

# **GUIDE D'UTILISATION DE L'OUTIL D'ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE EN MATIÈRE DE GESTION DE LA DETTE (DeMPA)**

Economic Policy and Debt Department (Service de la politique économique et de la dette ou PRMED)

Banking and Debt Management Department (Service de banque et de gestion de la dette ou TRE-BDM)

# TABLE DES MATIÈRES

Abréviations et acronymes	4
Remerciements	5
1 Introduction	6
2 Méthodologie d'évaluation	7
2.1 Indicateurs de performance	7
2.2 Rapport entre DeMPA et PEFA	7
2.3 Comment évaluer les indicateurs de performance	11
3 Indicateurs de performance	13
3.1 Élaboration d'une stratégie et d'une gouvernance	13
DPI-1 Cadre juridique	13
DPI-2 Structure de gestion	16
DPI-3 Stratégie de gestion de la dette	19
DPI-4 Évaluation des opérations de gestion de la dette	20
DPI-5 Audit	21
3.2 Coordination avec les politiques macroéconomiques	23
DPI-6 Coordination avec la politique budgétaire	23
DPI-7 Coordination avec la politique monétaire	25
3.3 Emprunts et autres activités de financement connexes	

	DPI-8 Endettement intérieur	27
	DPI-9 Endettement extérieur	27
	DPI-10 Garanties d'emprunt, rétrocession de prêts et produits dérivés	29
		31
3.4	Prévisions des flux de trésorerie et gestion du solde de trésorerie	34
	DPI-11 Prévision des flux de trésorerie et gestion du solde de trésorerie	34
3.5	Gestion des risques opérationnels	35
	DPI-12 Gestion des prêts et sécurisation des données	35
	DPI-13 Répartition des tâches, capacité du personnel et continuité opérationnelle	37
3.6	Comptabilisation, transmission et publication des information de la dette	40
		40
	DPI-14 Comptabilisation des données de la dette	41
	DPI-15 Transmission et publication des informations sur la dette	41
		<b>43</b>
	Annexe	

## SIGLES ET ABRÉVIATIONS

DeMPA	Debt Management Performance Assessment Tool (Outil d'évaluation de la performance en matière de gestion de la dette)
DIRECTIVES	Directives pour la gestion des finances publiques
DPI	Debt Management Performance Indicator (Indicateur de performance en matière de gestion de la dette)
DSA	Debt Sustainability Analysis (Analyse de la viabilité de la dette)
FMI	Fonds monétaire international
GUIDE	Guide pour l'évaluation de la performance en matière de gestion de la dette
ISC	Institution supérieure de contrôle
N/D	Pas d'évaluation ou de notation
PEFA	Public Expenditure and Financial Accountability (Dépenses publiques et responsabilité financière)

## **REMERCIEMENTS**

Le Guide pour l'utilisation de l'outil d'évaluation de la performance en matière de gestion de la dette (DeMPA) a été préparé sous la direction de Dana Weist du Service de la politique économique et de la dette (PRMED) de la Banque mondiale. L'équipe principale était constituée de Tomas I. Magnusson du Département des Opérations bancaires et de la Gestion de la Dette (BGD) de la Banque mondiale, d'Abha Prasad (PRMED), de Francis Rowe (PRMED) et de Ian Storkey, consultant externe.

Le Guide a bénéficié de nombreuses contributions et observations écrites en provenance des marchés monétaires et financiers, des départements des Finances publiques et des Statistiques du Fonds monétaire international (FMI); de Debt Relief International (DRI); du Programme DMFAS de la Conférence des Nations unies sur le Commerce et le Développement (CNUCED) et de la Division de Gestion de la Dette du Secrétariat du Commonwealth.

# 1 INTRODUCTION

Fondé sur l’outil d’évaluation de la performance en matière de gestion de la dette, le présent document est un guide contenant des informations utiles à l’évaluation de la performance des pays en matière de gestion de la dette. Le DeMPA est une méthodologie utilisée pour évaluer la performance en matière de gestion de la dette grâce à une batterie complète de 15 indicateurs de performance couvrant toutes les fonctions de gestion de la dette de l’administration centrale. Le DeMPA fait fonds sur les principes contenus dans les *Directives pour la Gestion de la Dette publique* du FMI et de la Banque mondiale publiées en 2001 et révisées en 2003<sup>1</sup>. Elle est calquée sur le modèle du Cadre des dépenses publiques et responsabilité financière (PEFA) qui sert à mesurer la performance en gestion des finances publiques.

Le DeMPA a été conçu pour être un outil d’utilisation facile permettant d’évaluer les forces et les faiblesses des pratiques des États en matière de gestion de la dette. Ce Guide (ci-après « le Guide ») fournit des informations générales et des justifications permettant aux non spécialistes de la gestion de la dette d’évaluer effectivement la situation d’un pays. Le Guide peut être utilisé par des évaluateurs dans la préparation et la conduite d’une évaluation. Il permet particulièrement de comprendre le bien fondé des indicateurs, de la méthode de notation, de la liste des documents justificatifs/preuves requis et des questions susceptibles d’être posées lors de l’évaluation.

