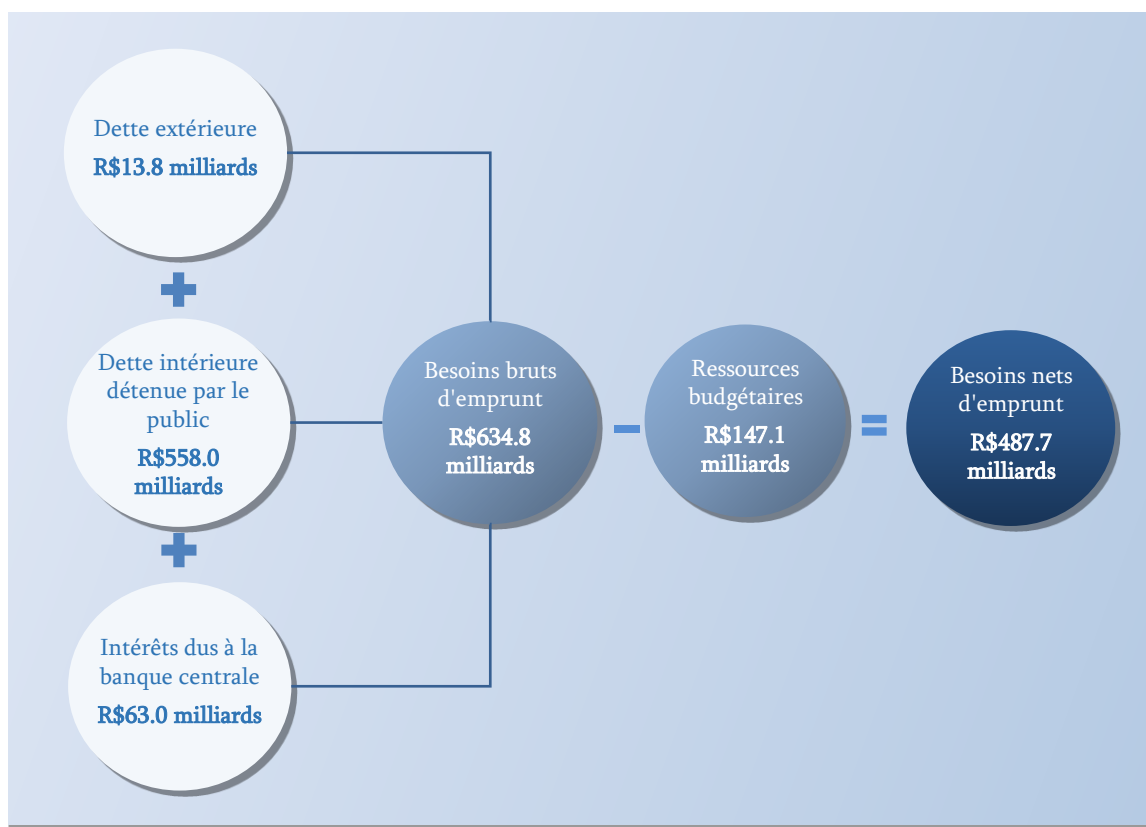
Figure 6. Formule générale pour déterminer les besoins de la dette publique



A partir des quatre facteurs susmentionnés, les gestionnaires de la dette ne connaîtront avec certitude le montant de la dette qui vient à échéance dans un an que si leurs dossiers sont complets et tenus à jour. Les trois autres facteurs, à savoir le déficit budgétaire, les imprévus et l'acquisition d'actifs financiers nets, sont généralement fournis par d'autres organismes. Divers pays du monde entier utilisent différentes versions modifiées de cette approche générale pour fixer le volume des emprunts pour l'année à venir. Par exemple, la méthode normalisée de l'OCDE pour le calcul des besoins d'emprunt bruts stipule qu'il s'agit d'une somme du déficit budgétaire (besoin d'emprunt net) et de la dette arrivant à échéance dans un an (total des remboursements).

La figure 7 montre comment le Trésor national du Brésil détermine ses besoins nets d'emprunt.

Figure 7. La détermination des besoins nets de financement, Trésor national du Brésil



En temps normal, le besoin d'emprunt du gouvernement est largement déterminé par l'ampleur du déficit budgétaire et par le montant de la dette de renouvellement ; d'autres facteurs ont un effet moindre sur les besoins d'emprunt.

Le déficit budgétaire est le montant par lequel les dépenses d'un gouvernement, aussi bien en termes de dépenses récurrentes que d'investissements, dépassent ses revenus sur une période donnée. Le bureau chargé de fournir ces données au BGD doit être l'agence responsable de la préparation et de la gestion du budget de l'Etat.

Les passifs éventuels sont des passifs potentiels qui dépendent d'un événement futur se produisant ou non. (Voir la norme ISSAI 5430 sur les passifs éventuels)²⁰

Les gestionnaires de la dette doivent s'en remettre à d'autres ministères et aux gestionnaires de programmes pour déterminer la probabilité des éventualités qui se réaliseront pendant la période en cours. La plupart des gouvernements ont plusieurs programmes qui produisent d'importants passifs éventuels explicites, tels que les garanties de prêts émises par le gouvernement. Certaines éventualités peuvent compliquer énormément le travail de GDP. Par exemple, le déclenchement d'éventualités associées à des obligations légales (par exemple, des passifs éventuels explicites) peut avoir un impact important sur les emprunts publics. Outre les passifs éventuels explicites, les gouvernements doivent également faire face à des passifs implicites. Les passifs éventuels implicites ne sont liés à aucune obligation légale. Le déclenchement de ces « garanties implicites » est plutôt fondé sur des motifs

²⁰ Cette ISSAI est en cours d'évaluation par rapport au projet 2.9 du Plan de développement stratégique du cadre de l'INTOSAI pour les prises de position professionnelles

politiques et/ou moraux. Parmi les exemples d'événements déclenchant des garanties implicites, on peut citer la défaillance de gouvernements régionaux ou locaux, d'entreprises publiques ou d'entreprises ou de banques privées stratégiquement importantes, et les catastrophes naturelles.

Une fois que le montant total à emprunter est déterminé dans le cadre de la stratégie de GD, un plan d'emprunt annuel doit être élaboré, décrivant la manière dont la stratégie de GD sera mise en œuvre au cours de la période budgétaire à venir. Le plan d'emprunt annuel est un document explicite ou une autorisation légale spéciale permettant au BGD d'emprunter des fonds afin de couvrir les besoins financiers annuels. Certains pays²¹ publient le plan d'emprunt sous la forme d'un document distinct. Toutefois, dans certains cas, un plan d'emprunt annuel approximatif est inclus dans le budget de l'État. Par exemple, en Slovénie, le principal document national dans le domaine de l'emprunt est le programme de financement du budget du gouvernement central de la République de Slovénie, adopté par le gouvernement, qui définit les objectifs stratégiques et opérationnels de l'emprunt pour un exercice donné.

Lorsque l'Etat souverain émet des titres de créance sur le marché national par le biais d'adjudications, le plan d'emprunt doit également inclure le calendrier des adjudications. En outre, une gestion efficace et efficiente de la trésorerie favorise l'élaboration d'un plan d'emprunt plus engagé et plus transparent, et contribue globalement à réduire le coût de la dette. Les prévisions de trésorerie sont normalement une fonction de trésorerie, bien que dans certains pays en voie de développement, les OGD puissent également assumer cette responsabilité. En raison du lien étroit entre les prévisions de trésorerie de l'administration centrale et les GD, il est toutefois essentiel qu'un partage d'informations régulier et fiable ait lieu entre ces deux entités. Il est important de souligner que l'exécution du plan d'emprunt annuel nécessite une observation constante et étroite des conditions du marché. Dans les moments d'adversité intense, les plans d'émission peuvent être ajustés de manière à minimiser la volatilité du marché des obligations d'État, assurant ainsi un équilibre adéquat entre les coûts et les risques.

Il est courant de lier les programmes d'emprunt aux projections fiscales et économiques contenues dans le budget annuel établi par le congrès ou le parlement. L'unité de GD doit participer au processus budgétaire en informant les décideurs du montant qui peut raisonnablement être emprunté en monnaie nationale et étrangère et de la quantité que le marché intérieur peut absorber sans éviction préjudiciable du secteur privé. Il est également courant d'intégrer les points de vue de la banque centrale sur les éventuels effets d'éviction. Une fois que le plan d'emprunt est approuvé et intégré au budget, les gestionnaires de la dette publique programment les emprunts nécessaires sur les marchés étrangers et nationaux, ventilés en montants, échéances, devises, structure des taux d'intérêt, créanciers et marchés potentiels.

La plupart des gouvernements peuvent emprunter de l'argent sur les marchés nationaux et internationaux. Les marchés de capitaux locaux sont importants pour obtenir des sources de financement stables en monnaie nationale et aident les gouvernements à faire correspondre leurs dettes aux recettes publiques. La meilleure pratique recommandée sur ce marché consiste à concentrer les emprunts publics dans un ensemble réduit de titres de créance de référence liquides qui contribuent au développement des marchés intérieurs, renforcent leur capacité d'intermédiation financière et permettent la création d'un éventail plus large d'actifs de gestion des risques, comme un marché à terme, facilitant ainsi une meilleure gestion des risques pour tous.

Lorsqu'ils émettent des titres de créance sur le marché national, les États souverains ont généralement recours à des adjudications concurrentielles permettant de déterminer le prix ou le rendement des bons du Trésor et/ou des obligations qui sont émis, ainsi que le montant total de chaque émission. Pour obtenir le taux d'intérêt le plus bas possible sur ces instruments de dette (c'est-à-dire le prix le plus

²¹Brésil, Mexique, Bosnie et Herzégovine

élevé), le souverain doit publier un calendrier des adjudications bien à l'avance, en précisant le type d'instruments de dette à émettre et les dates prévues pour chaque émission, une bonne pratique conforme aux principes de transparence.

Les termes et conditions des instruments de dette émis par le souverain des marchés intérieurs sont courts et simples, puisqu'ils ne comprennent que les conditions financières pertinentes pour les acheteurs (investisseurs) - taux d'intérêt à payer, les échéances de remboursement des intérêts, les échéances de remboursement de l'instrument par le souverain, et le processus applicable à ces paiements. Le BGD doit tenir un registre de tous les détenteurs de titres de créance et suivre toutes les ventes de ces titres sur le marché secondaire.

Il est important, lors du développement des marchés nationaux de la dette, de suivre non seulement les investisseurs institutionnels mais aussi de capter l'épargne des particuliers à travers des informations simples et des conditions financières attrayantes.

Bien que les ventes aux enchères constituent la technique de fixation des prix et de vente la plus courante utilisée par les gouvernements, il existe d'autres options, telles que la souscription et la syndication ou les meilleurs efforts de placement accéléré.

Dans de nombreux pays en voie de développement, le gouvernement emprunte principalement auprès de prêteurs multilatéraux et bilatéraux externes. Les pays à faible revenu sont éligibles à l'aide publique au développement (APD), qui est un fonds multilatéral prêté à des taux concessionnels et assorti d'échéances plus longues. En revanche, certains pays à revenu moyen et la plupart des pays à revenu élevé vendent des titres de créance négociables à des taux d'intérêt basés sur le marché. Le tableau ci-dessous illustre les principales activités pouvant être examinées dans les deux types d'emprunts.

Les principales activités d'emprunt sont différentes pour les titres de créance et les prêts

I - Titres de créance	II - Emprunts
<ul style="list-style-type: none">• Définir la structure de la dette : structure des échéances des emprunts obligataires et des clauses de rachat• Préparer la déclaration officielle• En cas d'émission d'emprunts obligataires internationale, demander une notation de crédit des obligations• Choisir les méthodes de vente : offres concurrentielles ou ventes négociées• Effectuer des ventes de titres• Effectuer les procédures de clôture d'après-vente• Rapports sur l'émission de titres de créance.	<ul style="list-style-type: none">• Planifier les projets d'investissement du pays• Identifier les projets / programmes• Déterminer la portée du projet/ programme• Préparer l'évaluation du projet/ programme• Négocier le prêt• Obtenir l'approbation des conditions du contrat de prêt• Signer les documents de prêt• Gérer les décaissements concernant le prêt• Clôture du prêt• Rapport sur les activités de passation de marchés.

Source : divers

D'un point de vue juridique, la situation est plus compliquée lorsque l'Etat souverain emprunte des fonds auprès de créanciers/investisseurs étrangers, soit au moyen de contrats de prêt, ou en émettant des titres de créance sur les marchés étrangers. Dans ce cas, l'Etat souverain est traité comme n'importe quel autre emprunteur, et les prêteurs exigent d'avoir des garanties que l'Etat souverain remboursera les fonds empruntés conformément au contrat de prêt. Puisque la plupart de ces prêts ne sont pas garantis (dette non garantie), la seule protection que les prêteurs peuvent obtenir est la création de garanties dans le contrat de prêt. Généralement, un contrat de prêt étranger contient ses conditions financières, l'utilisation des ressources de financement, les conditions préalables, les déclarations et les garanties, les engagements, les cas de défaut de paiement, la loi applicable et les clauses de juridiction.

Les conditions financières stipulent le montant et la devise du prêt ; le processus de décaissement ; le taux d'intérêt et les versements à effectuer par l'emprunteur ; le processus de remboursement du prêt (à effectuer par versements pendant la durée du prêt ou en une seule fois à la date d'échéance du prêt) ; les conditions de remboursement ; les comptes à utiliser, etc. La destination des fonds doit être indiquée dans le contrat de prêt, en déclarant que les fonds du prêt doivent être utilisés dans un but précis comme prévu dans le contrat de prêt.

Certains créanciers peuvent imposer des accords de non-divulcation. Il serait utile pour l'audit d'évaluer si un tel accord est conforme aux lois nationales et, si tel n'est pas le cas, il leur revient de décider si une nouvelle loi ou un nouveau règlement est nécessaire pour fixer les paramètres permettant de déterminer si de tels accords contractuels sont autorisés par la loi.

Les prêts des créanciers étrangers sont généralement régis par la loi étrangère applicable ; les prêts des créanciers bilatéraux, par la loi de l'institution prêteuse ; et les émissions de titres à revenu fixe, par la loi du pays où les obligations ont été émises.

La détermination des besoins d'emprunt est une fonction complexe qui nécessite une quantité importante d'informations et une coordination entre les agences gouvernementales. Les gouvernements qui ont la capacité d'estimer correctement éviteront le sur-emprunt, qui est coûteux et peuvent entraîner une détérioration de la situation budgétaire du gouvernement. Les gouvernements peuvent également éviter le sous-emprunt, qui peut les obliger à modifier leur budget, à créer une crise de liquidité ou à déclencher un défaut de paiement de la dette. L'audit des besoins d'emprunt peut donc déboucher sur des conclusions et des recommandations utiles visant à améliorer les efforts de coordination entre les agences, à minimiser les emprunts, à renforcer l'exécution du budget, à estimer les pertes éventuelles et à accroître le rendement des investissements financiers.

Le plan d'emprunt annuel, ainsi que la stratégie de gestion de la dette et les autres documents pertinents, doivent constituer un ensemble simple et clair de documents/outils qui favorisent une meilleure coordination et communication avec les autres institutions publiques et les autres instances décisionnaires dans un pays, et permettent également aux créanciers ou aux investisseurs et au public de se familiariser plus facilement avec les objectifs et les politiques de GD du gouvernement.

Les activités d'emprunt sont soumises à des risques opérationnels importants qui peuvent empêcher le gouvernement d'atteindre les coûts d'emprunt les plus bas au fil du temps, même en tenant dûment compte du risque. Par exemple, de nombreux pays en voie de développement qui obtiennent des prêts concessionnels pour financer des projets doivent également payer des commissions d'engagement importantes et récurrentes sur les soldes de prêts non utilisés. Dans certains cas, des activités d'emprunt inefficaces peuvent constituer un frein important au développement économique lorsqu'elles entraînent des retards importants et récurrents et l'annulation de projets d'investissement stratégiques.

