



Audit de la gestion de la dette publique

Un manuel destiné aux Institutions Supérieures de contrôle des finances publiques

[Exposé-sondage-Version 0](#)

Date d'exposition: 30 Mai. 2018

Durée d'exposition pour les commentaires du public: 90 jours

AUDIT DE LA GESTION DE LA DETTE PUBLIQUE – MANUEL DESTINÉ AUX INSTITUTIONS SUPÉRIEURES DE CONTRÔLE DES FINANCES PUBLIQUES

.....	1
A propos du Manuel.....	6
Chapitre 1 Introduction à la gestion de la dette publique et à l'approche d'audit s'y rapportant	7
1.1 Qu'est-ce que la gestion de la dette publique?.....	7
1.1.1 Types de dette	9
1.1.2 Instruments d'emprunt.....	10
1.2 Principaux participants à la gestion de la dette publique.....	12
1.3 Le rôle de l'Office de gestion de la dette	13
1.4 Le rôle des institutions multilatérales	17
1.5 Le rôle des institutions supérieures de contrôle des finances publiques.....	18
1.6 Meilleures pratiques de gestion de la dette publique.....	18
1.6.1 Principes pour la promotion de prêts et d'emprunts souverains responsables (Principes de la CNUCED)	18
1.6.2 Lignes directrices pour la gestion de la dette publique (FMI/Banque mondiale)	20
1.6.3 Outil DeMPA (Banque mondiale)	23
1.7 Audit de la gestion de la dette publique	24
1.7.1 Importance du mandat légal de l'ISC	24
Chapitre 2 Audit du cadre juridique de gestion de la dette publique.....	28
2.1 Cadre juridique de la gestion de la dette publique	29
2.1.1 Délégation par le parlement ou le congrès à l'exécutif.....	30
2.1.2 Fins de l'emprunt.....	31
2.1.3 Buts et objectifs de la gestion de la dette.....	31
2.1.4 Stratégie de gestion de la dette	32
2.1.5 Rapportage de la dette	32
2.2 Audit juridique du cadre de gestion de la dette publique.....	33
2.2.1 Audit de performance du cadre juridique.....	33
2.3 Questions d'audit représentatives sur le cadre juridique de gestion de la dette publique.....	34
2.4 Critères d'audit concernant l'audit du cadre juridique	35
2.5 Sources de preuve dans l'audit du cadre juridique	36

2.6 Illustrations des constatations d'audit sur le cadre juridique.....	36
---	----

Chapitre 3 Audit des dispositions institutionnelles et organisationnelles concernant la gestion de la dette publique...38

3.1 Dispositions institutionnelles et organisationnelles dans la gestion de la dette publique	38
3.2 Audit des dispositions institutionnelles et organisationnelles dans la gestion de la dette publique	42
3.2.1 Audit de conformité des dispositions institutionnelles et organisationnelles	42
3.2.2 Audit de performance des dispositions institutionnelles et organisationnelles	43
3.3 Questions d'audit représentatives sur les dispositions institutionnelles et organisationnelles concernant la gestion de la dette publique.....	43
3.4 Critères d'audit concernant l'audit des dispositions institutionnelles et organisationnelles	44
3.5 Sources de preuve dans l'audit des dispositions institutionnelles et organisationnelles	46
3.6 Illustrations des constatations d'audit sur les dispositions institutionnelles et organisationnelles	46

Chapitre 4 Audit du développement de la stratégie de gestion de la dette 48

4.1 Stratégie de gestion de la dette	48
4.2 Audit de la stratégie de gestion de la dette dans la gestion de la dette publique	50
4.2.1 Audit de conformité de la stratégie de gestion de la dette.....	51
4.2.2 Audit de performance de la stratégie de gestion de la dette	51
4.3 Questions d'audit représentatives sur la stratégie de gestion de la dette	52
4.4 Critères d'audit pour la stratégie de gestion de la dette.....	53
4.5 Sources de preuve dans l'audit de la stratégie de gestion de la dette concernant la gestion de la Dette publique	53
4.6 Illustrations des constatations d'audit sur la Stratégie de gestion de la dette	53

Chapitre 5 Audit des activités d'emprunt .. Error! Bookmark not defined.

5.1 Cycle d'emprunt public	55
5.2 Audit des opérations d'emprunt dans la gestion de la Dette publique	59
5.2.1 Audit de conformité des activités d'emprunt	60
5.2.2 Audit de performance des activités d'emprunt	60
5.3 Questions d'audit représentatives sur les opérations d'emprunt concernant la Gestion de la dette publique	Error! Bookmark not defined.
5.4 Critères d'audit concernant l'audit des opérations d'emprunt	Error! Bookmark not defined.
5.5 Sources de preuve lors de l'audit des opérations d'emprunt concernant la gestion de la dette publique	Error! Bookmark not defined.
5.6 Illustrations des constatations d'audit sur les opérations d'emprunt	Error! Bookmark not defined.

Chapitre 6 Audit des activités du service de la dette publique...

..... Error! Bookmark not defined.

6.1	Quelles sont les activités du service de la dette publique?.....	Error! Bookmark not defined.
6.2	Audit des activités du service de la dette dans la gestion de la dette publique.....	66
6.2.1	Audit de conformité des activités relatives au service de la dette.....	67
6.2.2	Audit de performance des activités relatives au service de la dette.....	67
6.3	Questions d'audit représentatives sur les activités relatives au service de la dette publique.....	68
6.4	A Critères d'audit concernant les activités relatives au service de la dette.....	70
6.5	Sources de preuve dans l'audit des activités relatives au service de la dette concernant la gestion de la dette publique.....	71
6.6	Illustrations des constatations d'audit sur les activités relatives au service de la dette.....	71

Chapitre 7 A Audit du rapportage de la dette 72

7.1	Qu'est-ce que le rapportage de la dette publique?.....	72
7.2	Audit du rapportage sur la dette dans la gestion de la dette publique.....	72
7.2.1	Audit financier du rapportage de la dette.....	73
	Si le rapportage sur la dette publique est effectué par le gouvernement dans des déclarations périodiques, telles que les bulletins de l'OGD, l'audit doit déterminer si les chiffres de la dette publique ont été correctement divulgués et sont compatibles avec les autres sources d'information sur la dette publique.....	73
	Les ISC peuvent tenir compte des objectifs d'audit suivants dans un audit de conformité du rapportage de la dette:.....	74
7.2.3	Audit de performance du rapportage de la dette.....	74
7.3	Questions d'audit représentatives sur le rapportage sur la dette publique.....	74
7.4	Critères d'audit concernant le rapportage sur la dette.....	75
7.5	Sources de preuves dans l'audit des rapports sur la dette concernant la gestion de la dette publique.....	77
7.6	Illustrations des constatations d'audit sur le rapportage sur la dette.....	77

Chapitre 8 A Audit des activités de prêt 79

8.1	Activités de prêt.....	79
8.2	Audit des activités de prêt.....	81
8.2.1	Audit de conformité des activités de prêt.....	82
8.2.2	Audit de performance des activités de prêt.....	82
8.3	Questions d'audit représentatives sur les activités de prêt.....	82
8.4	Critères d'audit concernant les activités de prêt.....	84
8.5	Sources de preuve dans l'audit des activités de prêt.....	84
8.6	Illustrations des constatations d'audit sur les activités de prêt.....	84

Chapitre 9 Audit des systèmes d'information sur la gestion de la dette publique Error! Bookmark not defined.

- 9.1 Qu'est-ce qu'un système d'information sur la gestion de la dette publique?..... 86
 - 9.1.1 Systèmes d'information sur la gestion de la dette publique couramment utilisés88
 - 9.1.2 Contrôles en matière de systèmes d'information89
 - 9.1.3 Importance d'un système d'information sur la gestion de la dette publique92
- 9.2 Audit des systèmes d'information sur la gestion de la dette publique 93
 - 9.2.1 Audit financier des systèmes d'information sur la gestion de la dette publique94
 - 9.2.2 Audit de conformité des systèmes d'information sur la gestion de la dette publique94
 - 9.2.3 Audit de performance des systèmes d'information sur la gestion de la dette publique.....94
- 9.3 Questions d'audit représentatives concernant l'audit de performance d'un système d'information sur la gestion de la dette publique..... 94
- 9.4 Critères d'audit concernant les systèmes d'information sur la gestion de la dette publique 96
- 9.5 Sources de preuve dans l'audit des systèmes d'information sur la gestion de la dette publique .. 96
- 9.6 Illustrations des résultats d'audit sur les systèmes d'information sur la gestion de la dette publique 97

Références 97

A PROPOS DU MANUEL

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

Une équipe internationale d'experts de la dette publique, d'experts du Groupe de Travail sur la Dette Publique (GTDP) de l'INTOSAI et de personnes ressources de différentes ISC ont élaboré ce manuel, le contenu du manuel 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 abordés dans l'élaboration de cette version 0. Le manuel a également été exposé sur le site Web de l'IDI pour recueillir les commentaires du public. Cependant, comme le manuel a été considérablement modifié depuis lors et que le protocole de l'IDI en matière d'AQ est entré en vigueur à partir de décembre 2017, l'IDI considère qu'il est approprié d'exposer la version actuelle à nouveau en Version 0. Cette version a été relue et approuvée par l'Équipe de gestion de l'IDI aux fins d'exposition au public.

Ce manuel vise à fournir «des conseils» sur la « façon » aux auditeurs de la dette publique des ISC lors des audits financiers, de performance ou de conformité des 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 gestion de la dette publique, par exemple la stratégie de gestion de la dette et la deuxième partie explique comment vérifier la question ou la pratique. La deuxième partie sur la vérification est structurée de façon uniforme d'un chapitre à l'autre et comprend les sections suivantes: a) méthodologie d'audit applicable au sujet; b) objectifs d'audit représentatifs pour chaque méthode; c) Critères d'audit d) sources de preuves; et e) illustrations des constatations d'audit sur le sujet.

Ce manuel fournira également des contributions au GTDP de l'INTOSAI concernant le projet 2.9 (Élaboration d'un GUID sur l'alignement et la consolidation des ISSAI relatives à la dette publique avec l'ISSAI 100). Actuellement, le manuel est cité en référence dans les ISSAI existantes relatives à l'audit de la dette publique en divers lieux. Ces références seront mises à jour lorsque le GTDP de l'INTOSAI finalisera le Projet 2.9 et que les ISSAI de la dette publique sont remplacées par le GUID.

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

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?

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 atteindre tous les autres objectifs de gestion de la dette publique que le gouvernement pourrait avoir fixés, tels que le développement et le maintien d'un marché efficace concernant les titres d'Etat.¹

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

- satisfaire aux exigences d'emprunt du gouvernement;
- emprunter au coût le plus bas possible à moyen et long terme;
- garder un degré prudent de risque 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 pour 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 regardant les objectifs de coût/risque, des compromis doivent être faits. Pour les marchés des pays émergents, il est généralement moins onéreux d'emprunter des devises étrangères à faible taux d'intérêt que la monnaie nationale. D'autre part, l'emprunt en devises étrangères augmente normalement le risque dans le portefeuille (exposition accrue aux devises étrangères). Si l'emprunt à court terme est moins cher dans la plupart des cas que l'emprunt à plus long terme, le risque augmentera 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 dans le développement d'une stratégie consiste à analyser différents scénarios d'emprunt et les compromis qui doivent être faits. La tolérance au risque du gouvernement décidera finalement de ces compromis et sera reflétée dans le document de stratégie.

Ainsi, le rôle principal du responsable de gestion de la dette est de parvenir à la composition souhaitée du portefeuille de la dette publique, qui reflète les préférences du gouvernement concernant les

¹ Lignes 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 les Lignes directrices.

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 de service de la dette dans le portefeuille de la dette réelle et prévue dans le cadre de différents scénarios, des plans d'emprunt annuels basés sur la stratégie définie; et emprunter et d'autres opérations de GD pour atteindre les objectifs de la stratégie. Comme expliqué au Chapitre 4, la stratégie de GD rend opérationnels les objectifs de GD et met fortement l'accent sur la gestion de l'exposition au risque incluse dans le portefeuille de la dette, notamment les fluctuations possibles du coût du service de la dette et son impact direct sur le budget.

Le champ d'application de la stratégie de GD du gouvernement est généralement limité au portefeuille de la dette budgétaire de l'administration centrale. L'extension du champ d'application de la stratégie aux portefeuilles de dettes de certaines collectivités/administrations locales peut créer des difficultés de coordination lorsque ces administrations locales sont habilitées à emprunter sur les marchés pour répondre à leurs propres besoins de financement. Pour inclure ces emprunts dans le cadre de la stratégie de GD, il faudrait que chaque opération d'emprunt local soit approuvée par le gouvernement central (à savoir le ministère des Finances (Mdf) pour assurer que tous les emprunts sont conformes à la stratégie. Cela pourrait ne pas être possible, ni être le moyen le plus efficace de contrôler les emprunts des entités infranationales.

Les Lignes directrices de la Banque mondiale et du FMI énoncent ce qui suit sur le champ d'application de la stratégie de GD: «La gestion de la dette doit englober les principales obligations financières sur lesquelles le gouvernement central exerce un contrôle. Ces obligations comprennent généralement des dettes négociables et non négociables, telles que des financements concessionnels obtenus auprès de sources officielles bilatérales et multilatérales et des titres au détail dans certains cas. La question de savoir si la dette du secteur public est incluse ou exclue du mandat de l'administration centrale en matière de gestion de la dette variera d'un pays à l'autre, en fonction de la nature des cadres politiques et institutionnels. »

Aux fins de la GD gouvernementale, la «dette» est simplement et communément définie comme étant les passifs financiers créés par l'emprunt, les crédits acceptés en vertu des contrats de crédit des fournisseurs², l'émission de titres de créance à d'autres fins que d'emprunter des fonds - par exemple, pour régulariser les arriérés accumulés - et la prise en charge des obligations de paiement en vertu d'une garantie de prêt gouvernementale (c'est-à-dire qu'en cas de défaillance, le gouvernement reprend le prêt du créancier).

Dans le système statistique macroéconomique, cependant, la définition de «dette» est beaucoup plus large, car l'objectif est d'inclure tous les passifs qui comportent des obligations de paiements futurs susceptibles de créer des situations qui rendent non seulement les sociétés publiques et privées, mais aussi l'ensemble de l'économie, vulnérables aux problèmes de solvabilité et de liquidité.³ En outre, Le champ d'application est plus large et couvre l'ensemble du secteur public: le gouvernement central, les gouvernements locaux, la banque centrale et les entreprises publiques.

² La convention de crédit d'un fournisseur est un accord de crédit qui comprend le paiement d'intérêts entre un acheteur et un fournisseur de biens ou de services donnant à l'acheteur le droit de payer entièrement ces biens et services à une date ultérieure à partir de laquelle ces biens ou services sont livrés ou fournis. Les conditions financières de ces accords sont similaires à celles d'un contrat de prêt

³ Statistiques de la dette du secteur public: Guide à l'intention des compilateurs et utilisateurs (2013), page VII. Ce Guide a été préparé conjointement par les neuf organisations suivantes: la Banque des règlements internationaux (BRI), le Secrétariat du Commonwealth, la Banque centrale européenne (BCE), l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), l'Office statistique des Communautés européennes (Eurostat), le Fonds monétaire international (FMI), le Secrétariat du Club de Paris, la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) et le Groupe de la Banque mondiale (GBM).

Dans ce contexte, la dette est définie ici comme toutes les créances financières qui requièrent le paiement d'intérêts et/ou de principal par le débiteur au créancier à une date, ou des dates, dans le futur. Sur la base de cette définition plus large, le Guide sur les statistiques de la dette publique énumère les instruments suivants en tant qu'instruments de dette: droits de tirage spéciaux (DTS), devise et dépôts, titres de créance, prêts, assurance, retraite et systèmes de garantie standardisés, et autres comptes créditeurs.

En comparant cela à la définition plus étroite de la dette communément utilisée dans la GD, les seuls instruments inclus dans les deux définitions sont les titres de créance, les prêts et les crédits fournisseurs.

Toutefois, à des fins statistiques, les pays sont obligés de communiquer ces données au FMI, et à la Banque mondiale également lorsqu'ils empruntent de celle-ci.⁴

Enfin, la définition de la politique budgétaire ne doit pas inclure la GD gouvernementale. Les objectifs des politiques fiscales et de gestion de la dette sont très différents et des outils distincts sont utilisés pour les atteindre. Alors qu'un Office de gestion de la dette (OGD) est généralement responsable des opérations de GD, la direction du budget et le pôle macroéconomique prennent généralement l'initiative de la stratégie et de la mise en œuvre de la politique budgétaire, y compris les analyses de viabilité de la dette (AVD).

La politique budgétaire est généralement définie comme l'utilisation des dépenses publiques, la collecte des recettes (imposition) et les produits résultant des prêts pour influencer l'économie d'un pays. Les objectifs de la politique budgétaire commune sont d'obtenir une production économique stabilisée, d'améliorer l'allocation des ressources et de réaliser une répartition «équitable» de la richesse. La stratégie de politique budgétaire visant à atteindre ces objectifs comprend une politique budgétaire qui génère le moins de distorsions et qui est équilibrée au cours du cycle économique, et des finances publiques saines sous la forme de déficits budgétaires et de limites d'endettement clairs. Les instruments de politique budgétaire les plus importants sont la préparation d'un cadre budgétaire à moyen terme soutenu par une solide analyse de viabilité de la dette et les projets de loi de finances annuels.⁵ D'autres instruments de politique budgétaire incluent les lois fiscales et les transferts gouvernementaux visant à promouvoir une répartition équitable de la richesse, et les limites de la dette pour modérer une politique budgétaire laxiste, à haut risque ou même irresponsable.

Ainsi, en tant qu'outil de politique budgétaire, la définition du niveau d'endettement optimal ne fait pas partie du développement de la stratégie de GD. Au lieu de cela, une analyse de viabilité fiscale ou une analyse de la viabilité budgétaire est entreprise pour contrôler le niveau de la dette par rapport à ses 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 responsables de la gestion de la dette. Dans les pays qui ont historiquement connu des crises de balance des paiements, le critère permettant le mieux de refléter le risque associé à la dette est celui lié à la devise, c'est-à-dire que la dette libellée en monnaie nationale serait classée comme intérieure et la dette libellée en autres

⁴ Pour de bonnes indications sur cette définition large de la dette, voir ISSAI 5421: Lignes directrices sur la définition et la divulgation de la dette publique.

⁵ Le budget indique généralement à quels buts les revenus (impôts, subventions, produits résultant des prêts, etc.) seront utilisés, s'ils iront à l'éducation et à l'investissement dans les infrastructures (éléments qui favorisent normalement la croissance) ou à d'autres dépenses.

devises serait extérieure.⁶ Il s'agit également de la classification commune utilisée par le responsable de gestion de la dette pour évaluer le risque de changement dans le portefeuille de la dette.

Une autre possibilité consiste à considérer 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 ayant des flux de capitaux libres, en supposant que les investisseurs non-résidents se comportent différemment des investisseurs résidents. Par conséquent, les titres libellés en monnaies locales mais détenus par des non-résidents seraient considérés comme de la dette extérieure, tandis que les titres libellés en devises étrangères détenus par des résidents seraient considérés comme de la dette intérieure. Cette classification est utilisée dans le système statistique macroéconomique décrit ci-dessus.⁷

Par type de créancier, la dette peut être classée comme une dette des créanciers publics et une dette des créanciers privés. Les créanciers publics sont des gouvernements ou des institutions financières contrôlées par les gouvernements et des 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 seuls ou des organismes gouvernementaux qui accordent des prêts à d'autres gouvernements, tel que 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) avec des pays en tant qu'États membres qui octroient des prêts aux pays membres. En plus des créanciers publics, il existe des créanciers privés. Il s'agit notamment des banques privées qui prêtent de l'argent aux gouvernements et aux acheteurs privés qui achètent des titres gouvernementaux.

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 prévoient 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 d'argent et l'emprunteur. Les parties à un contrat de prêt peuvent être des particuliers, 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 s'engage à rembourser au **prêteur** le principal plus les intérêts dans le délai convenu.

⁶ 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>

⁷ Pour plus d'informations, voir Fonds monétaire international. Manuel de statistiques de finances publiques de 2014 (MSFP).

Lorsqu'un organisme multilatéral (par exemple Groupe de la Banque mondiale, Banque de développement de l'Amérique latine, Banque interaméricaine de développement, Banque asiatique de développement, 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'agira 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 diverses 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 des marchés organisés et d'autres marchés financiers. Ces instruments procurent au porteur un revenu régulier (le «coupon») et un remboursement de la valeur du principal lors du rachat. Ils peuvent être émis sous diverses formes, dont les plus courantes sont conventionnelles, donnant droit à un coupon nominal fixe, et indexé, où 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 spécifiée. Ces instruments sont généralement négociés à escompte sur des marchés organisés; la décote dépend du taux d'intérêt et du temps restant jusqu'à l'échéance. Parmi ces instruments figurant les bons du Trésor, le papier commercial et financier, des acceptations bancaires, des certificats de dépôt négociables (avec des échéances initiales d'un an ou moins) et des billets à court terme émis en vertu d'obligations.

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, d'avoir le 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.

Afin de 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. En dehors de 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 les dépenses engagées pour l'octroi du prêt;

- de se conformer à tout accord spécial conclu avec le prêteur, le cas échéant; et
- de rendre compte de tout changement dans sa situation économique, politique ou sociale au prêteur, avant ou pendant la durée du prêt, qui peut influencer sur le respect de l'une des modalités et conditions de l'accord de prêt.

Droits et obligations des prêteurs. À leur tour, 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 rechercher l'historique de crédit du pays emprunteur, entre autres questions.

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 en particulier aux **futurs** citoyens 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 prudence et loyauté.

Pouvoir législatif (parlement/congrès) au gouvernement central. Le pouvoir d'emprunter et les pouvoirs fiscaux de taxer et de dépenser doivent idéalement être détenus dans la même branche du gouvernement. C'est l'assemblée législative, le représentant direct du peuple, qui détient les deux pouvoirs dans la plupart des pays. Les législateurs sont responsables de la création d'une structure hiérarchique solide claires et d'assurer la transparence. Comme expliqué plus loin dans ce Manuel, les lois doivent accorder au pouvoir exécutif une flexibilité suffisante pour gérer efficacement la dette, établir des critères de performance clairs et exiger des rapports audités opportuns que les législateurs peuvent utiliser pour préparer les budgets et approuver les décisions en matière d'endettement.

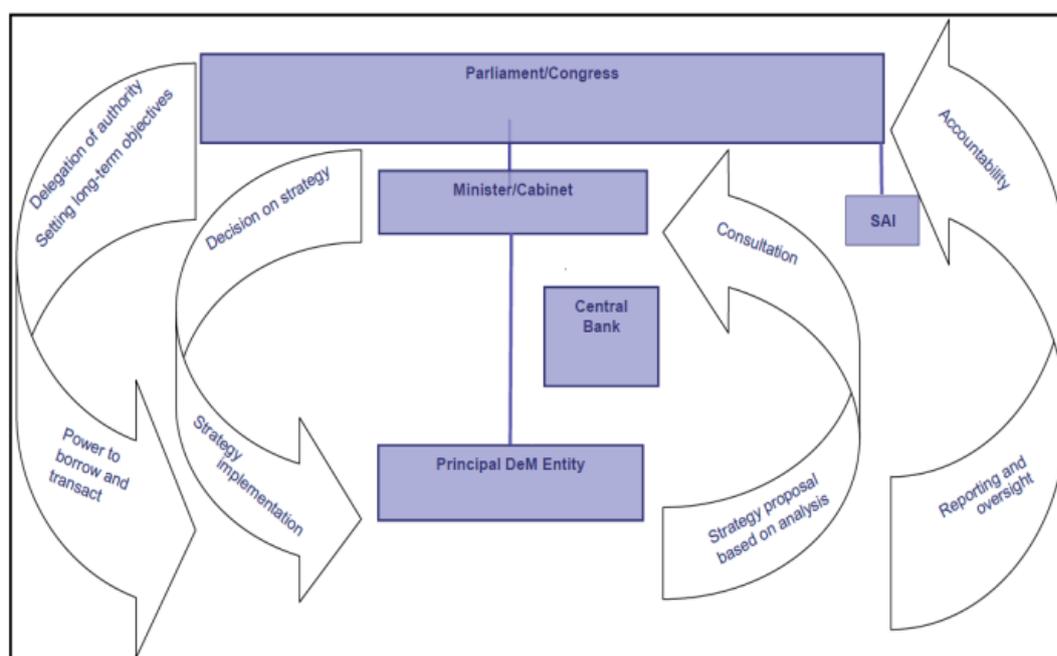


Figure 1. Acteurs dans la Gestion de la dette publique

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

Pouvoir exécutif. Le pouvoir exécutif peut inclure le MdF, l'OGD, le trésorier et 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 de fournir plus de flexibilité et d'efficacité dans la GDP, les parlements délèguent ou attribuent fréquemment le pouvoir d'emprunter à un ministère ou à un organisme clé dans le pouvoir exécutif, tel que le MdF. En général, les dispositions organisationnelles concernant le GDP nécessiteraient 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 agissaient 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 s'agir du trésorier, responsable de la gestion de trésorerie; du contrôleur, responsable de la comptabilité de la dette publique; des fonctionnaires des ministères du budget, de la planification et de l'économie, responsables d'intégrer les informations sur la dette dans les plans budgétaires et macroéconomiques; des pôles de mobilisation des ressources qui prennent l'initiative dans la recherche de fonds spécifiques pour leurs projets d'investissement; et des multiples pôles responsables de l'exécution des programmes qui sont responsables de l'utilisation des fonds empruntés.