Le Guide présente notamment de façon détaillée chaque indicateur de performance et ses objectifs. Il facilite également l’évaluation des pays en proposant :

- Une liste des documents justificatifs nécessaires à l’évaluation
- Des exemples de questions susceptibles d’être posées en rapport avec chaque indicateur de performance (la liste n’étant pas exhaustive, elle ne devrait pas être considérée comme un modèle)<sup>2</sup>.

## 2 MÉTHODOLOGIE D’ÉVALUATION

### 2.1 LES INDICATEURS DE PERFORMANCE

Le DeMPA se concentre principalement sur la gestion de la dette de l’administration centrale et couvre toutes les opérations de gestion de la dette de cette dernière ainsi que les activités connexes comme l’émission des garanties de prêt, la rétrocession de fonds empruntés, la trésorerie prévisionnelle et la gestion du solde de trésorerie. Puisqu’il incombe généralement à l’administration centrale de communiquer le service total de la dette publique, l’indicateur de performance « DPI-15 sur la

---

<sup>1</sup> Les *Directives* sont disponibles sur les sites web de la Banque mondiale et du FMI sur <http://treasury.worldbank.org/> ou <http://www.imf.org>.

<sup>2</sup> En outre, une liste des principales références est fournie en annexe.

Transmission et publication des informations sur la dette » couvre le total de la dette du secteur public non financier ainsi que les garanties des prêts. Il convient de souligner que le DeMPA n'évalue **pas** la performance en matière de gestion de la dette publique en général surtout lorsque celle-ci n'est pas garantie par l'administration centrale. Cependant, le DeMPA est flexible et peut être appliquée de façon plus globale à l'évaluation des performances en matière de gestion de la dette des gouvernements infranationaux.

Les indicateurs du DeMPA visent à mesurer la performance en matière de gestion de la dette publique et regroupent les éléments considérés comme indispensables aux bonnes pratiques en matière de gestion de la dette. Chaque indicateur recouvre divers aspects à évaluer qui reflètent les bonnes pratiques, les activités de gestion de la dette de l'administration centrale en tenant compte de toutes les opérations critiques sans que l'évaluation elle-même et le nombre d'indicateurs ne deviennent intenable. Les indicateurs de performance utilisés par le DeMPA couvrent tout le spectre des opérations de gestion de la dette de l'administration centrale ainsi que le contexte général dans lequel elles sont réalisées. Les indicateurs de performance couvrent la gamme complète des opérations de gestion de la dette publique, ainsi que l'environnement général dans lequel ces opérations sont effectuées. Bien que le DeMPA n'émette pas de recommandations particulières sur les réformes ou sur les besoins de renforcement des institutions et des capacités, les indicateurs de performance fixent un niveau minimal qui devrait être respecté en tout temps (voir section 2.3). Par conséquent, si l'évaluation démontre que les conditions minimales du DeMPA ne sont pas respectées, cela indique clairement que ce domaine nécessite une réforme ou le renforcement de capacités, voire les deux.

## **2.2 RAPPORT ENTRE DEMPA ET PEFA**

Le DeMPA est conçu sur le modèle des indicateurs du Programme de dépenses publiques et de responsabilité financière. Si les indicateurs du PEFA couvrent les aspects importants de la gestion des finances publiques, le DeMPA ne s'intéresse qu'à la gestion de la dette publique. L'évaluateur doit reconnaître les rapports entre ces deux catégories d'indicateurs, car l'évaluation du programme sur les dépenses publiques et de la responsabilité financière réalisée dans un pays donné informera nécessairement celle de sa performance en matière de gestion de la dette et vice versa. Concrètement, l'évaluateur doit commencer par déterminer si une évaluation des dépenses publiques et de la responsabilité financière (PEFA) a déjà été réalisée dans le pays.

Lorsqu'une telle évaluation a déjà été effectuée, l'évaluateur doit se rapprocher du Secrétariat du FPRF afin d'obtenir toutes les informations disponibles à ce sujet. Lorsque l'évaluation de la performance en matière de gestion de la dette précède celle du Programme sur les dépenses publiques et la responsabilité financière, l'évaluateur doit en communiquer les résultats au Secrétariat du PEFA.

Le lien direct entre ces deux outils réside dans l'enregistrement et la gestion des indicateurs relatifs aux soldes de trésorerie, à la dette et aux garanties dans le cadre du PEFA. Il existe des rapports étroits entre les indicateurs du PEFA sur l'audit et la planification budgétaire et les indicateurs du DeMPA en matière d'audit d'une part et de coordination avec les politiques macroéconomiques d'autre part. Les autres

indicateurs du PEFA correspondant à certains indicateurs du DeMPA sont présentés dans le tableau ci-dessous.