5.2 AUDIT DES OPÉRATIONS D'EMPRUNT DANS LA GESTION DE LA DETTE PUBLIQUE

Après avoir obtenu des preuves suffisantes permettant de déterminer si le BGD dispose d'informations complètes et fiables sur la dette arrivant à échéance, telles qu'un calendrier complet et actualisé d'amortissement de la dette concernant tous les prêts et titres de créance, l'ISC devra également évaluer la capacité du gouvernement à produire les chiffres budgétaires sur les recettes et les dépenses et à les communiquer rapidement aux gestionnaires de la dette.

Afin de pouvoir prévoir les besoins d'emprunt causés par un déclenchement de passifs éventuels, les ISC peuvent inclure dans leur plan de contrôle un ensemble de procédures permettant de déterminer la manière dont les responsables gouvernementaux évaluent la probabilité de ces événements déclencheurs et les effets financiers qu'ils auraient. Certains pays ont inclus ces éventualités dans le processus de planification budgétaire. En plus des éventualités explicites, les ISC doivent se renseigner sur les passifs éventuels implicites, qui ne sont liés à aucune obligation légale.

L'audit des activités d'emprunt consiste à évaluer si le gouvernement a un plan d'emprunt documenté, aligné sur les buts, les objectifs et la stratégie de la dette publique, et si le gouvernement souverain a adopté les meilleures pratiques et procédures.

5.2.1 Audit de conformité des activités d'emprunt

La planification des procédures d'audit pour un audit des besoins d'emprunt implique la conception de procédures permettant de répondre aux risques identifiés de non-conformité aux lois et règlements régissant la dette publique.

Les objectifs d'audit suivants peuvent être pris en compte dans un audit de conformité :

- Déterminer si le plan d'emprunt a été élaboré conformément aux exigences légales (par exemple en incluant le plan d'emprunt en annexe de la loi budgétaire) ;
- Déterminer si les emprunts contractés pour des projets ont suivi le processus prescrit de développement et de financement des projets ;
- Déterminer si les émissions de titres d'État respectent l'autorité / limite établie.

5.2.2 Audit de performance des activités d'emprunt

L'ISC doit s'intéresser à la question de savoir si les activités d'emprunt sont conformes aux principes d'économie, d'efficacité et d'efficacités, et si elles contribuent à des pratiques d'emprunt prudentes. Le rôle de l'ISC serait d'évaluer la performance des activités d'emprunt du gouvernement, y compris les parties de la planification et de l'exécution du cycle d'emprunt public.

Les objectifs d'audit suivants peuvent être inclus dans le plan :

- Déterminer si les emprunts réels du gouvernement ont été basés sur un processus d'estimation solide des besoins d'emprunt ;
- Déterminer s'il y a eu des estimations fiables des imprévus ;
- Déterminer si le principe d'économie (minimisation du coût et du risque) a été pris en compte lors de l'emprunt.

5.3 QUESTIONS D'AUDIT REPRÉSENTATIVES SUR LES OPÉRATIONS D'EMPRUNT CONCERNANT LA GESTION DE LA DETTE PUBLIQUE

Objectif de l'audit : Déterminer si les emprunts réels du gouvernement étaient fondés sur un processus d'évaluation solide des besoins d'emprunt

- 1) Comment le gouvernement détermine-t-il un besoin d'emprunt annuel ?
- 2) Le BGD participe-t-il au processus budgétaire du gouvernement ?
- 3) Le gouvernement respecte-t-il les repères stratégiques, le cas échéant ?
- 4) Qui est responsable de la coordination de la gestion de la dette et de la trésorerie ? Existe-t-il un accord formel définissant les rôles et les responsabilités de chaque partie ?
- 5) Le gouvernement a-t-il un plan d'emprunt documenté ? Si oui,
 - a. Comporte-t-il des dates indicatives de chaque emprunt ainsi que les méthodes et les sources de chaque emprunt ?
 - b. Le plan est-il aligné sur la stratégie du gouvernement en matière de dette, si celui-ci a élaboré une stratégie ?
 - c. Le plan d'emprunt est-il coordonné avec l'autorité monétaire (Banque Centrale) ?
 - d. Le plan d'emprunt est-il mis en œuvre de manière régulière et prévisible ? Les responsables de la GD produisent-ils un rapport sur la mise en œuvre des plans d'emprunt ? Y a-t-il des avis publics qui expliquent les changements apportés au plan d'emprunt ?
- 6) Le BGD dispose-t-il de dossiers complets et à jour concernant la dette qui deviendra exigible dans la période à venir ?
- 7) Les éventualités implicites sont-elles incluses dans l'estimation ? Si tel n'est pas le cas, pourquoi et quels pourraient en être les risques ?
- 8) Quand est-ce que le gouvernement annonce-t-il le plan d'emprunt intérieur et quelles sont les informations fournies ? À quelle fréquence cette information est-elle mise à jour au cours de l'exercice budgétaire ?
- 9) Qui est responsable de la prévision des flux de trésorerie du gouvernement ?
- 10) À quelle fréquence les prévisions sont-elles établies ?
- 11) Quel est le degré de précision des prévisions ? Si les prévisions ont été matériellement inexactes au fil des ans, quelles en ont été les raisons et quelles mesures ont été prises afin d'améliorer le système de prévision ?

Objectif de l'audit : Déterminer si le principe d'économie a été pris en compte lors de l'emprunt

- 1) Quel est le processus de négociation et de conclusion de nouveaux prêts ? Quelle est l'entité responsable de la gestion de ce processus ?

- 2) Le BGD choisit-il la meilleure source de financement en équilibrant les coûts et les risques ?
- 3) Comment les termes et conditions de chaque prêt sont-ils fixés et quelle est la marge de manœuvre pour négocier ces termes et conditions ?
- 4) Existe-t-il des lignes directrices et des limites concernant les emprunts extérieurs non concessionnels ?
- 5) Quelle est la base utilisée par les responsables de la GD pour choisir les sources de financement : sources multilatérales, bilatérales et commerciales ?
- 6) Les prêts non concessionnels sont-ils contractés même si le gouvernement aurait pu être éligible à un financement concessionnel ? Si oui, quelles en sont les raisons ?
- 7) Quels sont les instruments de dette vendus sur les marchés intérieurs et quelles sont les techniques utilisées pour émettre chaque instrument ?

5.4 CRITÈRES DE VÉRIFICATION CONCERNANT L'AUDIT DES OPÉRATIONS D'EMPRUNT

L'outil DeMPA évalue les activités d'emprunt et de financement connexes par trois indicateurs de performance.

Le DPI-8 et le DPI-9 traitent respectivement des activités d'emprunt intérieur et extérieur. En ce qui concerne les emprunts intérieurs, il est important de vérifier ce qui suit :

- La mesure dans laquelle les mécanismes basés sur le marché sont utilisés pour émettre la dette ;
- La préparation d'un plan annuel pour le montant total des emprunts sur le marché intérieur, répartis entre les marchés de gros et le marché de détail ;
- La publication d'un calendrier d'emprunt pour les titres de gros ;
- La disponibilité et la qualité des procédures documentées pour les emprunts sur le marché intérieur et les interactions avec les acteurs du marché.

Pour évaluer les activités d'emprunt extérieur (DPI-9), les dimensions suivantes doivent être examinées :

- L'évaluation documentée des modalités et conditions d'emprunt les plus avantageuses ou les plus rentables (prêteur ou source de fonds, devise, taux d'intérêt et échéance) et du plan d'emprunt ;
- La disponibilité et la qualité des procédures documentées pour les emprunts extérieurs ; et
- La disponibilité et degré d'implication des conseillers juridiques avant la signature du contrat de prêt.

En outre, l'importance d'une bonne gestion de la trésorerie dans l'élaboration du plan d'emprunt est soulignée par le DPI-11. La prévision des flux de trésorerie et la gestion des soldes de trésorerie sont évaluées selon les deux dimensions suivantes :

- L'efficacité des prévisions du niveau global des soldes de trésorerie des comptes bancaires du gouvernement ;
- La décision sur un solde de trésorerie adéquat (réserve de liquidités) et l'efficacité de la gestion de ce solde de trésorerie (y compris l'intégration à tout programme d'emprunt de la dette intérieure, si nécessaire).

Principe 14 de la CNUCED - Éviter les cas de surendettement des États : « Les gouvernements ont la responsabilité de peser les coûts et les avantages lorsqu'ils sollicitent des prêts souverains. Ils doivent demander un prêt souverain s'il permet des investissements publics ou privés supplémentaires, avec un rendement social potentiel au moins égal au taux d'intérêt probable ». En outre, « le fait d'emprunter pour couvrir uniquement d'importants déficits budgétaires chroniques peut à terme éroder la solvabilité du pays débiteur, compromettre sa capacité à obtenir des prêts à des conditions favorables à l'avenir et imposer effectivement une taxe aux générations futures. Emprunter à cette fin, lorsqu'il n'est pas justifié par une urgence nationale, pourrait donc être incompatible avec les principes d'économie durable. »

5.5 SOURCES D'ÉLEMENTS PROBANTS LORS DE LA VÉRIFICATION DES OPÉRATIONS D'EMPRUNT CONCERNANT LA GESTION DE LA DETTE PUBLIQUE

L'ISC doit obtenir des preuves suffisantes afin de déterminer si les unités de GD disposent d'informations complètes et fiables sur les dettes dues. Un exemple serait un calendrier actualisé d'amortissement de la dette pour tous les prêts et titres de créance.

L'ISC peut également évaluer la capacité du gouvernement à produire et communiquer rapidement aux gestionnaires de la dette les chiffres du budget, les recettes et les dépenses.

De plus, elle évaluera la fiabilité de l'estimation du montant des passifs éventuels qui seront déclenchés pendant la période en cours. Dans leur plan d'audit, il est nécessaire d'inclure un ensemble de procédures d'audit pour examiner la gestion des passifs éventuels explicites, c'est-à-dire les obligations légales basées sur un contrat (par exemple, une garantie émise pour un projet spécifique) ou une loi particulière (par exemple, un système d'assurance des dépôts). Comme il s'agit d'une obligation légale, le gouvernement n'a d'autre choix que d'effectuer le paiement après la survenance de l'événement déclenchant le passif éventuel.

L'ISC peut utiliser les sources suivantes pour recueillir des preuves ou comprendre les opérations d'emprunt :

- 1) Concernant les Opérations de la Dette Intérieure
 - a. Un mémorandum ou note d'information pour chaque instrument
 - b. Des Modalités de fonctionnement pour les investisseurs ou les participants au marché primaire
 - c. Un Plan annuel d'emprunt
 - d. Le programme d'émission de bons et d'obligations du Trésor par l'entité principale de gestion, l'entité de gestion responsable des emprunts de gros sur le marché intérieur ou la Banque Centrale
- 2) Pour les opérations qui concernent la dette extérieure
 - a. Des procédures documentées concernant les emprunts extérieurs
 - b. La plus récente analyse des conditions les plus avantageux et les plus rentables
 - c. Une documentation de la participation des conseillers juridiques (par exemple, recommandations sur les modifications des clauses soumises à différents stades du processus de négociation)

5.6 ILLUSTRATIONS DES RÉSULTATS D'AUDIT SUR LES OPÉRATIONS D'EMPRUNT

Pour les ISC qui se sont concentrés sur les besoins d'emprunt des pays dans le cadre du programme ALBF, l'audit a porté principalement sur l'efficacité des opérations du BGD ainsi que sur le respect des conditions des accords de prêt par le prêteur/l'emprunteur et sur la recherche de l'approbation nécessaire pour les prêts souverains.

Les résultats des audits ont été mitigés et difficiles à généraliser. Les audits ont donné lieu à des observations positives et à des observations négatives concernant l'autorité sur les besoins d'emprunt.

1) Nécessité d'obtenir l'autorisation du Parlement pour les emprunts d'urgence

Lorsque le cadre juridique n'est pas complet et que les dispositions institutionnelles ne sont pas solides, c'est-à-dire les stratégies d'emprunt, les plans d'emprunt et les manuels de procédures opérationnelles, la nécessité de recourir à des emprunts d'urgence crée un vide en termes de pouvoir sous la forme de résolution nécessaire de la part des membres du parlement.

D'autre part, lorsque des stratégies et des plans d'emprunt sont en place, ainsi que de bons arrangements institutionnels, les ISC ont trouvé le processus d'emprunt à l'étranger très efficace, et les pactes établis dans le cadre des négociations ont été respectés et beaucoup plus faciles à contrôler.

CHAPITRE 6 : AUDIT DES ACTIVITÉS DU SERVICE DE LA DETTE PUBLIQUE

Cette section aide les ISC à identifier les éléments des activités du service de la dette dans la GDP, à reconnaître leur importance et à relier le sujet aux types d'audit pertinents, aux critères, aux sources de preuves et aux questions et constatations de l'échantillon.

6.1 QUELLES SONT LES ACTIVITÉS DU SERVICE DE LA DETTE PUBLIQUE ?

Les activités du service de la dette publique sont toutes les opérations financières liées au remboursement du principal et au paiement des intérêts, des commissions, des commissions d'engagement, des frais de service et autres frais et, éventuellement, des intérêts de retard. Le service de la dette peut prendre la forme de paiements en espèces, de la création d'un arriéré, d'un rééchelonnement des paiements du principal, d'un remboursement anticipé partiel ou complet du principal, d'une remise de dette ou d'un échange de dettes.

Le service de la dette ou le processus de paiement nécessite la participation active de plusieurs entités, à savoir les BGD, les créanciers, le ministère des finances (unités du budget et du trésor), et la Banque Centrale, en tant qu'agent fiscal responsable des réserves de change et de la politique monétaire du pays.

Dans le cadre de la gestion des finances publiques, la mise en place d'un Système Intégré de Gestion de l'information Financière (SIGIF) permet l'automatisation de la procédure de paiement du service de la dette. Ce concept moderne minimise les risques et facilite la production de calendriers précis de service de la dette, la génération des ordres de paiement, l'exécution du budget lié à la dette et le transfert des fonds de service sans retard.

La réorganisation ou la restructuration de la dette implique généralement un allègement pour le débiteur des modalités et conditions initiales des obligations de la dette. La réorganisation ou la restructuration de la dette peut prendre la forme d'un rééchelonnement, d'une remise de dette et d'une conversion de dettes.

Payer à temps les montants corrects spécifiés dans les accords de la dette publique est le principal objectif des activités de service de la dette. Il est important que les gestionnaires de la dette adoptent des pratiques saines en matière de service de la dette, car les pays qui paient toujours à temps sont susceptibles d'avoir un statut de crédit plus élevé et des coûts d'emprunt plus faibles.

Un élément essentiel d'une opération de service de la dette efficace est une base de données de la dette sûre, à jour et complète. Cet outil est essentiel pour effectuer des analyses de risque, comme la détection de paiements importants au titre du service de la dette dans un avenir proche, quelle que soit l'échéance initiale des instruments de la dette.

Une base de données complète et actualisée sur la dette est nécessaire pour produire des calendriers précis de service de la dette. Des gestionnaires de la dette prudents produiraient des estimations prudentes des emprunts futurs possibles et intégreraient dans leurs futurs calendriers d'endettement les conditions macroéconomiques du pays, les perspectives de la balance des paiements et la situation budgétaire du gouvernement.