Institutions de prêteurs (nationales et extérieures, bilatérales et multilatérales. Les activités de GD sont déterminées par les sources de financement. La plupart des pays avancés ayant accès à des marchés financiers développés comptent sur les émissions de titres d'État comme principale source de financement. Des institutions spécifiques, telles que les négociants principaux, s'engagent à participer activement aux enchères publiques en échange d'un accès privilégié aux instruments de dette publique. Les marchés secondaires actifs des titres d'État fournissent des informations utiles aux responsables de la gestion de la dette et aux ISC, 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'y a pas de marché secondaire actif pour les prêts concessionnels, et les activités de coordination interinstitutions 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.

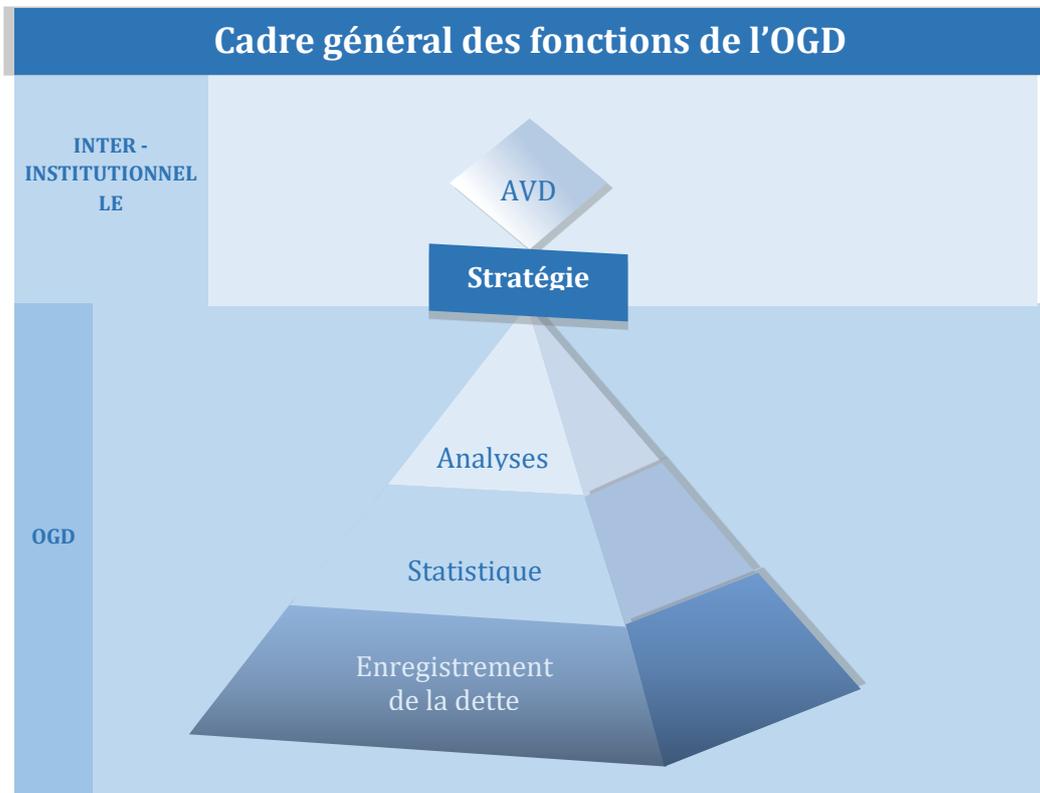
1.3 LE RÔLE DU OFFICE DE GESTION DE LA DETTE

Un OGD 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 OGD sont la gestion du solde de trésorerie, la gestion des garanties et la rétrocession. Les fonctions de soutien 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

intégrés à l'OGD, alors que dans d'autres cas, notamment lorsque l'OGD est logé au sein du ministère des finances, ces fonctions sont exercées en dehors de l'OGD, desservant d'autres pôles ainsi que l'OGD. La figure 2 illustre les fonctions de l'OGD.

Figure 2. Fonctions de l'OGD



Source: Le programme SYGADE de la CNUCED

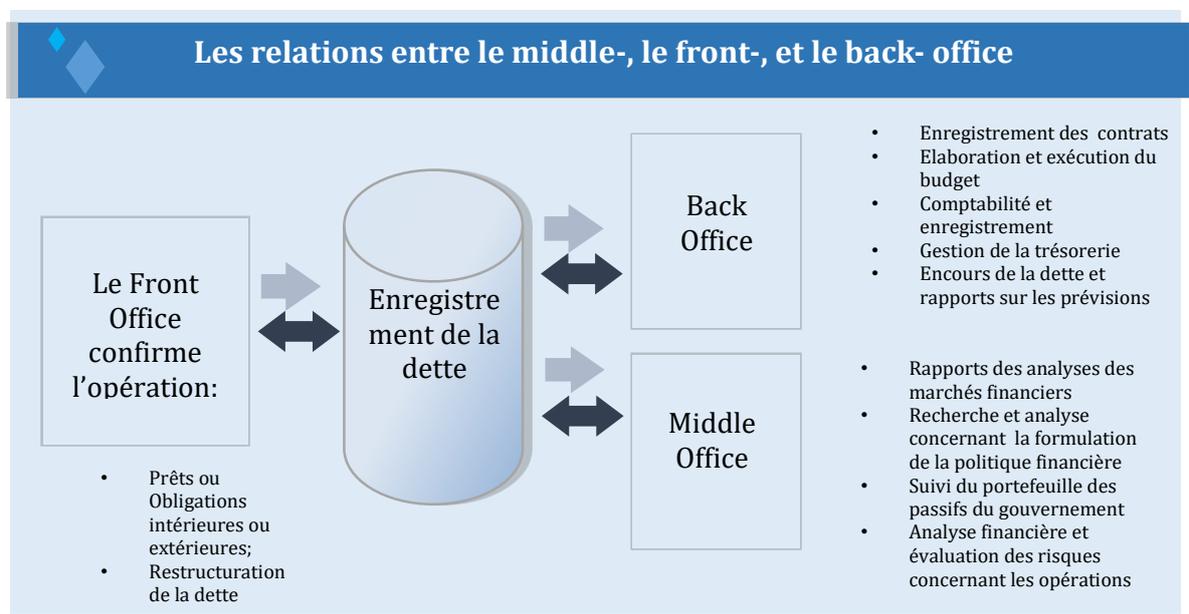
Les fonctions souveraines de GD d'un OGD à part entière peuvent être présentées comme suit:

- Participer à tous les accords d'emprunt et de crédit et à d'autres activités de GD, extérieures et intérieures;
- Préparer et proposer un SGDMT (stratégies de gestion de la dette à moyen terme) comportant des mises à jour annuelles sur une base continue, devant être approuvées par le Cabinet ;
- Préparer des plans d'emprunt annuels basés sur la stratégie, y compris les calendriers négociation, 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 afin, *entre autres*, d'informer sur les besoins de financement et les plans d'emprunt de l'administration centrale;
- Maintenir les 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 garder la trace de tous les déboursements;
- 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 du 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 sur 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 d'endettement, 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 sa justification et la conformité des activités de GD avec cette stratégie.
- Dans le cadre de la préparation du budget annuel, préparer des prévisions de service de la dette basées sur la dette actuelle et prévue, et inclure une analyse de sensibilité sur la façon dont cette prévision va changer en raison des fluctuations des taux de change et des taux d'intérêt;
- Pendant la préparation du budget, commenter l'ampleur du déficit budgétaire prévu (le cas échéant) et savoir 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 tous les contrats de prêt originaux et les dossiers d'administration de la dette dans un endroit sûr; et
- Contribuer à réduire au minimum les risques opérationnels dans les activités de GD.

Les fonctions de l'OGD peuvent être classées, en termes généraux, selon ce qui suit : front- négociation, middle- analyse, et back- enregistrement et rapports. La figure 3 illustre les relations entre ces trois bureaux comprenant l'OGD.

Figure 3. Unités et fonctions de l'OGD



L'OGD conserve toutes les données sur les opérations de prêt dans son système d'enregistrement de la dette, y compris le calendrier de déboursement initial concernant le prêt à chaque projet. Chaque fois qu'un prêt est utilisé, le décaissement est entré dans le système. En vérifiant régulièrement le calendrier de décaissement par rapport aux décaissements réels, l'OGD 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 l'OGD aura une meilleure prise sur les retards dans la réalisation du projet et, par conséquent, sur le temps des décaissements, ce qui aidera l'OGD à préparer des prévisions raisonnablement fiables sur le service de la dette totale 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 de l'OGD.

L'OGD, en particulier dans les pays en développement, 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 créé l'OGD en tant qu'organisme gouvernemental distinct.

Une troisième option consiste à loger l'OGD dans la banque centrale. Parmi les pays qui ont opté pour cette solution figurent le Danemark et l'Inde. L'avantage de cette disposition est que la connaissance de la plupart des aspects des marchés financiers est conservée de manière centralisée au sein d'une même autorité. L'inconvénient est que l'implication de la banque centrale dans la GD intérieure peut générer une perception du marché selon laquelle 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 déplacé la GD intérieure de la Banque d'Angleterre à l'OGD 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 OGD indien séparé. La présence de l'OGD au sein de la banque centrale pourrait également rendre plus difficile la séparation des objectifs et des responsabilités en matière de gestion de la dette et de politique monétaire.

En termes d'organisation, normalement il y a trois départements, à savoir; front-, middle-, and 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 et des adjudications de la dette publique intérieure, et recherche dans ce processus, le coût de financement les plus efficaces par rapport aux facteurs de risque, en tenant compte des lignes directrices établies par **EBDM**. 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 l'OGD, et le front office y joue un rôle actif, le middle office fournissant les informations nécessaires.

Le middle office est responsable de l'analyse et du conseil sur la stratégie de gestion de la dette, ce qui permettra à la haute direction de choisir la stratégie appropriée; et 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 primes qui doivent être payées pour les garanties ainsi que les marges à payer pour les opérations de rétrocession et surveille les autres passifs éventuels implicites. Dans certains pays, la gestion de la trésorerie relève de l'OGD, et le middle office s'en occupe, en coordination avec le front office.

Le back-office est responsable de l'enregistrement de la dette et traite les confirmations de transactions, les règlements, les paiements, ainsi que le suivi de tous les contrats de dette, les décaissements, les paiements, les restructurations de la dette, les rétrocessions, les garanties émises, le règlement des transactions, etc. Le back-office doit mettre en œuvre la sécurité concernant les instructions de paiement et les règlements. Le back office est également responsable des projections budgétaires du

décaissement et du service de la dette, en plus d'être responsable de la mise en œuvre et du maintien du Système de gestion de la dette et de son intégration à l'IFMIS.

Réalisant que la gestion de la dette doit être traitée comme une politique publique distincte, il existe aujourd'hui un consensus croissant sur le fait que la consolidation des fonctions de GD dans un OGD est l'une des mesures les plus importantes pour améliorer la qualité globale de la GD et ouvrir la voie à une gestion plus stratégique. Cette configuration augmentera probablement l'efficacité, la transparence et la responsabilité, et entraînera de meilleurs compromis entre les coûts et les risques dans le portefeuille de la dette et une approche plus professionnelle des marchés.

Il est cependant courant de trouver encore une structure managériale fragmentée, en particulier dans les pays en développement. Dans certains pays, une entité est responsable des emprunts concessionnels externes, une deuxième entité des emprunts extérieurs à des conditions commerciales, une troisième entité des emprunts intérieurs auprès des investisseurs institutionnels, une quatrième entité pour emprunter auprès du secteur domestique et ainsi de suite. Ce modèle organisationnel peut raisonnablement fonctionner lorsque l'objectif principal de la gestion de la dette consiste à réunir les fonds nécessaires sans accorder la priorité à la gestion des risques dans le portefeuille de la dette globale. Cependant, lorsque la GD gouvernementale est plus axée sur les compromis entre les coûts et les risques dans le portefeuille de la dette, la promotion du développement du marché intérieur de la dette, le développement de la stratégie, la responsabilisation 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 MULTILATÉRALES

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. Étant donné la nature et la taille de la dette publique dans la plupart des pays, il est clairement important de réduire ses coûts. Une dette élevée conduit généralement à un passif élevé généré par le service de la dette. En règle générale, les engagements élevés de service de la dette deviennent une cause de pauvreté, d'inégalité, et de chômage dans les pays très endettés, parce que les sommes affectées au paiement de la dette face à la lente croissance économique ne permettent pas de disposer d'assez d'argent pour financer les dépenses nécessaires à la santé, à l'éducation, et au bien-être général. Dans ce contexte, les problèmes liés à la gestion de la dette deviennent particulièrement importants.

Chaque gouvernement doit faire des choix politiques en matière d'objectifs de GD, en particulier, sa préférence de risque tolérable, les parties du bilan du gouvernement dont les responsables de la gestion de la dette doivent être responsables, la gestion des passifs éventuels, et la mise en place d'une bonne gouvernance de GDP. Sur plusieurs de ces questions, il y a une convergence croissante sur ce que l'on considère comme des pratiques prudentes de GDP et qui peuvent également réduire la vulnérabilité à la contagion et aux chocs liés aux risques financiers. Celles-ci comprennent la reconnaissance des avantages d'objectifs clairs en matière de GD; la pondération des risques par rapport aux coûts; la séparation des objectifs de la gestion de la dette et de la gestion monétaire et des responsabilités (le cas échéant, combiné à la consultation et à l'échange 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 et les coûts d'intérêt liés à l'endettement; et la nécessité de développer une structure institutionnelle et des politiques solides pour réduire les risques opérationnels, y compris une claire délégation des responsabilités et de la reddition de compte qui en découle entre les organismes gouvernementaux impliqués dans la GD.

Les portefeuilles de créances mal structurés, en termes d'échéance, de devise ou de composition des taux d'intérêt et de passifs éventuels importants, ont été des facteurs importants induisant ou propageant des crises économiques dans de nombreux pays à travers l'histoire. Par exemple, quel que soit le régime de change, ou que la dette en monnaie nationale ou étrangère soit impliquée, des crises sont souvent survenues en raison d'une focalisation excessive des gouvernements sur les économies possibles liées à la dette à court terme ou à taux variable. L'émission de volumes importants de ces titres de créance a laissé les budgets publics sérieusement exposés à l'évolution de la croissance et des conditions des marchés financiers, y compris des changements dans la solvabilité du pays, lorsque cette dette doit être refinancée. Le recours excessif à la dette en devises présente des risques particuliers, car il peut entraîner des pressions de taux de change et/ou des pressions monétaires si les investisseurs deviennent réticents à refinancer la dette du gouvernement. En réduisant le risque que le portefeuille de la dette gouvernementale devienne une source d'instabilité pour le secteur privé, une gestion prudente de la dette gouvernementale, accompagnée de solides politiques de gestion des passifs éventuels peut rendre les pays moins vulnérables à la contagion et au risque liés à la crise financière. De plus, un portefeuille de dette solide face aux chocs place le gouvernement dans une meilleure position pour gérer efficacement les crises financières.⁸

1.5 LE RÔLE DES INSTITUTIONS SUPÉRIEURES DE CONTRÔLE DES FINANCES PUBLIQUES

Les institutions supérieures de contrôle des finances publiques ou les ISC ont un rôle central à jouer dans l'exercice d'une surveillance externe indépendante de la GDP dans un pays et dans le rapportage public des résultats de leur audit. Les ISC réalisent des audits financiers, de performance et de conformité sur le sujet de la GDP. Les audits réalisés et les procédures de rapportage dépendent du mandat légal et des procédures de rapportage établis dans le pays. Dans les chapitres suivants de ce manuel, nous explorerons «comment» les ISC peuvent exercer leur mandat et auditer différents sujets liés à la GDP.

1.6 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 en matière d'emprunt mais aussi les Prêteurs. L'outil d'évaluation de la performance en matière de gestion de la dette (DeMPA) est une méthodologie d'évaluation de la performance de la gestion de la dette grâce à un ensemble complet d'indicateurs couvrant tout l'éventail des fonctions de gestion de la dette publique, et les lignes directrices ont été élaborées par la Banque mondiale et le FMI pour établir un cadre de meilleures pratiques en matière de gestion de la dette.

Les documents suivants sont connus pour présenter des pratiques saines de GD gouvernementale:

- Les principes de la CNUCED sur la promotion de prêts et emprunts souverains responsables (2012)
- Les directives conjointes Banque mondiale/FMI en matière de gestion de la dette publique (2001, révisée en 2014)
- L'outil d'évaluation de la performance de la gestion de la dette de la Banque mondiale (DeMPA) (2007, révisé en 2015)

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

⁸ Les lignes directrices révisées de la Banque mondiale-FMI en matière de gestion de la dette publique (2014).

Par rapport aux lignes directrices conjointes Banque mondiale / 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 des opérations de prêt et d'emprunt de dette publique sont responsables envers 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 pour aider les emprunteurs à prendre des décisions de crédit éclairées.
- 3) Les prêteurs ont la responsabilité de déterminer, au mieux de leurs possibilités, si le financement a été dûment autorisé et si les contrats de crédit qui en résultent sont valides et exécutoires dans les pays concernés.
- 4) Un prêteur est responsable de faire une évaluation réaliste de la capacité de l'emprunteur souverain à rembourser un prêt, sur la base des meilleures informations disponibles et en suivant des règles techniques objectives et convenues concernant les obligations de diligence raisonnable et les comptes nationaux.
- 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 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 contre un régime gouvernemental.
Dans les cas où un emprunteur souverain est manifestement incapable de rembourser ses dettes, 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 au problème de façon rapide et ordonnée.

Responsabilités des emprunteurs souverains

- 1) Les gouvernements sont des mandataires de l'État et, à ce titre, lorsqu'ils contractent des dettes, ils ont la responsabilité de protéger les intérêts de leurs citoyens. Le cas échéant, les emprunteurs doivent également examiner la responsabilité des mandataires des prêteurs envers leurs organisations.
- 2) Un contrat de dette souveraine est une obligation contraignante et doit être honoré. Des cas exceptionnels peuvent néanmoins survenir. Une situation de nécessité économique peut empêcher le remboursement complet et/ou ponctuel 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 dettes souveraines doit être transparent. Les gouvernements ont la responsabilité de mettre en place et de mettre en

œuvre un cadre juridique complet qui définit clairement les procédures, les responsabilités et les obligations. Ils doivent en particulier mettre en place des dispositions pour assurer l'approbation et le contrôle appropriés des emprunts officiels et des autres formes de financement, y compris les garanties accordées par les entités liées à l'État.

- 4) Les conditions pertinentes d'une convention de financement doivent être divulguées par l'emprunteur souverain, être universellement accessibles et être librement accessibles en temps opportun par le biais de moyens en ligne pour 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 qui sont conformes aux obligations d'information standardisées et pertinentes à leur situation d'endettement. Les gouvernements doivent répondre ouvertement aux demandes d'informations connexes émanant de parties concernées. Les restrictions légales à la communication d'informations doivent être fondées sur un intérêt public évident et être utilisées raisonnablement.
- 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 gestion et de viabilité de la dette et veiller à ce que leur gestion de la dette 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 lors de la recherche de prêts souverains. Ils doivent rechercher un prêt souverain si cela permet un investissement public ou privé supplémentaire, avec un rendement social prospectif au moins égal au taux d'intérêt probable.
- 8) Si une restructuration des obligations de 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, conformément à 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 gestion de la dette 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 sont viables.
- 4) Les responsables de la gestion de la dette, les autorités fiscales et monétaires et les autorités responsables de la réglementation du secteur financier doivent partager les objectifs

des politiques de GD, budgétaire, monétaire et financière, compte tenu des interconnexions et des interdépendances entre leurs instruments de politique respectifs.

- 5) En principe, il doit y avoir une séparation entre la politique de GD et les objectifs et responsabilités de la politique monétaire.
- 6) Les responsables de la gestion 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 responsables de la gestion de la dette doivent surveiller les problèmes de viabilité de la dette émergente en fonction des analyses de risque du portefeuille et des réactions du marché observées lors des opérations de GD, et informer le gouvernement en temps opportun.
- 8) La répartition des responsabilités entre le MdF, la banque centrale ou un organisme distinct de GD doit faire l'objet d'une communication publique en ce qui concerne les conseils sur la politique de GD et pour traiter les émissions primaires d'emprunts, les accords de marché secondaire, les facilités de dépôt et les accords de compensation et de règlement relativement aux transactions concernant les titres d'État.
- 9) Les objectifs en matière de GD doivent être clairement définis et rendus publics, et les mesures adoptées concernant les coûts et risques doivent être expliquées.
- 10) Les aspects importants sur le plan matériel des opérations de gestion de la dette 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 opère 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 ses dettes, actifs financiers et passifs éventuels, le cas échéant, y compris leur devise, leur échéance et la structure des taux d'intérêt.
- 14) Si les opérations de GD incluent des dérivés, la justification de leur utilisation doit être communiquée, et les statistiques agrégées sur le portefeuille de dérivés doivent être publiées périodiquement, conformément aux pratiques comptables reconnues. Le gouvernement pourrait tirer profit d'une fonction au sein de l'OGD qui traite régulièrement avec les principaux acteurs de la dette et produit des rapports favorables aux investisseurs avec des statistiques de la dette et d'autres informations pertinentes.
- 15) Les activités de gestion de la dette doivent être auditées chaque année 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 clarifier le pouvoir d'emprunter et d'émettre de nouvelles dettes, 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, et des politiques claires de suivi et de contrôle et des dispositions en matière de rapports.
- 19) Le personnel impliqué dans la GD doit être assujéti à des lignes directrices sur le code de conduite et les 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 procédures saines de poursuite des activités doivent être mises en place pour atténuer le risque que les activités de GD puissent être gravement perturbées par le vol, l'incendie, les catastrophes naturelles, les troubles sociaux ou les actes de terrorisme.
- 22) Les responsables de la gestion 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 du gouvernement 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 responsables de la gestion de la dette doivent tenir compte des caractéristiques de risque financières et autres des flux de trésorerie du gouvernement.
- 26) Les responsables de la gestion de la dette doivent soigneusement évaluer et gérer les risques liés aux devises et aux dettes à court terme et à taux variable.
- 27) Des politiques de gestion de trésorerie efficaces doivent être mises en place pour permettre aux autorités de respecter leurs obligations financières et budgétaires à leur échéance.
- 28) Il faut élaborer un cadre pour permettre aux responsables de la gestion de la dette d'identifier et de gérer les compromis entre les coûts et les risques prévus dans le portefeuille de la dette publique.
- 29) Afin d'évaluer le risque, les responsables de la gestion de la dette doivent régulièrement effectuer des tests de stress du portefeuille de la dette sur la base des chocs économiques et financiers auxquels le gouvernement et le pays plus généralement sont potentiellement exposés.
- 30) Les responsables de la gestion de la dette qui cherchent à gérer activement le portefeuille de la dette pour profiter des fluctuations attendues des taux d'intérêt et des taux de change qui diffèrent 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 les dérivés sont utilisés pour gérer les positions de risque du portefeuille de la dette, les responsables de la gestion de la dette doivent être conscients des scénarios de coûts et de remboursement qui peuvent survenir 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 responsables de la gestion de la dette et de la trésorerie.
- 33) Le risque de règlement doit être contrôlé en ayant des procédures et des responsabilités de règlement clairement documentées et en limitant, le cas échéant, le volume des paiements qui transitent par une banque de règlement.
- 34) Les responsables de la gestion 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 la conception des stratégies de gestion de la dette.
- 35) Afin de minimiser les coûts et les risques à moyen et à long terme, les responsables de la gestion de la dette doivent prendre des mesures adéquates pour développer un marché des titres publics efficace.
- 36) Le gouvernement doit s'efforcer d'obtenir une large base d'investisseurs pour ses instruments de dette nationaux et étrangers, 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 impliquant des titres d'État doivent refléter des pratiques saines.

1.6.3 Outil DeMPA (Banque Mondiale)

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

Les indicateurs de performance englobent l'éventail complet des opérations de gestion de la dette du gouvernement, ainsi que l'environnement global dans lequel ces opérations sont menées. Pour chaque indicateur, l'outil DeMPA contient des informations de base 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 (le score «C») qui doit être atteint dans toutes les conditions. En conséquence, une évaluation montrant que les exigences minimales concernant DeMPA ne sont pas remplies indique un domaine nécessitant une réforme ou un renforcement des

capacités ou les deux. Les critères pour le score le plus élevé (le score «A») sont considérés comme une bonne pratique.