Tableau 1. Rapports entre PEFA et DeMPA

PEFA	DeMPA
<p>IP-12: Perspective pluriannuelle en matière de planification des finances publiques, de politique des dépenses et de budgétisation</p> <p>Critère ii): Portée et périodicité de l'analyse de viabilité de la dette</p>	<p>DPI-6: Coordination avec la politique budgétaire</p> <p>Critère 2: Disponibilité des principales variables budgétaires et/ou Analyse de la soutenabilité de la dette, et périodicité de l'analyse</p>
<p>IP-16: Prévisibilité et disponibilité des fonds pour l'engagement des dépenses</p> <p>Critère i): La mesure dans laquelle les soldes de trésorerie sont projetés et suivis</p>	<p>DPI-11: Prévisions des flux de trésorerie et gestion du solde de trésorerie</p> <p>Critère 1: Efficacité des prévisions du solde agrégé des comptes bancaires de l'État</p>
<p>IP-17: Enregistrement et gestion des soldes de trésorerie, de la dette et des garanties</p> <p>Critère i): Qualité de l'enregistrement et de la communication des données de la dette</p>	<p>DPI-14: Comptabilisation des données de la dette</p> <p>Critère 1: Registres exhaustif et ponctuel de la dette du gouvernement central</p> <p>Critère 2: Système d'enregistrement sécurisé contenant la liste complète et à jour de tous les détenteurs d'effets publics</p> <p>DPI-15: Transmission et publication des informations sur la dette</p> <p>Critère 1: Respect de l'obligation légale de communiquer les données de la dette de l'administration centrale à toutes les entités nationales et étrangères</p> <p>Critère 2: Respect de l'obligation légale et contractuelle de communiquer les données de la dette totale du secteur public non financier et sur les garanties de prêt à toutes les entités nationales et étrangères</p> <p>Critère 3: Qualité et régularité de la publication du bulletin statistique de la</p>

<p>Critère iii): Système d'endettement et d'émission des garanties</p>	<p>dette (ou son équivalent), notamment celle de l'administration centrale DPI-1 : Cadre juridique</p> <p>Critère 1: L'existence, le champ d'application et le contenu du cadre juridique</p> <p>DPI-2 : Structure de gestion</p> <p>Critère 1: Structure responsable des emprunts et des transactions liées à la dette de l'administration centrale</p> <p>Critère 2: Structure responsable de la préparation et de l'émission des garanties de prêts par l'État central</p> <p>DPI-3 : Stratégie de gestion de la dette</p> <p>Critère 1 : Qualité du document de stratégie de gestion de la dette</p> <p>Critère 2 : Processus de prise de décision, mise à jour et publication de la stratégie de gestion de la dette</p> <p>Voir aussi:</p> <p>DPI-8 (Endettement intérieur)</p> <p>DPI-9 (Endettement extérieur)</p> <p>DPI-10 (Garanties d'emprunt, rétrocession de prêts et produits dérivés)</p> <p>DPI-5: Audit</p>
<p>IP-21: Efficacité de l'audit interne</p> <p>Critère i): Portée et qualité de la fonction d'audit interne</p> <p>Critère iii): Importance accordée par la direction aux fonctions d'audit interne</p>	<p>critère 1: Régularité de l'audit interne et externe des activités, politiques et opérations liées à la gestion de la dette de l'administration centrale, ainsi que la publication des rapports d'audit externe</p> <p>Critère 2: Degré d'engagement à exploiter les résultats des audits internes et externes</p>
<p>IP-22: Ponctualité et régularité des rapprochements des comptes</p>	<p>DPI-11: Prévisions des flux de trésorerie et gestion du solde de trésorerie</p>

Critère i): Régularité des rapprochements bancaires	Critère 3: Lorsque la ou les principales entités chargées de la gestion de la dette gèrent leurs propres comptes bancaires, quelle est la régularité du rapprochement de ces comptes
IP-25: Qualité et disponibilité à temps des états financiers annuels  Critère i): Exhaustivité des états financiers	DPI-15: Transmission et publication des informations sur la dette  Critère 3: Qualité et régularité de la publication du bulletin statistique de la dette (ou son équivalent) de l'administration centrale
IP-26: Portée, nature et suivi de l'audit externe  Critère i): Portée/nature de l'audit réalisé (y compris le respect des normes en matière d'audit)  Critère ii): Respect des délais de soumission des rapports d'audit au parlement  Critère iii): Preuve de l'exploitation des recommandations de l'audit	DPI-5: Audit  critère 1: Régularité des audits internes et externes des activités, politiques et opérations liées à la gestion de la dette de l'administration centrale ainsi que la publication des rapports d'audits externes  Critère 2: Niveau d'engagement à exploiter les résultats des audits internes et externes

### 2.3 COMMENT EVALUER LES INDICATEURS DE PERFORMANCE

Chaque indicateur de performance comprend un ou plusieurs critères qui doivent être évalués séparément. La note totale pour chaque indicateur résulte donc de l'évaluation de chacun de ses critères.

Lorsqu'un critère ne peut être évalué, une note **N/D** (Pas d'évaluation ou de notation) doit être attribuée. Les notes N/D ne sont pas comptabilisées dans le total.