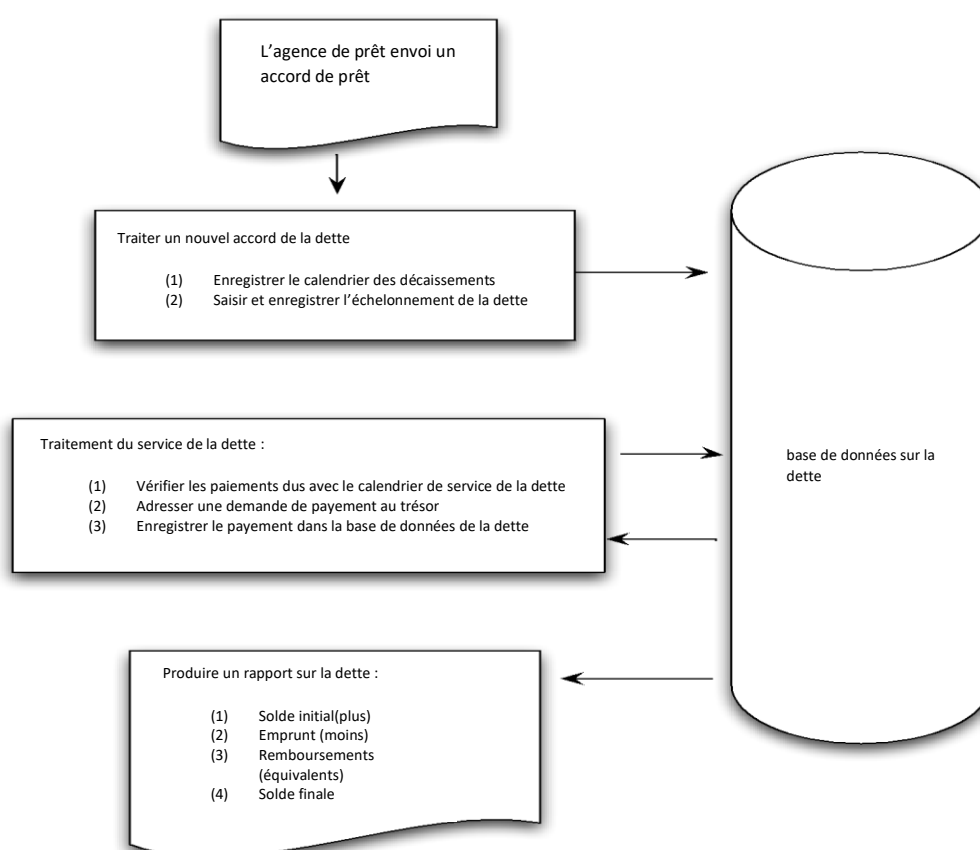
L'intégration entre les systèmes d'information sur la dette et les autres composantes de l'administration publique (comptabilité, trésorerie et budget) est importante pour exécuter automatiquement les opérations de service de la dette.

6.2 AUDIT DES ACTIVITES DU SERVICE DE LA DETTE DANS LA GESTION DE LA DETTE PUBLIQUE

L'audit des activités de service de la dette serait axé sur l'examen de la question de savoir si les paiements ont été effectués à temps et pour les montants corrects et si les transactions correspondantes ont été enregistrées de manière exacte et complète.

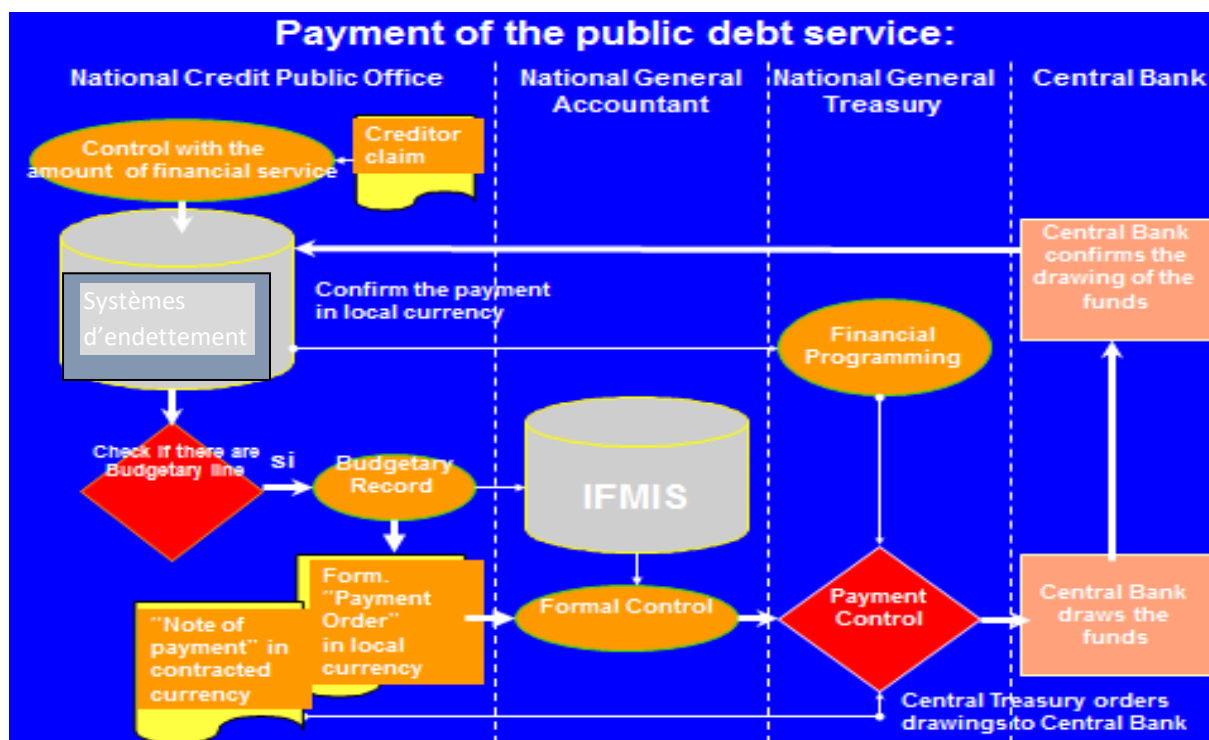
Pour que les activités du service de la dette soient efficaces, les gestionnaires de la dette doivent adopter des pratiques saines et une base de données de la dette sûre, actualisée et complète, si possible, intégrée aux autres composantes de l'administration publique. Pour évaluer l'efficacité, l'efficacité et l'économie des activités du service de la dette, les ISC peuvent utiliser des organigrammes qui représentent visuellement l'échange de documents et de communications importants dans les opérations de la dette, comme le montre la *Figure 8*. Les ISC peuvent également se concentrer sur l'adéquation du processus de projections de trésorerie dans la mesure où il est pris en compte dans la formulation du budget fiscal et sur l'échange d'informations entre les différentes parties prenantes.

Figure 8. Activité de service de la dette de l'organigramme



La *Figure 9* montre comment les fonctions ci-dessus peuvent être réparties entre différents départements.

Figure 9. Répartition des fonctions concernant les paiements du service de la dette



- Déterminer si le processus de service de la dette, le budget et les calendriers ont été respectés conformément aux lois, règles et accords pertinents ;
- Déterminer si les remboursements ont été effectués au créancier conformément à l'accord de prêt.

L'audit de performance doit se concentrer sur l'efficacité, l'efficacé et l'économie de l'exécution des activités de service de la dette. Les ISC peuvent examiner l'exactitude des prévisions du service de la dette incluses dans le budget budgétaire et leur impact sur le coût du service de la dette ; les activités de gestion de la trésorerie et les coûts de détention de la trésorerie qui y sont liés ; si les procédures établies relatives aux activités du service de la dette sont conformes aux meilleures pratiques ; et si la gestion des connaissances entre les principales parties prenantes favorise un service de la dette efficace, efficace et économique.

Voici les objectifs possibles d'un audit de performance des activités de service de la dette :

- Vérifier l'exactitude des prévisions des flux de trésorerie du gouvernement et leur impact sur le coût du service de la dette ;
- Déterminer la rationalité de la fixation du calendrier de remboursement par rapport au calendrier d'entrée des principales sources de recettes publiques ;
- Déterminer l'adéquation et l'efficacité de la coordination et de la consultation entre les organismes compétents en ce qui concerne les activités de service de la dette ;
- Vérifier la capacité actuelle de prévision et de projection des flux de trésorerie en ce qui concerne la gestion du compte consolidé de l'État, du compte de l'administration centrale et des comptes en devises étrangères ;
- Déterminer si toutes les informations pertinentes sur les prêts en cours de réaménagement de la dette ont été validées et mises à jour dans le SIGDP ;

- Examiner si les informations sur la dette fournies par le BGD concernant la restructuration de la dette sont complètes et appropriées.

6.3 QUESTIONS D'AUDIT REPRÉSENTATIVES SUR LES ACTIVITÉS DE SERVICE DE LA DETTE PUBLIQUE

Objectif de l'audit : Vérifier si la base de données sur la dette publique est complète et exacte, de manière à fournir des informations financières fiables sur le service de la dette

- 1) Toutes les informations relatives au service de la dette, telles qu'elles figurent dans le contrat de prêt, sont-elles correctement saisies dans le système de GD ?
- 2) Les dates figurant dans le calendrier de la dette publique du système de GD sont-elles en accord avec les dates prévues dans les accords de prêt ?
- 3) Les projections d'intérêts sont-elles mises à jour dans le système en fonction des dernières informations sur les décaissements ?
- 4) Est-ce que le personnel de GD rapproche les écarts entre le calendrier de la dette publique et les données relatives à la dette publique du pays disponibles sur les sites web de la Banque Mondiale, du FMI et d'autres créanciers ?

Objectif de l'audit : Déterminer si le processus, le budget et les calendriers du service de la dette ont été respectés conformément aux lois, règlements et accords pertinents

- 1) Existe-t-il un registre de toute la correspondance reçue au BGD concernant les paiements prévus ?
- 2) Tous les relevés de facturation sont-ils reçus avant la date d'échéance ?
- 3) Un paiement est-il effectué en l'absence d'un relevé de facturation ?
- 4) Les relevés de facturation sont-ils comparés à l'échéancier de la dette du BGD ? Combien d'écarts ont été détectés ?
- 5) Tous les paiements en attente ont-ils été apurés dans les délais appropriés ?
- 6) Les paiements du service de la dette sont-ils effectués conformément aux procédures ?
- 7) Y a-t-il des paiements du service de la dette qui n'ont pas été effectués dans le budget ?
- 8) Existe-t-il au département du budget un document qui enregistre les dépenses réelles liées au service de la dette ? Les différences dans les dépenses réelles doivent-elles être rapprochées ?
- 9) Y a-t-il des différences entre les montants d'intérêts prévus au budget et les montants d'intérêts effectivement payés par le BGD ? Ces différences ont-elles fait l'objet de rapprochement ?

- 10) Les relevés de facturation sont-ils rapprochés des paiements effectifs du service de la dette effectués ? Combien d'écarts ont été détectés ?
- 11) Y a-t-il des différences entre les ordres de paiement enregistrés au Ministère des Finances/au Trésor et les paiements effectués (« avis de débit ») par les agents fiscaux (Banque Centrale/ banques mandataires) ?
- 12) Le personnel du BGD identifie-t-il les raisons des sous-paiements ou des sur-paiements signalés par les créanciers ?
- 13) Existe-t-il des remboursements anticipés du service de la dette ? L'échéancier du service de la dette a-t-il été modifié pour inclure les remboursements anticipés ?
- 14) Y a-t-il des paiements prévus auxquels il n'a pas été donné suite ?
- 15) Tous les paiements en retard sont-ils pris en compte ? Un paiement en retard a-t-il déjà été effectué ?
- 16) Quel est le statut ou la classification des montants en attente qui ne seront pas payés ou sont en retard de paiement ? Existe-t-il des annulations ou des rééchelonnements de dettes ?

Objectif de l'audit : Vérifier l'exactitude des prévisions des flux de trésorerie du gouvernement et leur incidence sur le coût du service de la dette

- 1) Quels sont les bureaux impliqués dans la prévision des flux de trésorerie ?
- 2) Quel(s) bureau(x) prépare(nt) les prévisions de trésorerie et quelle est la fréquence de cette préparation ?
- 3) Quelles sont les informations prises en compte dans les prévisions de trésorerie et d'où proviennent-elles ?
- 4) Réalise-t-on une prévision de trésorerie et une réunion avant les adjudications de titres d'État ?
- 5) Existe-t-il une analyse de l'écart entre le flux de trésorerie réel et le flux de trésorerie prévu et de son effet sur le niveau des emprunts et des coûts connexes ?

Objectif de l'audit : Déterminer si toutes les informations pertinentes sur les prêts en cours de réaménagement de la dette ont été validées et mises à jour dans le SIDGP.

- 1) Les nouveaux accords sur la dette sont-ils confirmés avec les créanciers ?
- 2) Chaque prêt rééchelonné est-il clairement identifié comme un rééchelonnement, par exemple, avec un nom d'extension tel que « Club de Paris1 », « Club de Paris2 », « PPTE- HIPC » ?
- 3) Les éléments de données de chaque tranche de prêt sont-ils modifiés conformément à l'accord de rééchelonnement de la dette ?
- 4) Le personnel de la GD certifie-t-il que les tableaux d'amortissement des prêts intègrent les conditions de chaque accord de rééchelonnement de la dette ?

- 5) Le nouveau taux d'intérêt est-il correct afin que les gestionnaires de la dette puissent obtenir le montant exact des intérêts à rééchelonner ?
- 6) Les conditions négociées dans le document du Club de Paris sont-elles incorporées dans le SIGDP ?

6.4 CRITÈRES D'AUDIT CONCERNANT LES ACTIVITÉS DU SERVICE DE LA DETTE

Les principaux principes de la DeMPA qui peuvent être utilisés pour établir des critères lors de l'audit des activités de service de la dette sont inclus dans DPI-11 et DPI 12.

Comme indiqué, le service de la dette comprend les procédures et les activités liées au paiement du capital et des intérêts de la dette, en tenant compte d'une éventuelle réorganisation ou restructuration de la dette. Les principes établissent une ligne directrice sur la manière d'organiser les activités du service de la dette.

Le DPI-12 couvre l'administration de la dette et la sécurité des données, y compris la disponibilité et la qualité des procédures documentées pour le traitement des paiements liés à la dette. La pratique recommandée exige que toutes les notifications de paiement soient vérifiées dans les registres internes avant que les paiements ne soient effectués ; que les instructions de paiement soient soumises à un processus d'autorisation par deux personnes au minimum, et que tous les paiements soient effectués à la date d'échéance.

Un autre principe, le DPI 6 sur la coordination avec la politique budgétaire, ne traite pas directement des activités de service de la dette mais affecte la capacité du gouvernement à assurer le service de la dette de manière efficace. Il souligne l'importance de prévisions fiables et opportunes du service de la dette du gouvernement central.

Contrairement au DeMPA, les Principes de la CNUCED ne couvrent pas les activités de service de la dette, mais comprennent deux recommandations sur la restructuration de la dette, une sur la responsabilité des prêteurs et l'autre sur la responsabilité des emprunteurs souverains.

Concernant la responsabilité des prêteurs, « Dans les cas où un souverain est manifestement incapable d'assurer le service de sa dette, tous les prêteurs ont le devoir de faire montre de bonne foi et d'esprit de coopération afin de parvenir à un réaménagement consensuel de ces obligations. Les créanciers doivent chercher une solution rapide et ordonnée au problème. »

Sur la responsabilité des emprunteurs souverains, « si une restructuration des obligations de la dette souveraine devient inévitable, elle doit être entreprise de façon rapide, efficace et équitable. »

6.5 SOURCES D'ÉLÉMENTS PROBANTS DANS L'AUDIT DES ACTIVITÉS DU SERVICE DE LA DETTE CONCERNANT LA GESTION DE LA DETTE PUBLIQUE

L'ISC doit obtenir des preuves suffisantes permettant de déterminer si les BGD disposent d'informations complètes et fiables sur les dettes dues. Un calendrier actualisé d'amortissement de la dette concernant tous les prêts et titres de créance serait un exemple.

L'ISC peut utiliser les sources suivantes afin de recueillir des preuves ou de comprendre les activités du service de la dette :

- 1) Un Manuel de procédures relatif au traitement des paiements et créances liés à la dette, à l'enregistrement et à la validation des données relatives à la dette, ainsi qu'au stockage des accords et des dossiers de l'administration de la dette ;
- 2) Documents sur le stockage physique des originaux, des copies signées des accords de prêt et des accords dérivés dans un lieu sûr, du scannage et de la maintenance de ces accords sous forme électronique au moins dans un lieu sûr, sinon deux ;
- 3) Documents sur les procédures de validation des notifications de paiement ;
- 4) Des preuves d'une confirmation indépendante de toutes les données auprès des créanciers extérieurs et des principaux investisseurs nationaux ;
- 5) Des Preuve d'une procédure d'autorisation impliquant deux individus.