Les indicateurs de performance DeM (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 Rapportage 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) Activités d'emprunt et de financement connexe

- DPI-8 Emprunt intérieur
- DPI-9 Emprunt externe
- DPI-10 Garanties de prêts, rétrocessions et produits dérivés
- DPI-11 Prévision des flux de trésorerie et gestion de la 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 Dossiers sur la dette et dossiers relatifs à la dette

En outre, le point 1.1 inclut le cadre conceptuel de cette boîte à outils.

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 d'emprunt du pouvoir central est conféré au pouvoir législatif, 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 liées à la dette potentiellement importantes ne sont pas publiques, les membres de l'assemblée législative 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 vraie 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, du champ d'application, et des obligations de rapportage 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 aide les ISC à avoir accès aux responsables de la dette et aux archives. Ainsi, ISSAI 100 a fait les recommandations énoncées ci - après.

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, ce qui lui assurera 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 de l'audit du secteur public et fournir d'autres prescriptions concernant les audits et autres missions à réaliser.

"Le chef de l'ISC doit chercher à obtenir un mandat légal approprié comprenant les critères suivants:

- Le mandat d'effectuer l'audit de performance sur la gestion, le rendement et l'efficacité des programmes et des entités gouvernementales;
- La liberté de choisir les sujets et les périodes d'audit, ainsi que la façon d'auditer, de conclure, et de rendre compte des résultats;
- La liberté de verser les résultats des audits dans le domaine public;
- L'accès à toutes les informations nécessaires pour effectuer les audits; et
- La liberté de décider des personnes à recruter.

L'encadré ci-dessous, Mandats juridiques pour effectuer des audits, montre la loi ougandaise qui accorde à son Vérificateur 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 rendre compte, s'il le juge nécessaire, organisations et des conseils des collectivités locales ... »

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

« Le Secrétaire du Trésor, en coordination avec le Directeur du Bureau de la gestion et du budget, prépare annuellement et soumet au Président et au Congrès des états financiers vérifiés ... »

« Les états financiers des États-Unis doivent refléter la situation financière globale, y compris les actifs et les passifs, et les résultats des opérations de la branche exécutive 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 seront établis annuellement » ... « conformément aux exigences en matière de forme et de contenu énoncées par le Directeur du Bureau de la gestion et du budget »

Source: divers

Les ISC jouent un rôle de redevabilité dans le rapportage sur la dette publique et sa gestion. Des audits financiers réguliers de la dette publique aident à rendre les responsables de la gestion de la dette publique redevables de leurs actions en matière de dette publique. En outre, les rapports d'audit financier peuvent améliorer la transparence des questions 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 qui concernent 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 problèmes de dette publique lorsqu'elles ont la capacité de fournir de nouvelles connaissances, idées et perspectives. Les rapports d'audit de l'ISC doivent avoir le potentiel d'influencer les décideurs politiques et d'apporter ainsi une contribution significative à l'amélioration de la GDP. Par exemple, les ISC pourraient améliorer la transparence et la responsabilité concernant la dette publique en examinant les pratiques actuelles en matière d'établissement de rapports; renforcer le contrôle interne des programmes de dette publique afin de réduire les risques de fraude et de corruption en formulant des recommandations pour 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 choisir ces sujets et d'autres d'audit dépend essentiellement de leur mandat juridique.

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

Sur la base de son mandat, des ressources disponibles, la situation du 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 au sujet de la gestion de la dette publique
- Qu'elle dispose d'un personnel professionnel compétent à la fois en matière de méthodologie d'audit et en matière d'audit 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 montre un extrait d'un plan stratégique d'ISC qui identifie un montant important relatif au refinancement de la dette en tant que sujet potentiel d'audit de dette publique.

Plan stratégique du GAO 2014-2019

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. Alors que le déficit a considérablement diminué depuis 2009, la dette cumulée continue de croître. La dette détenue par le public atteignait 12 000 milliards de dollars, soit 72% du PIB, à la fin de l'année fiscale 2013, soit la part la plus importante du PIB depuis 1950.

Les États-Unis ne sont pas seuls à faire face à des niveaux d'endettement élevés. De nombreux pays avancés font face à des défis similaires et devront continuer à fournir des efforts budgétaires sans précédent pour stabiliser les ratios d'endettement qui sont à des niveaux insoutenables. Dans les simulations Étendues et Alternatives du GAO (Bureau de responsabilité du gouvernement américain), 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, retarde la croissance potentielle, limite les possibilités d'une politique budgétaire discrétionnaire future et expose les économies à de nouveaux chocs de marché. Bien que les fortes hausses de la dette publique n'aient pas eu pour résultat des taux d'intérêt élevés dans la plupart des pays, y compris aux États-Unis, les bas taux ne doivent pas durer indéfiniment, en partie parce qu'ils reflètent des conditions monétaires détendues. Au fur et à mesure que l'économie se renforce et que les taux d'intérêt augmentent, le montant élevé 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 ses titres de créance en circulation, non pas en réaction à un seul environnement de taux d'intérêt, mais en accord avec son objectif de financer le gouvernement au moindre coût au fil du temps.

Aider le Congrès et le gouvernement fédéral à mieux comprendre et gérer les défis exigera que le GAO adopte une approche transversale dans son travail qui intègre l'éventail complet et complexe des facteurs économiques et sociaux. Par conséquent, le GAO prévoit d'effectuer des simulations et des analyses budgétaires à long terme des déficits fédéraux, des niveaux d'endettement fédéraux et des

1.7.3 Application des ISSAI à l'audit de la gestion de la dette publique

Comme mentionné ci-dessus, les ISC peuvent appliquer des ISSAI d'audit de conformité, financiers ou de performance pour garantir des audits de haute qualité de la gestion de la dette publique.

- Un audit de conformité peut mettre l'accent sur la conformité des sujets de gestion de la dette publique avec les critères identifiés par les autorités. L'audit de conformité de la dette publique est effectué en évaluant si le processus de GD, les activités d'emprunt et de prêt, les opérations financières et les informations liées à la dette publique sont, à tous égards importants, conformes aux lois et principes qui régissent l'entité auditée. Ces lois et principes peuvent comprendre les règles, les lois et règlements en matière de GD souveraine, les résolutions budgétaires relatives à la dette, la politique fiscale et monétaire, les codes établis, les contrats de prêt ou les principes généraux régissant une saine GD financière du secteur public et l'attitude des responsables de la dette publique.
- Un audit financier vise à déterminer si l'information financière du gouvernement à l'égard de la dette souveraine est présentée conformément au référentiel d'information financière et au cadre de réglementation de la dette applicables. Ceci est faisable en obtenant des éléments probants suffisants et appropriés pour permettre aux ISC d'exprimer une opinion sur le fait que

⁹ Document complet disponible à l'adresse: <http://www.gao.gov/assets/670/661281.pdf>

les informations financières relatives à la dette souveraine sont exemptes d'inexactitudes significatives dues à la fraude ou à l'erreur.

- Un audit de performance vise à déterminer si les emprunteurs et les prêteurs, les responsables de gestion de la GD souveraine et d'autres parties liées agissent conformément aux principes d'économie, d'efficacité et d'efficacité, et s'il y a lieu, d'amélioration. Les performances sont examinées par rapport à des critères appropriés, tels que les lois et règlements nationaux régissant les activités de dette souveraine, les politiques et procédures établies par les responsables de GD, et les meilleures pratiques recommandées par des organisations exerçant des activités similaires ou ayant des programmes, politiques et procédures similaires et les contrats de prêts et accords contractuels. Les causes des écarts par rapport à ces critères et d'autres problèmes sont analysées. L'objectif est de répondre aux principales questions d'audit et de fournir des recommandations concernant les améliorations.

Il existe des étapes d'audit normalisées que les ISC doivent suivre lorsqu'elles planifient des audits de la dette publique. Par conséquent, les ISC doivent suivre les procédures de planification adoptées et incorporer dans la mesure du possible les normes de l'ISSAI 100 (Principes fondamentaux sur l'audit du secteur public) et l'ISSAI 200 (Principes fondamentaux sur l'audit financier), l'ISSAI 400 (Principes fondamentaux sur l'audit de conformité) et l'ISSAI 300 (Principes fondamentaux de l'audit de performance) de l'INTOSAI, respectivement. En outre, l'ISSAI 5400-5499¹⁰ (Lignes directrices sur l'audit de la dette publique) fournit des orientations spécifiques pour la planification et la conduite 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. Alternativement, les ISC peuvent choisir de choisir parmi les sujets abordés dans ce Manuel. Compte tenu de la complexité technique des problèmes 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 exécuter méthodiquement un plan d'audit pluriannuel qui permette 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.

¹⁰ Actuellement, ces ISSAI font l'objet d'une harmonisation et d'un alignement avec l'ISSAI 100 et seront révisées en tant que lignes directrices au lieu d'ISSAI.

Cette section aide les ISC à identifier les éléments, reconnaître l'importance du cadre juridique pour la GDP et relier le sujet avec des types d'audit possibles, les critères, les sources de données, et les questions et soulever les questions et résultats d'audit.

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, ordonnances, etc., publiés par l'exécutif).

La décision d'inclure certaines dispositions dans la législation primaire est guidée par les principes constitutionnels et le rôle cherché par le parlement ou le congrès dans une GD (Gestion de la Dette) souveraine. Les inclure dans la législation primaire donne à ces dispositions la prééminence et évite des changements ad hoc et fréquents.

Conformément aux bonnes pratiques, la législation principale doit inclure:

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

La législation secondaire comprend généralement:

- Une autorisation claire au sein du pouvoir exécutif d'une unité de gestion de la dette dédiée (parfois appelée office de gestion de la dette abrégé en OGD) pour contracter des d'emprunts et effectuer des transactions liées à la dette dans un cadre donné; et
- D'autres questions, telles que les procédures d'emprunt et autres réglementations qui ne doivent pas être décidées par le parlement, en conformité avec le principe de subsidiarité.

Les ISC peuvent examiner si le cadre juridique a mis en place les processus de gouvernance, d'audit, de rapportage et de responsabilité nécessaires. Globalement, les éléments suivants doivent être 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
- La rémunération (responsabilité, domaine d'activité) de l'OGD
- Les objectifs de l'emprunt
- Les buts et objectifs de la GDP
- L'exigence d'une stratégie de gestion de la dette et de plans d'emprunt annuels
- Les obligations de déclaration/rapportage de dette

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

2.1.1 Délégation par le parlement ou le congrès à l'exécutif

Dans la plupart des pays, la prérogative ultime d'emprunter au nom du gouvernement central revient au parlement ou au congrès. Ce pouvoir découle du pouvoir conféré par la Constitution au législateur d'approuver les mesures fiscales et de dépenses du gouvernement central. Le premier niveau de délégation du pouvoir d'emprunt serait donc dévolu au pouvoir exécutif par le Parlement ou le Congrès (par exemple, au président, au gouvernement ou au Conseil des ministres, ou directement au ministre des Finances).

Pour maintenir un certain contrôle sur les emprunts et le niveau d'endettement, le Parlement limite normalement le pouvoir d'emprunt délégué à des objectifs précis ou fixe un plafond d'emprunt net annuel ou à la dette en cours. Un autre contrôle courant consiste au maintien par le Parlement ou le Congrès du pouvoir de ratifier les accords de prêt classés en traités (accords internationaux conclus entre deux Etats souverains ou entre un Etat souverain et une autre entité assujettie au droit international, comme la Banque mondiale). Cette exigence est normalement stipulée dans la Constitution. Les autres emprunts étrangers, tels que les emprunts obligataires sur les marchés de capitaux internationaux et les emprunts auprès de banques étrangères, ne nécessitent normalement pas l'approbation du Parlement / Congrès.

Dans leur examen des clauses de délégation dans le cadre juridique, les ISC doivent déterminer si les termes de la délégation sont explicites et clairs, à la fois pour le contrôle interne et à des fins de diligence raisonnable.

Généralement, le Gouvernement ou le ministre des Finances délègue au moins une partie de ses pouvoirs d'emprunt reçus du Parlement à l'OGD, par exemple, pour approuver les offres reçues aux marchés des titres de créance gouvernementaux. Les ISC doivent examiner l'existence de ces pouvoirs délégués et déterminer si elles sont adéquates pour permettre à l'OGD de gérer correctement la dette publique.

L'encadré ci-dessous illustre certaines 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 une dette est traditionnellement partagée entre le Président et le Parlement, le Conseil de la politique monétaire (MB) de la Banque centrale des Philippines (Bangko Sentral ng Pilipinas BSP) et d'autres organismes gouvernementaux. Le pouvoir dévolu au Président pour faire un emprunt est étendu au Ministre des Finances à travers les diverses lois de la République adoptées par le Congrès.

La section 24 de l'article VI de la Constitution des Philippines de 1987 confère au Congrès le pouvoir exclusif de voter des «projets de loi autorisant l'augmentation de la dette publique».

La section 20 de l'Article VII, autorise le Président à «contracter ou garantir des emprunts étrangers au nom de la République des Philippines (ROP) avec l'accord préalable du MB, et sous réserve des limitations qui peuvent être prévues par la loi».

Selon la section 21 de l'Article XII, « Les emprunts étrangers ne peuvent être contractés que conformément aux lois et à la réglementation de l'autorité monétaire. Les informations sur les prêts étrangers obtenus ou garantis de prêt au gouvernement doivent être mises à la disposition du public. »

La RA n°245 (12 juin 1948) autorise le Ministre des Finances, avec l'approbation du Président et après consultation avec le Conseil de la politique monétaire (Conseil des Gouverneurs), à emprunter de temps à autres sur le crédit de la ROP la somme nécessaire et de présenter des preuves de l'endettement du Gouvernement Philippin.

La RA No. 4860 (8 août 1966) autorise le Président des Philippines, entre autres, à contracter ces prêts et crédits étrangers, ou à contracter des dettes étrangères, nécessaires pour financer des projets ou programmes de développement économique, approuvés et pour garantir, au nom de la ROP, des prêts étrangers obtenus ou des obligations émises par des sociétés détenues ou contrôlées par le Gouvernement des Philippines à des fins de développement économique, y compris celles qui sont engagées dans le but de rétrocéder au secteur privé.
Source: divers

2.1.2 Objectifs de l'emprunt

Les limites légales imposées aux emprunts constituent une garantie contre les emprunts pour les investissements spéculatifs et les emprunts pour financer des programmes qui n'ont pas été inclus dans le budget annuel ou approuvés par le pouvoir législatif. Si la branche exécutive du gouvernement pouvait emprunter pour financer des programmes non approuvés par le parlement, le processus budgétaire législatif serait inefficace, puisque le parlement serait obligé à l'avenir d'adopter des mesures fiscales en vue de payer les intérêts et rembourser une dette publique contractée sans son approbation directe ou indirecte. Un autre effet néfaste d'un tel procédé serait que le Parlement / Congrès n'aura pas l'opportunité de vérifier ces programmes et de les comparer à d'autres programmes prioritaires, ceci étant l'une de ses fonctions de base dans une démocratie.

Les ISC doivent examiner si le cadre juridique définit clairement et explicitement les objectifs de l'emprunt. Les exemples d'objectifs d'emprunt courants définis dans la législation sont les emprunts destinés à combler les déficits budgétaires; les déficits de trésorerie à court terme; à refinancer la dette arrivée à échéance; à financer des projets d'investissement approuvés par le pouvoir législatif; à honorer les obligations de paiement du gouvernement en vertu des garanties en cours; à renflouer les réserves de devises; à réaliser les objectifs de la politique monétaire (par exemple, drainer l'excès de liquidité à partir du marché intérieur); et à éliminer les effets néfastes causés par les catastrophes environnementales naturelles.

L'essentiel des emprunts sert normalement à combler le déficit budgétaire. Il est important de souligner que ce déficit devrait être préalablement approuvé par le pouvoir législatif. Les autres objets de l'emprunt consistent à constituer et maintenir une réserve de liquidité devant être déterminé par le ministre, à financer toute rétrocession et, en général, à tout autre objectif déterminée par le Parlement.

2.1.3 Buts et objectifs de la gestion de la dette

La définition légale 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 logiques, cohérents et complémentaires de la dette publique. Les ISC doivent également évaluer si les objectifs sont clairs, stables et suffisamment solides pour servir de point d'ancrage aux stratégies de gestion de la dette.

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 point d'ancrage pour l'élaboration de la stratégie de la GD et de référence pour le processus d'évaluation. A cette fin, les objectifs doivent être clairs, basés sur le long terme et avoir une certaine solidité. En outre, ils doivent être réalisables, spécifiques, directement liés aux activités de GD. Un exemple d'objectif qui ne répond pas à ces critères est par

exemple, une déclaration générale selon laquelle les activités de gestion de la dette doivent promouvoir la croissance économique. Ceci est impossible à évaluer. Un autre exemple est une déclaration selon laquelle les activités de GD s'assureront que la dette est maintenue à un niveau soutenable. Toutefois le niveau d'endettement du gouvernement dépend beaucoup plus d'une politique budgétaire souple et de passifs éventuels que de la structure de la dette.

Les ISC peuvent utiliser les buts et objectifs de 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 gestion de la dette qui définit comment les objectifs pourront être réalisés. 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 gestion de la dette doit prendre en compte toutes les dettes existantes du gouvernement central et les emprunts prévus, y compris ceux de la banque centrale, avec une durée minimale de trois ans (elle doit par conséquent être mise à jour annuellement). En particulier, une stratégie de GD vérifie comment les caractéristiques de coût et de risque varient avec les 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 de la dette publique.

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

- La description des risques de marché en cours (devise, taux d'intérêt et de refinancement ou de risque de refinancement) et contexte historique du portefeuille de la dette
- La description du contexte futur de la gestion de la dette, y compris les prévisions budgétaires et de la dette; hypothèses sur les taux d'intérêt et de change; et les contraintes sur le choix du portefeuille, y compris celles liées au développement du marché et à la mise en œuvre de la politique monétaire
- La description de l'analyse entamée pour soutenir la stratégie de GD recommandée, précisant les hypothèses utilisées et les limites de l'analyse
- La stratégie recommandée et sa pertinence

Les ISC doivent examiner si l'exigence d'une stratégie de gestion de la dette est de plus en plus adoptée dans la législation de 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) comme document officiel. Elle définit la voie en termes de stratégie à moyen terme pour atteindre les objectifs de GD de haut niveau, notamment en permettant sa cohérence avec les politiques macroéconomiques.

2.1.5 Rapportage de 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 d'une importance capitale 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 pourrait prendre la forme soit de publications régulières du ministère des Finances ou des banques centrales, 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 l'encours de la dette de l'administration centrale (par créancier,

classification de résidence, instrument, monnaie, taux d'intérêt, source et échéance résiduelle); le flux de la dette (paiements de capital et d'intérêts); les ratios d'endettement et indicateurs; et les mesures de risque de base du portefeuille de la dette.

Les ISC doivent examiner s'il existe des exigences légales claires et explicites en matière de rapportage pour obliger les gestionnaires de la dette publique à rendre compte aux hautes autorités chargées de la dette, aux ministres et conseillers (le cas échéant) chargés de la gouvernance et à la législature. Les ISC doivent aussi vérifier s'il existe d'autres obligations légales de rapportage telles que les états financiers, les rapports budgétaires et les rapports sur la dette publique, et si les rapports font l'objet 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 obligatoire pour comprendre l'environnement dans lequel les opérations de la dette publique sont exécutées. Par conséquent, lorsqu'ils 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 gestion de la dette publique (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 les processus de gouvernance, de rapportage et de responsabilité. Lors de l'audit du cadre juridique de la GDP, les ISC peuvent toutefois effectuer un audit de performance, en vérifiant si les décisions du pouvoir législatif ou du pouvoir exécutif sont préparées et mises en œuvre de manière efficace et efficiente. D'un autre côté, les audits de conformité s'assurent que les activités liées à la dette, les opérations financières et les informations sont conformes aux prérogatives de l'entité faisant l'objet d'un audit. Des exemples d'audits de conformité de la GDP sont présentés dans les chapitres suivants qui traitent de la gestion de la dette et d'autres activités connexes.

2.2.1 Audit de performance du cadre juridique

Un audit de performance du cadre juridique pour la GDP peut examiner si les éléments discutés sont présents dans le cadre juridique de la dette publique et sont explicitement, clairement et systématiquement définis.

Des exemples d'objectifs d'audit pour un audit de performance peuvent inclure les éléments suivants:

- Déterminer si un cadre juridique clair et explicite est en place;
- Déterminer si le cadre juridique de la Gestion de la Dette (GD) prévoit une délégation de pouvoirs claire et explicite pour la GD; et
- Déterminer si les obligations de rapportage de dette sont explicitement énoncées dans la législation existante pour la GDP.

Les trois premiers objectifs d'audit entrent dans une approche d'audit axée sur les systèmes pour l'audit de performance où l'ISC se concentre sur l'examen du bon fonctionnement des systèmes de gestion de la dette. Les deux derniers objectifs pourraient concerner 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 offrant au pouvoir législatif, aux contribuables et à d'autres sources de financement, aux bénéficiaires des programmes gouvernementaux, et aux médias un aperçu sur la gestion et les résultats des différentes activités gouvernementales.¹¹

¹¹ Dempa 2015.pdf (concernant les questions 3 à 7 uniquement)

Voici quelques exemples d'objectifs d'audit relatifs à l'audit de performance du cadre juridique pour 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 pour déterminer le plafond maximal de dette extérieure que le gouvernement peut contracter.

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 appuyer les objectifs d'audit pour les audits de performance du cadre juridique pour la GDP:¹²

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, comme dans le cas du financement du déficit budgétaire approuvé par le parlement?
- 2) Existe-t-il des lois qui définissent clairement les buts et les objectifs ciblés de la gestion de la dette?
- 3) Quelles sections ou clauses de la législation couvrent les points suivants?
 - a. les objectifs d'emprunt spécifiques;
 - b. définir clairement les objectifs de gestion de la dette;
 - c. l'obligation d'élaborer une stratégie de gestion de la dette à moyen terme (SGDMT); et
 - d. rapports annuels obligatoires au Parlement et au Congrès concernant les activités de gestion de la dette et, le cas échéant, les garanties de prêt émises.
- 4) Existe-t-il des lois prévoyant des rapports obligatoires à soumettre au moins une fois par an par le pouvoir exécutif au pouvoir législatif sur l'état de la dette publique par rapport aux objectifs fixés et la stratégie déterminée de GDP ?
- 5) Existe-t-il des chevauchements ou des incohérences entre les différentes lois par rapport à la dette publique?

Objectif de l'audit: Déterminer si le cadre juridique de la GDP prévoit une délégation de pouvoirs claire et explicite pour la GDP

- 1) Existe-t-il une autorisation légale claire du Parlement au pouvoir exécutif (le gouvernement ou le Conseil des ministres, le Président, ou directement au ministre des Finances) pour approuver les emprunts et les garanties au nom du gouvernement central? Le cas échéant, loi donne l'autorisation, et quelles sont les sections 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?
- 3) Existe-t-il une autorisation légale claire de la part du pouvoir exécutif à l'égard d'un Office de Gestion de la Dette (OGD) pour entreprendre des opérations d'emprunt et des opérations liées à la

¹² Dempa 2015.pdf (concernant les questions 3 à 7 uniquement)

dette et pour émettre des garanties de prêt au nom du gouvernement central? Si oui, quelle législation donne l'autorisation, et quelles sont les sections ou clauses pertinentes?

- 4) L'OGD a-t-il rempli ses obligations de rapportage en temps opportun, de sorte qu'il n'y ait pas eu d'incidences financières négatives significatives dues à sa 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 d'audit et aux questions d'audit.¹³

2.4 CRITÈRES D'AUDIT POUR LA VÉRIFICATION DU CADRE JURIDIQUE

En effectuant un audit du cadre juridique pour la GDP, l'ISC peut utiliser les indicateurs identifiés par l'outil DeMPA comme source de critères pour vérifier la solidité du cadre juridique. L'indicateur de performance de la gestion de la dette de l'outil DeMPA 1 (DPI-1) est utilisé pour évaluer l'existence, le champ et le contenu du cadre juridique régissant l'autorisation de contracter un prêt et d'entreprendre d'autres activités de gestion de la dette et d'émettre des garanties de prêt.

L'ISC peut également s'inspirer des principes de la CNUCED comme de critères d'audit. Les principes suivants de la CNUCED peuvent être utilisés.

Principe 3 de la CNUCED sur l'autorisation exige que les créanciers s'assurent que l'entité publique a l'autorisation appropriée de conclure une convention de crédit et que l'accord est valide et exécutoire sous sa juridiction. Les créanciers doivent connaître la législation et s'assurer qu'ils traitent avec des entités dûment autorisées. Si le créancier réalise que ces conditions ne sont pas réunies, il est tenu de refuser l'accord.

Le principe 10 de la CNUCED sur la transparence stipule que « le processus d'obtention et de prise en charge des obligations et des dettes souveraines doit être transparent. Les gouvernements ont la responsabilité d'élaborer et de mettre en œuvre un cadre juridique complet qui détaille clairement les procédures et les responsabilités. Ils doivent en particulier mettre en place des conditions pour s'assurer de l'approbation et la supervision appropriées des emprunts officiels et d'autres formes de financement, y compris les garanties accordées par des entités liées à l'État.