La note **C** représente le minimum requis pour chaque critère. L'objectif consiste à s'assurer que la condition minimale requise pour l'attribution de la note **C** pour chaque critère de l'indicateur a été atteinte. Le minimum requis est perçu comme étant la condition nécessaire pour qu'une performance soit jugée efficace dans le critère mesuré. Il est par conséquent recommandé à l'évaluateur de rechercher d'abord, lors d'une évaluation, le niveau **C** de performance pour chaque indicateur.

Si le minimum requis n'a pas été atteint, la note **D** doit être attribuée. Elle signale une faiblesse dans la performance et indique par conséquent la nécessité d'une action corrective.

Après avoir vérifié que la performance minimale requise a été atteinte, la prochaine étape consiste à savoir si les autres conditions nécessaires pour le classement en **B** ou

en A ont été réunies. La note A correspond à une saine pratique d'un critère précis d'un indicateur donné. La note B se situe entre la performance minimale requise et la meilleure pratique pour ce critère là.

Une fois les notes des critères obtenues, elles peuvent être agrégées de façon à obtenir les notes de chacun des indicateurs. Les étapes suivantes permettent de calculer la note totale ou agrégée par indicateur de performance à deux critères ou plus :

- Pour chaque sous-critère, évaluer quel score a été atteint (A, B, C ou D).
- Se reporter au tableau de conversion (section 2.3) et trouver la section appropriée pour les indicateurs à 2, 3 ou 4 sous-critères.
- Identifier la ligne du tableau qui correspond à la combinaison de notes qui a été attribuée aux sous-critères de l'indicateur (l'ordre des notes attribuées pour chaque sous-critère n'est pas important).
- Trouver la note globale correspondante pour l'indicateur de performance.

#### Tableaux de conversion

Notes individuelles		Note globale
Indicateurs à 2 sous-critères		
D	D	D
D	C	D+
D	B	C
D	A	C+
C	C	C
C	B	C+
C	A	B
B	B	B
B	A	B+
A	A	A

Notes individuelles			Note globale
Indicateurs à trois sous-critères, hors critères non notés			
D	D	D	D
D	D	C	D+
D	D	B	D+
D	D	A	C
D	C	C	D+
D	C	B	C
D	C	A	C+
D	B	B	C+
D	B	A	B
D	A	A	B
C	C	C	C
C	C	B	C+
C	C	A	B
C	B	B	B
C	B	A	B
C	A	A	B+
B	B	B	B

B	B	A	B+
B	A	A	A
A	A	A	A

Notes par critère				Note globale
Indicateurs à quatre sous-critères, hors critères non notés				
D	D	D	D	D
D	D	D	C	D
D	D	D	B	D+
D	D	D	A	D+
D	D	C	C	D+
D	D	C	B	D+
D	D	C	A	C
D	D	B	B	C
D	D	B	A	C+
D	D	A	A	C+
D	C	C	C	D+
D	C	C	B	C
D	C	C	A	C+
D	C	B	B	C+
D	C	B	A	C+
D	C	A	A	B
D	B	B	B	C+
D	B	B	A	B
D	B	A	A	B
D	A	A	A	B+
C	C	C	C	C
C	C	C	B	C+
C	C	C	A	C+
C	C	B	B	C+
C	C	B	A	B
C	C	A	A	B
C	B	B	B	B
C	B	B	A	B
C	B	A	A	B+
C	A	A	A	B+
B	B	B	B	B
B	B	B	A	B+
B	B	A	A	B+
B	A	A	A	A
A	A	A	A	A

## **3 INDICATEURS DE PERFORMANCE**

### **3.1 GOUVERNANCE ET ÉLABORATION D'UNE STRATÉGIE**

#### ***DPI-1 CADRE JURIDIQUE***

##### **JUSTIFICATION ET CONTEXTE**

Le premier objectif de cet Indicateur de performance en matière de gestion de la dette (DPI) est de s'assurer que le cadre juridique identifie clairement l'autorité compétente pour emprunter (tant sur les marchés intérieurs qu'extérieurs), effectuer des transactions liées à la dette comme les swaps de monnaies et de taux d'intérêt et émettre des garanties de prêt.

En lui conférant le pouvoir d'approuver les mesures fiscales et de dépenses de l'administration centrale, la Constitution rend le parlement/congrès responsable en dernier ressort d'emprunter au nom de l'État. Le premier niveau de délégation de pouvoir d'emprunt émane donc du parlement/congrès au profit de l'Exécutif (à travers, par exemple, le président, le cabinet/Conseil des ministres ou directement le ministre des Finances). Cette dévolution du pouvoir est consacrée par la loi primaire et en principe par une loi spécifique sur la dette publique ou par toute autre disposition de même nature ; elle est aussi sanctionnée par la loi sur le système budgétaire, par les lois de finances annuelles ou par une loi sur l'imputabilité financière. La délégation du pouvoir d'emprunter est très souvent encadrée par une disposition définissant les objectifs pour lesquels l'Exécutif peut emprunter (par exemple pour le financement du déficit budgétaire ou pour le refinancement de prêts arrivant à échéance). Cet encadrement peut également prendre la forme d'un plafonnement du niveau annuel des emprunts nets ou de l'encours de la dette.