6.6 ILLUSTRATIONS DES CONSTATATIONS DE L'AUDIT SUR LES ACTIVITÉS DU SERVICE DE LA DETTE

Les constatations faites par les ISC peuvent être classées en trois catégories principales, à savoir : (1) les projections du service de la dette et les ordres de paiement ; (2) les obligations impayées de l'État ou des collectivités locales ; et (3) la mauvaise gestion de la trésorerie.

1) Les projections du service de la dette et les ordres de paiement

Les ISC ont constaté que le manque de bons dossiers et de mise à jour des variables nécessaires entraîne des écarts entre le calendrier de paiement et l'ordre de paiement. Dans un autre cas, les remboursements de la dette n'ont pas été inclus dans le budget fiscal, d'où un manque de liquidités et d'emprunts à court terme pour couvrir la dette à long terme.

2) Les obligations impayées de la part de l'État ou des collectivités locales

Les ISC ont observé que l'enregistrement et le suivi incorrects des engagements des administrations publiques causent des problèmes (arriérés) dus au non-paiement des obligations des collectivités locales. Les dispositions de la loi du pays concerné exigent que le gouvernement de l'État déduise les paiements d'intérêts des subventions aux collectivités locales, car la dette de l'État a augmenté au fil des ans.

3) La mauvaise gestion de la trésorerie

Les ISC ont constaté que l'inexistence d'un fonds d'amortissement destiné à financer les paiements de la dette à l'échéance a entraîné des emprunts pour financer les paiements de la dette. Le fonds d'amortissement était censé financer la dette actuelle à partir des recettes et des impôts perçus pendant la période et a exposé le pays à des risques de défaillance.

CHAPITRE 7 : AUDIT DES RAPPORTS SUR LA DETTE

7.1 QU'EST-CE QUE LES RAPPORTS SUR LA DETTE PUBLIQUE ?

La déclaration de la dette publique englobe la production de rapports ayant différents objectifs, d'une part les rapports opérationnels qui sont utilisés par les gestionnaires de la dette pour valider et confirmer les enregistrements de la dette et, d'autre part, les rapports statistiques qui sont produits pour élaborer des bulletins ou des publications périodiques comprenant les encours, les flux et les projections. En outre, le BGD produit plusieurs rapports en tant qu'intrants ou pour le rapprochement avec les comptes spécifiques liés à la dette dans les états financiers. Les rapports sur la dette sont également produits pour soutenir la préparation de la balance des paiements, la formulation du budget, etc.

Le processus de déclaration de la dette nécessite la participation active de plusieurs entités, à savoir les OGD, les créanciers, le MdF (unités en charge du budget et de la trésorerie) et la banque centrale en tant qu'agent fiscal responsable des réserves de change et de la politique monétaire du pays.

7.2 AUDIT DES RAPPORTS SUR LA DETTE DANS LE CADRE DE LA GESTION DE LA DETTE PUBLIQUE

Les rapports sur la dette publique diffèrent principalement en fonction des besoins des utilisateurs ciblés. Les rapports sur la dette peuvent fournir des données financières ou d'autres informations sur les opérations.

Avec les données financières qui sont souvent présentées dans les états financiers, les ISC s'efforceront donc de déterminer si ces données sont conformes aux critères d'exhaustivité, de fiabilité, d'exactitude et de cohérence par rapport aux normes comptables en vigueur et si la publication des informations pertinentes sur la dette publique est faite en temps opportun.

L'un des principaux objectifs de l'audit des rapports sur la dette est également d'évaluer si ces rapports répondent aux exigences et aux normes établies dans la législation nationale et les accords internationaux. Ainsi, les ISC concevraient des procédures de contrôle pour déterminer si le gouvernement publie régulièrement des informations sur l'encours et la composition de sa dette, y compris la monnaie, l'échéance, la classification de la résidence et la structure des taux d'intérêt, ainsi que les coûts du service de la dette. Les ISC détermineraient si les données sur l'encours et les flux de la dette sont diffusées d'une manière conforme aux normes nationales et internationales de notification et si les rapports sur la dette répondent aux besoins des membres du congrès ou du parlement, du personnel exécutif du ministère des finances et des principaux prêteurs et institutions, tels que la Banque mondiale et le FMI.

L'audit doit également évaluer si les rapports détaillés sont ventilés par instrument de dette, conformément au chapitre 6 du Guide des statistiques de la dette du secteur public du FMI à l'intention des compilateurs et des utilisateurs, 2013 (tableau 6.2). L'audit doit examiner la légalité et la cohérence avec la politique établie de tous ces instruments et la légitimité de ces créances ; cela implique que les activités d'audit des instruments de la dette soient détenues par la contrepartie en tenant compte de la couverture institutionnelle et de la sectorisation du secteur public, comme le souligne le Guide des statistiques de la dette du secteur public pour les compilateurs et utilisateurs du FMI, 2013

Les ISC vérifieront également si le bulletin de la dette statistique ou son équivalent comprend des ratios d'endettement, des indicateurs et des mesures de risque du portefeuille ainsi que des informations sur les garanties de prêt ventilées par débiteur, créancier, classification de résidence, type d'instrument,

devise, taux d'intérêt, entre autres, et est également régulièrement et publiquement publié par le gouvernement. Les rapports au Congrès ou au Parlement doivent fournir une évaluation des opérations de GD avec des informations complètes sur l'encours de la dette publique, la réorganisation de la dette, les garanties et la rétrocession concernant les prêts, le cas échéant, par rapport aux objectifs et à la stratégie de GD, avec des explications sur les changements et les résultats de la stratégie de GD.

La divulgation régulière des activités de la dette publique auditées permet aux législateurs, aux créanciers et aux autres parties intéressées de disposer d'informations fiables pour évaluer le respect de la législation sur la dette et déterminer si les niveaux d'endettement sont soutenables. Lorsque les chiffres de la dette audités sont produits en temps utile, il y a de meilleures chances de résoudre les problèmes potentiels avant que les niveaux de la dette ne deviennent insoutenables et d'éviter des décisions risquées en matière de dette qui peuvent exacerber une crise économique, fiscale ou financière.

7.2.1 Audit financier des rapports sur la dette

Les informations sur la dette publique, notamment les emprunts contractés par un État souverain pour soutenir les dépenses publiques ou pour les rétrocéder, les titres d'État émis et les paiements au titre du service de la dette, sont présentées dans les états financiers des administrations publiques. Dans ce cas, un audit financier des rapports sur la dette pourrait être entrepris avec les objectifs suivants :

- Déterminer si les informations sur la dette publique sont présentées de manière complète et exacte dans les états financiers ;
- Déterminer si les informations sur la dette publique indiquée dans les EF ont été divulguées de manière exacte et adéquate et de manière équitable, conformément aux normes comptables en vigueur.

7.2.2 Audit de conformité des rapports sur la dette

Un audit de conformité des rapports sur la dette publique détermine généralement si les rapports sur la dette sont conformes aux exigences de la législation nationale et aux accords internationaux, avec des institutions telles que le FMI, la Banque mondiale, d'autres bailleurs de fonds et les parties prenantes.

Dans certains pays, les prêteurs multilatéraux et bilatéraux collaborent avec l'ISC en vue d'examiner si les conditions des accords de prêt ont été respectées, y compris les exigences des prêteurs en matière de rapports. Dans ce cas, l'audit sera mené sur cette portée spécifique en appliquant des procédures d'audit qui évaluent le respect des exigences en matière de rapports énoncées dans chaque accord de prêt.

Lorsque les ISC sont tenues d'examiner les statistiques sur la dette publique produites à l'intention des institutions de prêt multilatérales et bilatérales, telles que la Banque Mondiale et le FMI, elles doivent concevoir des procédures d'audit visant à déterminer si les statistiques de la dette publique sont conformes aux directives de divulgation convenues par le pays avec chaque institution de prêt.

Si les informations sur la dette publique sont présentées par le gouvernement dans des déclarations périodiques, tels que les bulletins du BGD, l'audit doit déterminer si les chiffres de la dette publique ont été correctement communiqués et sont compatibles avec les autres sources d'information sur la dette publique.

Dans d'autres cas, des audits de conformité peuvent être entrepris en tant que partie intégrante de l'audit des EF, étant donné que les comptes et les opérations relatifs à la dette sont présentés dans les

EF du MdF ou du Trésor. Une ISC peut juger efficace d'intégrer une stratégie d'audit, un plan d'audit et des procédures d'audit nécessaires en matière d'audit de conformité dans ceux requis pour l'audit des EF.

Les ISC peuvent tenir compte des objectifs d'audit suivants dans le cadre d'un audit de conformité des rapports sur la dette :

- Déterminer si les rapports sur la dette sont conformes aux exigences des lois, règles et règlements d'un Etat souverain ;
- Déterminer si les exigences en matière de rapports prévues dans les contrats de prêt ont été respectées.

7.2.3 Audit de performance des rapports sur la dette

Un audit de performance des rapports sur la déclaration de la dette peut évaluer les pratiques en matière de rapports qui permettent au BGD de préparer les rapports en temps opportun; déterminer l'efficacité avec laquelle les rapports sur la dette sont rendus pour répondre aux besoins des membres du congrès ou du parlement, du personnel exécutif du MdF et des principaux prêteurs et institutions, tels que la Banque Mondiale et le FMI, et des autres utilisateurs des rapports; et déterminer si les rapports sur la dette aident les gestionnaires de la dette dans la formulation et le suivi des politiques économiques, budgétaires et/ou monétaires. Un tel audit peut également déterminer si les BGD fournissent des rapports sur l'évaluation des opérations de GD par rapport aux objectifs et à la stratégie de GD, et la façon dont les résultats sont présentés.

Les objectifs d'audit suivants peuvent être pris en compte dans un audit de performance des rapports sur la dette :

- Évaluer les pratiques en matière de rapports qui permettent à l'OGD de préparer les rapports en temps opportun ;
- Déterminer l'efficacité en matière de rapports sur la dette afin de répondre aux besoins des membres du Congrès ou du Parlement, du personnel exécutif du MdF et des principaux prêteurs et institutions, tels que la Banque Mondiale et le FMI et des autres utilisateurs des rapports.

7.3 QUESTIONS D'AUDIT REPRÉSENTATIVES SUR LES RAPPORTS DE LA DETTE PUBLIQUE

Les questions d'audit suivantes peuvent être posées pour répondre à certains objectifs de l'audit de performance :

Objectif de l'audit : Évaluer les pratiques en matière de rapports qui permettent au BGD de préparer les rapports en temps opportun

- 1) Quelles sont les exigences légales et contractuelles en matière de rapports de votre gouvernement ?
- 2) Dans quelle mesure votre gouvernement a-t-il satisfait à ces exigences statutaires et contractuelles en matière de délais ?
- 3) Qui est responsable de la préparation et de la soumission des données sur la dette au FMI et à la Banque Mondiale (par exemple concernant le Système de notification de la dette) ?

- 4) Comment ces données sur la dette sont-elles préparées et quand sont-elles soumises ?
Comment les informations sont-elles recueillies ?
- 5) Existe-t-il des règles en vertu desquelles les entités du secteur public doivent fournir des informations sur leurs obligations en matière de dette ?
- 7) Quel est le processus et qui est responsable de la préparation d'un bulletin statistique de la dette ou d'un rapport de dette équivalent ? Quelle est la fréquence de publication des informations sur la dette ? Sont-elles accessibles au public ? Si oui, comment et sous quelle forme ?
- 8) Quels autres rapports sur la dette sont produits par le gouvernement ou la banque centrale ? Si oui, comment et sous quelle forme ?
- 9) Quel est le délai ou le décalage entre la période de notification de la dette et le moment où des rapports fiables sont produits ? Quelles mesures de validation sont utilisées pour garantir l'exactitude de ces rapports ?
- 10) Qui est responsable de l'approbation ou de l'autorisation de la publication de ces rapports ?

Objectif de l'audit : Déterminer si les rapports sur la dette répondent aux besoins des membres du Congrès ou du Parlement, du personnel exécutif du MdF et des principaux prêteurs et institutions, tels que la Banque Mondiale, le FMI et des autres utilisateurs du rapport

- 1) Existe-t-il une entité et un mécanisme gouvernementaux pour garantir le fait que l'ensemble des données du secteur public sont collectées, contrôlées et communiquées ?
- 2) Dans quelle mesure votre gouvernement a-t-il satisfait aux exigences légales et contractuelles en matière de notification en termes d'actualité, d'exhaustivité, de fiabilité, d'exactitude et de cohérence des données présentées ou publiées ?
- 3) Les passifs éventuels sont-ils inclus dans les rapports sur la dette ?
- 4) Le bulletin des statistiques de la dette inclut-il les rétrocessions ?
- 5) Le bulletin statistique de la dette ou son équivalent inclut-il les éléments suivants ?
 - a. Informations sur l'encours de la dette de l'administration centrale (par créancier, classification de résidence, instrument, devise, taux d'intérêt et échéance résiduelle)
 - b. Flux de la dette (paiement du principal et des intérêts)
 - c. Ratios ou indicateurs d'endettement (ou les deux)
 - d. Mesures de base du risque du portefeuille de la dette
- 6) Est-ce que les informations/données généralement demandées/requises par le congrès ou le parlement, le MdF, les principaux prêteurs/institutions et les autres utilisateurs sont incorporées dans le rapport ?

- 7) Est-ce que les rapports sur la dette ont été utilisés par leurs utilisateurs prévus ?
- 8) Est-ce que les rapports sur la dette ont servi de base à la prise de décision par leurs utilisateurs prévus ?
- 9) Est-ce que les principaux utilisateurs des rapports sur la dette en sont satisfaits ?

7.4 CRITÈRES D'AUDIT EN MATIÈRE DE RAPPORTS SUR LA DETTE

L'outil DeMPA comprend l'évaluation des deux aspects suivants du DPI-4 sur les rapports sur la dette et son évaluation :

- La qualité et rapidité de la publication d'un bulletin statistique de la dette (ou son équivalent) couvrant la dette de l'administration centrale, les garanties de prêts et les opérations liées à la dette ; et
- La présentation et le contenu d'un rapport d'évaluation annuel au parlement ou au congrès sur les activités et la performance générale de la GD.

Le Principe 11 de la CNUCED sur la divulgation et la publication stipule que « les modalités et conditions pertinentes d'un accord de financement doivent être communiquées par l'emprunteur souverain, être universellement disponibles et être librement accessibles en temps opportun par des moyens en ligne à toutes les parties prenantes, y compris les citoyens. Les débiteurs souverains ont la responsabilité de divulguer des informations complètes et précises sur leur situation économique et financière qui soient conformes aux exigences de déclaration normalisées et pertinentes pour leur situation d'endettement. Les gouvernements doivent répondre ouvertement aux demandes d'informations connexes émanant des parties concernées. Les restrictions légales à la divulgation d'informations doivent être fondées sur un intérêt public évident et être utilisées de manière raisonnable. »

« Les conditions essentielles (financières et juridiques) de l'émission de titres de créance relative à une dette souveraine doivent au moins être rendues publiques dans la(les) langue(s) officielle(s) du pays. »

« Les débiteurs doivent rendre publique leur situation financière et économique, en fournissant notamment les informations suivantes : (i) des données budgétaires précises et actualisées ; (ii) le niveau et la composition de la dette souveraine extérieure et intérieure, y compris l'échéance, la monnaie, les formes d'indexation et les engagements ; (iii) les comptes extérieurs ; (iv) l'utilisation d'instruments dérivés et leur valeur marchande réelle ; (v) les calendriers d'amortissement ; et (vi) les détails de toute sorte de garanties souveraines implicites et explicite. »

Conformément aux lignes directrices et indicateurs susmentionnés, un bulletin statistique de la dette (ou son équivalent) couvrant la dette intérieure et extérieure de l'administration centrale, les garanties de prêts et les opérations liées à la dette est essentiel pour assurer la transparence du portefeuille de la dette et de l'encours des garanties de prêts. Il s'agit d'une information essentielle pour les investisseurs dans les titres de la dette de l'administration centrale.