Le principe 13 de la CNUCED sur la gestion et le contrôle adéquats prévoit notamment que:

- Les débiteurs doivent concevoir et mettre en œuvre une stratégie de gestion et de soutenabilité de la dette et veiller à ce que leur gestion de la dette soit adéquate.
- « Un OGD doit être impliqué à la fois dans les processus avant et après décaissement de tout crédit dans lequel l'Etat ou l'un de ses organes est engagé. L'OGD doit mettre en place des processus solides pour élaborer une stratégie efficace de la dette à moyen terme (y compris des procédures pour revoir la stratégie périodiquement, évaluer les risques émergents, surveiller les taux d'intérêt, prendre en compte d'autres passifs qui pourraient affecter la situation budgétaire du gouvernement, surveiller les performances et rendre compte de manière claire et transparente des résultats de la stratégie). »

¹³ Para. 112, ISSAI 3000 - Norme d'audit de performance

2.5 SOURCES DE PREUVE DANS LE CADRE JURIDIQUE DE VÉRIFICATION

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

- 1) Toutes les lois primaires, qui doivent être disponibles sur les sites Web du gouvernement, du ministère des Finances, de l'OGD ou de la banque centrale, doivent dans l'idéal être demandées officiellement aux autorités auditées.

- a. *La Constitution du pays*

Définit les principes fondamentaux ou les lois établies selon lesquels un Etat est gouverné. Dans la Constitution des Philippines, par exemple, *le Président a le pouvoir de contracter ou de garantir des prêts étrangers au nom de la République des Philippines xxx*.

- b. *La Loi du budget*

Concerne les dispositions régissant l'adoption, les dossiers connexes, la gestion, l'élaboration, le développement et exécution du budget de la République¹⁴. Aux Philippines, par exemple, la Loi sur le budget, intitulée «Loi générale sur les crédits», promulguée chaque année, comprend des dispositions relatives au service de la dette.

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

Fait référence aux lois et règlements relatifs aux activités financières du gouvernement ou des organisations du secteur public. Ceux-ci régissent le financement et la conduite d'activités gouvernementales spécifiques, y compris la vente et l'achat de divers types d'obligations.

- d. *La Loi sur le crédit public/dette et/ou règlement connexe*

Dans certains pays, cette disposition juridique fait référence aux lois et aux règlements relatifs au crédit public et aux opérations de gestion de la dette et à l'organisation institutionnelle, y compris les rôles et missions de l'Office de Gestion de la Dette (OGD.)

- 2) Toutes les lois secondaires qui doivent être disponibles sur les sites Web du gouvernement, du ministère des Finances, de l'OGD ou de la banque centrale.

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

Les lois et règlements liés au fonctionnement du marché de la dette intérieure, y compris la définition des acteurs institutionnels, par exemple les souverains, le registre des entreprises, les détenteurs de capitaux et les investisseurs institutionnels et individuels, ainsi que leurs droits et obligations.

2.6 ILLUSTRATIONS DE CONSTATIONS D'AUDIT SUR LE CADRE JURIDIQUE

Cette section contient certains résultats liés à l'audit du cadre juridique. Ces audits ont été réalisés par les ISC participant au programme ALBF de l'IDI en 2015-2016. Les principaux résultats du programme

¹⁴ www1.worldbank.org/.../BudgetLaws/Montenegro%20Budget%20Law%20Official%20Law

ABLF peuvent être attribués à deux types liés à maturité du système de GDP, à savoir les cas où il n'existe pas de cadre juridique ou en cas de législation vague concernant la GDP. En outre, nous avons également fourni quelques exemples de résultats d'audit qui pourraient offrir plus 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 harmonisées et étaient réparties entre un certain nombre d'entités, ce qui est une source d'inefficacité dans le fonctionnement de la GDP. Cela a eu une répercussion sur la disponibilité de l'information pour les ministères et plus particulièrement pour les ISC.

2) Une Cadre juridique inapproprié pour la GDP

Sans cadre juridique approprié, la stratégie de GDP ou encore les plans d'emprunt n'ont pas été élaborés, ce qui a entraîné des coûts d'emprunt élevés et des accords moins avantageux 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 vulnérabilité vis-à-vis de certaines devises par rapport au contexte économique.

3) Des Plans inappropriés d'emprunt

Les ISC ont constaté que lorsque la loi exige 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 composition en devises etc. Le suivi de la stratégie et des plans était également inexistant, ce qui a donné des résultats différents de ceux envisagés. Les ISC ont également remarqué que cela concernait le manque de compétences et de personnel formé dans les bureaux de gestion de la dette publique pour répondre aux exigences des stratégies et le manque de vérification.

4) Une Définition incohérente de la dette publique

Les participants au Programme 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 l'une des éléments constitutifs d'un bon office de gestion de la dette, car elle soutient tous les autres principes liés à une bonne GDP. Les ISC qui ont conduit 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 MATIÈRE DE GESTION DE LA DETTE PUBLIQUE

Cette section 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, aux critères, aux sources de preuves et aux exemples de questions et de résultats d'audit.

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

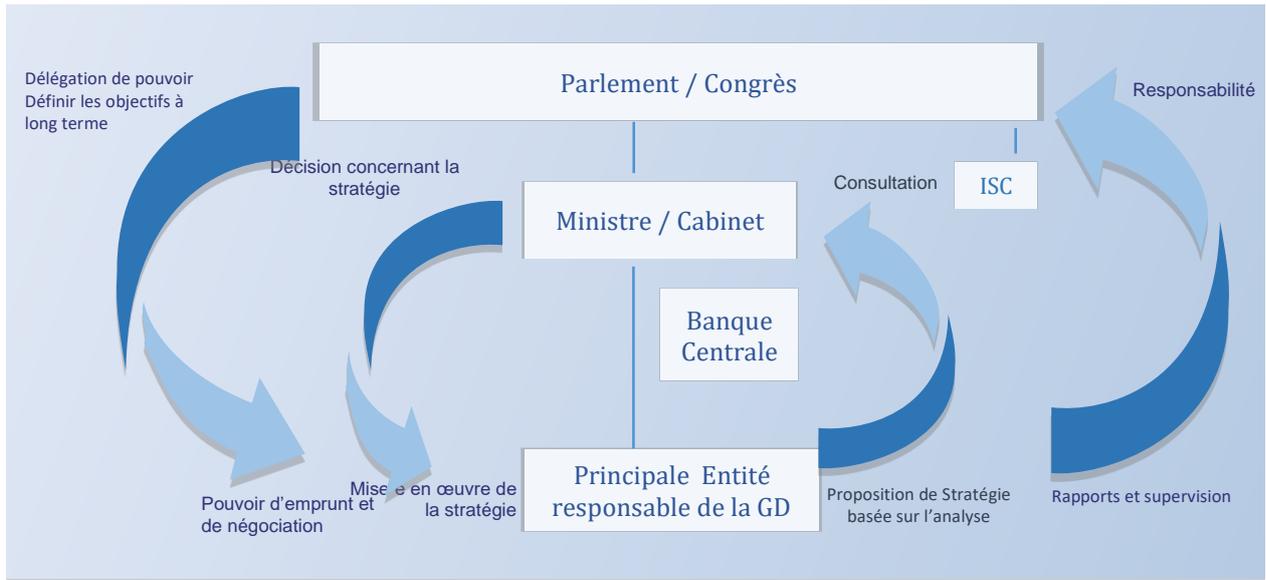
Les dispositions institutionnelles. Les dispositions institutionnelles sont les politiques, les systèmes et les processus que les organisations utilisent pour légiférer, planifier et gérer leurs activités efficacement et pour coordonner efficacement avec les autres entités afin d'exécuter leur mandat.

La gestion de la dette 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 viables. Des dispositions organisationnelles et institutionnelles complètes ont pour objet de promouvoir les éléments de politique publique de la gestion de la dette, en facilitant l'harmonisation 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 avoir la même compréhension des objectifs de gestion de la dette, budgétaire, monétaire et financière, compte tenu des interconnexions et des interdépendances entre leurs instruments de politiques respectifs, comme le montre la *Figure 4*.

En principe, il devrait y avoir une séparation entre la politique de la gestion de la dette et les objectifs de la politique monétaire et les responsabilités. Les gestionnaires de la dette et les autorités fiscales et monétaires doivent partager l'information sur les besoins de trésorerie actuels et futurs du gouvernement. Bien que la responsabilité d'assurer des niveaux d'endettement prudents et d'effectuer une analyse de la 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 de la conduite des opérations de gestion de la dette, et informer le gouvernement en temps opportun.¹⁵

¹⁵<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 avec un solide système de freins et contrepoids mis en place. Un solide système de freins et contrepoids existe, lorsqu'il existe par exemple, une claire division des responsabilités au niveau politique (le parlement et le congrès, le président, le gouvernement et le conseil des ministres et le ministre des Finances) qui définit les objectifs et la stratégie de la gestion de la dette et les entités (OGD) chargées de la mise en œuvre au niveau technique de la stratégie gestion de la dette.

Compte tenu du fait que la gestion de la dette doit être traitée comme une politique publique distincte, il existe aujourd'hui un consensus que le fait de regrouper les fonctions de la gestion de la dette dans un OGD est l'une des étapes les plus importantes pour améliorer la qualité globale de la gestion de la dette et ouvrir la voie à une meilleure gestion stratégique. En plus de la mise en place d'un OGD, il existe aussi un consensus selon lequel la gestion de la dette doit être guidée par des objectifs à long terme et une stratégie à moyen terme déterminée dans le cadre politique, en plus de l'analyse des besoins à court terme. Cela pourrait accroître l'efficacité, la transparence et la responsabilité, et entraîner de meilleurs équilibres entre les coûts et les risques dans le portefeuille de la dette et une approche plus professionnelle vis-à-vis des marchés.

Dans de nombreux pays en développement, le gouvernement peut autant émettre des titres de créance tant sur le marché intérieur que sur les marchés étrangers, que négocier des prêts offerts par des institutions multilatérales et des pays tiers. Et puisque chaque principale source de financement doit normalement posséder un ensemble d'instruments d'emprunt, de conditionnalité et de procédures, il existe une exigence supplémentaire de coordination de plusieurs fonctions exécutives et opérationnelles afin de garantir l'efficacité et l'efficacité des programmes de gestion de la dette. 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 agences de mobilisation de ressources et les programmes d'exécution des prêts.

Structure organisationnelle. L'emplacement et la structure organisationnelle d'un OGD gouvernemental peuvent varier selon les pays. Les différences dans les dispositions organisationnelles entre pays en développement et pays développés s'expliquent en partie par des 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, comme les prêts des bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux contractés en monnaies locale et étrangère, ainsi que les émissions de titres de créance sur le marché intérieur - du moins relativement aux emprunts à court terme – et parfois aussi dans les marchés de capitaux internationaux.

Pour ce qui est de la structure de l'OGD, il existe essentiellement deux modèles: L'OGD peut être mis en place en tant qu'organe distinct ou détaché du ministère des Finances (comme c'est le cas avec les OGD en Allemagne, en Hongrie, au Nigeria, au Portugal et en Suède) ou bien il peut être attaché au ministère des Finances (comme par exemple en Argentine, au Brésil, en France, au Kenya et en Nouvelle-Zélande). L'expérience des pays développés, membres de l'OCDE montre que les pays en transition et les économies des marchés émergents devront peut-être procéder à une analyse très minutieuse du type de dispositions institutionnelles mieux adaptés à leur ODP. En effet, ils ont tendance à avoir une situation économique où les éléments de politique publique sont vitaux (développement des marchés de la dette intérieure, coordination avec la politique monétaire, impact du service de la dette sur le budget, contrôle des passifs éventuels) et manquent d'indépendance politique.

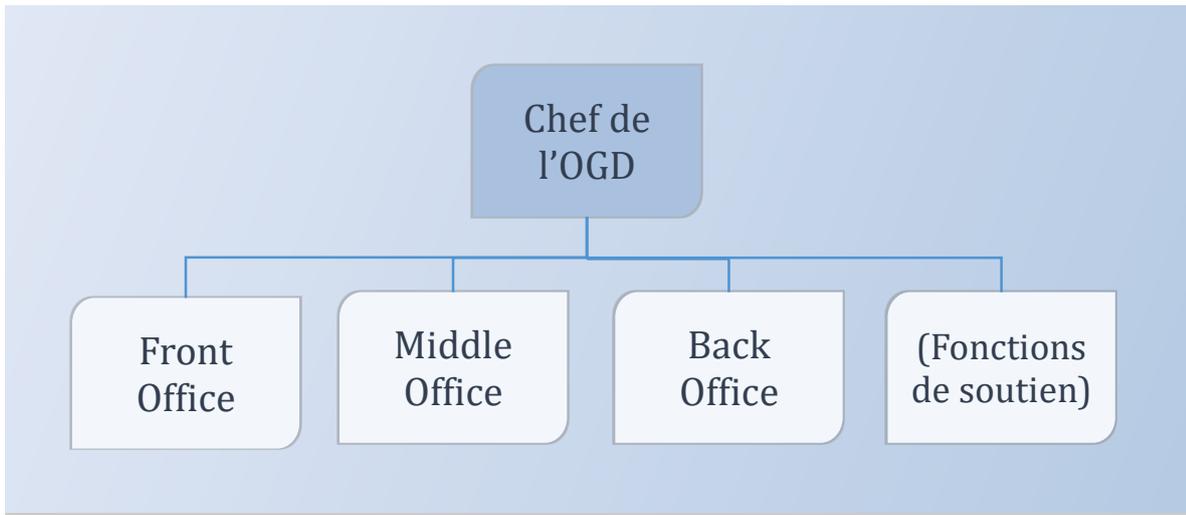
Une troisième option consiste à loger l'OGD dans la banque centrale. Parmi les pays qui ont opté pour cette solution, nous pouvons citer le Danemark et l'Inde. L'avantage de ce type de disposition est que la rétention d'informations sur la plupart des aspects des marchés financiers est centralisée au sein d'une même autorité. L'inconvénient toutefois, c'est que l'interférence de la banque centrale dans la gestion de la dette puisse générer une perception du marché selon laquelle la GDP bénéficie d'informations de l'intérieur sur la trajectoire future des taux d'intérêt. C'est la raison principale pour laquelle le Royaume-Uni a transféré la GD de la Banque d'Angleterre à l'Office de gestion de la dette britannique en 1998, et que l'Inde a décidé de transférer les fonctions de la dette fédérale de la Banque de Réserve de l'Inde à un OGD indien détaché. La présence de l'OGD au sein de la banque centrale pourrait également rendre plus difficile la séparation des objectifs et des responsabilités en matière de gestion de la dette et de politique monétaire.

La quatrième option est de continuer avec une structure organisationnelle fragmentée où les emprunts gouvernementaux et autres fonctions de la gestion de la dette sont répartis entre différentes entités, telles que le ministère des Finances, celui du Plan et des Investissements, la banque centrale, le trésor public, le département des ressources externes, le bureau du contrôleur général, entre autres. Les cas de la Bolivie, de l'Équateur, du Vietnam et de l'Indonésie sont des exemples de structures fragmentées.

Les principaux inconvénients liés à une structure organisationnelle fragmentée sont qu'elle peut facilement conduire à une «Protection de chasse gardée», à un partage insuffisant et inopportun d'informations entre les unités, à des responsabilités peu claires et à des problèmes de mise en œuvre cohérente des SGM. Cela peut facilement conduire à des informations incomplètes et peu fiables sur la dette aux décideurs, ce qui augmente le risque de surendettement, des coûts d'emprunt plus élevés ou un sous-emprunt, exposant par conséquent le gouvernement à un risque de crise de liquidité.

Les pays doivent peut-être peser les coûts et les avantages relatifs aux différentes dispositions organisationnelles et parvenir éventuellement à une sorte de compromis. Afin d'accroître l'efficacité, de créer une séparation adéquate des tâches et d'atteindre un niveau basique de contrôle interne, un OGD est normalement organisé en fonctions de différents de front, middle et back-offices, comme illustré dans la *Figure 5*.

Figure 5. Organigramme d'un OGD



Cependant, dans les plus petits pays disposant de ressources humaines 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 back-office à part.

Le front-office mobilise 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 de dettes bancaires contractuelles.

Le middle office a pour responsabilité de:

- mener des recherches et des analyses (y compris avec la contribution de ASD);
- fournir des conseils sur la stratégie de gestion de la dette en vue d'une gestion prudente les risques;
- élaborer des procédures opérationnelles pour réduire les risques opérationnels; et
- s'assurer que les opérations de gestion de la dette effectuées par le front-office respectent les seuils de risque stipulés.

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

- l'enregistrement et validation des données de la dette;
- au règlement des transactions d'emprunt;
- au suivi et contrôle des décaissements;¹⁶

¹⁶ En vérifiant régulièrement le calendrier de décaissement par rapport aux décaissements réels, l'OGD 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 l'OGD aura un meilleur contrôle sur les délais de réalisation du projet et par conséquent sur le temps pour les décaissements, ce qui aidera l'OGD 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 de l'OGD.

- l'exécution et à la gestion des opérations du service de la dette; et
- la production de données statistiques.

La séparation des tâches entre le front-office et le back-office constitue la norme dans le secteur financière. Les principaux avantages de ce modèle résident dans le fait qu'il permettra, s'il est correctement respecté, de réduire les risques opérationnels et d'augmenter sensiblement la probabilité que les données soient toujours opportunes et exactes. Pour les ISC, il est important de vérifier s'il existe une séparation effective 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 les dispositions sont efficaces et permettent une séparation adéquate des tâches.

En général, l'organisation doit prévoir l'exécution efficace et efficiente des fonctions des front, middle et back offices. Les ISC doivent se doter du manuel de procédures et de l'organigramme spécifique où est identifiée chacune des unités ainsi que leurs rôles et responsabilités respectifs. En matière de dispositions institutionnelles, les ISC peuvent évaluer les mécanismes de coordination entre les unités de gestion de la dette et les autorités fiscales et monétaires concernant le partage régulier d'informations sur service de la dette et de l'AVD ainsi sur les opérations actuelles et futures de la dette et les flux de trésorerie de l'administration centrale et d'autres opérations liées à la dette.

Afin de définir des critères pour évaluer les dispositions 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 Gestion de la Dette et les Principes de bonnes pratiques des Nations Unies en matière de prêts et d'emprunts souverains.

Au début d'un audit des dispositifs institutionnels et organisationnels de la dette publique, les ISC doivent décider quels sont les éléments des contrôles internes à examiner et la profondeur de l'analyse de chaque élément.¹⁷ Des exemples d'audits pertinents des dispositions institutionnelles et organisationnelles pour la GDP qui utilisent des méthodes d'audit de la conformité et de la 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 pour la GDP peut vérifier si la structure organisationnelle existante et les dispositions institutionnelles sont conformes au cadre juridique de la GDP.

Vous trouverez ci-après des exemples d'objectifs d'audit pouvant être utilisés par les ISC dans leur audit de conformité des dispositions organisationnelles pour la gestion de la dette à savoir:

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

¹⁷ 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 de l'OGD sont conformes au cadre juridique existant et aux directives opérationnelles de gestion.

3.2.2 *Audit de performance des dispositions institutionnelles et organisationnelles*

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

Les exemples d'objectifs d'audit que les ISC pourraient utiliser dans leur audit de performance des dispositions institutionnelles et organisationnelles pour la gestion de la dette sont:

- 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 pouvoir législatif (parlement), le pouvoir exécutif (président ou conseil des ministres) et le niveau technique (OGD); et
- Déterminer si les dispositions institutionnelles et organisationnelles de GDP sont efficaces et promeuvent un système de contrôle interne efficace, un système de freins et contrepoids solide.

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 atteindre les objectifs de vérification de la gestion des dispositions institutionnelles et organisationnelles:

Objectif de l'audit: Déterminer si les mandats, les rôles et les responsabilités des différentes unités de gestion de la dette sont bien définis

- 1) Les dispositions institutionnelles et organisationnelles de 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 gestion de la dette au niveau technique? Quelles unités remplissent les fonctions définies dans les *front, middle et back-offices* d'un OGD?

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

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

Disposition Organisationnelle (sur les compétences 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 l'actuelle entité de GD? Quels sont leurs rôles? Quelles sont les qualifications des membres du personnel?¹⁸
- 2) Les membres du personnel ont-ils des plans de formation individuelle et de perfectionnement? Si oui, comment ces plans sont-ils formulés et quelles sont les politiques et le budget de la formation?
- 3) Les membres du personnel connaissent-ils des lignes directrices concernant le code de conduite, des lignes directrices sur les conflits d'intérêts, ou les deux? Si oui, qui est responsable de la préparation et du suivi de ces directives? Les équipes sont-elles formées à ces directives?
- 4) Des audits antérieurs ont-ils fait état de cas de non-conformités, de fraudes, d'actes illicites, de comportement contraire à l'éthique, d'impartialité dans la gestion, etc.?

Disposition Institutionnelle (en coordination avec les décideurs des politiques budgétaires et monétaires)

- 1) Existe-t-il une séparation claire entre les opérations monétaires et fiscales et les transactions de la GD?
- 2) Existe-t-il un échange régulier et opportun d'informations sur la dette (prévisions du service de la dette et AVD) entre les responsables de la politique budgétaire et l'OGD?
- 3) Existe-t-il un partage régulier d'informations entre l'OGD et la banque centrale sur les opérations de politique monétaire - les opérations de la dette actuelle et future et les flux de trésorerie?

3.4 CRITÈRES D'AUDIT POUR LA VÉRIFICATION DES DISPOSITIONS INSTITUTIONNELLES ET ORGANISATIONNELLES

Généralement, les dispositions institutionnelles et organisationnelles doivent définir clairement les rôles et les responsabilités afin d'assurer l'exécution efficace des activités de gestion de la dette, fournir des mécanismes de coordination bien définis et mettre en place un système transparent et efficace de freins et de contrepoids. Le manque de coordination au sein des pays ayant plusieurs entités de gestion de la dette est un facteur de risque qui peut aboutir à la fourniture des informations incomplètes et peu fiables sur la dette aux décideurs politiques. Cette situation peut entraîner un surendettement, des coûts d'emprunt plus élevés ou exposer le gouvernement à une crise de liquidité.

¹⁸ DeMPA 2015 pdf (concernant les questions 7, 8 et 9 seulement).

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

- 1) La Structure Managériale (DPI-2), qui compte deux dimensions à évaluer:
 - a. L'efficacité de la structure de gestion pour les emprunts de l'administration centrale et les opérations liées à la dette et si elle comprend une division claire entre les niveaux politique et d'exécution; et
 - b. L'efficacité de la structure de gestion pour la préparation et l'émission des garanties de prêt du gouvernement central.
- 2) La Séparation des Tâches, la capacité 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 surveillance et de conformité des risques; et
 - b. La capacité du personnel et la gestion des ressources humaines, afin de s'assurer qu'un nombre suffisant de membres du personnel de la GD sont recrutés, correctement formés et que des descriptions des tâches individuelles ont été élaborées, entre autres.

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

- 1) La coordination avec la politique fiscale (DPI-6), qui a deux dimensions à évaluer:
 - a. Soutenir les responsables de la politique fiscale en faisant des prévisions précises et opportunes du service de la dette à l'administration centrale selon différents scénarios, afin de s'assurer que des prévisions raisonnablement fiables et opportunes du service de la dette sont fournies au cours du processus annuel de l'élaboration du budget; et
 - b. La Disponibilité des principales variables macroéconomiques, une analyse de la viabilité de la dette et la fréquence à laquelle elle est faite, afin de s'assurer que celles-ci sont partagées avec l'OGD (ou les unités de GD dans le cas d'une structure fragmentée).
- 2) La coordination avec la politique monétaire (DPI-7) qui a trois dimensions à évaluer:
 - a. Une séparation claire entre les opérations de politique monétaire et les transactions de la GD;
 - b. La Coordination avec la banque centrale à travers le partage régulier d'informations sur les transactions de la dette actuelle et future et les flux de trésorerie de l'administration centrale; et
 - c. L'Ampleur de la limite de l'accès direct aux ressources financières de la banque centrale (financement monétaire des déficits publics).

Le Principe 13 de la CNUCED sur une gestion et un suivi adéquats prévoit, entre autres, que la mise en place d'un OGD efficace peut résoudre de nombreuses préoccupations liées à des pratiques indisciplinées concernant l'engagement de dettes contractées par des emprunteurs souverains et d'autres emprunteurs du secteur public. L'OGD devrait être impliqué à la fois dans les aspects avant et après le décaissement de tout crédit qui engage l'Etat ou l'un de ses démembrements. L'OGD devrait au préalable avoir mis en place des processus sains en vue d'élaborer une SGDMT efficace (y compris des procédures pour réviser périodiquement la stratégie, surveiller les risques émergents, surveiller les coûts d'intérêt, tenir compte des autres passifs qui pourraient avoir une incidence sur la situation budgétaire du gouvernement et de 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 pourraient provenir de l'OGD, du MdF ou de la banque centrale, le cas échéant.