Une autre contrainte habituelle est que le Parlement/le Congrès se réserve le droit de ratifier les accords de prêt, notamment ceux des prêts obtenus à l'étranger. Cette procédure de ratification devrait, de préférence, être limitée aux accords classés comme des traités, ce qui serait le cas des accords internationaux conclus entre deux gouvernements souverains, ou des accords entre un gouvernement souverain et un organisme régi par une loi internationale tel que la Banque mondiale.

Mais pour des raisons pratiques, l'Exécutif délègue généralement le pouvoir d'emprunt à une /des entité(s) d'exécution chargée(s) de contracter des prêts au nom du gouvernement. Cette dévolution du pouvoir est régie par des textes réglementaires à l'instar des décrets, des arrêtés, des ordonnances et bien d'autres.

Il importe, pour les besoins de contrôle interne et de diligence normale, de définir clairement la délégation du pouvoir à l'intérieur de la ligne hiérarchique. Tous les créanciers/bailleurs de fonds exigent un contrat juridiquement contraignant et obligatoire avec l'administration centrale en tant qu'emprunteur.

Ces conditions s'appliquent également à l'émission des garanties de prêt. Leur émission est normalement subordonnée à l'autorisation du parlement/congrès. Dans les cas exceptionnels où la Constitution autorise l'Exécutif à émettre de telles

garanties sans délégation de pouvoir du parlement/congrès, il suffit de s'assurer que l'entité émettrice est dûment mandatée à cet effet par la réglementation en vigueur.

Les transactions liées à la dette telles que les swaps ne requièrent généralement pas l'autorisation du parlement/congrès.

Les DPI ont pour deuxième objectif de s'assurer que le cadre juridique, du moins pour les notes les plus élevées, tiennent également compte des objectifs d'emprunt et de gestion de la dette bien précis, de la nécessité de formuler une stratégie de gestion de la dette, de l'obligation de rendre compte au parlement/congrès des résultats de l'audit externe, des activités, politiques et opérations de gestion de la dette.

L'obligation liée à la spécification des objectifs d'emprunt vise à se prémunir des emprunts pour investissements spéculatifs et pour d'autres fins non productives. Les objectifs couramment consacrés par la législation sont : le financement du déficit budgétaire et de liquidités ; le refinancement et le préfinancement de l'encours de la dette ; le financement des projets d'investissement approuvés par le parlement/congrès ; le financement du paiement des garanties ; le respect des obligations de la banque centrale en matière de réserves obligatoires et d'émission de bons et d'obligations du Trésor pour appuyer les objectifs de la politique monétaire (par exemple pour absorber l'excès de liquidité sur le marché intérieur) ; et la protection contre les catastrophes naturelles ou écologiques et l'élimination de leurs conséquences.

Les objectifs de gestion de la dette généralement énoncés dans la législation moderne sont ceux liés aux besoins de financement de l'administration centrale, à la nécessité de minimiser le coût de l'endettement à moyen et à long terme, de maintenir à un niveau acceptable les risques associés au portefeuille des créances et de développer puis de promouvoir le marché intérieur de la dette.

Une fois les objectifs de gestion de la dette définis, ils doivent être traduits en une stratégie opérationnelle définissant clairement le cadre à moyen terme pour l'atteinte des objectifs de gestion de la dette publique. Eu égard aux meilleures pratiques internationales actuelles, une obligation juridique liée à la formulation d'une stratégie de gestion de la dette a aussi été incluse dans cet indicateur, notamment pour les notes les plus élevées.

La communication au parlement/congrès renforce la transparence et la responsabilisation. Cette obligation de rendre compte est généralement stipulée dans les lois cadres comprenant des objectifs à long terme. Dans le cas des emprunts de l'administration centrale, l'obligation de rendre compte est d'autant plus importante que le parlement/congrès qui a délégué son pouvoir d'emprunt à l'Exécutif est en droit de savoir comment celui-ci s'en est servi.

L'exigence d'un audit externe doit normalement être consacrée par une loi sur les audits publics plutôt que par une loi particulière sur la gestion de la dette et encore moins par les lois des finances.

Il est absolument nécessaire, dans le cadre de cet Indicateur, d'examiner la législation en vigueur afin de s'assurer qu'elle répond à tous les critères et paramètres à évaluer.

Il importe également de juger le degré de conformité à la réglementation qui, même lorsqu'elle est suffisante dans certains pays, n'est pas toujours entièrement appliquée.

## **DOCUMENTS JUSTIFICATIFS**

Une copie de tous les textes de lois qui devraient figurer sur les sites web du gouvernement, du ministère des Finances, de la principale entité chargée de la gestion de la dette ou de la banque centrale.

Une copie de tous les textes réglementaires qui, une fois de plus, devraient être disponibles sur les sites web du gouvernement, du ministère des Finances, de la principale entité chargée de la gestion de la dette ou de la banque centrale. Lorsque la liste des documents est longue (plus de 20 documents dans certains pays), on pourrait s'en tenir aux copies des documents les plus importants accompagnés d'une liste des textes réglementaires.