Ce bulletin peut prendre la forme de publications régulières du BGD ou de tableaux statistiques produits par un bureau de statistiques. Le bulletin doit être publié au moins une fois par an (de préférence trimestriellement ou semestriellement) et fournir des informations sur l'encours de la dette de l'administration centrale (par créancier, classification de la résidence, instrument, devise, taux d'intérêt, échéance initiale et résiduelle) ; les flux de la dette (paiements du principal et des intérêts) ; les ratios et indicateurs de la dette ; et les mesures de base du risque du portefeuille de la dette.

Les garanties de prêts doivent également être distinguées par type de prêt (par exemple, créancier, classification de résidence, instrument, devise, base du taux d'intérêt, échéance initiale et résiduelle), en précisant les montants déjà amortis. Certaines mesures de risque de base doivent être fournies, y compris les ratios de la dette garantie par rapport au produit intérieur brut (PIB), les prêts garantis en devises étrangères par rapport à la dette totale garantie, et la proportion des garanties déclenchées au cours des cinq dernières années, entre autres.

Sur un autre plan, le pays doit être responsable de ses opérations de GD devant le parlement ou le congrès et devant les citoyens en fournissant des rapports fréquents sur les opérations de GD et les opérations liées à la dette et en rendant ces rapports publics. Cette approche favorise la transparence dans les opérations de GD et la bonne gouvernance grâce à une plus grande responsabilité concernant les responsabilités importantes déléguées aux entités responsables de la GD.

En plus de fournir des informations complètes sur l'encours de la dette publique, la responsabilité est renforcée par la présentation d'un rapport annuel détaillé au parlement ou au congrès, comportant une évaluation des opérations de GD, y compris les emprunts, les opérations de gestion du passif telles que les échanges de dettes et la rétrocession, puis la publication du rapport sur le site Web du gouvernement. Cette démarche vise à garantir que les opérations de GD ont été menées conformément aux objectifs qui ont été fixés par l'assemblée législative et à la stratégie de GD qui a été approuvée par le pouvoir exécutif.

Le rapport doit contenir suffisamment d'informations pour permettre au parlement ou au congrès d'évaluer dans quelle mesure les opérations de GD, y compris les nouveaux emprunts et les opérations liées à la dette, ont permis d'atteindre les objectifs de GD. S'il existe un OGD, celui-ci prépare ce rapport et l'envoie à l'Assemblée Législative ; S'il n'y a pas d'OGD, les entités responsables de la GD préparent ce rapport conjointement et le soumettent au parlement ou au congrès. Dans les deux cas, le rapport doit être publié sur les sites Web des entités.

7.5 SOURCES D'ÉLEMENTS PROBANTS DANS L'AUDIT DES RAPPORTS SUR LA DETTE CONCERNANT LA GESTION DE LA DETTE PUBLIQUE

Les ISC doivent obtenir des preuves suffisantes pour déterminer si le BGD dispose de statistiques complètes et fiables conformes aux normes internationales et nationales. En général, la documentation qui suit est celle qui est demandée :

- États financiers et documents connexes ;
- Accords de prêts, de garanties et accords subsidiaires et documents connexes ;
- Stratégie de GD ;
- Dernière publication des stocks et des flux de la dette extérieure et intérieure du gouvernement central ;
- Dernier bulletin statistique de la dette ou son équivalent
- Rapports d'évaluation annuels ;
- Autres rapports (par exemple, le rapport d'exécution budgétaire), qui incluent des détails sur les activités de GD ;
- Tous les rapports fournis aux organismes internationaux (Banque Mondiale, FMI, organisations régionales, etc.) ;
- Rapports sur les projets financés par des emprunts extérieurs ou intérieurs.

7.6 ILLUSTRATIONS DES CONSTATATIONS DE L'AUDIT DES RAPPORTS SUR LA DETTE

Les audits effectués par l'ISC sur la notification de la dette ont révélé des problèmes dans (1) la publication des statistiques de la dette ; (2) la publication de données incomplètes ; et (3) des incohérences dans les informations/données sur la dette.

1) Non-publication des statistiques de la dette

Les ISC ont constaté que la publication de statistiques et de rapports fréquents sur la dette n'était pas faite malgré les lois exigeant des rapports fréquents. Les ISC ont souligné la nécessité de rapports fréquents pour éclairer la prise de décision conformément à la stratégie et au plan d'emprunt. Des erreurs fréquentes dans les données enregistrées existaient également. Les ISC ont indiqué que le manque de capacités et de compétences nécessaires au sein du middle office était la cause première du problème. En outre, les clauses contractuelles étaient rarement publiées.

2) Données incomplètes dans les rapports sur la dette

Les ISC ont observé que dans un grand nombre de cas, des données statistiques étaient produites périodiquement, cependant, les données produites n'étaient pas utiles ou pertinentes aux fins de la prise de décision. Il manque les détails concernant les sources d'endettement, la dette intra-publique enregistrée, la dette intérieure ainsi que l'enregistrement ou la divulgation de la dette liée aux garanties. Des statistiques plus critiques ont été trouvées sans le total, comme la dette totale de l'État, les augmentations de la dette, les remboursements d'intérêts et de capital.

3) Incohérences dans les informations/les données relatives à la dette

Les ISC ont constaté qu'il existe plusieurs cas où les publications sont élaborées par différentes sources, ce qui entraîne des incohérences entre les informations dont disposent les différentes unités du BGD. Les ISC ont identifié que l'absence de rapprochement entre les différents départements et systèmes sont à l'origine desdits problèmes.

CHAPITRE 8 : AUDIT DES ACTIVITÉS DE RÉTROCESSION

Le présent chapitre examine les principales caractéristiques d'un mécanisme de rétrocession et aide les ISC à comprendre les bonnes pratiques internationales en matière de rétrocession et à établir un lien entre le sujet et les types d'audit possibles, les critères, les sources de preuves et les exemples de questions et de résultats d'audit possibles.

8.1 ACTIVITÉS DE PRÊT

Les gouvernements soutiennent souvent les programmes d'investissement public, le développement des entreprises régionales et les besoins commerciaux des entreprises publiques par le biais de prêts gouvernementaux directs ou de rétrocession de fonds empruntés. Ces instruments de rétrocession sont censés fournir une offre de crédit adéquate pour les besoins commerciaux ou d'investissement légitimes du bénéficiaire, tels que définis par la politique gouvernementale respective. Le gouvernement est également censé fixer un prix raisonnable pour ce crédit en fonction des taux d'intérêt du marché déterminés par la concurrence.²²

Les pays, en particulier ceux dont le niveau de développement économique est plus faible, utilisent largement le mécanisme de prêt en cours afin de soutenir la mise en œuvre de projets d'investissement. Le mécanisme de rétrocession est utilisé lorsque des fonds sont empruntés par un gouvernement ou une institution financière nationale (normalement une organisation publique et agissant au nom du gouvernement) dans le but de prêter les fonds à des entités du secteur public. Le produit du prêt doit être mis à la disposition d'une tierce partie dans le pays de l'emprunteur, par le biais d'un accord de rétrocession, généralement avec l'accord préalable du créancier étranger. Ainsi, la rétrocession, comme le montre la Figure 10, implique deux accords distincts :

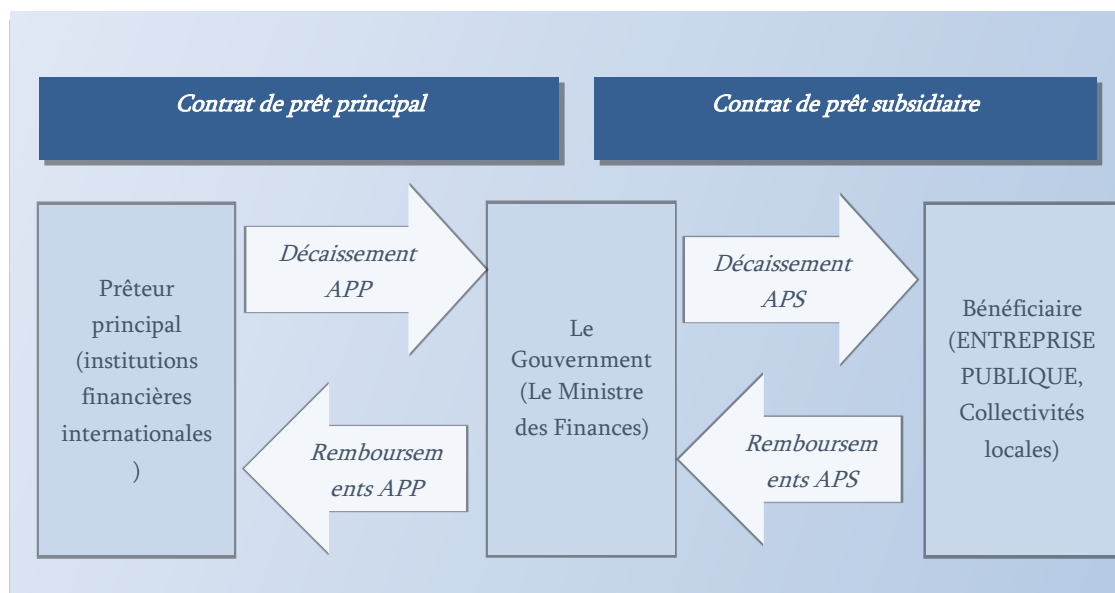
- Le prêt direct entre le créancier (généralement l'institution financière internationale) et le gouvernement, où le gouvernement est le débiteur et assume le service de la dette en vertu de l'accord de prêt principal (APP) ; et
- Le prêt rétrocédé entre le gouvernement et une institution infranationale du secteur public, où le gouvernement central est le créancier et signe un accord de prêt subsidiaire avec le bénéficiaire final (APS).

Des accords de rétrocession plus complexes peuvent également exister. Ceux-ci peuvent impliquer plus d'une entité publique en tant que créancier et/ou plusieurs entreprises du secteur public en tant que débiteurs. En effet, le gouvernement fonctionne comme un intermédiaire entre l'entité emprunteuse (bénéficiaire final) et le prêteur. La rétrocession de prêts par le gouvernement se substitue souvent à la garantie des prêts qui sont directement levés par le bénéficiaire.

La base juridique des opérations de rétrocession est généralement définie dans les lois publiques sur la GD. Le gouvernement peut recourir à de multiples canaux de rétrocession tels que le ministère des finances (MINFI) ou à des agences gouvernementales créées pour la rétrocession dans des secteurs spécifiques. La rétrocession peut également être effectuée par l'intermédiaire d'institutions financières (banques commerciales ou organismes de micro finance). Dans ce cas, un APS est signé avec les institutions financières, qui prennent la responsabilité d'investir ces fonds dans un domaine qui fait l'objet du projet d'investissement spécifié dans l'accord de prêt.

²²DeMPA (2015)

Figure 10. Opérations de rétrocession



Lorsque le MINFI ne rétrocède pas les fonds directement aux emprunteurs finaux, il établit les termes et conditions des accords de rétrocession avec les agences qui canalisent ensuite les fonds rétrocédés. Par la suite, ces agences assument l'entière responsabilité de la gestion de tous les prêts individuels qu'elles accordent. Les emprunteurs individuels effectuent des paiements au titre du service de la dette à l'agence de rétrocession, qui transfère ensuite ces fonds au prêteur principal. Dans certains cas, l'intermédiaire (souverain, banque ou entreprise) peut facturer des intérêts en plus des intérêts du prêt initial, qui ne sont pas transférés au prêteur principal.

Très souvent, les conditions du prêt direct et de l'accord de rétrocession diffèrent, par exemple en ce qui concerne le montant, les conditions de remboursement, etc. Le remboursement d'un prêt dépend des conditions de l'accord entre le gouvernement et le prêteur. Néanmoins, la période de remboursement prévue dans le cadre de l'accord de rétrocession ne dépasse généralement pas la date stipulée dans le prêt direct.

En outre, lorsqu'un gouvernement contracte un prêt étranger aux conditions du marché et le met ensuite à disposition sous forme de sous-prêts en monnaie nationale ou étrangère, il applique généralement le taux d'intérêt et les frais qu'il doit au prêteur, plus une commission annuelle de rétrocession. Il peut également appliquer un taux d'intérêt préférentiel pour certaines catégories de projets, par exemple, dans le secteur social ou pour les coûts de reconstruction à la suite d'une catastrophe nationale.

Classification de la dette de la rétrocession des fonds empruntés. Les « Statistiques de la dette extérieure : Guide à l'intention des compilateurs et des utilisateurs » du FMI fournissent les indications suivantes sur la classification de la dette des prêts rétrocédés :

« Une unité institutionnelle au sein d'une économie peut emprunter des fonds à un non-résident et ensuite les prêter à une deuxième unité institutionnelle au sein de l'économie. Dans ce cas, la première unité institutionnelle doit enregistrer un passif de dette extérieure, et toute rétrocession ultérieure doit être classée comme un actif domestique. Si une unité institutionnelle au sein d'une économie emprunte des fonds à un non-résident et les rétrocède à un non-résident, l'unité doit enregistrer à la fois la dette extérieure et une créance extérieure. »

Les recettes provenant de la rétrocession sont inscrites dans le budget national en tant que sources de financement. Par conséquent, la rétrocession améliorera la situation budgétaire lorsque les prêts seront remboursés.

Les entités de l'État ont souvent l'autorité légale d'emprunter selon leurs propres conditions. Cependant, elles ne sont généralement pas en position financière solide et ne peuvent donc pas accéder aux fonds de divers prêteurs à des conditions plus favorables que celles du marché. La rétrocession permet aux entités publiques/privées de bénéficier de la solidité du bilan du gouvernement et d'accéder à des financements à des conditions préférentielles. C'est également un moyen pour l'État et/ou les entités privées de réaliser les projets de développement du gouvernement et de contribuer ainsi à l'amélioration de l'environnement économique.

La justification de la rétrocession est de soutenir la mise en œuvre d'importants projets d'investissement en assurant le service de la dette extérieure sans augmenter la charge budgétaire de l'État. En rétrocédant des prêts, le gouvernement augmente le volume des actifs financiers intérieurs.

Dans le même temps, la détérioration des résultats du remboursement des prêts rétrocédés a un impact négatif important sur la position budgétaire du gouvernement. Dans le cadre d'un mécanisme de rétrocession, le gouvernement supporte le risque que l'entité emprunteuse ne rembourse pas son prêt. La défaillance de l'emprunteur impose au gouvernement l'obligation d'assurer le service de la dette, qu'il doit financer avec ses propres ressources. Ainsi, le gouvernement soutient implicitement les emprunteurs défaillants, ce qui n'est pas considéré comme une pratique de bonne gouvernance. Lorsque ce risque est important, la rétrocession doit être soigneusement examinée par rapport à d'autres alternatives telles que les appels d'offres ouverts, les partenariats public-privé ou le développement direct du secteur privé.

Les autorités responsables du BGD doivent être bien préparées pour identifier, évaluer et atténuer les principales sources de risque (risque de change, de taux d'intérêt, de décalage des échéances et de crédit) liées aux différentes opérations de prêt ainsi qu'à l'ensemble du portefeuille de prêts. La matérialisation de ces risques aurait un effet négatif sur les flux de trésorerie et, par conséquent, un impact négatif sur le déficit budgétaire. Grâce à une mise en œuvre prudente des pratiques de rétrocession, les pays ont la possibilité d'accroître le potentiel de croissance économique.

8.2 AUDIT DES ACTIVITÉS DE RÉTROCESSION

Avant de procéder à un audit des activités de rétrocession, les ISC doivent avoir une compréhension générale des opérations de rétrocession, des types d'accords, des principales institutions impliquées dans les opérations de rétrocession et des règles, règlements et politiques connexes. Les ISC doivent effectuer une analyse préliminaire des meilleures pratiques qui régissent les opérations de rétrocession en tant que source de critères d'audit.