- 1) L'organigramme, le manuel d'exploitation et la législation secondaire définissant les entités impliquées dans la gestion de la dette ainsi que la préparation et la délivrance des garanties de prêt 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 observations relatives aux dispositions institutionnelles soulevées par les ISC qui ont mené des audits au cours du programme ALBF sur ce sujet ont identifié trois causes profondes (1) une absence de séparation des tâches, (2) un manque de personnel qualifié et (3) une absence de manuels politiques et de procédures.

- 1) Absence de séparation des tâches

Les ISC ont constaté un manque de séparation des tâches dans les dispositions recommandés pour le front, le middle et le back office. Cela s'est traduit par un manque de transparence dans les rapports, le contrôle de la qualité et l'efficacité des dispositions dans les opérations de l'OGD. Le caractère informel des dispositions a conduit à un manque de responsabilité dans le fonctionnement de l'OGD. En d'autres termes, lorsque l'OGD est logé à l'intérieur du MdF, le personnel remplit souvent des fonctions de l'OGD en plus de ses prérogatives normales. Par conséquent, les ISC ne sont pas en mesure de vérifier l'authenticité des informations fournies et les autorisations requises pour les transactions en rapport avec l'émission et au service de la dette. D'un autre côté, la fonction décentralisée du front, du middle et du back office est souvent dévolue à un certain nombre d'entités, ce qui est une source de manque de coordination entre les fonctions de l'OGD. Lorsque les agents étaient nommés à divers postes, la description de leurs tâches ignorait les fonctions de l'OGD et décrit vaguement leur rôle sans rapport avec celui que doit remplir un agent de l'OGD.

2) Manque de personnel qualifié

En réaction à certaines des observations soulevées par les ISC, les administrateurs des comptes et les chefs de département ont constaté le manque de personnel qualifié dans l'OGD comme principales raisons des constatations formulées. En d'autres termes, en ce qui concerne l'analyse de la dette (middle office), l'enregistrement, la comptabilité (back office) et le rapportage (back office) ont rencontré des problèmes en matière de qualification du personnel. Un autre département où des manques de compétences ont été constatés concernait précisément les compétences en informatique nécessaires pour l'entretien et l'utilisation des logiciels utilisés pour la comptabilité et le rapportage de la dette publique (SYGADE), pour lesquels une bonne connaissance du système Oracle est nécessaire.

3) Absence de manuels de politiques et de procédures

L'absence de manuels sur les politiques et les procédures a donné lieu à des pratiques incohérentes en matière d'emprunt et de prêt, ce qui s'est traduit par des conditions moins avantageuses pour le gouvernement. Au cours des négociations d'emprunt, l'on a constaté qu'aucune politique d'évaluation des risques n'était mise en place, la décision concernant les conditions d'emprunt à des taux optimaux reposant principalement sur les expériences passées et la décision prise par une autorité. Cela s'explique par le fait que les procédures opérationnelles n'ont pas été documentées et normalisées, ce qui a par ailleurs été amplifié par des descriptions de postes vagues et des organigrammes peu précis. Ceci s'est traduit par un échec dans la réalisation de l'objectif de l'OGD.

En revanche, lors d'un audit de performance sur les activités d'emprunt, l'enquête préliminaire a révélé qu'il existait 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 de l'Economie et des Finances. L'enregistrement de la dette publique est effectué via un système (par exemple SYGADE 6.1). À cette fin, il existe une coordination du système en vue de maintenir et de mettre à jour le système. En ce qui concerne le personnel qui effectue les tâches et la conduite du système, ils ont été formés dans différents cas (surtout en cas de changement de version) et les postes de directeurs et de coordonnateurs sont occupés par du personnel «qualifié» et mis à jour dans le bureau lui-même.

Cette section aide les ISC à comprendre l'importance du développement d'une stratégie de gestion de la dette dans les politiques fiscales publiques et à la relier aux types d'audits, critères, sources de preuves et exemples de questions et de résultats possibles.

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 de compromis entre les coûts et les risques. Elle traduit en action les objectifs des autorités responsables de la GD du pays, en veillant par exemple, à ce que les besoins de financement et les obligations de paiement du gouvernement soient satisfaits au coût le plus bas possible, compatible avec un degré de risque prudent.¹⁹

Bien que la stratégie soit communément définie pour le moyen terme²⁰ (3 à 5 ans), elle doit faire l'objet d'un examen périodique afin de déterminer si ses hypothèses sont toujours valables compte tenu de l'évolution des circonstances. Dans l'idéal, cet examen doit être fait chaque année, de préférence dans le cadre du processus budgétaire. Si la stratégie existante est considérée comme pertinente, la raison de sa continuité doit être explicitement énoncée.

Le champ d'application de la SGDMT dépend des informations disponibles et des dispositions institutionnelles existantes dans un pays donné. Au minimum, la portée doit inclure la dette totale (intérieure et extérieure) directe de l'administration centrale. La définition exacte de la portée dépendra de la mesure dans laquelle le responsable de la GD peut influencer l'exposition au risque de portefeuilles spécifiques. La couverture de la SGDMT peut être progressivement élargie au fur et à mesure que les informations deviennent disponibles et que les dispositions institutionnelles permettent de mettre en œuvre une stratégie plus large et plus globale.²¹

Les éléments constitutifs de la stratégie varieront d'un pays à l'autre, en fonction du stade de développement ou de la réforme de la GD, 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 faisant l'objet d'une gestion (taux de change, taux d'intérêt et risques de refinancement) et le contexte historique du portefeuille de la dette;
- La description de l'environnement futur de la GD, y compris les prévisions budgétaires et celles de la dette, les hypothèses sur les taux d'intérêt et de change et les contraintes sur le choix du portefeuille, y compris celles liées au développement du marché et à la mise en œuvre de la politique monétaire;

¹⁹ 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.

²⁰ 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.

²¹ 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 motiver les décisions d'emprunt et les autres opérations de GD, la stratégie comprend généralement des paramètres ou des références stratégiques. Une fois ces références déterminées, tous les emprunts doivent respecter ces limites, notamment:

- le ratio de la dette en devise par rapport à la dette intérieure;
- la composition en devises étrangères de la dette en devises;
- l'échéance moyenne minimale de la dette;
- la part maximale de la dette qui peut être due 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 sur la dette à taux fixe; et
- le temps moyen minimum de redéfinition taux d'intérêt.

Pour les pays qui ont un accès limité aux instruments de dette basés sur le marché et qui dépendent principalement des financements externes officiels concessionnels, ces paramètres basés sur les risques peuvent ne pas être pertinents. Dans de tels cas, les paramètres les plus pertinents pour contenir les risques pour le portefeuille de la dette seront probablement la composition de la devise, la composition du taux d'intérêt, et le montant de dette qui doit être refinancé sur une période donnée. En tant qu'étape intermédiaire, il suffirait d'énoncer la stratégie sous forme de lignes directrices pour indiquer la direction vers laquelle certains indicateurs clés devraient évoluer (par exemple, une déclaration indiquant que « le montant en monnaie locale de la dette arrivant à échéance dans 12 mois doit être réduit »).

Dans certains pays, l'OGD 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 une période donnée selon différents scénarios. Ces outils permettent à l'OGD de simuler l'impact de diverses options de financement, en suivant l'évolution des principaux indicateurs de coûts et de risques pour chaque stratégie testée.

En l'absence d'outils quantitatifs spécifiques en matière d'analyse de stratégies alternatives, l'OGD doit examiner les caractéristiques de la dette ou de la composition de la dette qui atténueraient les principales sources d'instabilité budgétaire et examiner les coûts éventuels de réalisation de cette composition de la dette. Par exemple, si le pays est exposé à des chocs externes et que le taux de change réel est volatil ou risque de connaître une tendance à la baisse, l'OGD peut chercher à éviter l'aggravation du problème en réduisant le financement extérieur. Cela permet à l'OGD de préciser l'orientation privilégiée des 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 séparément. Les perspectives sur les principales variables macroéconomiques (réelles, monétaires, externes et fiscales) définissent l'environnement dans lequel opèrent les responsables de la GD et sont essentielles pour le développement de la stratégie de GD. Dans ce contexte, il est fréquent que l'OGD effectue une coordination étroite avec l'unité macroéconomique dans la préparation de la stratégie.

Une bonne pratique consiste à rendre publique la stratégie de GD une fois qu'elle a été approuvée. La transparence est essentielle pour aider les marchés à bien comprendre les objectifs de la GD, ce qui

rendra l'emprunt plus rentable en réduisant les primes de risque. En outre, la diffusion de la stratégie aidera les responsables de la gestion de la dette à renforcer leurs relations avec les créanciers, les investisseurs et les autres parties prenantes clés (par exemple les agences de notation) et facilitera un dialogue ouvert sur les facteurs clés influençant le choix et la mise en œuvre de la stratégie. Cela peut faciliter l'obtention d'un soutien concernant la stratégie choisie et 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 doivent être satisfaits, tout en tenant compte des risques potentiels. Une telle approche systémique assure une gestion efficace de la dette et contribue à réduire les risques opérationnels. Si le gouvernement a choisi une stratégie qui s'avère trop risquée ou trop coûteuse, cela affectera beaucoup plus le résultat budgétaire qu'une autre opération de GD mal évaluée et/ou mal programmée.

En outre, et à condition que cela soit conforme aux objectifs de la GD, la stratégie peut soutenir les efforts visant à développer le 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 des normes concernant l'élaboration d'un plan stratégique d'endettement, un audit de conformité et un audit de performance peuvent être menés ensemble.

Les ISC peuvent évaluer la mesure dans laquelle la dette d'un pays et d'autres objectifs budgétaires ou monétaires stratégiques sont soutenus par la stratégie de GD. Par conséquent, les ISC peuvent examiner la façon dont les aspects suivants sont définis par la stratégie de GD:

- les niveaux d'exposition au risque de change;
- la structure d'échéance de la dette cible;
- la sensibilité du budget du gouvernement aux changements de taux d'intérêt;
- la part de la dette publique indexée sur l'inflation; et
- un plan de soutien du 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 présentées ci-dessous, dans la formulation et la mise en œuvre de stratégies de GD:

- Identifier les objectifs en matière de GDP et la portée de la stratégie;
- Identifier et analyser les coûts et les risques de la dette existante;
- Identifier et analyser les sources de financement potentielles, y compris leurs caractéristiques de coûts et de risques;
- Identifier les projections et les risques de base dans les principaux domaines d'action: fiscal, monétaire, externe (évolution des taux de change et développement anticipé de la balance des paiements), et du marché (projections des courbes de rendement pertinentes);
- Revoir les principaux facteurs structurels à plus long terme;
- Évaluer et classer les stratégies alternatives sur la base du compromis entre les coûts et les risques;
- Examiner les implications des stratégies existantes de GD concernant les politiques fiscales et monétaires des autorités et les conditions du marché; et

- Soumettre et obtenir un accord sur la stratégie.

Les ISC doivent définir la fréquence des révisions de la stratégie de GD afin de déterminer si les hypothèses qui sous-tendent la stratégie tiennent toujours compte de l'évolution de la situation. Dans l'idéal, un tel examen doit être effectué chaque année, de préférence dans le cadre du processus budgétaire, et si la stratégie existante est considérée comme appropriée, la raison de sa poursuite doit 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 la façon dont elles affectent 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 de la dette à plus 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 concernant la dette publique.²²

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 de GD à long terme; et
- 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 pour 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.

Des 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 aux chocs économiques et financiers. Les gestionnaires de la dette publique, les conseillers en politique budgétaire et les responsables de banques centrales ont besoin d'une compréhension commune des objectifs de la politique de GD et des instruments de politique macroéconomique traditionnels.

Les ISC peuvent déterminer si l'OGD a exécuté 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 l'OGD a fonctionné en termes d'élaboration, de mise en œuvre et de rapportage des résultats.

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

- Vérifier si le l'OGD avait efficacement rempli ses devoirs et obligations de reddition de comptes relativement à l'élaboration de la stratégie de gestion de la dette;

²² http://issai.org/media/13196/issai_4100_e_.pdf

- Déterminer l'efficacité avec laquelle l'OGD 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; et
- Déterminer si la stratégie de GD a été mise en œuvre comme prévu.

4.3 QUESTIONS D'AUDIT REPRÉSENTATIVES SUR LA STRATÉGIE DE GESTION DE LA DETTE

Ci-dessous figurent des questions d'audit possibles liées à la stratégie de GD:

Objectif de l'audit: Déterminer si l'OGD a bien rempli ses devoirs et obligations relativement au développement de la stratégie de GD.

- 1) Est-ce que l'OGD a préparé une SGDMT? Si oui:
 - a. Qui sont responsables de l'élaboration de la stratégie et quels ont été leurs rôles respectifs?
 - b. Comment la stratégie est-elle élaborée? Cela est-il conforme aux bonnes pratiques (par exemple, aux 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. Est-ce que la stratégie suit une réglementation spéciale ou des mandats légaux sur la dette?
 - e. Quelle est l'analyse effectuée dans la formulation de la stratégie?
 - f. Comment l'analyse est-elle entreprise? Qui est responsable de l'établissement des paramètres économiques et budgétaires, et qui est responsable des prévisions de la dette?
 - g. Est-ce que l'OGD 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 l'OGD prend en considération les caractéristiques de la dette ou de la composition de la dette qui atténueraient les principales sources d'instabilité budgétaire et les coûts éventuels permettant d'atteindre cette composition de la dette?
 - i. Est-ce que les risques incorporés dans les passifs éventuels sont pris en compte et comment sont-ils évalués?
- 2) Est-ce que la banque centrale est consultée lors de la formulation de la stratégie? Est-ce 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 de rang supérieur? Est-ce que la stratégie est 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 l'OGD a suivi les stratégies prévues dans la stratégie de GD?
- 2) Est-ce que les stratégies prennent en compte les conditions existantes?

- 3) Est-ce que les résultats attendus sont atteints?
- 4) Est-ce qu'il y a des changements dans 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 à l'assemblée législative 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, l'OGD doit mettre en place des processus sains pour élaborer une SGDMT efficace, notamment des procédures permettant de revoir la stratégie périodiquement, de surveiller les risques pouvant survenir, de surveiller le coût des intérêts, de prendre en compte d'autres responsabilités qui pourraient avoir une incidence sur la position budgétaire du gouvernement, de surveiller la performance et de rendre compte de façon claire et transparente des résultats de la stratégie. En outre, toute la dette contractée doit être conforme aux objectifs et à la stratégie de la dette souveraine.

L'outil DeMPA DPI-3 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 DE PREUVE DANS LA VÉRIFICATION DE LA STRATÉGIE DE GESTION DE LA DETTE POUR LA GESTION DE LA DETTE PUBLIQUE

Les ISC doivent obtenir des preuves suffisantes pour déterminer si les OGD ont mis en place une stratégie de gestion de la dette officielle et un processus pour sa formulation, sa mise en œuvre et ses rapports.

Voici quelques documents à l'appui qui seront utiles dans l'audit et qui peuvent être obtenus auprès de l'OGD:

- La stratégie la plus récente de GD;
- Le processus défini de formulation et d'approbation de la stratégie et la documentation connexe;
- Les documents fournissant les statistiques et les bases de la stratégie de GD;
- Les Documents soutenant les changements dans la stratégie de GD;
- Le suivi des rapports de mise en œuvre de la stratégie de GD; et
- Le(s) rapport(s) sur les résultats de la stratégie de GD.

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

Dans le cadre du programme, les ISC qui ont mené des examens de la stratégie de la GDP dans certains pays ont pu évaluer si les modèles et les estimations utilisés par le gestionnaire permettaient d'apporter les changements proposés par les organismes de gestion de la dette.

Cette section contient quelques résultats liés à la stratégie de GD.

1) Stratégie inadéquate de GD

Les ISC ont constaté que dans certains cas où des stratégies d'emprunt étaient établies, elles étaient inadéquates, c'est-à-dire les paramètres n'étaient pas adéquats ou n'étaient pas du tout suivis. L'absence de stratégie s'est traduite par des emprunts défavorables et des pertes de ayant entraîné une hausse des coûts d'emprunt.

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

Une exigence dans la législation concernant l'élaboration d'une stratégie de GD visant à établir la responsabilité et la reddition de compte relativement à son élaboration, sa publication, son examen périodique et sa mise à jour, et le rapportage sur les résultats connexes peut être soulignée 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 de responsabilité et la reddition de compte pour élaboration, sa publication, son examen périodique et sa mise à jour.

D'un autre côté, des résultats positifs ont également été constatés lorsque la stratégie d'emprunt s'est traduite par une baisse des coûts d'emprunt et un raccourcissement du profil d'échéance de la dette en raison du respect des obligations avant leur échéance.

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 la GDP et à mettre en rapport le sujet aux types d'audit possibles, aux critères, aux sources de preuves et aux exemples de questions et de résultats d'audit.

5.1 CYCLE D'EMPRUNT PUBLIC

L'emprunt permet aux gouvernements de combler les écarts entre les recettes budgétaires et les dépenses. De tels 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, comme par exemple des prêts concessionnels et / ou des titres de référence.

Déterminer la somme à emprunter fait partie du cycle de planification des activités d'emprunt. Les gestionnaires de la dette publique doivent tenir compte de quatre facteurs principaux pour obtenir une estimation fiable des besoins d'emprunt au cours de la prochaine période, soit un an: dette qui va arriver à échéance d'ici un an; une évaluation du déficit budgétaire de l'année suivante; une évaluation des événements imprévus, tels que les défauts de 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 l'année, comme le montre la figure 6 .

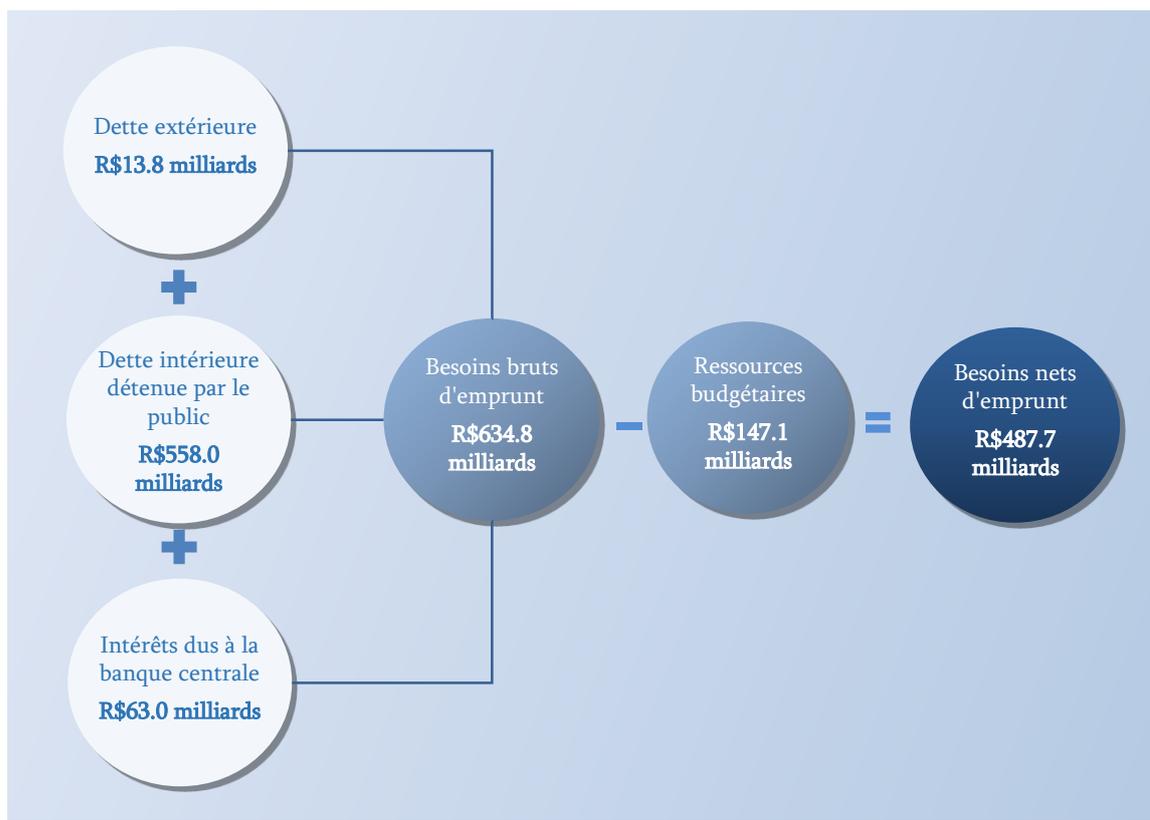
Figure 6. Formule générale pour déterminer les besoins de la dette publique



A partir des quatre facteurs ci-dessus, les gestionnaires de la dette connaîtront avec certitude que le montant de la dette qui vient à échéance dans un an si les dossiers de la dette sont complets et tenus à jour. Les trois autres facteurs - déficit budgétaire, passifs et acquisition d'actifs financiers nets - sont généralement fournis par d'autres organismes. Plusieurs pays à travers le monde utilisent différentes versions modifiées de cette approche générale pour définir le volume d'emprunt pour l'année à venir. Par exemple, la méthode normalisée de l'OCDE pour le calcul des besoins bruts d'emprunt indique qu'il s'agit de la somme du déficit budgétaire (besoin de financement) et de la dette qui vient à échéance au cours de l'année (remboursements totaux).

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, les besoins d'emprunt du gouvernement sont largement déterminés par l'importance du déficit budgétaire et par le montant du refinancement de la dette; Les autres facteurs ont un moindre impact sur les besoins d'emprunt.

Le déficit budgétaire est le montant à partir duquel les dépenses d'un gouvernement, à la fois pour les dépenses courantes et les investissements, dépasse son revenu sur une période donnée. Le bureau chargé de fournir ces données à l'OGD doit être l'agence responsable de la préparation et de la gestion du budget de l'Etat.

Les passifs éventuels sont des passifs éventuels qui dépendent de la survenance ou non d'un événement futur. (Voir ISSAI 5430 sur les éventualités.)²³

Les responsables de la gestion de la dette doivent compter sur d'autres ministères et responsables de programme pour déterminer la probabilité de passifs éventuels qui seront réalisées au cours de la période actuelle. La plupart des gouvernements ont plusieurs programmes qui génèrent d'importants passifs éventuels explicites, tels que des garanties de prêt émises par le gouvernement. Certains passifs éventuels peuvent considérablement compliquer le travail de GDP. Par exemple, le déclenchement de passifs éventuels, associés à des obligations légales (par exemple des passifs éventuels explicites) peut avoir un impact important sur l'emprunt public. En plus des passifs éventuels explicites, les gouvernements sont également grevés par des passifs implicites. Les passifs éventuels implicites ne sont

²³ Cette ISSAI est en cours d'évaluation par rapport au projet 2.9 du Plan de développement stratégique pour le cadre de l'INTOSAI pour les prises de position professionnelles

liés à aucune obligation légale. Au contraire, le déclenchement de ces «garanties implicites» repose sur des motifs politiques et/ou moraux. Parmi les exemples d'événements déclencheurs de garanties implicites, il est possible de citer le défaut de paiement des administrations régionales ou locales, des entreprises d'État (EP) ou des entreprises ou banques privées ayant une importance stratégique, et des catastrophes naturelles.

Une fois que le montant total à emprunter est déterminé dans le contexte de la stratégie de gestion de la dette, un plan d'emprunt annuel doit être élaboré, décrivant comment la stratégie de gestion de la dette sera mise en œuvre au cours de la prochaine période budgétaire. Le plan d'emprunt annuel est un document explicite ou une autorisation légale spéciale permettant à l'OMD d'emprunter des fonds afin de couvrir les besoins financiers annuels. Quelques pays²⁴ publient leur plan d'emprunt en tant que document distinct. Cependant, 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 gouvernement central de la République de Slovénie, adopté par le gouvernement, qui définit les objectifs stratégiques et opérationnels d'emprunt pour un exercice donné.

Lorsque l'État souverain émet des titres de créance sur le marché intérieur par le biais d'adjudication, le plan d'emprunt doit également inclure le calendrier des adjudications. En outre, une gestion efficace et efficiente de la trésorerie favorise le développement d'un plan d'emprunt plus engagé et transparent et contribue globalement à la réduction du coût de la dette. Les prévisions de trésorerie sont normalement du ressort du trésor public, bien que dans certains pays en développement, les OGD puissent également assumer cette fonction. En raison du lien étroit qui existe entre les prévisions de trésorerie de l'administration centrale et la gestion de la dette, il est essentiel qu'un échange d'informations régulier et fiable ait lieu entre ces deux fonctions. Il est important de souligner que l'exécution du plan d'emprunt annuel exige un suivi cohérent et attentif des conditions du marché. En période de difficultés financières accrues, les plans d'émission peuvent être ajustés de sorte à minimiser l'instabilité 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 budgétaires et économiques contenues dans le budget annuel établi par le Congrès ou le Parlement. L'unité de gestion de la dette doit participer au processus de budgétisation en informant les décideurs du montant qui peut raisonnablement être emprunté en monnaie locale et en devise et de ce que le marché intérieur peut absorber sans que le secteur privé ne soit pénalisé. Il est également courant d'incorporer les points de vue de la banque centrale sur les éventuels effets d'éviction. Une fois le plan d'emprunt approuvé et intégré au budget, les gestionnaires de la dette publique planifient les emprunts nécessaires sur les marchés étrangers et nationaux, ventilés par montants, échéances, devises, structure des taux d'intérêt et 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 aider les gouvernements à faire correspondre leurs dettes avec les niveaux revenus du gouvernement. La meilleure pratique recommandée sur ce marché consiste à concentrer les emprunts publics sur un ensemble réduit de titres de créance liquides de référence qui contribuent au développement des marchés intérieurs, renforcent leur capacité d'intermédiation financière et créent un éventail plus large d'actifs de gestion des risques, comme un marché à terme, facilitant ainsi une meilleure gestion des risques pour tous.