## **QUESTIONS TYPES**

- Les textes de lois autorisent-ils clairement le cabinet/Conseil des ministres ou plus directement le ministre des Finances à emprunter au nom de l'administration centrale ? Si oui, citez ces lois ainsi que les paragraphes ou les alinéas pertinents.
- Les textes de lois réglementaires promulgués par l'Exécutif autorisent-ils clairement les/l'entité(s) d'exécution à emprunter et à effectuer des transactions liées à la dette ainsi qu'à émettre des garanties de prêt au nom de l'administration centrale ? Si oui, citez ces lois ainsi que les paragraphes ou les alinéas pertinents.
- Quelles sont les sections ou paragraphes de la législation relatifs à :
  - spécification des objectifs d'emprunt
  - L'énonciation précise des objectifs de gestion de la dette
  - L'exigence d'une formulation de stratégie de gestion de la dette
  - L'obligation d'établissement d'un rapport annuel sur l'évaluation des résultats par rapport aux objectifs déclarés et à la stratégie arrêtée
  - L'exigence d'un audit externe
- Existe-t-il des cas connus de violation de la législation ? Si oui, citez-les ; expliquez pourquoi les lois ont été violées et quelles en ont été les conséquences.

## ***DPI-2 STRUCTURE DE GESTION***

### **OBJECTIFS ET CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES**

Cet Indicateur a pour objectif de s'assurer que les compétences en matière de gestion de la dette soient bien réparties entre les différents échelons politiques (le parlement/congrès, le Président, le cabinet/Conseil des ministres et le Ministre des finances) qui arrêtent l'ensemble des objectifs à long terme de l'administration centrale en matière de gestion de la dette et agrément la stratégie et les/l'entité(s)

chargée(s) d'exécuter la stratégie de gestion de la dette. Cette approche a l'avantage de laisser aux décideurs politiques la responsabilité de la prise des décisions aussi importantes que le niveau d'endettement et de risques acceptables sur le portefeuille de créances – en tenant compte notamment de leur impact sur le budget, les taxes, les programmes de dépense du gouvernement ou tout autres indicateurs budgétaires similaires – tout en permettant aux techniciens de la dette de rechercher le meilleur résultat possible ajusté au risque au regard même de ces paramètres.

Une telle structure de délégation de pouvoir permet aussi de minimiser le risque pour les conseillers en matière de politique budgétaire de considérer la politique de gestion de la dette comme un moyen de réduire, de façon opportuniste, le coût du service de la dette et partant le déficit budgétaire à court terme en augmentant les risques de marché associés au portefeuille de créances (« interférence politique malsaine »). Lorsque les pays ont accès au marché du crédit, ils peuvent plus facilement réduire le coût du service de leur dette dans le budget à court terme (par exemple en empruntant dans une monnaie à taux d'intérêt faible, à court terme, ou à un taux d'intérêt flottant). Il est également possible de réduire encore plus le coût du service de la dette dans le budget grâce à des instruments dérivés comme les swaps et les options. Lorsque le contexte politique s'y prête, tout gestionnaire de crédit peut recourir à une telle stratégie d'emprunt afin d'alléger les contraintes budgétaires internes. Mais une telle stratégie à court terme augmentera sensiblement les risques du portefeuille de la dette ainsi que la vulnérabilité du pays.

Le ministre des Finances ou tout autre conseiller en matière de politique budgétaire (au niveau politique) doit s'abstenir de toute autre pratique nocive consistant notamment à discuter de prix planchers après la réception des offres dans le cadre d'une adjudication des effets publics, après la sélection des monnaies d'emprunt lors des transactions de prêt unique, et la sélection du chef de file pour les emprunts sur les marchés financiers internationaux.

En revanche, le recours à un emprunt concessionnel auprès d'un bailleur de fonds multilatéral implique évidemment un certain nombre de considérations politiques, ce qui éventuellement pourrait en faire l'objet d'une surveillance politique sans que celle-ci soit considérée comme « inopportune ». Par ailleurs, le pouvoir de lancer une importante émission obligataire, d'emprunter auprès de nouvelles sources ou à travers de nouvelles structures pourrait ne pas être déléguée au même niveau de compétence que pour la simple adjudication des bons et des obligations du Trésor.

Cet Indicateur a aussi pour objectif de s'assurer que les entités d'exécution (les entités chargées de la gestion de la dette) échangent régulièrement entre elles les informations sur la dette et coordonnent étroitement leurs activités afin de ne pas emprunter excessivement et de surveiller les risques associés au portefeuille. Cette exigence est particulièrement importante lorsque les activités de gestion de la dette relèvent d'une stratégie de gestion de la dette et sont conformes à un plan d'endettement. Pour la note la plus élevée, l'exécution de la stratégie est déléguée à la principale entité chargée de la gestion de la dette couramment appelée le bureau de gestion de la dette (BGD).