8.2.1 Audit de conformité des activités de rétrocession

Un audit de conformité des activités de rétrocession peut être réalisé par une ISC afin d'évaluer si les prêts de rétrocession ont été garantis conformément aux lois, règlements, politiques et processus prescrits pertinents ; et si les termes de la convention de prêt et de l'accord de niveau de service ont été respectés par toutes les parties. Les objectifs de contrôle possibles des activités de rétrocession sont les suivants.

- Vérifier si les prêts contractés en matière de rétrocession sont conformes aux lois, règlements, politiques et processus pertinents ;

- Déterminer si les conditions des APP et APS ont été respectées par les parties concernées aux accords ;
- Vérifier si les prêts ont été rétrocédés aux emprunteurs conformément à l'objectif ou aux objectifs convenus dans les APP/APS SLA

8.2.2 Audit de performance des activités de rétrocession

Une ISC peut effectuer un contrôle de performance des activités de rétrocession afin de vérifier l'économie, l'efficacité et l'efficacité du système de financement des projets d'investissement ; l'efficacité et l'efficacité des BGD dans l'évaluation des risques liés aux activités de rétrocession et dans la mise en œuvre de mécanismes visant à réduire les risques connexes identifiés ; et la performance des entités ou des emprunteurs de rétrocession en termes de remboursement des prêts rétrocédés et son impact sur la situation budgétaire du gouvernement.

Les objectifs d'audit suivants peuvent être pris en compte dans un audit de performance des activités de rétrocession :

- Déterminer si l'utilisation de la rétrocession est un moyen économique, efficient et efficace de financer les projets d'investissement du gouvernement ;
- Déterminer si l'entité qui rétrocède a procédé de manière efficiente et efficace à l'évaluation des risques liés à la rétrocession aux emprunteurs et à la mise en œuvre de stratégies d'atténuation des risques ;
- Déterminer l'adéquation et l'opportunité de la réponse du gouvernement en cas de non-paiement des prêts rétrocédés par les emprunteurs.

8.3 QUESTIONS D'AUDIT REPRÉSENTATIVES SUR LES ACTIVITÉS DE RÉTROCESSION

Objectif de l'audit : Déterminer si le recours à la rétrocession est un moyen économique, efficient et efficace de financer les projets d'investissement du gouvernement

- 1) D'autres options sont-elles envisageables pour le financement des projets d'investissement du gouvernement ? Si oui, quelles sont-elles ?
- 2) Une étude/analyse détaillée a-t-elle été réalisée sur l'utilisation de la rétrocession pour les projets d'investissement et quels en sont les résultats ?
- 3) Quels sont les coûts liés à la rétrocession par le gouvernement ?
- 4) Quels sont les processus impliqués et ont-ils été mis en œuvre de manière efficace ?
- 5) Comparée à d'autres systèmes de financement, la rétrocession a-t-elle été considérée comme la meilleure solution concernant les projets d'investissement en termes de coûts ?

Objectif de l'audit : Déterminer si l'entité chargée de la rétrocession a procédé de manière efficiente et efficace à l'évaluation des risques liés à la rétrocession aux emprunteurs et à la mise en œuvre de stratégies d'atténuation des risques

- 1) Est-ce que l'entité qui rétrocède a des politiques claires en matière de rétrocession aux emprunteurs/bénéficiaires ?

- 2) Est-ce que l'entité qui rétrocède procède systématiquement à une évaluation des risques de manière cohérente et à intervalles réguliers ?
- 3) Est-ce que des stratégies d'atténuation ont été élaborées concernant les risques identifiés ?
- 4) Est-ce qu'il y a des cas où des risques identifiés se sont réellement produits ? Les stratégies d'atténuation ont-elles été mises en œuvre ? Se sont-elles avérées efficaces ou inefficaces ?
- 5) Est-ce que l'entité qui rétrocède a fait preuve d'efficacité dans l'évaluation des risques liés aux activités de rétrocession ?
- 6) Est-ce qu'un registre de risques liés aux activités de rétrocession a été préparé, diffusé et mis à jour périodiquement ?

Objectif de l'audit : Déterminer la pertinence et la rapidité de la réponse du gouvernement en cas de non-paiement des prêts rétrocédés par les emprunteurs

- 1) Est-ce que l'entité qui rétrocède a veillé à ce que les relevés de comptes/factures soient reçus par les emprunteurs dans un délai qui leur permette d'effectuer les paiements à temps ?
- 2) Existe-t-il un processus prescrit pour informer le gouvernement de l'incapacité de l'emprunteur à régler certains remboursements dus ?
- 3) Quels sont les recours disponibles en cas d'incapacité des emprunteurs s'acquitter de leurs obligations à l'échéance ?
- 4) Est-ce que tous les emprunteurs de prêts rétrocédés ont effectué les remboursements dans leur totalité et dans les délais impartis ?
- 5) Comment le gouvernement s'est-il préparé en cas de non-règlement des montants dus par les emprunteurs ?
- 6) Y a-t-il eu des cas où les remboursements au prêteur principal/aux institutions financières n'ont pas été réglés à temps en raison d'une notification tardive de la part des emprunteurs de leur incapacité à payer les montants dus au gouvernement ?
- 7) Existe-t-il dans le budget national une provision concernant les avances du gouvernement relative aux remboursements des prêts rétrocédés au principal prêteur/à l'institution financière ou y a-t-il des sources de financement spécifiques ?

8.4 CRITÈRES D'AUDIT EN MATIÈRE D'ACTIVITÉS DE RÉTROCESSION

L'Outil DeMPA évalue les activités de rétrocession au sein du DPI-10 (Garanties de prêts, rétrocessions et produits dérivés). La dimension 2 de cet indicateur de performance évalue les activités de rétrocession du gouvernement en examinant la disponibilité et la qualité des politiques et procédures documentées en matière d'approbation et d'émission de prêts rétrocédés gouvernement central. Pour assurer la bonne gestion des opérations de rétrocession, l'évaluation du risque de crédit et l'analyse de l'impact financier, doivent être régulièrement effectués, si le bénéficiaire de la rétrocession ne rembourse pas le prêt. De plus, les actifs publics utilisés à des fins de prêt doivent faire l'objet d'un suivi régulier.

Les Principes 5 et 12 de la CNUCED, dans le contexte du financement de projets, mettent l'accent sur les besoins d'évaluation ex ante du projet à financer sur les fonds empruntés. « La responsabilité du prêteur d'enquêter sur un projet qui est financé avec des fonds publics ne libère pas l'emprunteur souverain de ses responsabilités indépendantes à cet égard. »

8.5 SOURCES DE DONNÉES PROBANTES DANS L'AUDIT DES ACTIVITÉS DE PRÊT

Les ISC peuvent utiliser les sources suivantes pour recueillir des données probantes ou comprendre les activités de rétrocession :

- Lignes directrices opérationnelles en matière de rétrocession par le gouvernement, y compris la méthode de calcul des frais de rétrocession, l'évaluation des risques et la déclaration des fonds rétrocédés
- Prêt initial entre le gouvernement et le prêteur initial
- Accords subsidiaires entre le gouvernement et les emprunteurs finaux

8.6 ILLUSTRATIONS DES CONSTATATIONS D'AUDIT SUR LES ACTIVITÉS DE RÉTROCESSION

Lors de l'audit des activités de rétrocession, une ISC a observé ce qui suit :

1) Absence d'un document complet sur la politique de rétrocession

Le MINFI n'a pas mis en place un document de politique de rétrocession complet fixant les critères de sélection des débiteurs et les responsabilités des entités impliquées dans le processus. La sélection du débiteur est principalement effectuée par l'organisation donatrice et le ministère des finances ne vérifie pas la solidité financière de l'entreprise supposée être le bénéficiaire final des fonds empruntés à l'extérieur. Par conséquent, le processus de sélection du débiteur n'inclut pas les activités de diligence raisonnable et, au moment où les prêts sont accordés aux entreprises en difficulté financière.

2) Risques non évalués sur l'activité de rétrocession et absence de ligne directrice correspondante

Les risques liés à l'activité de rétrocession ne sont pas évalués, tarifés et pris en compte dans la détermination des conditions de rétrocession. Le ministère des finances n'a procédé à aucune évaluation indépendante des risques de crédit avant les opérations de rétrocession. En outre, le MINFI n'a pas mis en place de lignes directrices écrites décrivant la manière dont le risque de crédit doit être évalué et la manière dont les conditions de prêt correspondantes doivent être formulées lors de l'évaluation des propositions de rétrocession. Par conséquent, la base de l'extension (ou de la réorganisation) du prêt à l'entité dont la situation financière ne garantit pas le remboursement du prêt est ambiguë.

3) Inefficacité de la surveillance et de l'exécution des accords de rétrocession

Le suivi de la performance des accords de prêt et de rétrocession est l'une des opérations importantes concernant la gestion efficace du portefeuille et l'une des exigences statutaires. La fonction de surveillance du MINFI n'est pas un outil efficace pour détecter les menaces en termes de recouvrement des prêts. Le système de surveillance du crédit existant ne permet pas au MINFI de disposer d'informations suffisantes sur la solidité financière de l'emprunteur et ne garantit pas l'identification des problèmes potentiels liés au service de la dette.

4) Pratiques d'enregistrement et de publication déficientes concernant les prêts rétrocédés

La pratique actuelle d'enregistrement des prêts rétrocedés ne garantit pas l'exhaustivité, et les informations fournies ne reflètent pas la situation réelle du portefeuille de prêts rétrocedés. En outre, les informations détaillées sur la situation actuelle du portefeuille ne sont pas rendues publiques, ni par le biais de sources Internet, ni dans les documents budgétaires. Par conséquent, la transparence des données n'est pas assurée.

CHAPITRE 9 : AUDIT DES SYSTEMES D'INFORMATION SUR LA GESTION DE LA DETTE PUBLIQUE

Ce chapitre aide les ISC à comprendre les principales fonctions d'un système d'information sur la gestion de la dette publique (SIGDP) et son importance dans la GDP. Le chapitre présente également une approche de contrôle qui intègre les normes et les lignes directrices de l'INTOSAI relatives au contrôle de la dette publique, ainsi que les types de contrôle, les critères, les sources d'éléments probants et les questions et constatations de contrôle par échantillonnage pertinents.

9.1 QU'EST-CE QU'UN SYSTÈME D'INFORMATION SUR LA GESTION DE LA DETTE PUBLIQUE ?

En règle générale, les gestionnaires de la dette publique ayant à leur charge des portefeuilles importants et sensibles, comprenant des devises étrangères, doivent s'acquitter des fonctions essentielles suivantes :

- **Enregistrement et analyse de la dette.** Une comptabilité générale est nécessaire pour comptabiliser les transactions et pour enregistrer les obligations de service de la dette. Informations sur le profil de la dette, telles que les calendriers d'amortissement du principal, le montant de l'encours de la dette et les dates d'échéance des paiements du service de la dette. Ces informations sont essentielles pour gérer les liquidités, prévenir les défaillances et répondre aux besoins en matière de rapports (tableaux budgétaires, rapports aux agences de notation souveraines, etc.) Si les gestionnaires de la dette publique procèdent à des émissions de dette publique, effectuent des opérations de couverture et de rachat, ou négocient de manière stratégique dans le but d'obtenir des rendements ajustés au risque, ils devront saisir les données du marché en accédant à des prix réels tels que les taux de change et d'intérêt au comptant et à terme, ainsi qu'aux écarts du marché des swaps et du marché secondaire.
- **Analyse des risques et des performances.** Il peut s'agir d'éléments tels que l'analyse de scénarios pour évaluer les compromis entre les coûts et les risques, des informations sur les coûts à risque ou les budgets à risque, des comparaisons entre la composition du portefeuille réel et celle du portefeuille de référence, les performances des opérations tactiques par rapport aux limites de position et aux limites de perte, et une évaluation de l'exposition au crédit par rapport aux limites de crédit des pairs.

Par conséquent, la nature complexe de la dette publique et sa dépendance à l'égard de données cohérentes et actuelles pour une analyse précise ont encouragé de nombreux pays à se développer ou à acquérir des systèmes d'information sur la gestion de la dette. Ces systèmes les aident en-principe dans les fonctions d'enregistrement, d'analyse, de gestion, de suivi et de rapport de la dette publique. Le système est une combinaison de logiciels, de matériel, de personnel et de système de communication qui permet la saisie, le traitement, le stockage et la production de résultats, tels que les rapports de gestion du portefeuille de la dette intérieure et extérieure.

Pour une saine GDP, un SIGDP doit supporter les fonctions suivantes :

- **Fonction d'enregistrement.** Le personnel de la GD doit être en mesure d'enregistrer les informations relatives à la dette et à son évolution, y compris les détails et les conditions de base des instruments de dette contractuels, tels que les prêts et les titres de créance, en plus

des opérations réelles de décaissements et du service de la dette et des prévisions relatives aux calendriers de service de la dette.

- **Fonction de rapport.** Le personnel responsable de la GD doit être en mesure de produire des rapports qui répondent aux exigences internes et externes en matière de rapports, tels que les rapports sur la dette pour le Système de notification de la dette (DRS) de la Banque **Mondiale**, QEDS, SGDDS, SDDS, etc.
- **Fonction analytique.** Le personnel responsable de la GD doit être en mesure d'obtenir des indicateurs de la dette et d'élaborer des analyses de scénarios «de simulation » résultant de changements hypothétiques des variables financières. Cette fonction, associée à des informations de marché actualisées telles que les taux d'intérêt et de change, ainsi que des informations macroéconomiques clés telles que les recettes publiques, le PIB, les réserves internationales et les exportations, aidera à analyser le portefeuille de dette publique et la stratégie de la dette. Une interface avec les modules stratégiques doit également être prévue comme, par exemple, avec le module SGDMT.

En outre, un SIGDP doit pouvoir être intégré à d'autres systèmes de gestion des finances publiques, tels que les systèmes de gestion de la trésorerie et d'exécution du budget.

Les ISC doivent être conscientes que les composants logiciels et matériels informatiques ne seront pas efficaces pour remplir ces fonctions sans un personnel bien formé et des procédures bien conçues.

Caractéristiques d'un bon système d'information sur la gestion de la dette publique

Un bon SIGDP doit :

- Permettre aux gestionnaires de la dette d'enregistrer le flux de trésorerie de manière précise concernant toutes les transactions et de traduire ces flux en valeurs actualisées si nécessaire. Les flux de trésorerie concernés sont associés aux emprunts en devises étrangères et en monnaie nationale, aux activités de couverture et de négociation, et aux prêts ;
- Utiliser une base de données unique pour une précision et une efficacité optimale. Le système utilisé doit couvrir la totalité ou la plupart des flux de transactions entre les différentes parties de l'organisation ;
- Fournir un accès aux services d'information sur les marchés. Dans la mesure du possible, le traitement manuel des données doit être réduit au minimum ;
- Garantir l'intégrité des données produites et permettre des développements ultérieurs et des mises à jour du système ;
- Être convivial et facile à entretenir, posséder des dispositifs de sécurité adéquats, jouir d'une bonne documentation et d'une aide en ligne pour l'utilisateur ;
- Fournir une couverture complète de tous les instruments financiers (prêts et obligations) et leurs informations de base (débiteur, créancier, montant, devise, taux d'intérêt et calendrier de remboursement, etc.) ; et
- Être en mesure de produire des rapports sur les totaux de la dette sur une base individuelle et agrégée avec des prévisions du service de la dette sur les emprunts existants et futurs.
- Identifier les normes relatives à la sécurité des informations ;

- Disposer d'un plan d'action d'urgence en cas de perte d'informations.