²⁴ Brésil, Mexique, Bosnie et Herzégovine

Lorsqu'ils émettent des titres de créance sur le marché intérieur, les Etats souverains utilisent généralement des adjudications concurrentielles pour décider du prix ou du rendement des bons du Trésor et / ou des obligations émises, ainsi que du montant total de chaque émission. Pour obtenir l'intérêt le plus bas possible sur ces instruments de dette (le prix le plus élevé), l'Etat souverain doit publier à l'avance un calendrier d'adjudication incluant le type de titres de créance à émettre et les dates prévues pour chaque émission en respectant les principes de transparence.

Les termes et conditions des titres de créance émis par le souverain sur le marché intérieur sont courts et simples, puisqu'ils incluent seulement les conditions financières applicables aux acheteurs (investisseurs) - taux d'intérêt à payer, dates auxquelles les intérêts sont payables, date à laquelle le souverain est tenu de rembourser l'instrument de dette, et le processus applicable à ces paiements. L'OGD doit tenir un registre de tous les détenteurs de titres de créance et assurer le suivi de toutes les ventes de ces titres sur le marché secondaire.

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 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 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 sur prêts
<ul style="list-style-type: none"> • Définir la structure de la dette: structure des échéances des obligations, des clauses de rachat • Préparer la déclaration officielle • En cas d'émission obligataire 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, il est plus compliqué 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 le 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 à l'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 compétence.

Les conditions financières stipulent le montant et la devise du prêt; le processus de décaissement; le taux d'intérêt et les acomptes à payer par l'emprunteur; le processus de remboursement du prêt (à rembourser par versements échelonnés pendant la durée du prêt ou en une somme forfaitaire 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 à des fins spécifiques, comme prévu dans le contrat de prêt.

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

L'identification des besoins d'emprunt est une fonction complexe qui nécessite une quantité importante d'informations et une coordination entre les agences gouvernementales. Les gouvernements ayant la capacité de faire une estimation correcte éviteront le surendettement, qui est coûteux et pourrait entraîner une détérioration de la situation budgétaire du gouvernement. Les gouvernements peuvent également éviter le sous-emprunt, qui peut forcer les gouvernements à amender leur budget, à provoquer une crise de liquidité ou à déclencher un défaut de paiement. Par conséquent, l'audit des besoins d'emprunt peut déboucher sur des constatations et des recommandations utiles pour améliorer les efforts de coordination interinstitutions, réduire les emprunts, renforcer l'exécution du budget, estimer les imprévus et accroître les retours sur les investissements financiers.

Le plan d'emprunt annuel, associé à la stratégie de gestion de la dette et aux autres documents pertinents, doit constituer un ensemble de documents/outils simples et clairs qui favorisent une meilleure coordination et communication avec les autres institutions et niveaux de gouvernement d'un pays. Il est plus facile pour les créanciers ou les investisseurs et le public de se familiariser avec les objectifs et les politiques de la 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 clairement compte du risque. Par exemple, de nombreux pays en développement qui obtiennent des prêts concessionnels pour financer des projets doivent également payer des frais d'engagement importants et récurrents sur les soldes des prêts non utilisés. Dans certains cas, des activités d'emprunt inefficaces peuvent nuire considérablement au développement économique lorsqu'elles entraînent des retards importants et récurrents et l'annulation de projets d'immobilisations stratégiques.

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

Après avoir obtenu suffisamment de preuves pour déterminer si l'OGD dispose d'informations complètes et fiables sur la dette qui arrive à échéance, inscrites dans tableau d'amortissement complet et actualisé de tous les prêts et titres de créance, l'ISC doit également évaluer la capacité du

gouvernement à produire les données budgétaires sur les revenus et les dépenses et les communiquer rapidement aux gestionnaires de la dette.

Pour être en mesure de prévoir les besoins de financement résultant d'un déclenchement de passifs éventuels, les ISC peuvent inclure dans leur plan d'audit un ensemble de procédures permettant de déterminer comment les autorités évaluent la probabilité de ces événements déclencheurs et les effets financiers qu'elles entraîneraient. Certains pays ont inclus ces passifs éventuels dans le processus de planification budgétaire. En plus des passifs éventuels 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 objectifs, les fins et la stratégie de la dette publique, et si la GD souveraine a adopté les meilleures pratiques et procédures.

5.2.1 *Audit de conformité des activités d'emprunt*

La planification des procédures d'audit pour une vérification des besoins d'emprunt implique l'élaboration de procédures pour répondre aux risques identifiés de non-respect des lois et règlements régissant la dette publique.

Les objectifs d'audit suivants peuvent être pris en compte dans une vérification 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 de finances);
- Déterminer si les emprunts contractés dans le cadre du projet ont suivi le processus d'élaboration et de financement du projet prescrit; et
- 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 chercher à savoir si les activités d'emprunt s'alignent sur les principes économiques, d'efficacité et d'efficacités et si elles contribuent à des pratiques d'emprunt prudentes. Le rôle de l'ISC est d'évaluer la performance des activités d'emprunt du gouvernement, y compris les aspects de planification et d'exécution du cycle d'emprunt public.

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

- Déterminer si l'emprunt effectif du gouvernement était fondé sur un processus d'évaluation solide des besoins d'emprunt;
- Déterminer s'il y avait des estimations fiables des passifs éventuels; et
- Déterminer si le principe économique (la 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 POUR 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) L'OGD participe-t-il au processus de l'élaboration du budget gouvernemental?
- 3) Le gouvernement respecte-t-il les critères 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? Le cas échéant,
 - a. Comporte-t-il des dates indicatives de chaque emprunt ainsi que les méthodes et les origines de chaque emprunt?
 - b. Le plan est-il aligné sur la stratégie d'endettement du gouvernement, si ce dernier a mis en place 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 façon régulière et prévisible? Les responsables de la GD élaborent-ils un rapport sur la mise en œuvre des plans d'emprunt? Existe-t-il des notes à l'endroit du public expliquant les changements dans le plan d'emprunt?
- 6) L'OGD dispose-t-il des dossiers au complet et à jour sur la dette qui seront exigibles dans la période à venir?
- 7) Les imprévus implicites sont-ils inclus dans l'évaluation? Si non, pour quelle raison, et quels pourraient être les risques?
- 8) Quand est-ce que le gouvernement annonce-t-il le plan d'emprunt intérieur et quelles sont les informations sont 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 faites?
- 11) Quelle est le niveau d'exactitude des prévisions? Si les prévisions au cours des années ont été matériellement inexactes, quelles en ont été les raisons et quelles actions ont été entreprises pour améliorer le système de prévision?

Objectif de l'audit: Déterminer si le principe économique 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) L'OGD choisit-il la meilleure source de financement en veillant à l'équilibre entre les coûts et les risques?
- 3) Comment les termes et conditions sont-ils fixés pour chaque prêt, et existe-t-il une possibilité de renégocier ces termes et conditions?
- 4) Existe-t-il des lignes directrices et des plafonds concernant les emprunts extérieurs non concessionnels?
- 5) Quelle est la base utilisée par les responsables de la GD pour choisir les sources de financement: multilatérales, bilatérales et commerciales?
- 6) Des prêts non concessionnels sont-ils contractés alors que le gouvernement aurait pu être éligible à un financement concessionnel? Si oui, quelles étaient les raisons?
- 7) Quels titres de créance sont vendus sur les marchés nationaux et quelles techniques sont 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. Il est associé à l'aide de trois indicateurs de performance.

Le DPI-8 et le DPI-9 traitent respectivement des activités d'emprunt domestiques et extérieures. En termes d'emprunt domestique, il est important de vérifier les éléments ci-dessous:

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

Pour évaluer les activités d'emprunt externes (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 financement, monnaie, taux d'intérêt et échéance) et d'un 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 gestion saine des liquidités dans l'élaboration du plan d'emprunt est soulignée par le DPI-11. La prévision des flux de trésorerie et la gestion du solde de trésorerie sont évaluées selon les deux dimensions suivantes:

- l'efficacité de la prévision du niveau global des soldes de trésorerie dans les comptes bancaires du gouvernement; et

- la fixation d'un solde de trésorerie approprié (réserve de liquidité) et l'efficacité de la gestion de ce solde de trésorerie (y compris l'intégration avec tout programme d'emprunt de la dette intérieure, si nécessaire).

Principe 14 de la CNUCED - En évitant les cas de surendettement, les Etats, «les gouvernements ont la responsabilité d'évaluer les coûts et les avantages lors de la recherche de prêts souverains. Ils devraient chercher un prêt souverain si cela permet un investissement public ou privé supplémentaire, avec un rendement social prospectif au moins égal au taux d'intérêt éventuel. » En outre, « s'engager dans des emprunts pour couvrir uniquement des déficits budgétaires chroniques importants pourrait éroder la solvabilité du pays débiteur, saper sa capacité d'obtenir des prêts à des conditions favorables à l'avenir et à imposer efficacement les générations futures. Des emprunts à cette fin, lorsqu'ils ne sont pas justifiés par une situation d'urgence nationale, pourraient donc s'avérer incompatibles avec une politique économique viable. »

5.5 SOURCES DE PREUVE LORS DE LA VÉRIFICATION DES OPÉRATIONS D'EMPRUNT POUR LA GESTION DE LA DETTE PUBLIQUE

L'ISC doit obtenir des preuves suffisantes pour déterminer si les unités de gestion de la dette disposent d'informations complètes et fiables sur la dette due, par exemple un tableau d'amortissement mis à jour 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 - recettes et dépenses.

En outre, ils évalueront la fiabilité de l'estimation du montant des passifs éventuels qui seront déclenchés au cours de l'exercice en cours. Dans leur plan d'audit, il est nécessaire d'inclure un ensemble de procédures d'audit pour vérifier la gestion des passifs éventuels explicites, c'est-à-dire des obligations légales basées sur un contrat (par exemple, une garantie émise pour un projet spécifique), ou une loi spécifique (un système d'assurance-dépôts.) Puisqu'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 déclencheur du 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 procédures d'opérations 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 la principale entité responsable de la GD, en charge des emprunts sur le marché intérieur de gros, la banque centrale

- 2) Pour les opérations qui concernent la dette extérieure
 - a. Des procédures documentées concernant les emprunts externes
 - b. La plus récente analyse des conditions les plus avantageux et les plus rentables
 - c. Une documentation de l'implication de conseillers juridiques (pour exemple, des conseils sur les changements aux clauses soumis à diverses les étapes 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 pendant le programme ALBF, l'audit portait principalement sur l'efficacité des opérations de l'OGD et sur la question de savoir si les conditions des accords de prêt étaient respectées par le prêteur /emprunteur et si l'approbation nécessaire a été demandée pour les prêts souverains.

Les résultats des audits ont été mitigés et difficiles à généraliser. Il y a eu quelques observations positives au cours des audits ainsi que des commentaires négatifs concernant l'autorité sur les besoins d'emprunt.

1) La nécessité d'une autorisation du parlement pour les emprunts urgents

Dans les cas où le cadre juridique n'est pas très complet et que les dispositions institutionnelles ne sont pas aussi solides (stratégies d'emprunt, plans d'emprunts et manuels de procédures opérationnelles), le besoin d'emprunts urgents crée un vide en termes de résolution nécessaire du parlement.

D'autre part, là où des stratégies d'emprunt et des plans d'emprunt sont en place ainsi que des dispositions institutionnelles efficaces, les ISC ont trouvé le processus d'emprunt externe très efficace et les engagements pris dans le cadre des négociations ont été respectés et ont été beaucoup plus faciles à suivre.

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 exemples de questions et de conclusions.

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

Les activités de service de la dette publique comprennent toutes les opérations financières liées au remboursement du capital et au paiement des intérêts, commissions, commissions d'engagement, frais de service et autres frais, et, éventuellement, des paiements des rappels d'intérêts. 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 capital, d'un remboursement anticipé partiel ou total du capital, d'une remise de dette ou d'un échange de dette.

Le service de la dette ou le processus de paiement nécessite des participations actives de plusieurs entités, à savoir les OGD, les créanciers, le ministère des Finances (départements du budget et de la trésorerie) et la banque centrale en tant qu'agent financier 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 d'information de gestion 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 d'échéanciers précis du service de la dette, l'émission des ordres de paiement, l'exécution du budget lié à la dette et le transfert des fonds de service dans les délais.

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 de la dette, d'une remise de dette et de conversions de dettes.

Payer à temps les montants exacts spécifiés dans les accords de dette publique est l'objectif principal 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 remboursent toujours à temps sont susceptibles d'avoir un statut de solvabilité plus élevé et des coûts d'emprunt plus faibles.

Un élément essentiel d'une opération de service de la dette efficace demeurent une base de données de la dette sécurisée, à jour et complète. Cet outil est crucial pour effectuer des analyses de risque, telles que la détection de paiements de services importants dans un futur proche, quelle que soit l'échéance initiale des instruments de dette.

Une base de données complète et à jour sur la dette est nécessaire pour élaborer des calendriers précis du service de la dette. Les responsables de gestion prudents de la dette produiront des évaluations prudentes des éventuels futurs emprunts et intégreront dans leurs échéanciers futurs les conditions macroéconomiques du pays, les perspectives de la balance des paiements du pays et la situation budgétaire du gouvernement.

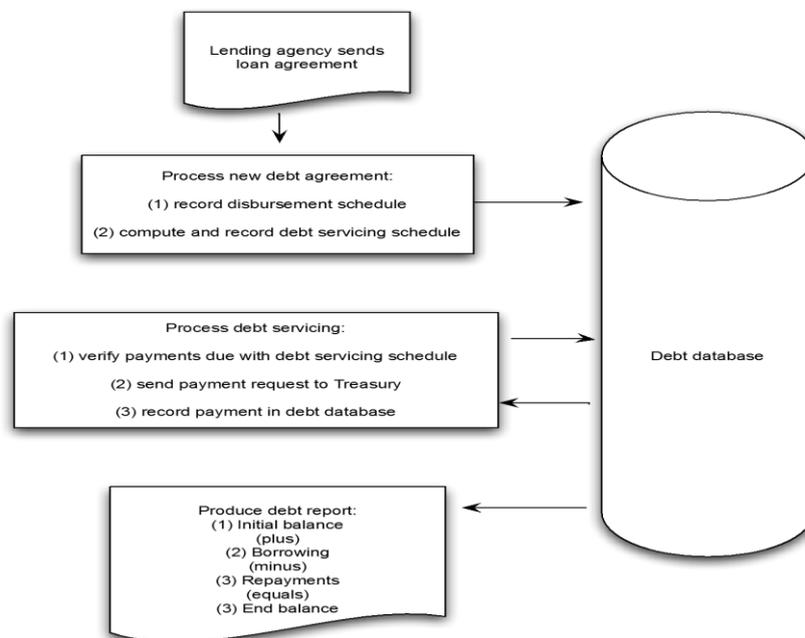
L'intégration entre les systèmes d'information sur la dette et les autres composantes de l'administration publique (comptabilité, trésorerie et budget) est importante pour l'exécution automatique des opérations de service de la dette.

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

L'objectif de l'audit des activités de service de la dette serait d'examiner si les paiements ont été effectués à temps et concernent les montants exacts et si les opérations connexes ont été enregistrées de manière exacte et complète.

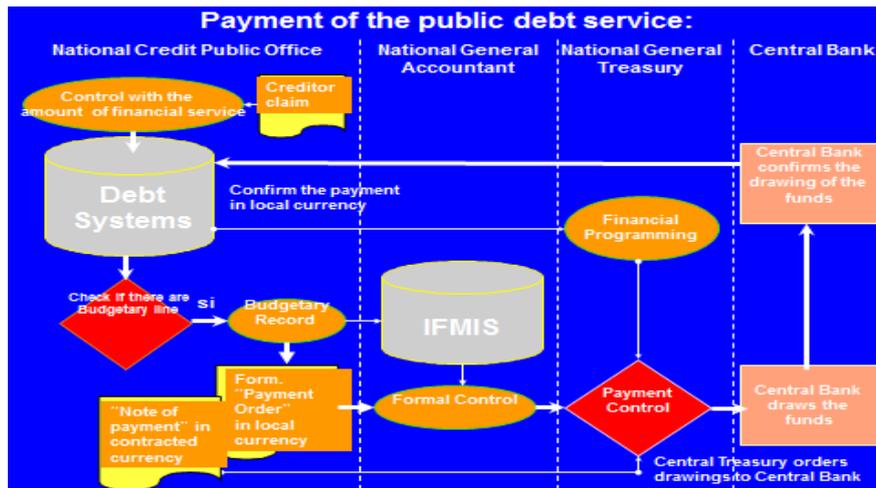
Pour mener des activités efficaces de service de la dette, les gestionnaires de la dette doivent adopter des pratiques saines et une base de données sécurisée, à jour et complète sur la dette, si possible, intégrée aux autres composantes de l'administration publique. En évaluant l'efficacité, l'efficience et le respect des principes économiques des activités du service de la dette, les ISC peuvent utiliser des organigrammes qui montrent de manière visuelle l'échange de documents et de communications importants dans les opérations de la dette, comme le montre le tableau 8. Les ISC pourraient également se concentrer sur l'adéquation du processus des projections de trésorerie en fonction de la formulation du budget fiscal et dans 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 pour les paiements du service de la dette



6.2.1 *Audit de conformité des activités de service de la dette*

Une ISC peut effectuer un audit de conformité, entre autres, si des versements sont effectués conformément aux calendriers et aux plans d'amortissement; les informations sur le calendrier concordent avec les contrats sous-jacents; et les activités de service de la dette sont conformes aux politiques et procédures établies.

Les objectifs globaux de l'audit pourraient être les suivants:

- Déterminer si la base de données sur la dette publique est complète et exacte afin de fournir des informations financières fiables concernant le service de la dette;
- Déterminer si le système de gestion de la dette était intégré à d'autres composantes de l'administration publique compatibles avec des pratiques internationales saines;
- Déterminer si le processus du service de la dette, le budget et les calendriers ont été respectés conformément aux lois, règles et accords pertinents; et
- Déterminer si les remboursements au créancier ont été effectués conformément à l'accord de prêt.

6.2.2 *Audit de performance des activités de service de la dette*

L'audit de performance doit mettre l'accent sur l'efficacité, l'efficacé et l'aspect économique 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 fiscal et son impact sur le coût du service de la dette; les activités de gestion de trésorerie et les coûts de détention connexes de l'encaisse; si les procédures établies relatives aux activités de service de la dette sont conformes aux meilleures pratiques; et si la gestion des connaissances entre les principaux intervenants favorise un service de la dette efficace, efficace et économique.

Voici les éventuels objectifs 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 l'établissement du calendrier de remboursement par rapport du moment de l'entrée des principales sources de recettes publiques ;
- Déterminer l'adéquation et l'efficacité de la coordination et de la consultation entre les organismes compétents concernant les activités du service de la dette;
- Déterminer la capacité actuelle de prévision / de prévision des flux de trésorerie concernant la gestion du compte consolidé du gouvernement, du compte du gouvernement central et des comptes en devises;
- Déterminer si toutes les informations pertinentes sur les prêts dans le cadre de la réorganisation de la dette ont été validées et mises à jour dans le SIGDP; et
- Examiner si les informations sur la dette fournies par l'OGD pour la restructuration de la dette étaient complètes et appropriées.

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

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

- 1) Toutes les informations relatives à la dette sont-elles pertinentes pour le service de la dette, tel que montré dans l'accord de prêt, avec précision dans le système de gestion de la dette ?
- 2) Les dates figurant dans le tableau de la dette publique du système de GD sont-elles en accord avec les dates prévues dans les accords de prêt?
- 3) Les prévisions d'intérêt sont-elles mises à jour dans le système selon les dernières informations sur les décaissements?
- 4) Est-ce que le personnel de la GD corrige tout écart entre le calendrier de la dette publique et les données de la dette publique des pays disponibles dans les sites Web de la Banque mondiale, le FMI et les 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 correspondance reçue par l'OGD 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 vérifiés à la lumière du calendrier d'endettement de l'OGD? Quel est le nombre de non-conformités détectées?
- 5) Les paiements en attente ont-ils été compensés dans un délai approprié?
- 6) Les paiements du service de la dette sont-ils effectués conformément aux procédures?

- 7) Existe-t-il des paiements de service de la dette qui ne figuraient pas 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 devraient-elles être rapprochées?
- 9) Existe-t-il des écarts entre les montants d'intérêts prévus dans le budget et les montants d'intérêts effectivement payés par le DMO? Ces écarts ont-ils faits l'objet de rapprochement?
- 10) Les relevés de compte sont-ils rapprochés des paiements effectifs du service de la dette? Quel est le nombre de non-conformités détectées?
- 11) Existe-t-il des différences entre les ordres de paiement enregistrés au ministère des Finances / Trésorerie et les paiements effectués («avis de débit») par les agents fiscaux (banque centrale / banques mandataires)?
- 12) Le personnel de l'OGD a-t-il identifié les raisons des sous-paiements ou des cas de paiements excédentaires déclarés 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) Existe-t-il des paiements prévus qui n'ont pas été exécutés?
- 15) Tous les paiements des arriérés ont-ils pris en compte? Un paiement d'arriérés antérieurs 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? Existe-t-il des annulations ou des dettes rééchelonnées?

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

- 1) Quels sont les entités impliqués dans la prévision des flux de trésorerie?
- 2) Quel (s) entité (s) prépare (nt) les prévisions de trésorerie et quelle est la fréquence de la 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 ventes de titres d'État?
- 5) Existe-t-il une analyse de l'écart entre les flux de trésorerie réels et les flux de trésorerie projetés et de leur incidence sur le niveau des emprunts et des coûts connexes?

Objectif de l'audit: Déterminer si toutes les informations pertinentes sur les prêts dans le cadre de la réorganisation 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) Les prêts rééchelonnés ont-ils clairement été identifiés en tant que rééchelonnement, par exemple avec un nom d'extension tel que « Club de Paris1 », « Club de Paris2 », « HIPC » ?
- 3) Les éléments de données sur chaque tranche de prêt sont-ils modifiés conformément à l'accord de rééchelonnement de la dette?
- 4) Est-ce que le personnel de la GD certifie que les tableaux d'amortissement des prêts intègrent les modalités de chaque accord de rééchelonnement de la dette?
- 5) Le nouveau taux d'intérêt est-il correct afin que les responsables de gestion de la dette puissent obtenir le montant exact d'intérêt à reporter?
- 6) Les conditions négociées dans le document du Club de Paris sont-ils intégrés dans le SIGDP?

6.4 CRITÈRES D'AUDIT POUR 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'éventuelles réorganisations ou restructurations de la dette. Les principes établissent une ligne directrice sur la façon d'organiser les activités de service de la dette.

L'outil DPI-12 concerne la gestion 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 avec les enregistrements internes avant que les paiements ne soient effectués; les instructions de paiement doivent être soumises à un processus d'autorisation minimum de deux personnes et tous les paiements doivent être effectués avant la date d'échéance.

Un autre principe, le DPI 6 sur la coordination avec la politique budgétaire, ne traite pas directement des activités du 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 à l'outil DeMPA, les Principes de la CNUCED ne couvrent pas les activités du service de la dette, mais comprennent deux recommandations sur la restructuration de la dette, l'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 Etat souverain est manifestement incapable de rembourser ses dettes, tous les prêteurs ont le devoir d'agir de bonne foi et avec un esprit de coopération pour parvenir à un réarrangement consensuel de ses 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 rapidement, efficacement et équitablement. »

6.5 SOURCES DE PREUVE DANS L'AUDIT DES ACTIVITÉS DU SERVICE DE LA DETTE POUR LA GESTION DE LA DETTE PUBLIQUE

L'ISC doit obtenir des preuves suffisantes pour déterminer si les OGD disposent d'informations complètes et fiables sur les dettes. Ceci peut se faire par exemple grâce à un tableau d'amortissement mis à jour de la dette pour tous les prêts et titres de créance.

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

- 1) Un Manuel de procédures pour le traitement des paiements et créances liés à la dette, pour l'enregistrement et la validation des données de la dette, et pour l'archivage des accords et des dossiers d'administration de la dette;
- 2) Des Documents originaux sur le support de stockage physique, des copies signées des accords de prêt et de produits dérivés dans un lieu sûr, des scans de ces accords sous forme électronique dans un lieu sûr, ou des deux;
- 3) Des Documents sur les procédures de validation contre les notifications de paiement;
- 4) Des Preuves d'une confirmation indépendante de toutes les données auprès des créanciers externes et des principaux investisseurs nationaux; et
- 5) Des Preuve d'un processus 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 non payées de l'État ou des gouvernements locaux; et (3) la mauvaise gestion de trésorerie.