Les garanties de prêts servent généralement à supporter un certain bénéficiaire/projet ou un secteur particulier de l'économie. Étant donné que la décision de garantir un

prêt est en soi politique, il n'est pas nécessaire de la dissocier de l'émission de la garantie elle-même. Cependant, il convient, après la prise de décision au niveau politique, de laisser le soin de la préparation et de l'émission de la garantie du prêt à l'entité ou aux entités professionnelles qui évaluent et calculent le coût du risque de crédit, surveillent ce risque pendant la durée de la garantie, coordonnent les emprunts des bénéficiaires de la garantie avec les emprunts de l'administration centrale et veillent à bien enregistrer ces garanties. Il importe particulièrement d'assurer la coordination avec les emprunts de l'administration centrale lorsque les marchés étrangers sont sollicités. Pour le créancier/investisseur, le fait que de l'administration centrale emprunte directement ou à travers une garantie est sans importance. Dans les deux cas, le risque de crédit reste le même.

Dans certains pays, c'est l'entité principale de gestion de la dette qui prépare et émet la garantie de prêt une fois que la décision politique a été prise de soutenir un bénéficiaire ou un projet donné par ce canal. Non seulement la principale entité chargée de la gestion de la dette dispose généralement de la capacité technique nécessaire pour une telle opération, mais elle assure également une bonne coordination avec les emprunts de l'administration centrale. Dans les pays ne disposant pas d'un personnel suffisamment qualifié en finances, une telle structure des compétences est particulièrement importante ainsi qu'en atteste les critères d'obtention de la note la plus élevée.

## **DOCUMENTS JUSTIFICATIFS**

L'organigramme et le texte réglementaire portant organisation des entités intervenant dans la gestion de la dette, la préparation et l'émission des garanties de prêt et précisant leurs attributions et fonctions respectives.

Une copie du contrat d'agence signé entre la principale entité chargée de la gestion de la dette et la banque centrale (lorsque celle-ci existe).

## **QUESTIONS TYPES**

- Quelles sont les entités responsables des activités de gestion de la dette ? Quelles sont leurs attributions et fonctions respectives ?
- Quel est le processus de négociation et d'acquisition de nouveaux emprunts (concessionnels, multilatéraux, commerciaux, intérieurs, etc.) et quelle est l'entité qui s'en charge ?
- Quel est le rôle du ministre des Finances et du cabinet/Conseil des ministres dans l'acquisition de nouveaux emprunts, notamment dans le processus allant de l'autorisation d'emprunter à la négociation même du contrat en passant par toutes les transactions s'y rapportant ?
- Lorsqu'il existe deux ou plus de deux entités chargées de la gestion de la dette, quel type de données relatives ou non à dette sont échangées entre elles ? Quelle est la régularité de cet échange ? Ces entités coordonnent-elles leurs activités respectives de façon à éviter l'excès d'emprunts et assurer la surveillance des risques associés au portefeuille ?
- Quelle est l'autorité responsable de la signature des accords de prêt ?
- Les émissions de garanties de prêt se font-elles par délégation de pouvoir ? Si oui, comment se préparent ces émissions et comment sont elles autorisées ?

- Quelle est l'autorité chargée d'approuver et parapher les garanties de prêt ?
- Existe-t-il une coordination entre les emprunts du bénéficiaire de la garantie de prêt et ceux de l'administration centrale.

### ***DPI-3 STRATÉGIE DE GESTION DE LA DETTE***

#### **OBJECTIFS ET CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES**

Cet Indicateur a pour objectif de s'assurer que l'État prépare et publie une stratégie de gestion de la dette basée sur des objectifs de gestion de la dette à long terme conformément à la politique budgétaire de l'administration centrale. Le contenu de cette stratégie varie d'un pays à l'autre en fonction du niveau de développement ou de l'état de la réforme en matière de gestion de la dette, des sources de financement et des transactions liées à la gestion de la dette de l'administration centrale. L'Indicateur 3 (DPI-3) du DeMPA donne une idée du contenu d'une stratégie de gestion de la dette.

Les principaux indicateurs de risque varient en fonction du portefeuille de la dette publique et de la capacité du pays à gérer les risques. Il convient de rendre public la base analytique permettant de déterminer les indicateurs de risque dans le souci d'une plus grande transparence de la formulation de la stratégie de gestion de la dette. Les indicateurs suivants seront très probablement évalués :

- Le service total de la dette sous différents scénarios, notamment sa sensibilité aux taux d'intérêt et de change
- Le profil de maturité de la dette sous différents scénarios
- Les repères stratégiques à l'instar de :
  - La proportion de la dette intérieure en monnaie étrangère
  - La composition en monnaies de la dette en devise
  - L'échéance minimale moyenne de la dette
  - La proportion maximale de la dette devant arriver à échéance en une ou deux années budgétaires
  - La proportion maximale de la dette à court terme par rapport à la dette à long terme
  - La proportion maximale de la dette à taux flottant par rapport à la dette à taux fixe
  - Le temps minimum moyen nécessaire pour rééquilibrer le taux d'intérêt

Pour les pays dont l'accès aux titres de créance négociables est limité et qui dépendent essentiellement du financement public extérieur à taux concessionnel, tous ces paramètres basés sur les risques pourraient ne pas avoir la même importance. Pour mieux contenir les risques associés au portefeuille de leur dette, ces pays doivent surtout respecter les critères de concessionnalité, de composition en terme de monnaies, de montant de créances admises au refinancement sur une période de temps donnée et de viabilité de la dette.