9.1.1 Systèmes d'information sur la gestion de la dette publique couramment utilisés

Le Système de gestion de la dette et d'analyse financière (SYGADE) de la CNUCED et le Système d'enregistrement et de gestion de la dette du Secrétariat du Commonwealth (CS-DRMS) sont les deux principaux systèmes informatiques qui ont été spécialement conçus pour les gestionnaires de la dette publique. Les deux systèmes sont largement utilisés et sont conçus pour aider les pays à saisir et stocker les informations section par section dans un système informatisé. Les deux systèmes comprennent également des fonctionnalités permettant d'analyser les informations stockées. Ces systèmes sont utilisés par différents pays pour la gestion du portefeuille total de la dette ou utilisés conjointement avec d'autres systèmes d'information spécialisés dans des instruments de dette spécifiques, tels que les adjudications de titres de la dette intérieure. Une autre option est l'utilisation d'un système développé spécifiquement pour un pays ou l'adaptation d'une application commerciale à ses propres besoins.

Système de gestion et d'analyse financière de la dette (SYGADE) de la CNUCED. Le SYGADE est un logiciel spécialisé de gestion et d'analyse financière de la dette. Il permet à l'office de la dette de constituer une base de données contenant des données détaillées et agrégées sur la dette publique et la dette garantie par l'État à court et à long terme (extérieure et intérieure). Il couvre un large éventail d'instruments de la dette (à court ou long terme), y compris les prêts (bilatéraux, multilatéraux, privés) et les titres de créance (bons, obligations à coupons fixes ou variables, billets à ordre, etc.), ainsi que les Sukuk (titres islamiques). Le système permet également d'enregistrer et de gérer les dons, les prêts rétrocédés, la dette extérieure privée non garantie et la dette extérieure à court terme (sur une base agrégée ou détaillée) et les transactions réelles (tirages réels et opérations de service de la dette). La classification des instruments dans le SYGADE reflète les normes internationales en vigueur. Comme le système peut traiter de grandes quantités de données sur la dette, il est possible de consacrer plus de temps et d'énergie aux tâches d'analyse et de gestion. Sa conception permet une personnalisation et une adaptation faciles en fonction des besoins et des préférences de chaque institution cliente. Il est régulièrement amélioré afin qu'il reste à jour avec les meilleures pratiques en matière de GD et contribue à les établir. Afin d'améliorer la gestion globale des finances publiques, le logiciel SYGADE peut être interfacé avec d'autres systèmes de gestion financière intégrée à l'aide de services web.²³

Système d'enregistrement et de gestion de la dette du Secrétariat du Commonwealth (CS-DRMS). Le CS-DRMS aide les pays à enregistrer et à gérer la dette en fournissant une base de données complète sur la dette extérieure et intérieure, tant publique que privée, section par section, ainsi que des outils d'analyse et de gestion des portefeuilles de prêts. Il est régulièrement amélioré pour tenir compte des changements dans les opérations internes, les pratiques des créanciers, les normes de déclaration de la dette et la technologie afin de refléter les meilleures options disponibles en matière de GD. Le CS-DRMS est un système intégré qui enregistre divers types de flux monétaires au sein de la dette extérieure et intérieure pour l'administration et la gestion quotidiennes. Le CS-DRMS est principalement utilisé dans les pays du Commonwealth. Il possède un module de dette extérieure qui permet d'enregistrer un large éventail de besoins officiels et commerciaux, y compris la dette à court terme et la dette du secteur privé. Il fournit également un module de la dette intérieure qui permet d'enregistrer les transactions pendant le cycle d'émission des instruments de la dette intérieure, tels que les bons du Trésor, les obligations et les billets. Le CS-DRMS est également utilisé pour planifier les émissions de dette, les adjudications et l'analyse des offres. Les données sur les transactions réelles et prévues ainsi que les données sur les arriérés sont saisies d'une manière qui respecte les directives internationales sur les

²³ Pour plus d'informations, veuillez consulter : <http://vi.unctad.org/debt/debt/m2/documents/dmfas.pdf>

données de la dette. Le système est également capable de gérer la restructuration de la dette, y compris le refinancement de la dette et le rééchelonnement du Club de Paris.

Le module d'outils de gestion spéciaux aide les gestionnaires de la dette à formuler et à analyser la stratégie de la dette, comme l'analyse de portefeuille, les tests de sensibilité pour la gestion des risques et le suivi des indicateurs de viabilité de la dette. Il existe également diverses fonctions d'interrogation et de rapport, notamment des rapports standards et un générateur de rapports personnalisés. Des fonctions de sécurité multicouches sont fournies pour répondre aux besoins de chaque pays.²⁴

Aujourd'hui, la majorité des pays en développement utilisent l'un des deux systèmes ci-dessus, en combinaison avec d'autres systèmes d'information, concernant la gestion de la dette publique.²⁵

9.1.2 Contrôles en matière de systèmes d'information

Les contrôles généraux constituent le cadre des contrôles globaux des fonctions informatiques. En d'autres termes, ils sont comme une fondation sur laquelle les contrôles spécifiques des applications sont construits. Les contrôles généraux concernent toutes les parties d'un système informatique et doivent donc être évalués dès le début d'un audit. Les contrôles généraux sont nécessaires pour soutenir les fonctions des contrôles des applications, et les deux sont nécessaires pour assurer un traitement complet et précis des informations.

Les diverses catégories de contrôles généraux sont les suivantes :

- **Les contrôles organisationnels et de gestion** visent à garantir l'efficacité opérationnelle, des politiques et des pratiques de gestion saines en matière de ressources humaines, une séparation adéquate des tâches entre le secteur du traitement de l'information et les autres sections organisationnelles ainsi qu'au sein du système informatique lui-même, et à fournir des méthodes d'évaluation de l'efficacité.
- **La séparation des tâches** garantit qu'une personne n'a pas un contrôle complet sur une opération monétaire tout au long de son cycle d'initiation, d'autorisation, d'enregistrement, de traitement et de déclaration. Les techniques suivantes sont utilisées pour fournir une assurance raisonnable à cet égard :
 - Codes d'identification/ID de l'utilisateur
 - Mots de passe
 - Examen par le superviseur à des moments programmés ou aléatoires
- **Les contrôles opérationnels** font référence aux opérations quotidiennes et à l'utilisation du matériel et des logiciels au sein de l'organisation. Les contrôles opérationnels s'assurent de l'efficacité de l'efficacité des processus informatiques et de l'adoption exclusive des pratiques de travail autorisées. Les contrôles opérationnels comprennent les aspects suivants :
 - Enregistrement des activités et rapports - journaux d'erreurs, journaux de transactions et journaux de contrôle d'accès ;
 - Procédures de surveillance ;
 - Gestion des médias, y compris la gestion appropriée des disques, des bandes et des CD-ROM ;

²⁴Pour plus d'informations, veuillez consulter :

<http://www.csdrms.org/uploads/public/documents/newsletters/csdrms%20final%20brochure.pdf>

²⁵Voir l'Annexe D pour une description détaillée des fonctionnalités des logiciels SYGADE et CS DRMS et des procédures d'audit spécifiques relatives à l'utilisation des logiciels SYGADE et CS DRMS

- Exigences en matière de support, y compris la sauvegarde, la formation, le service d'assistance et la gestion des problèmes ;
 - Sauvegarde régulière et correcte des données afin d'éviter la perte d'informations importantes en cas de défaillance de la maintenance du système, tant au niveau du matériel que des logiciels ;
 - Exigences en matière de traitement, y compris le traitement par lots et en ligne ;
 - Surveillance et administration efficaces du réseau.
- **Les contrôles physiques (accès et environnement)** visent à empêcher tout accès non autorisé aux services informatiques et toute interférence avec ceux-ci. Ils comprennent des procédures administratives, par exemple, les badges d'identité du personnel et le contrôle des visiteurs. Des mesures physiques telles que des serrures mécaniques à clé et des serrures électroniques de porte sont souvent utilisées.
 - Les contrôles d'accès logiques utilisent la sécurité intégrée d'un système informatique pour empêcher l'accès non-autorisé à des fichiers et données sensibles. Ce contrôle garantit la limitation des droits d'accès de tous les utilisateurs en fonction de exigences et la description de leur poste.

Les contrôles de gestion de la sécurité sont une application centralisée qui permet de contrôler la sécurité de toutes les applications utilisées.

- **Les contrôles de changements de programme** sont nécessaires pour s'assurer que toutes les modifications apportées à la configuration du système sont traitées avec doigté, de manière complète et opportune. Des modifications mal conçues pourraient altérer les informations pertinentes et supprimer les pistes d'audit.
- **La planification de la continuité des opérations** et les stratégies d'urgence sont des sauvegardes essentielles pour toute entreprise, et les bureaux gouvernementaux ne font pas exception. Il est important que les bureaux de gestion de la dette élaborent des stratégies de recouvrement complètes afin que les opérations de gestion de la dette publique puissent continuer à fonctionner en cas de catastrophe naturelle ou d'autres événements imprévisibles.

Les ISC doivent déterminer à l'avance les méthodes appropriées qui doivent être appliquées lors des tests, car il n'y a généralement pas assez de temps et de ressources pour tester tous les contrôles. Quatre méthodes de base sont suivies pour tester les contrôles généraux :

- Enquête ;
- Inspection ;
- Observation ;
- Réexécution limitée.

Après le test, les ISC documentent et évaluent les résultats du test pour arriver à une conclusion sur l'efficacité des contrôles généraux d'un système. Si les contrôles généraux sont jugés faibles, l'audit peut ne pas pouvoir procéder à des tests des contrôles d'application et peut devoir s'appuyer sur des tests de validation. Cependant, s'il y a peu de faiblesses mineures, elles peuvent être signalées au service de la dette publique lors de la conférence de clôture ou par le biais d'une note d'audit.

Contrôle des applications - validation des données de la dette. Après avoir déterminé l'efficacité du fonctionnement des contrôles généraux fonctionnent efficacement, l'ISC est prête à tester les contrôles d'application. Les données sont testées sur les applications comptables afin de s'assurer que toutes les transactions sont autorisées, enregistrées et traitées avec précision et en temps voulu. Les contrôles des applications concernent les transactions et les données permanentes relatives à chaque système informatique et sont donc spécifiques à chacune de ces applications. Ils peuvent consister en des

procédures manuelles effectuées par les utilisateurs (contrôles des utilisateurs), ou en des procédures et contrôles automatisés effectués par le logiciel informatique, comme le montre la *figure 11*.

Dans un SIGDP, il est essentiel d'effectuer un contrôle de la qualité des données ou une validation des données et de garantir la fiabilité des données sur la dette à long terme. La validation des données de la dette est définie comme le processus consistant à s'assurer que les données de la dette sont complètes, précises et cohérentes afin de produire des informations fiables et opportunes qui répondent aux objectifs et aux besoins des institutions nationales et extérieures.

Une évaluation de la qualité de la base de données révélera les faiblesses ainsi que les points forts du BGD dans sa capacité à compiler et à enregistrer des données précises, cohérentes et complètes. Lors d'un audit, l'ISC analyse l'ensemble de la structure du bureau de la dette, son organisation et ses procédures. La validation des données de la dette a une portée plus étroite et ne concerne que la base de données et les procédures qui l'entourent.

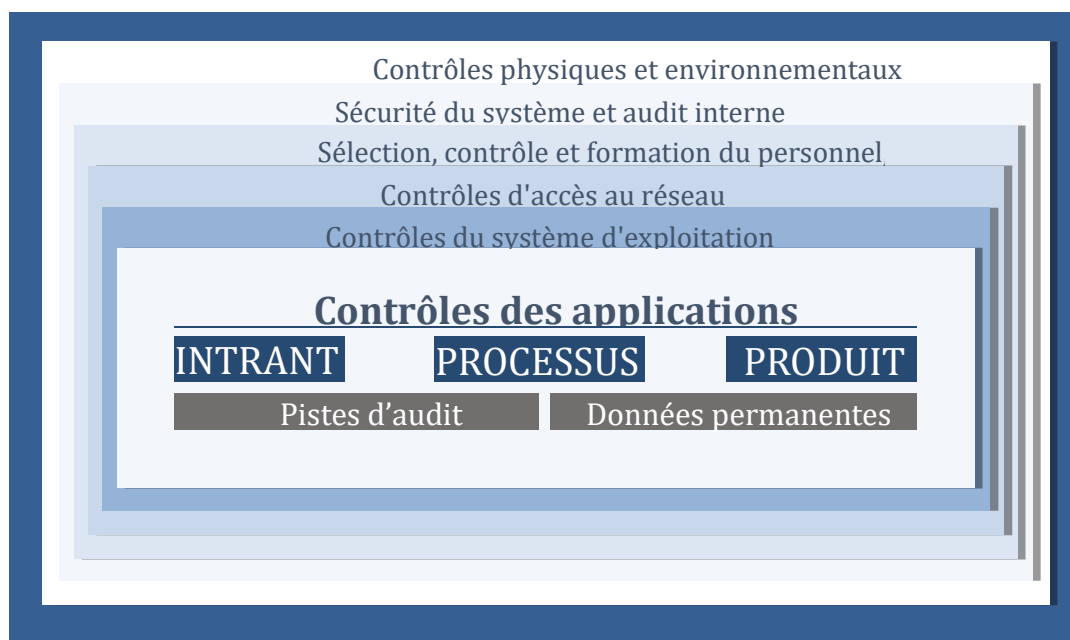
La validation des données est importante pour vérifier si :

- Des accords et/ou des opérations peuvent ne pas figurer dans la base de données (la validation des données vérifiera l'exhaustivité des informations). Par exemple, les ISC doivent vérifier que toutes les notifications de paiement (relevés de facturation) ont été reçues avant la date d'échéance.
- Les accords et/ou les opérations peuvent être mal codés (la validation des données permettra de vérifier l'exactitude des informations). Par exemple, les relevés de facturation doivent être vérifiés par rapport aux projections du bureau de la dette, aux dates de paiement.
- Différentes institutions peuvent avoir des informations contradictoires sur la même dette (la validation des données vérifiera la cohérence des informations). Par exemple, les ISC doivent vérifier la ponctualité des paiements et déterminer la cause de tout retard de paiement.

La validation des données sur la dette doit être comprise comme un processus continu de contrôle de la qualité par le BGD lui-même. Elle comprend :

- L'évaluation de la fiabilité de la base de données sur la dette.
- Des mesures pour remédier aux erreurs trouvées.
- La mise en place de mesures régulières de contrôle qualité afin de maintenir la qualité de la base de données sur le long terme.

Figure 11. Cadre des contrôles informatiques



Source : IDI - Cours d'apprentissage en ligne ISCITA sur l'audit du contrôle informatique

9.1.3 Importance d'un système d'information sur la gestion de la dette publique

Des rapports sur la dette publique en temps utile aident à prévenir les irrégularités et à protéger les actifs. Comme les opérations de la dette publique portent sur des sommes importantes en espèces, une information opportune sur les produits et les paiements en espèces associés aux opérations de la dette publique peut décourager la fraude. Par conséquent, un système d'information informatisé peut aider les gestionnaires de la dette du pays à produire en temps utile des rapports complets et fiables à l'intention des décideurs politiques et des institutions internationales de surveillance ; à effectuer des analyses techniques des risques liés à la structure de la dette du pays, qui sont utiles pour l'élaboration d'un plan stratégique de gestion de la dette à moyen terme et la réalisation d'une analyse de la viabilité de la dette ; et à intégrer la gestion de la dette et de la trésorerie avec les informations budgétaires dans un SIIFG (Système d'information financière et de gestion).

Un système d'information efficace et avancé est caractérisé par plusieurs caractéristiques intéressantes qui ont pour résultat une saine gestion de la dette publique. En particulier, il :

- Permet aux gestionnaires de la dette d'enregistrer avec précision toutes les opérations de trésorerie liées aux emprunts en devise nationale et étrangère, aux opérations de couverture et de négociation, aux garanties et rétrocessions, et de traduire ces flux en valeurs actualisées si nécessaire ;
- Utilise une base de données unique pour être complète, précise et efficace et couvre la totalité ou la plupart des flux de transactions entre les différentes parties de l'organisation ;
- Donne accès aux services d'information sur le marché et les rend disponibles dans le système, et réduit au minimum le traitement manuel des données dans la mesure du possible ;
- Garantit l'intégrité des données (valides, complètes et exactes) produites et permet d'effectuer des développements ultérieurs et des mises à jour du système, et est conviviale et facile à entretenir, dispose de dispositifs de sécurité adéquats et s'accompagne également d'une bonne documentation pour l'utilisateur ;

- Fournit une couverture complète des instruments de dette contractuels (prêts et obligations) et leurs informations de base (débiteur, créancier, montant, devise, taux d'intérêt et calendrier de remboursement, etc.) et est en mesure de produire des rapports sur les totaux de la dette sur une base individuelle et agrégée avec prévision du service de la dette sur les emprunts existants et futurs ;
- Permet de sauvegarder toutes les opérations enregistrées, de préférence automatiquement et dans un seul référentiel, afin d'assurer l'unicité des informations concernant les comptes/recettes de l'État.