- 1) Les Projections du service de la dette et ordres de paiement

Les ISC ont constaté que le manque de bons dossiers et la mise à jour des variables nécessaires entraînent 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 non payées de la part des gouvernements étatiques ou locaux

Les ISC ont observé qu'un enregistrement et un suivi incorrects des passifs des administrations publiques causent des problèmes (arriérés) en raison du non-paiement des obligations des collectivités locales. Les dispositions de la loi pour le pays en question exigent que le gouvernement de l'État déduise des paiements d'intérêts sur les subventions aux gouvernements locaux, par conséquent la dette de l'État a augmenté au fil des ans.

- 3) La Mauvaise gestion de trésorerie

Les ISC ont noté que l'inexistence d'un fonds d'amortissement pour financer les paiements de la dette à leur échéance a entraîné un emprunt pour financer le remboursement de la dette. Le fonds d'amortissement était censé financer la dette actuelle à partir des recettes et des taxes perçues au cours de la période et a exposé le pays à des risques de défaut de paiement.

CHAPITRE 7 AUDIT DES RAPPORTS SUR LA DETTE

7.1 QU'EST-CE QUE LE RAPPORTAGE DE LA DETTE PUBLIQUE?

Le rapportage sur la dette publique englobe la production de rapports ayant des objectifs différents, d'abord les rapports opérationnels utilisés par les responsables de la gestion de la dette pour valider et confirmer les dossiers de la dette et ensuite, les rapports statistiques produits pour élaborer des bulletins périodiques ou des publications incluant les stocks et les flux et les projections. En plus de cela, le BGD produit plusieurs rapports en tant que contributions ou pour le rapprochement avec les comptes spécifiques de la dette dans les états financiers. Des rapports sur la dette sont également produits pour soutenir la préparation de la balance des paiements, la formulation du budget, etc.

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

7.2 AUDIT DES INFORMATIONS SUR LA DETTE DANS 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 souvent présentées dans les états financiers, les ISC chercheront donc à 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 divulgation des informations pertinentes sur la dette publique est faite en temps opportun.

Un autre objectif clé de l'audit des rapports sur la dette est également d'évaluer si les rapports sur la dette répondent aux exigences et aux normes établies dans la législation nationale et les accords internationaux. Ainsi, les ISC élaboreront des procédures d'audit pour déterminer si le gouvernement publie régulièrement des informations sur l'encours et la composition de sa dette, y compris la devise, l'échéance, la classification de la résidence et la structure des taux d'intérêt, ainsi le coût du service de la dette. Les ISC détermineront si les données sur l'encours et la composition sont diffusés conformément aux normes nationales et internationales de rapportage et si les rapports sur la dette répondent aux besoins des membres du congrès ou du parlement, du personnel exécutif du MdF et des principaux bailleurs institutionnels et institutions, tels que la Banque mondiale et le FMI.

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, résidence, type d'instrument, devise, taux d'intérêt, etc. 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 la dette publique en cours, 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.

La publication régulière de l'audit des activités de la dette publique permet aux législateurs, aux créanciers et aux autres parties intéressées de disposer d'informations fiables pour évaluer la conformité à la législation sur la dette et déterminer si les niveaux d'endettement sont viables. Lorsque les chiffres de la dette audités sont produits en temps opportun, il y a de meilleures chances de résoudre les problèmes potentiels avant que les niveaux d'endettement ne deviennent insoutenables et d'éviter les décisions risquées d'endettement qui peuvent exacerber une crise économique, budgétaire ou financière.

7.2.1 Audit financier des rapports sur la dette

Les informations sur la dette publique, notamment sur les emprunts contractés par un État pour financer des dépenses publiques ou pour rétrocession, les titres d'État émis et les paiements au titre du service de la dette sont présentés dans les EF des administrations publiques. Dans ce cas, un audit financier des rapports sur la dette peut 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; et
- Déterminer si les informations sur la dette publique indiquée dans les EF ont été correctement et adéquatement communiquées de façon juste, 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 de 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 celles des parties prenantes.

Dans certains pays, les prêteurs multilatéraux et bilatéraux collaborent l'ISC pour examiner si les conditions des accords de prêt ont été respectées et cela inclut les exigences de rapportage des prêteurs. Dans ce cas, l'audit porte sur cette portée d'audit particulière par l'application de procédures d'audit qui évaluent la conformité aux exigences de déclaration énoncées dans chaque convention 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 pour déterminer si les statistiques de la dette publique sont conformes aux lignes directrices convenues par le pays avec chaque institution de prêt.

Si les informations sur la dette publique sont présentées par le gouvernement dans des états périodiques, tels que les bulletins du BGD, l'audit devrait 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 dans le cadre de la vérification des EF, étant donné que les comptes et les opérations relatifs à la dette sont présentés dans les états financiers du ministère des Finances ou du trésor. Une ISC peut juger efficace d'intégrer une stratégie d'audit, un plan d'audit et les procédures d'audit requis 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 un de conformité des informations sur la dette:

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

7.2.3 Audit de performance du rapportage de la dette

Un audit de performance des informations sur la déclaration de la dette peut évaluer les pratiques de rapportage qui permettent à l'OGD 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 institutionnels et institutions, tels que la Banque mondiale et le FMI, et d'autres utilisateurs du rapport ; et déterminer si les rapports sur la dette aident les responsables de la gestion de la dette dans la formulation et le suivi des politiques économiques, budgétaires et/ou monétaires. Un tel audit peut également déterminer si les OGD fournissent des rapports sur l'évaluation des opérations de gestion de la dette par rapport aux objectifs et à la stratégie de gestion de la dette, et la façon dont les résultats sont présentés.

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

- Évaluer les pratiques d'établissement de rapports qui permettent à l'OGD de préparer les rapports en temps opportun; et
 - a.
- Déterminer l'efficacité du rapportage de la dette pour répondre aux besoins des membres du Congrès ou du Parlement, du personnel exécutif du ministère des Finances et des principaux bailleurs de fonds et institutions institutionnels tels que la Banque mondiale et le FMI et d'autres utilisateurs du rapport.

7.3 QUESTIONS D'AUDIT REPRÉSENTATIVES SUR LE RAPPORTAGE DE LA DETTE PUBLIQUE

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

Objectif de l'audit: Évaluer les pratiques d'établissement de rapports qui permettent à l'OMD de préparer les rapports en temps opportun

- 1) Quelles sont les exigences légales et contractuelles en matière de rapportage de votre gouvernement?
- 2) Dans quelle mesure votre gouvernement a-t-il satisfait à ces exigences légales et contractuelles en matière de présentation de rapports en termes de rapidité?
- 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?

- 5) Quel est le processus et qui est responsable de la préparation d'un bulletin statistique sur la dette ou d'un rapport sur la dette équivalent? À quelle fréquence ces informations sur la dette sont-elles publiées? Sont-elles publiquement disponibles? Si oui, comment et sous quel format?
- 6) Quels sont les autres rapports sur la dette produits par le gouvernement ou la banque centrale? Si oui, comment et dans quel format?
- 7) Quelle est le laps de temps ou le décalage entre la période considérée et le moment où des rapports fiables sur la dette sont produits? Quelles sont les mesures de validation utilisées pour assurer l'exactitude de ces rapports?
- 8) Qui est responsable de l'approbation ou de l'autorisation de la publication de ces rapports?

Objectif d'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 institutionnels et institutions, tels que la Banque mondiale et le FMI, et d'autres utilisateurs du rapport

- 1) Dans quelle mesure votre gouvernement a-t-il satisfait aux exigences légales et contractuelles en matière de présentation de rapports en termes de rapidité, d'exhaustivité, de fiabilité, d'exactitude et de cohérence des données présentées ou publiées?
- 2) Les passifs éventuels sont-ils inclus dans les rapports sur la dette?
- 3) Est-ce que le bulletin statistique de la dette ou son équivalent comprend 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 des risques de base du portefeuille de la dette
- 4) Est-ce que les informations/données communément demandées/ requises par le congrès ou le parlement, le MdF, les principaux bailleurs de fonds/institutions et autres utilisateurs sont incorporées dans le rapport?
- 5) Est-ce que les rapports sur la dette ont été utilisés par leurs utilisateurs prévus?
- 6) Est-ce que les rapports sur la dette ont servi de base à la prise de décision par leurs utilisateurs prévus?
- 7) 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:

- Qualité et rapidité de la publication d'un bulletin statistique sur 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 communication et la publication stipule que «les modalités et conditions pertinentes d'une convention de financement doivent être communiquées par un Etat souverain emprunteur, 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 états débiteurs souverains ont la responsabilité de communiquer des informations complètes et précises sur leur situation économique et financière qui sont conformes aux exigences de rapportage standardisées et pertinentes à leur situation d'endettement. Les gouvernements doivent répondre ouvertement aux demandes d'informations connexes émanant des parties concernées. Les restrictions légales à la communication 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 relativement 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 fiscales exactes et à jour; (ii) le niveau et la composition de la dette souveraine extérieure et intérieure, y compris l'échéance, la devise et les formes d'indexation et les conventions; (iii) les comptes externes; (iv) l'utilisation d'instruments dérivés et leur valeur de marché réelle; (v) les calendriers d'amortissement; et (vi) les détails de tout type de garanties souveraines implicites et explicites. »

Conformément aux lignes directrices et indicateurs susmentionnés, un bulletin statistique sur 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 s'agit d'informations vitales pour les investisseurs dans les titres de créance émis par les administrations centrales.

Ce bulletin peut prendre la forme de publications régulières d'OGD ou de banques centrales 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 résidence, instrument, devise, taux d'intérêt, échéance initiale et résiduelle); flux de la dette (paiements de capital et d'intérêts); ratios et indicateurs d'endettement; et les mesures de risque de base 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 au produit intérieur brut (PIB), des prêts garantis en devises étrangères à la dette garantie totale, et la proportion des garanties déclenchées au cours des cinq dernières années, entre autres.

Sur un autre plan, le pays doit rendre compte de ses opérations de GD au parlement ou au congrès et à ses citoyens en fournissant des rapports fréquents sur les opérations liées à la GD et aux 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 reddition de comptes est renforcée en soumettant un rapport annuel détaillé au parlement ou au congrès avec une évaluation des opérations de GD, y compris les emprunts, les opérations de gestion du passif telles que l'échange de dettes et la rétrocession, et ensuite la publication du rapport sur le site Web du gouvernement. Cela a pour raison d'être d'assurer 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 y a un OGD, il 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 DE PREUVE 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 l'OGD 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 subsidiaires et documents connexes;
- Stratégie de GD;
- Dernière publication de l'encours et des flux de la dette extérieure et intérieure de l'administration centrale;
- Dernier bulletin statistique sur 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.); et
- Rapports sur les projets financés par des emprunts extérieurs ou intérieurs.

7.6 ILLUSTRATIONS DES CONCLUSIONS 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 fréquente de statistiques et de rapports sur la dette n'avait pas été effectuée en dépit des lois qui l'exigeaient. Les ISC ont souligné le besoin de rapports fréquents pour informer la prise de décision conformément à la stratégie d'emprunt et au plan d'emprunt. Des erreurs fréquentes dans les données enregistrées existaient également. Les ISC ont

trouvé que le manque de capacités et de compétences nécessaires dans le middle office sont à l'origine du problème. De plus, 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. Les détails manquent concernant les sources d'endettement, la dette intrapublique, la dette intérieure ainsi que l'enregistrement ou les informations sur la dette liée aux garanties. Il a été trouvé que dans des statistiques plus critiques, il manquait le total comme la dette totale de l'État, les augmentations de la dette, le remboursement des intérêts et du principal.

3) Incohérences dans les informations/les données sur la dette

Les ISC ont constaté qu'il existe plusieurs cas dans lesquels les publications sont élaborées par différentes sources, ce qui entraîne des incohérences entre les informations dont disposent les différentes unités d'OGD. Les ISC ont identifié le manque de recoupement entre les différents départements et systèmes comme la cause des problèmes.

Chapitre 8 Audit des activités de rétrocession

Ce 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 établit un lien entre le sujet et les types, critères, sources de preuves et exemples de questions et de résultats d'audit possibles.

8.1 ACTIVITÉS DE PRÊT

Les gouvernements appuient souvent les programmes d'investissements publics, le développement économique régional et les besoins commerciaux des entreprises d'État par le biais de prêts gouvernementaux directs ou de rétrocession de fonds empruntés. De tels instruments de rétrocession sont censés fournir une offre de crédit suffisante pour les besoins légitimes d'affaires ou d'investissement du bénéficiaire, tels que définis par la politique gouvernementale. Le gouvernement doit également fixer le prix de ce crédit de façon raisonnablement conforme aux taux d'intérêt du marché déterminés par la concurrence.²⁵

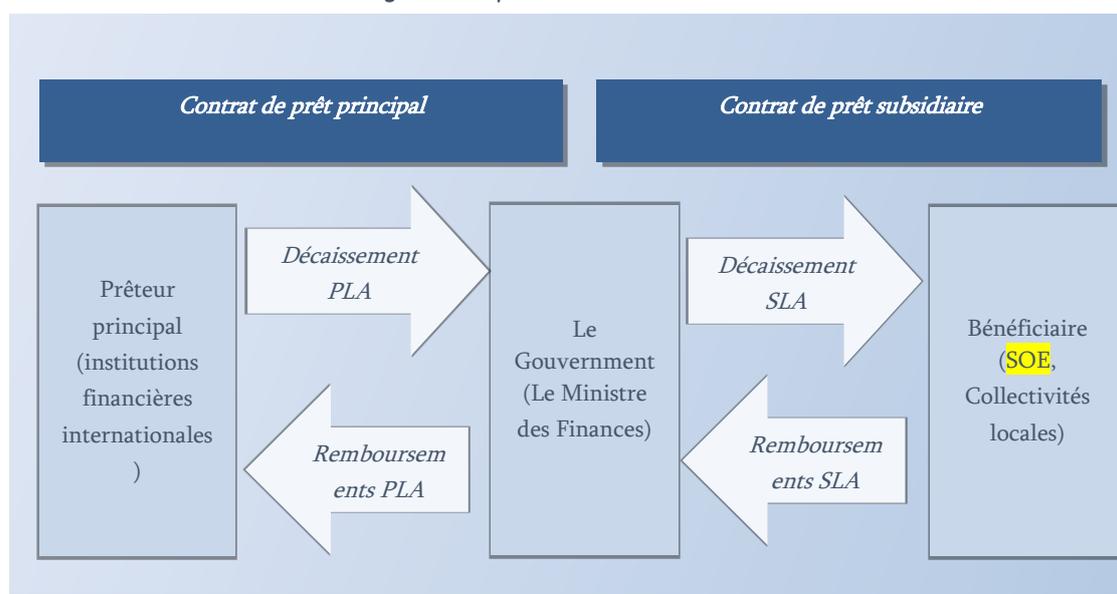
Les pays, en particulier ceux qui ont un faible niveau de développement économique, recourent largement au mécanisme de rétrocession pour soutenir la mise en œuvre de projets d'investissement. Il y a rétrocession lorsque des fonds sont empruntés par un gouvernement ou une institution financière nationale (normalement un organisme public et agissant pour le compte du gouvernement) dans le but de prêter les fonds à des entités du secteur public. Le produit du prêt doit être mis à disposition, par le biais d'un accord de rétrocession, à un tiers dans le pays de l'emprunteur, généralement avec l'accord préalable du créancier étranger. Ainsi, la rétrocession, comme représenté sur *la figure 10*, implique deux accords distincts:

- le prêt direct entre le créancier (généralement l'institution financière internationale) et le gouvernement, dans lequel le gouvernement est le débiteur et assume le service de la dette en vertu de l'accord de prêt primaire (PLA-APP); et
- le prêt rétrocédé entre le gouvernement et une institution infranationale du secteur public, dans lequel l'administration centrale est le créancier et signe un accord de prêt subsidiaire avec le bénéficiaire final (SLA-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 sert d'intermédiaire entre l'entité emprunteuse (bénéficiaire final) et le prêteur. La rétrocession du gouvernement est également souvent un substitut à la garantie de prêts qui sont collectés directement par le bénéficiaire.

²⁵ DeMPA (2015)

Figure 10. Opérations de rétrocession



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 (Mdf) ou des organismes gouvernementaux établis pour la rétrocession dans des secteurs spécifiques. La rétrocession peut également être effectuée par l'intermédiaire d'institutions financières (banques commerciales ou organismes de microfinance). Dans ce cas, un SLA 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.

Lorsque le Mdf ne rétrocède pas directement de fonds aux emprunteurs finaux, il établit les modalités et les conditions des accords de rétrocession avec les organismes qui acheminent par la suite les fonds rétrocédés. Par la suite, ces organismes assument l'entière responsabilité de la gestion de tous les prêts individuels qu'ils accordent. Les emprunteurs individuels effectuent les paiements du service de la dette à l'organisme prêteur, qui transfère ensuite ces fonds au prêteur principal. Dans certains cas, l'intermédiaire (Etat souverain ou banque ou entreprise) peut facturer des intérêts en plus de l'intérêt du prêt initial, qui n'est pas transféré au prêteur principal.

Très souvent, les termes de l'accord du prêt direct et du prêt rétrocédé différeront, par exemple en termes de montant, de 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 en vertu d'un SLA ne dépasse généralement pas la date stipulée dans le prêt direct.

En outre, chaque fois qu'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 des frais annuel de rétrocession. Il

peut également facturer un taux d'intérêt préférentiel pour certaines catégories de projets, par exemple dans le secteur social ou pour les coûts de reconstruction faisant suite à une catastrophe nationale.

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

« Une unité institutionnelle au sein d'une économie peut emprunter des fonds auprès d'un non-résident, puis rétrocéder les fonds à une deuxième unité institutionnelle de l'économie. Dans de tels cas, la première unité institutionnelle doit comptabiliser un passif de dette externe, toute rétrocession ultérieure étant classée comme actif national. Si une unité institutionnelle d'une économie a emprunté auprès d'un non-résident et rétrocédé les fonds à un non-résident, l'unité doit enregistrer à la fois la dette extérieure et une créance extérieure. »

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

Les entités étatiques ont souvent l'autorité juridique d'emprunter à leurs propres conditions. Cependant, elles ne sont généralement pas dans une situation financière solide et sont donc incapables d'accéder aux fonds de divers prêteurs à des conditions plus favorables qu'aux conditions du marché. La rétrocession permet à l'État/aux entités privées de bénéficier de la solidité du bilan du gouvernement et de l'accès au financement concessionnel. Elle 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 de projets d'investissement importants en assurant le service de la dette extérieure sans augmenter le fardeau budgétaire de l'État. Par le biais de la rétrocession, le gouvernement augmente le volume des actifs financiers intérieurs.

Dans le même temps, la détérioration de la performance du remboursement des prêts rétrocédés a un impact négatif significatif sur la situation 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. Le défaut de remboursement de l'emprunteur alourdit l'obligation de service de la dette du gouvernement dans que celui-ci doit financer par ses propres ressources. Ainsi, le gouvernement soutient implicitement les emprunteurs défaillants et cela n'est pas considéré comme une saine pratique de gouvernance. Lorsque ce risque est important, la rétrocession doit être soigneusement envisagée 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 de l'OGD doivent être bien préparées pour identifier, évaluer et atténuer les principales sources de risque (devise, taux d'intérêt, risque de non-concordance des échéances et risques de crédit) liées aux opérations de rétrocession individuelles ainsi qu'à l'ensemble du portefeuille de prêts. La matérialisation de tels risques aurait une incidence négative sur les flux de trésorerie et aurait par conséquent un impact négatif sur le déficit budgétaire. Avec une mise en œuvre prudente des pratiques de rétrocession, les pays ont la possibilité d'accroître le potentiel de croissance économique.

8.2 VÉRIFICATION 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, réglementations et politiques qui y sont liées. 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 effectué par une ISC afin d'évaluer si les prêts en matière de rétrocession ont été garantis conformément aux lois, règlements, politiques et procédures prescrits pertinents et que les conditions du PLA et du SLA ont été respectées par toutes les parties.

Ci-dessous figurent de possibles objectifs d'audit en matière d'activités de rétrocession:

- Déterminer si les prêts contractés en matière de rétrocession sont conformes aux lois, règlements, politiques et processus pertinents;
- Déterminer si les conditions des PLA et SLA ont été respectées par les parties concernées aux accords; et
- Déterminer si les prêts ont été rétrocédés aux emprunteurs conformément aux objectifs convenus dans l'accord de PLA/SLA

8.2.2 Audit de performance des activités de rétrocession

Une ISC peut effectuer un audit de performance des activités de rétrocession afin de déterminer l'économie, l'efficacité et l'efficacité du système de financement des projets d'investissement; l'efficacité et l'efficacité des OGD dans l'évaluation des risques concernant les activités de rétrocession et dans la mise en œuvre de mécanismes visant à réduire les risques identifiés; et la performance des entités auxquelles des prêts ont été rétrocédés ou des emprunteurs en termes de remboursement des prêts rétrocédés et de son impact sur la situation budgétaire du gouvernement.

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

- Déterminer si le recours à 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 une évaluation des risques en matière de rétrocession à des emprunteurs et à la mise en œuvre de stratégies d'atténuation des risques; et
- Déterminer l'adéquation et la rapidité de la réponse du gouvernement au non-paiement des prêts rétrocédés par les emprunteurs.

8.3 QUESTIONS D'AUDIT REPRÉSENTATIVES SUR LES ACTIVITÉS DE RÉTROCESSION

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

- 1) Existe-t-il d'autres options envisagées pour financer les projets d'investissement du gouvernement? Quelles sont-elles?
- 2) Existe-t-il une étude/analyse détaillée sur l'utilisation de la rétrocession concernant les projets d'investissement et quels sont les résultats?
- 3) Quels sont les coûts associés à la rétrocession par le gouvernement?
- 4) Quels sont les processus impliqués et ont-ils été mis en œuvre efficacement?
- 5) Comparée à d'autres systèmes de financement, la rétrocession a-t-elle été considérée comme la meilleure alternative concernant les projets d'investissement en termes de coûts?

Objectif d'audit: Déterminer si l'entité qui rétrocède a procédé efficacement à l'évaluation des risques en matière de 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 à des emprunteurs/ bénéficiaires?
- 2) Est-ce que l'entité qui rétrocède procède systématiquement à une évaluation des risques 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? Ont-elles été jugées efficaces ou inefficaces?
- 5) Est-ce que l'entité qui rétrocède a été efficace dans l'évaluation des risques liés aux activités de rétrocession?
- 6) Est-ce qu'un registre de risques concernant les activités de rétrocession a été préparé, diffusé et mis à jour périodiquement?

Objectif d'audit: Déterminer le caractère adéquat et la rapidité de la réponse du gouvernement au non-paiement des prêts rétrocédés par les emprunteurs

- 1) Est-ce que l'entité qui rétrocède a veillé à ce que les relevés de compte/relevés de facturation soient reçus par les emprunteurs dans un délai leur permettant d'effectuer leurs 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 à régler 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 de l'avis tardif provenant 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 relativement aux remboursements au principal prêteur/à l'institution financière pour les prêts rétrocédés ou y a-t-il des sources de financement dédiées?

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 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 par l'administration centrale. Pour assurer la bonne gestion des opérations de rétrocession, l'évaluation du risque de crédit et l'analyse de l'impact financier si le bénéficiaire rétrocédé ne rembourse pas le prêt, doivent être régulièrement effectués. 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 des projets, mettent l'accent sur les besoins de l'évaluation ex-ante du projet à financer par 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
- Prêt initial entre le gouvernement et le prêteur initial
- Accords subsidiaires entre le gouvernement et les emprunteurs finaux

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

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

- 1) Absence de document complet sur la politique de prêt

Le MdF n'a pas mis en place de document complet sur la politique de rétrocession définissant les critères de sélection des débiteurs et les responsabilités des entités impliquées dans le processus. La sélection du débiteur est principalement effectuée par l'organisme donateur et le MdF ne vérifie pas la solidité financière de la société supposée être le bénéficiaire final des fonds empruntés à l'extérieur. En conséquence, le processus de sélection des débiteurs n'inclut pas les activités de due diligence et, à l'heure actuelle, les prêts sont accordés aux sociétés en difficulté financière.

- 2) Risques non évalués sur les activités de rétrocession et absence de lignes directrices connexes

Les risques liés à l'activité de rétrocession ne sont pas évalués, valorisés en termes de primes qui y sont associés et pris en compte pour déterminer les conditions de rétrocession. Le MdF n'a procédé à aucune évaluation indépendante de risques de crédit avant les opérations de rétrocession. En outre, le MdF n'a pas de lignes directrices écrites décrivant comment les risques de crédit doivent être évalués et la manière dont les conditions de prêt correspondantes doivent être formulées lors de l'évaluation des propositions de rétrocession. En conséquence, la base de prorogation de l'échéance (ou de réorganisation) du prêt à l'entité dont la situation financière ne garantit pas le remboursement du prêt est ambiguë.