Dans de nombreux pays, un seul système n'est pas en mesure d'assurer efficacement toutes les fonctions de gestion de la dette publique mentionnées ci-dessus. Si des systèmes supplémentaires sont utilisés par l'OGD, il est important qu'ils partagent une base de données commune et l'intègrent à tout autre module spécifique. Idéalement, l'intégration du SIGDP avec les autres systèmes de gestion des finances publiques devrait permettre un traitement électronique bidirectionnel direct des opérations de la dette telles que les paiements.

9.2 AUDIT DES SYSTÈMES D'INFORMATION SUR LA GESTION DE LA DETTE PUBLIQUE

Avant de procéder à un audit du SIGDP, les ISC doivent acquérir une compréhension de la portée et des caractéristiques du SIGDP du pays, de sa structure et de sa gestion, de ses applications et de la manière dont il est intégré aux activités de la GD. L'accès au personnel et aux systèmes informatiques est nécessaire pour déterminer l'approche d'audit. Un audit du SIGDP nécessite une évaluation indépendante de la manière dont les risques sont gérés et atténués afin de garantir la fiabilité des informations sur la dette. Deux types de contrôles atténuants sont couramment utilisés : les contrôles généraux et les contrôles d'application.

Lorsqu'elles effectuent le contrôle des informations relatives à la dette publique, les ISC doivent se référer aux lignes directrices de l'INTOSAI sur le contrôle des systèmes d'information²⁶ et au manuel d'audit du système d'information de leur ISC respective. Le guide de l'INTOSAI comprend des questions de haut niveau qui sont utiles aux ISC, et une liste de contrôle est jointe dans son annexe D, mettant l'accent sur le contrôle de l'application du SYGADE et du CS DRMS.

En effectuant un audit du SIGDP, les ISC doivent vérifier les domaines suivants :

- Les dispositifs de sécurité dans les domaines du traitement des données relatives à la dette, et les garanties visant à sécuriser l'accès aux données relatives à la dette publique et leur utilisation ;
- Les menaces accidentelles et délibérées, et leur impact sur la fourniture de services informatiques ;
- L'efficacité, l'intégrité et l'exhaustivité des contrôles au sein du système ;
- L'optimisation des ressources dans le processus de passation de marchés et de développement ;
- La conformité aux normes pertinentes.

²⁶ Le GUID 5259, intitulé "Système d'information sur la dette publique", fournit aux auditeurs une orientation descriptive sur l'audit des systèmes d'information sur la gestion de la dette publique. Comme l'INTOSAI dispose déjà de certains documents relatifs aux audits des technologies de l'information (TI) élaborés par le Groupe de travail sur l'audit des TI (WGITA), ce GUID se concentre sur les contrôles d'application, qui doivent être spécifiques au système d'information sur la gestion de la dette publique

9.2.1 Audit financier des systèmes d'information de gestion de la dette publique

Si l'audit du SIGDP est effectué dans le cadre d'un audit financier, l'approche d'audit doit être conçue de manière à permettre à l'ISC de vérifier la conception et la mise en œuvre des contrôles afin de déterminer le degré de confiance qui peut être accordé au système d'information existant.

Les objectifs d'un audit financier du SIGDP qui couvrent les contrôles généraux et des applications peuvent être les suivants :

Évaluer la conception du SIGDP (contrôles généraux et des applications) et vérifier s'ils fonctionnent efficacement pour permettre la production de données complètes, ponctuelles et précises sur la dette.

9.2.2 Audit de conformité des systèmes d'information sur la gestion de la dette publique

Dans le cadre d'un audit de conformité du SIGDP, les ISC peuvent évaluer la conformité des systèmes d'information aux lois, réglementations et lignes directrices relatives à leurs opérations.

Les objectifs d'un audit de conformité du SIGDP qui couvre les contrôles généraux et des applications peuvent être les suivants :

- Vérifier la conception et la mise en œuvre des contrôles et la conformité aux lois, règlements et directives relatifs aux opérations du système d'information

9.2.3 Audit de performance des systèmes d'information de gestion de la dette publique

Les objectifs d'un audit de performance du SIGDP couvrant les contrôles généraux et des applications peuvent être les suivants :

- Vérifier si la conception et la mise en œuvre des systèmes informatiques améliorent la rapidité de production des données et l'exactitude, l'exhaustivité et l'intégrité de la base de données pour permettre des opérations efficaces de GD ;
- Déterminer s'il existe des lacunes ou des insuffisances dans les systèmes d'information et les contrôles informatiques et quels sont les effets sur les performances concernant rapports sur la GD.

9.3 QUESTIONS D'AUDIT REPRÉSENTATIVES CONCERNANT L'AUDIT DE PERFORMANCE D'UN SYSTÈME D'INFORMATION SUR LA GESTION DE LA DETTE PUBLIQUE

Cette section fournit des questions potentielles que les ISC peuvent aborder dans un audit de performance d'un SIGDP.

Objectif de l'audit : Vérifier si la conception et la mise en œuvre des systèmes informatiques améliorent la rapidité de la production des données et l'exactitude, l'exhaustivité et l'intégrité de la base de données pour permettre des opérations efficaces de GD.

- Quel est le système de GD adopté et où est-il installé ?
- Des systèmes supplémentaires sont-ils installés dans différentes institutions ? Partagent-ils une base de données commune ?

- Est-ce que le programme de la gestion de la dette et les données sur la dette sont sécurisés et vérifiés uniquement auprès des personnes autorisées par un dépositaire de données ?
- Des mots de passe sont-ils officiellement attribués, changés régulièrement et protégés contre l'utilisation par des personnes non-autorisées ?
- Est-ce que le système informatique comporte des règles intégrées, telles que des vérifications de crédit, pour vérifier l'exactitude des informations sur la dette au moment de leur saisie dans l'ordinateur ?
- Est-ce que des copies de sauvegarde des fichiers, programmes et documents relatifs à la dette sont conservées ?
- Existe-t-il une documentation adéquate des programmes, des applications et des procédures de traitement de la dette ?

Questions relatives aux contrôles généraux

- Une stratégie globale a-t-elle été élaborée et formellement approuvée et mise à jour ?
- Quelles sont les bases sur lesquelles la décision a été prise d'acquiescer/de développer par rapport à des systèmes concurrents ?
- Est-ce que les guides d'utilisation sont-ils facilement accessibles aux utilisateurs, et ces derniers sont-ils suffisamment formés pour utiliser efficacement le système ?
- Est-ce qu'il existe un système de service d'assistance pour fournir une aide efficace au dépannage et quel est le rapport coût-efficacité de cette aide ?
- Est-ce qu'il existe une documentation adéquate des processus de gestion de la dette utilisés par le système ?
- Est-ce que les responsabilités en matière de contrôle de l'accès aux dossiers et de leur utilisation sont-elles clairement définies ?
- Est-ce que les mots de passe sont officiellement attribués, régulièrement modifiés et protégés contre l'utilisation par des personnes non autorisées ?
- Est-ce que l'accès aux dossiers et au matériel informatique par des moyens physiques est-il bien contrôlé ?
- Est-ce que les connexions et l'accès au réseau ont-ils été approuvés et sécurisés ? L'accès aux fichiers et à la base de données par le biais de logiciels et du réseau est-il bien contrôlé à l'aide, par exemple, de contrôles de virus, de pare-feu, etc. ?
- Est-ce qu'une évaluation efficace des risques a-t-elle été effectuée pour identifier les systèmes informatiques et commerciaux essentiels à l'organisation ?
- Est-ce qu'un plan de continuité des activités et des procédures détaillées de soutien a été élaboré pour permettre la reprise du système de manière contrôlée en cas de perte partielle ou totale des services informatiques/données et des services commerciaux ?
- Est-ce que les dispositifs de sauvegarde des fichiers sont bien contrôlés ?
- Lorsque le système est intégré au système de paiement, est-ce qu'il prévoit un processus de flux de travail pour contrôler les paiements ?
- Si le système de gestion de la dette est intégré, y a-t-il suffisamment de pare-feu pour empêcher que des informations erronées ne soient introduites dans le système de gestion de la dette par le biais de l'intégration ?
- Les différentes catégories d'utilisateurs du système sont-elles convaincues que le système répond efficacement à leurs besoins ? Si tel n'est pas le cas, quels sont les défis qu'elles doivent relever ?
- le système est-il amélioré en permanence ?
- les modifications apportées aux systèmes développés localement sont-elles autorisées et diffusées dans un environnement contrôlé ?
- les achats effectués dans le cadre du système de gestion de la dette sont-ils compatibles avec les processus opérationnels et la stratégie informatique du BGD et respectent-ils les règles de passation des marchés ?

Questions relatives aux contrôles des applications

- Est-ce que toutes les opérations saisies dans le système sont autorisées, complètes, exactes, opportunes et enregistrées une seule fois ?
- Est-ce qu'il y a des contrôles de traitement appropriés en place pour assurer l'exhaustivité et l'exactitude des données ?
- Est-ce que le système dispose de contrôles adéquats pour garantir l'exactitude, l'exhaustivité, la confidentialité et la ponctualité des rapports ?
- Est-ce qu'une piste d'audit complète est maintenue dans le système pour permettre le suivi d'une opération/de données depuis l'entrée jusqu'à la sortie ?
- Est-ce que le système dispose des dispositions nécessaires pour créer des copies de sauvegarde des données et des programmes, les stocker et les conserver en toute sécurité et récupérer les applications en cas de d'indisponibilité du système et des données ?
- Est-ce que les données permanentes dans le système sont correctement contrôlées et maintenues pour assurer la fiabilité des données ?
- Est-ce que les systèmes d'information utilisés par les différents BGD sont efficacement interfacés ?

9.4 CRITÈRES D'AUDIT CONCERNANT LES SYSTÈMES D'INFORMATION SUR LA GESTION DE LA DETTE PUBLIQUE

Les outils DeMPA soulignent l'importance de l'administration de la dette et de la sécurité des données.

DPI-12 met l'accent sur quatre caractéristiques essentielles de l'administration de la dette : disponibilité et qualité des procédures documentées pour le traitement des paiements liés à la dette ; disponibilité et qualité des procédures documentées pour l'enregistrement et la validation des données relatives à la dette et aux transactions, ainsi que pour le stockage des accords et des dossiers de l'administration de la dette ; disponibilité et qualité des procédures documentées pour le contrôle de l'accès au système d'enregistrement et de gestion des données relatives à la dette du gouvernement central et à la piste d'audit ; et fréquence des sauvegardes hors site et sécurisées du système d'enregistrement et de gestion de la dette.

DPI-13 souligne l'importance de la séparation des tâches pour certaines fonctions clés, ainsi que la présence d'une fonction de contrôle des risques et de la conformité ; la capacité du personnel et la gestion des ressources humaines ; et la présence d'un plan de gestion des risques opérationnels, y compris des dispositions pour la continuité des opérations et la reprise après sinistre.

DPI-14 met l'accent sur l'exhaustivité et l'opportunité des dossiers du gouvernement central sur sa dette, ses garanties de prêt et ses transactions liées à la dette, et sur les dossiers complets et à jour de tous les détenteurs de titres du gouvernement dans un système de registre sécurisé, le cas échéant.

9.5 SOURCES DE DONNÉES PROBANTES DANS L'AUDIT DES SYSTÈMES D'INFORMATION SUR LA GESTION DE LA DETTE PUBLIQUE

Les ISC doivent obtenir les données probantes suivantes comme pièces justificatives :

- Manuel de procédures concernant le traitement des paiements et des créances liés à la dette, l'enregistrement et la validation des données sur la dette, et la conservation des accords et des dossiers de l'administration de la dette

- Documents relatifs au stockage physique des originaux et des copies signées des contrats de prêt et des contrats dérivés dans un lieu sûr, au scannage et à la conservation de ces contrats sous forme électronique dans un lieu sûr tout au moins, sinon deux.
- Preuve des procédures de validation par rapport aux notifications de paiement.
- Documents sur la confirmation indépendante de toutes les données auprès des créanciers extérieurs et des principaux investisseurs nationaux
- Preuve d'un processus d'autorisation à deux personnes
- Autorisations d'accès au système et preuves de la sécurité du système et des contrôles d'accès
- Preuve que les pistes d'audit sont surveillées
- Preuve du lieu de conservation des sauvegardes des systèmes d'enregistrement et de gestion des dettes (lieu vérifié par les évaluateurs)

9.6 ILLUSTRATIONS DES RÉSULTATS D'AUDIT SUR LES SYSTÈMES D'INFORMATION SUR LA GESTION DE LA DETTE PUBLIQUE

Les audits du SIGDP effectués par les ISC ont révélé (1) certaines insuffisances dans l'enregistrement et la tenue des dossiers ; (2) des déficiences dans le fonctionnement du SIGDP ; et (3) des déficiences dans l'établissement des rapports financiers.

1) Insuffisances dans l'enregistrement et la tenue de registres

Les ISC ont constaté que la tenue des registres n'était pas exacte et complète. Les informations divulguées dans les rapports pour l'année en question n'ont pas pu être vérifiées. De même, l'entité n'a pu fournir une trace quelconque des garanties et des prêts accordés par le gouvernement. Dans d'autres cas où Excel a été utilisé pour enregistrer les détails des accords de dette, les ISC ont noté les gains d'efficacité et d'efficacité qu'un système de gestion et d'analyse ajoutera dans l'enregistrement et l'analyse des accords de dette.

2) Déficiences dans les fonctions du SIGDP

Les pays participant au programme disposent de systèmes d'information différents pour l'enregistrement. Dans certains cas, les fonctions d'enregistrement étant réparties entre les différents services, des logiciels différents sont utilisés, par exemple pour suivre les flux de trésorerie et gérer les informations relatives à la dette publique ; dans de nombreux cas, les logiciels font double emploi et, en outre, ne se concilient pas entre eux, ce qui a suscité des doutes quant à l'intégrité des informations fournies par les différents modules. Une autre constatation importante est que dans de nombreux cas, les systèmes d'information sont isolés ou non intégrés au reste des composantes de l'administration publique, ce qui entraîne une forte duplication des efforts et augmente le risque d'erreurs manuelles.

La différence de fonctions entre le SYGADE et le système budgétaire et comptable ne permet pas de tenir un registre de l'endettement public correctement articulé. Il manque également un sous-indice du SIFIF électronique qui identifie - au sein de chaque compte comptable - le solde de chaque composante de la dette publique liée à un instrument financier.

RÉFÉRENCES

1. Dispositions institutionnelles concernant la gestion de la dette publique, Document de travail sur la recherche sur les politiques ; No 3021. Banque mondiale, Washington, DC. http://treasury.worldbank.org/bdm/pdf/6_Institutional_Arrangements_PDM_CurrieDethierTogo.pdf
2. Directives du FMI et de la Banque mondiale concernant la gestion de la dette publique, <http://documents.worldbank.org/curated/fr/539361468170971115/pdf/866520REV0SecMOCdisclosed040160140.pdf>
3. Outil d'évaluation de la performance de la gestion de la dette (GDPA), http://treasury.worldbank.org/bdm/pdf/GDPA_Tool_English.pdf
4. Principes des Nations Unies sur la promotion des prêts et emprunts souverains responsables, http://unctad.org/fr/PublicationsLibrary/gdsddf2012misc1_fr.pdf