3) Surveillance inefficace en matière d'exécution des accords de rétrocession

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

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

La pratique actuelle d'enregistrement des prêts rétrocédés n'assure pas l'exhaustivité, et les informations fournies ne reflètent pas la situation réelle du portefeuille rétrocédé. De plus, des informations détaillées sur la situation actuelle du portefeuille ne sont pas communiquées publiquement, au moyen de sources Web ou dans les documents budgétaires. Par conséquent, la transparence des données n'est pas assurée.

CHAPITRE 9 AUDIT DES SYSTÈMES 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 (PDMIS) et son importance dans la GDP. Le chapitre fournit également une approche d'audit qui incorpore les normes et lignes directrices de l'INTOSAI relatives à l'audit de la dette publique, ainsi que les types, les critères, les sources de données probantes d'audit pertinents, et des exemples de questions et de résultats d'audit.

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

Habituellement, pour les gestionnaires de la dette publique qui gèrent des portefeuilles de dette importants et risqués comprenant des opérations en devises, les fonctions de base suivantes sont généralement requises:

- **Enregistrement et analyse de la dette.** Une comptabilité générale est nécessaire pour comptabiliser les opérations et enregistrer les obligations de service de la dette. Les informations sur le profil de la dette, telles que les tableaux d'amortissement du principal, le montant de l'encours de la dette et les dates d'échéance concernant les paiements du service de la dette. Cela est essentiel pour gérer les liquidités, prévenir les défaillances et aider à répondre aux besoins de notification (tableaux budgétaires, rapports aux agences de notation souveraine, etc.). Si les gestionnaires de la dette publique abordent des problèmes de dette publique, effectuent des opérations de couverture et de rachat, ou négocient stratégiquement dans le but d'obtenir des rendements ajustés au risque, ils doivent saisir les données du marché en accédant aux prix en direct, tels que les taux de change et les taux d'intérêt au comptant et à terme, ainsi que les spreads du marché des swaps et les spreads du marché secondaire.
- **Analyse des risques et des performances.** Elle peut inclure des éléments tels que l'analyse des scénarios d'évaluation des compromis entre les risques et les coûts, les comparaisons entre la composition du portefeuille réel et le portefeuille de référence, la performance des négociations boursières par rapport aux limites de position et aux limites de pertes. et une évaluation de l'exposition au risque de 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 opportunes pour une analyse précise ont encouragé de nombreux pays à développer ou acquérir des systèmes d'information sur la gestion de la dette. Ces systèmes les aident idéalement dans l'enregistrement, l'analyse, la gestion, le suivi et les fonctions de notification de la dette publique. Le système est une combinaison de logiciels, de matériel, de personnes et de systèmes de communication qui prennent en charge la saisie, le traitement, le stockage et la production de données, tels que les rapports de gestion du portefeuille de la dette intérieure et de la dette extérieure.

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

- **Fonction d'enregistrement.** Le personnel responsable de la GD doit être capable d'enregistrer les informations sur la dette et les dettes, y compris les détails de base et les conditions des

instruments contractuels tels que les prêts et les titres de créance, en plus des opérations de décaissement et de service de la dette.

- **Fonction de rapport.** Le personnel responsable de la GD doit être capable de produire des rapports répondant aux exigences en matière de rapports internes et externes, 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 dans les variables financières. Cette fonction, associée à des informations sur le 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 dette stratégie. L'interface avec les modules stratégiques doit également être prévue comme, par exemple, avec le module MTDS.

En outre, un PDMIS 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 dans l'accomplissement de 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 PDMIS 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 actuelles si nécessaire. Les flux de trésorerie en cause sont associés à des emprunts en devises étrangères et nationale, à des activités de couverture et de négociation et à des opérations de rétrocession;
- Utiliser une base de données unique pour une précision et une efficacité optimales. Le système utilisé doit couvrir la totalité ou la majeure partie du flux d'opérations entre les différentes parties de l'organisation;
- Fournir un accès aux services d'information sur le marché. Lorsque cela est possible, le traitement manuel des données doit être réduit au minimum;
- Assurer l'intégrité des données produites et permettre d'autres développements et mises à jour du système;
- Être convivial et facile à entretenir, avoir des caractéristiques de sécurité adéquates et être accompagné d'une bonne documentation utilisateur et d'une aide en ligne;
- Fournir une couverture complète de tous les instruments financiers (prêts et obligations) et de leurs informations de base (débitteur, 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.

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 conçus spécialement pour les gestionnaires de la dette publique. Les deux systèmes sont largement utilisés et sont conçus pour aider les pays à saisir et stocker des 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 de la dette totale ou utilisés conjointement avec d'autres systèmes d'information spécialisés dans des instruments de dette spécifiques, tels que la vente aux enchères de titres de créance nationaux. Une autre option consiste à utiliser un système développé spécifiquement pour un pays ou l'adaptation d'une application commerciale à ses propres besoins.

Système de gestion de la dette et d'analyse financière (SYGADE) de la CNUCED. Le SYGADE est un logiciel spécialisé de gestion de la dette et d'analyse financière. 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 publiquement garantie à court et à long terme (externe et interne), les conventions générales, les obligations et les subventions, la dette extérieure non garantie du secteur privé, les opérations de rétrocession et la réorganisation de la dette, les opérations réelles (décaissements et service de la dette) et les opérations futures (décaissements et service de la dette). Parce que le système peut traiter de grandes quantités de données sur la dette, plus de temps et d'énergie peuvent être consacrés à des 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 pour rester en phase avec les meilleures pratiques de GD et aider à les mettre en place. Afin d'améliorer la gestion globale des finances publiques, le SYGADE est facilement relié à d'autres systèmes de gestion financière.

Le logiciel SYGADE contient un certain nombre de rapports prédéfinis et offre également aux utilisateurs la possibilité de concevoir leurs propres rapports. La flexibilité du module de rapport facilite la production de statistiques sur la dette en utilisant des codes conformes aux normes internationales. Le nombre de rapports possibles définis par l'utilisateur est presque illimité, et ils peuvent être facilement exportés vers d'autres applications.²⁶

Système d'enregistrement et de gestion de la dette du Secrétariat du Commonwealth (CS-DRMS). Le CS-DRMS aide les pays à enregistrer et gérer la dette en fournissant une base de données complète concernant les données de la dette extérieure et intérieure, publique et privée, section par section, ainsi que des outils pour analyser et gérer les portefeuilles de prêts. Il est régulièrement amélioré pour refléter les changements dans les opérations internes, les pratiques des créanciers et les normes et la technologie de notification de la dette 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 quotidienne et la gestion. Le CS-DRMS est principalement utilisé dans les pays du Commonwealth. Il dispose d'un module sur la dette extérieure qui permet d'enregistrer un large éventail de besoins officiels et commerciaux, y compris la dette à court terme et du secteur privé. Il fournit également un module sur la dette intérieure qui permet d'enregistrer les opérations pendant le cycle d'émission des instruments de la dette intérieure, tels que les bons du Trésor, les obligations et les billets. CS-DRMS est également utilisé pour la planification des problèmes d'endettement, les enchères et l'analyse des offres. Les données réelles et prévisionnelles sur les opérations ainsi que les données sur les arriérés sont saisies d'une manière conforme aux lignes directrices internationales en matière de données sur la dette. Le système est également capable de

²⁶ Pour plus d'informations, veuillez consulter : <http://vi.unctad.org/debt/debt/m2/documents/dmfas.pdf>

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 dans la formulation et l'analyse des stratégies d'endettement, telles que l'analyse du portefeuille, les tests de sensibilité en matière de gestion des risques et le suivi des indicateurs de viabilité de la dette. Il existe également diverses fonctions d'interrogation et de création de rapports, notamment des rapports standards et un générateur de rapports personnalisé. Des fonctions de sécurité multicouches sont fournies pour répondre aux exigences de chaque pays.²⁷

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.²⁸

9.1.2 Contrôles en matière de systèmes d'information

Les contrôles généraux fournissent le cadre des contrôles d'ensemble concernant les fonctions informatiques. En d'autres termes, ils sont comme une base sur laquelle des contrôles d'application spécifiques sont construits. Les contrôles généraux concernent toutes les parties d'un système informatique et doivent donc être évalués au début d'un audit. Les contrôles généraux sont nécessaires pour prendre en charge les fonctions de contrôle des applications, et sont tous deux nécessaires pour assurer un traitement complet et précis des informations.

Ci-dessous sont énumérées différentes catégories de contrôles généraux.

- **Les contrôles organisationnels et de gestion** visent à assurer l'efficacité opérationnelle, des politiques et des pratiques de gestion saines, une séparation adéquate des tâches entre le secteur de traitement de l'information et les autres sections organisationnelles ainsi que le système informatique lui-même, et à fournir des méthodes pour évaluer 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 de l'utilisateur/ID
 - Mots de passe
 - Examen du 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 garantissent que les processus informatiques sont efficaces et que seules les pratiques de travail autorisées sont adoptées. Les contrôles opérationnels comprennent les aspects suivants:
 - Journaux d'enregistrement d'activité et de rapport d'erreurs, journaux d'opérations 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;

²⁷ Pour plus d'informations, veuillez consulter :

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

²⁸ Voir 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 soutien, y compris la sauvegarde, la formation, le service d'assistance et la gestion des problèmes;
 - Sauvegarde régulière et correcte des données pour éviter la perte d'informations importantes en cas de défaillance de la maintenance du système, à la fois matérielle et logicielle;
 - Exigences en matière de traitement, y compris le traitement par lot et en ligne;
 - Surveillance efficace et administration du réseau.
- **Les contrôles physiques (accès et environnement)** visent à empêcher l'accès non autorisé et l'interférence avec les services informatiques. Ils comprennent des procédures administratives, par exemple, les badges d'identité du personnel et le contrôle des visiteurs. Des mesures physiques telles que les serrures mécaniques à clé et les serrures électroniques sont souvent utilisées.
 - **Les contrôles d'accès logiques** utilisent la sécurité intégrée d'un système informatique pour empêcher l'accès non autorisé aux fichiers et données sensibles. Ce contrôle garantit également que les droits d'accès de tous les utilisateurs sont limités aux exigences de la description de leur travail.
 - **Des contrôles de changement de programme** sont nécessaires pour s'assurer que toutes les modifications apportées à la configuration du système sont traitées avec précision, complètement et en temps opportun. Des modifications mal conçues peuvent modifier 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 offices gouvernementaux ne font pas exception. Il est important que les offices de gestion de la dette élaborent des stratégies de rétablissement exhaustives afin que les opérations de gestion de la dette publique puissent continuer à fonctionner en cas de catastrophes naturelles ou d'autres événements imprévisibles.

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

- enquête;
- inspection;
- observation; et
- 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 du système. Si les contrôles généraux sont jugés faibles, l'audit peut ne pas être en mesure de procéder au test des contrôles des applications et peut nécessiter des tests de validation. Cependant, s'il y a quelques faiblesses mineures, elles peuvent être signalées à l'office de la dette publique lors de la clôture ou par le biais d'une note d'audit.

Contrôle des applications - validation des données sur la dette. Après avoir déterminé que les contrôles généraux fonctionnent efficacement, l'ISC est prête à tester les contrôles des applications. Les données sont testées sur des applications de comptabilité afin de s'assurer que toutes les opérations sont autorisées, enregistrées et traitées avec précision et en temps opportun. Les contrôles des applications concernent les opérations et les données permanentes relatives à chaque système informatique et sont donc spécifiques à chaque application. Ils peuvent comprendre des procédures manuelles effectuées

par les utilisateurs (commandes de l'utilisateur), ou des procédures automatisées et des contrôles effectués par le logiciel, comme le montre la *figure 11*.

Dans un PDMIS, il est essentiel de contrôler la qualité des données ou de valider les données et d'assurer la fiabilité des données de la dette à long terme. La validation des données sur la dette est définie comme le processus visant à s'assurer que les données sur la dette sont complètes, exactes et cohérentes afin de produire des informations fiables et opportunes qui répondent aux objectifs et aux besoins des institutions nationales et externes.

Une évaluation de la qualité de la base de données révélera les faiblesses ainsi que les points forts de l'OGD et fournira des informations précieuses à toutes les parties prenantes sur la fiabilité des données. Dans un audit, l'ISC analyse l'ensemble de la structure de l'office de la dette, son organisation et ses procédures. La validation des données sur la dette est plus ciblée et ne concerne que la base de données et les procédures qui l'entourent.

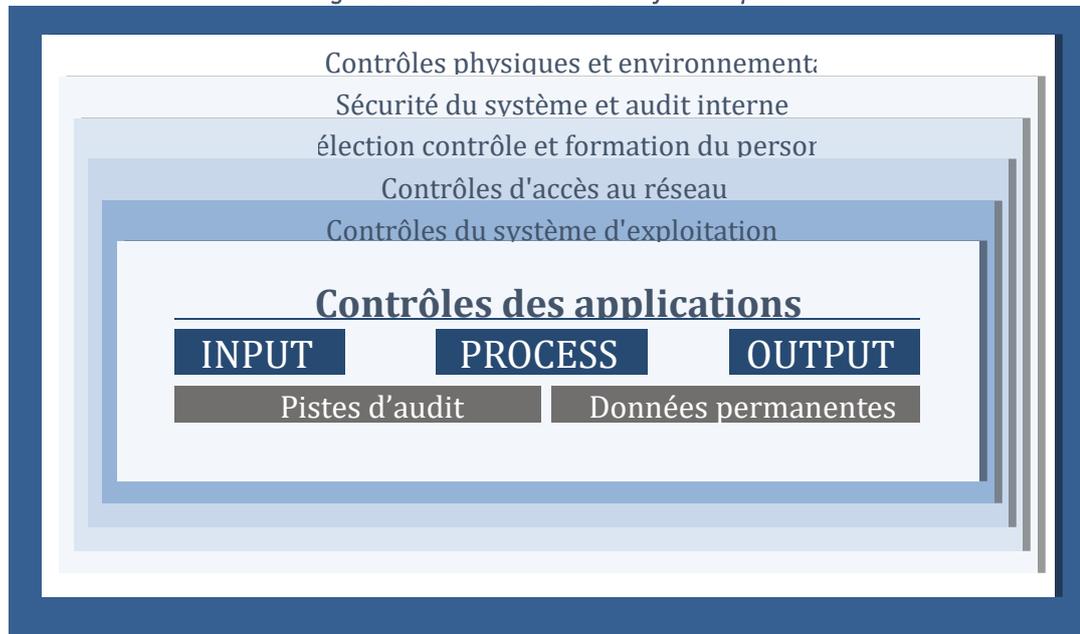
La validation des données est importante pour vérifier si:

- 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 vérifiera l'exactitude des informations). Par exemple, les relevés de facturation doivent être vérifiés par rapport aux prévisions de l'office de la dette, aux dates de paiement.
- Différentes institutions peuvent détenir 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 l'OGD lui-même. Elle comprend:

- L'évaluation de la fiabilité de la base des données sur la dette.
- Des mesures pour corriger les 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 opportun aident à prévenir les irrégularités et à protéger les actifs. Étant donné que les opérations de la dette publique impliquent d'importantes sommes d'argent, des informations en temps opportun sur les produits en espèces et les paiements liés aux opérations de la dette publique peuvent décourager la fraude. Par conséquent, un système d'information informatisé peut aider les gestionnaires de la dette du pays à produire des rapports sur la dette en temps opportun, complets et fiables, à l'intention des décideurs et des institutions de contrôle internationales ; à effectuer des analyses techniques des risques inhérents à la structure de la dette du pays, qui sont des contributions utiles à l'élaboration d'un plan stratégique de gestion à moyen terme de la dette et à l'analyse de la viabilité de la dette; et à réaliser l'intégration de 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 déclenchent 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 en matière d'exhaustivité, d'exactitude et d'efficacité et couvre la totalité ou la majeure partie du flux d'opérations entre les différentes parties de l'organisation;
- donne accès aux services d'information sur le marché et les rend disponibles dans le système, et minimise le traitement manuel des données dans la mesure du possible;
- assure l'intégrité des données (valides, complètes et exactes) produites et permet des développements ultérieurs et des mises à jour du système; il est conviviale et facile à maintenir, présente des caractéristiques de sécurité adéquates et s'accompagne également d'une bonne documentation utilisateur;
- fournit une couverture complète des titres de créance contractuels (prêts et obligations) et de leurs informations de base (débiteur, créancier, montant, monnaie, taux d'intérêt et échéancier de remboursement, etc.) et 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 actuels et futurs;
- permet de sauvegarder toutes les opérations enregistrées, de préférence automatiquement et dans un référentiel, afin d'assurer l'unicité de l'information concernant les comptes/revenus gouvernementaux.

Dans de nombreux pays, un seul système n'est pas en mesure de fournir à lui seul toutes les fonctions de gestion de la dette publique susmentionnées de manière efficace. 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.

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

Avant de procéder à un audit du PDMIS, les ISC doivent acquérir une compréhension du champ d'application et des caractéristiques du PDMIS du pays, la façon dont il est structuré et géré, ses applications, et la façon dont il est intégré aux activités de GD. L'accès au personnel et aux systèmes informatiques est nécessaire pour définir l'approche d'audit. Un audit du PDMIS nécessite une évaluation indépendante de la manière dont les risques sont gérés et atténués afin d'assurer la fiabilité des informations sur la dette. Deux types de contrôles d'atténuation sont généralement trouvés: les contrôles généraux et les contrôles des applications.

Lors de l'audit des informations relatives à la dette publique, les ISC doivent se référer aux lignes directrices en matière d'audit du système d'information de l'INTOSAI et au manuel d'audit du système d'information de leur ISC respectif. 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 des applications du SYGADE et du CS DRMS.

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

- les caractéristiques de sécurité dans les domaines du traitement des données sur la dette et les mesures de protection visant à garantir l'accès aux données sur 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 d'approvisionnement/développement;
- la conformité aux normes pertinentes.

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

Si l'audit du PDMIS 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 PDMIS couvrant les contrôles généraux et des applications peuvent être les suivants:

Évaluer la conception du PDMIS (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 de gestion de la dette publique

Dans le cadre d'un audit de conformité du PDMIS, 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 PDMIS couvrant 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 PDMIS 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; et
- 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 de rapports concernant 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 PDMIS.

Objectif d'audit: Vérifier si la conception et la mise en œuvre des systèmes de TI 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 gestion de la dette.

-
- Quel est le système de GD adopté et où est-il installé?

- Existe-t-il des systèmes supplémentaires 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?
- Est-ce que les mots de passe sont officiellement assignés, régulièrement modifiés et protégés contre l'utilisation par des personnes non autorisées?
- Est-ce que le système informatique comporte des règles incorporées, telles que des vérifications de crédit, pour vérifier l'exactitude des informations sur la dette au fur et à mesure qu'elles sont saisies dans l'ordinateur?
- Est-ce que des copies de sauvegarde des dossiers sur la dette, des programmes et de la documentation sont conservées?
- Est-ce qu'il existe une documentation adéquate sur les programmes, les applications et les procédures de traitement de la dette?

Questions liées 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 de l'utilisateur sont facilement accessibles aux utilisateurs et les utilisateurs suffisamment formés pour utiliser efficacement le système?
- Est-ce qu'il existe un système d'assistance technique pour fournir une aide efficace au dépannage et quelle est la rentabilité de ce soutien?
- Est-ce qu'il existe une documentation adéquate des processus de gestion de la dette utilisés par le système?
- Est-ce que les responsabilités de contrôle de l'accès et de l'utilisation des fichiers sont 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 fichiers et au matériel informatique par des moyens physiques est bien contrôlé?
- Est-ce que les connexions et l'accès au réseau ont été approuvés et sécurisés? Est-ce que l'accès aux fichiers et à la base de données par le biais d'un logiciel et d'un réseau est bien contrôlé à l'aide, par exemple, de contrôles antivirus, de pare-feu, etc.?
- Est-ce qu'une évaluation des risques efficace a été effectuée pour identifier les systèmes d'affaires et les systèmes informatiques critiques pour l'organisation?
- Est-ce qu'un plan de continuité des activités et des procédures détaillées de soutien ont été élaborés pour permettre une récupération contrôlée du système à partir d'une perte partielle ou totale informatique/de données et de services aux entreprises?
- Est-ce que les dispositions de sauvegarde relatives aux dossiers sont bien contrôlées?
- 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 la dette est intégré, est-ce qu'il y a suffisamment de pare-feu pour empêcher que de mauvaises informations ne circulent dans le système d'informations sur la dette à travers l'intégration?
- Est-ce que les différentes catégories d'utilisateurs du système sont satisfaites du fait que le système répond efficacement à leurs besoins? Si non, à quels défis sont-ils confrontés?
- Est-ce que le système est continuellement amélioré?
- Est-ce que les modifications apportées aux systèmes développés localement sont autorisées et diffusées dans un environnement contrôlé?

- Est-ce que les achats de systèmes de gestion de la dette sont compatibles avec les processus opérationnels et la stratégie informatique de l'OGD et respectent-ils les règles de passation des marchés?

Questions liées aux contrôles des applications

- Est-ce que toutes les transactions entrées 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 gérée 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 non-disponibilité 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 OGD sont efficacement interfacés?

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

Les outils DeMPA expriment l'importance de la gestion de la dette et de la sécurité des données.

DPI-12 met l'accent sur quatre caractéristiques essentielles de gestion de la dette: la disponibilité et la qualité de procédures documentées en matière de traitement des paiements liés à la dette; la disponibilité et la qualité de procédures documentées concernant l'enregistrement et la validation des données sur la dette et les opérations, ainsi que la conservation des accords et des dossiers de gestion de la dette; la disponibilité et la qualité de procédures documentées concernant le contrôle de l'accès au système d'enregistrement et de gestion des données sur la dette de l'administration centrale et la piste d'audit; et la fréquence du stockage sécurisé hors site des sauvegardes de systèmes 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 surveillance des risques et de conformité; les capacités du personnel et la gestion des ressources humaines et la présence d'un plan de gestion des risques opérationnels, y compris de dispositions visant la continuité des activités et leur reprise après une catastrophe.

DPI-14 met l'accent sur l'exhaustivité et les délais de publication des dossiers sur la dette de l'administration centrale, ses garanties de prêts et ses opérations liées à la dette, et les registres complets et à jour de tous les détenteurs de titres publics 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 en tant que documentation d'appui:

- 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 gestion de la dette
- Documents de la conservation physique des copies originales et signées des accords de prêt et de produits dérivés dans un lieu sûr, de la numérisation et du maintien de ces accords sous forme électronique dans un lieu sécurisé, ou des deux
- Preuve des procédures de validation contre les notifications de paiement.
- Documents sur la confirmation indépendante de toutes les données avec les créanciers externes et les principaux investisseurs nationaux
- Preuve d'un processus d'autorisation de 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 enregistrements de la dette et des sauvegardes du système de gestion (le 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 effectués par les ISC sur le PDMIS ont révélé (1) certaines insuffisances dans l'enregistrement et la tenue de dossiers; (2) des déficiences dans le fonctionnement du PDMIS; et (3) des déficiences dans l'information financière.

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

Les ISC ont constaté que la tenue de dossiers n'était pas précise et complète. Les informations divulguées dans les rapports de l'année sous revue n'ont pas pu être vérifiées. De même, aucun document sur les garanties et sur les prêts accordés par le gouvernement n'a pu être fourni par l'entité. Dans d'autres cas où Excel a été utilisé pour enregistrer les détails des accords de dette, les ISC ont noté l'efficacité et l'efficacités qu'un système de gestion de la dette et d'analyse ajoutera à l'enregistrement et à l'analyse des accords de dette.

2) Déficiences dans les fonctions du PDMIS

Les pays impliqués dans le programme ont différents systèmes d'information concernant l'enregistrement. Dans certains cas, parce que les fonctions d'enregistrement sont réparties entre les départements, différents logiciels sont utilisés par exemple pour suivre les flux de trésorerie et gérer les informations sur la dette publique ; dans de nombreux cas le logiciel utilisé dans un service duplique les autres et ne leur est pas compatible ; cela a créé 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 ne sont pas intégrés au reste des composantes de l'administration publique, ce qui entraîne une multiplication 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 sur l'endettement public adéquatement exprimé. Il y a également un manque de sous-indice du SIFIF électronique qui identifie - au sein de chaque compte comptable - le solde de chaque composante de la dette publique.

RÉFÉRENCES

1. Arrangements institutionnels pour 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 CurrieDetherTogo.pdf](http://treasury.worldbank.org/bdm/pdf/6%20Institutional%20Arrangements%20PDM%20CurrieDetherTogo.pdf)
2. Directives du FMI et de la Banque mondiale pour la gestion de la dette publique, <http://documents.worldbank.org/curated/fr/539361468170971115/pdf/866520REV0SecMOC0disclosed040160140.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](http://treasury.worldbank.org/bdm/pdf/GDPA%20Tool%20English.pdf)
4. Principes des Nations Unies sur la promotion des prêts et emprunts souverains responsables http://unctad.org/fr/PublicationsLibrary/gdsddf2012misc1_fr.pdf