Le processus de formulation de la stratégie doit être efficace. Il s'agit principalement de réviser régulièrement, de préférence sur une base annuelle, le niveau de tolérance préféré du gouvernement à l'égard du risque pour tenir compte des changements de circonstances (un processus itératif). Sur la base des bonnes pratiques internationales, l'entité ou les entités d'exécution chargées de la gestion de la dette préparent un avant projet de document de stratégie faisable transmis à la banque centrale qui en assure la conformité avec la politique monétaire avant son approbation par le cabinet/conseil des ministres ou le ministre des Finances. Certains pays ont aussi créé un comité consultatif spécialisé chargé d'examiner l'avant projet de document de stratégie pour en assurer la qualité avant qu'il ne soit approuvé.

Le principal critère pour cet Indicateur consiste à savoir si une stratégie formelle de gestion de la dette a été produite et, dans l'affirmative, de déterminer quels sont les aspects qui y sont abordés, le processus suivi pour son élaboration et son approbation, la fréquence de sa production. Il s'agit aussi de savoir si oui ou non elle est diffusée.

## **DOCUMENTS JUSTIFICATIFS**

Une copie de la stratégie de gestion de la dette la plus récente

## **QUESTIONS TYPES**

- Le gouvernement dispose-t-il d'une stratégie de gestion de la dette ? Si oui :
  - Comment la stratégie a-t-elle été produite ?
  - Quels étaient les différents acteurs responsables de la production de cette stratégie et quels étaient leurs rôles respectifs ?
  - Qui a autorisé ou approuvé la stratégie ?
  - Quelle est l'analyse qui a sous-tendue la formulation de la stratégie ?
  - Comment l'analyse a-t-elle été menée ? Qui était responsable de la définition des paramètres économiques et budgétaire ainsi que des prévisions du service de la dette ? La banque centrale a-t-elle été associée au processus la formulation de la stratégie ? La stratégie est-elle compatible avec la politique monétaire en vigueur ?
  - La stratégie couvre-t-elle les données requises pour satisfaire aux conditions minimales du critère 1 du DPI-3 ? La stratégie précise-t-elle le rôle des principaux indicateurs de risque ? (DPI-3, Critère 1, Note C) ?
  - La stratégie était-elle accessible au public ? Si oui, quand a-t-elle été publiée et sous quelle forme ?
  - Quel est le processus de mise en œuvre de la stratégie ?
  - Quelle est la fréquence de la préparation et de révision de la stratégie ?

## ***DPI-4 ÉVALUATION DES OPÉRATIONS DE GESTION DE LA DETTE***

### **OBJECTIFS ET CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES**

Cet Indicateur a pour objectif de s'assurer que la ou des principales entités chargées de la gestion de la dette rendent compte des résultats de leurs activités par rapport aux objectifs déclarés et à leur conformité avec la stratégie de gestion de la dette publique. Cette exigence a le mérite de promouvoir la transparence des opérations de gestion de la dette et la bonne gouvernance en contraignant l'entité (ou les entités) de gestion de la dette à être plus responsable.

De la même façon, et en partie en raison de la structure de délégation de pouvoir précédemment décrite sous le DPI-1, mais aussi pour accroître la transparence et l'imputabilité, l'Exécutif soumet habituellement un rapport annuel au parlement/congrès présentant la stratégie adoptée, le raisonnement qui la sous-tend et sa contribution à l'atteinte des objectifs de gestion de la dette. Cette présentation peut figurer dans le rapport budgétaire.

Le principal critère d'évaluation de cet Indicateur consiste à s'assurer que ces « rapports d'évaluation » ont bel et bien été produits. En marge de ces rapports, l'État publie également ses états financiers annuels ou ses comptes comprenant des informations sur la dette et sur les activités de gestion de la dette. Quoiqu'il en soit, ces documents mettent généralement l'accent sur l'information financière avec très peu ou pas d'indications sur l'exécution de la stratégie de gestion de la dette ou la conformité à celle-ci.

### **DOCUMENTS JUSTIFICATIFS**

Copies des rapports d'évaluation annuels

### **QUESTIONS TYPES**

- La principale ou les principales entités préparent-elles un rapport sur les activités de gestion de la dette soumis au cabinet/conseil des ministres ou au ministre des Finances ? Si oui :
  - Est-ce que ce rapport évalue la conformité des activités de gestion de la dette avec la stratégie de gestion de la dette de l'État ?
  - Est-ce que le rapport est soumis au parlement/congrès ?
  - Est-ce que le rapport est publié ?

## ***DPI-5 AUDIT***

### **OBJECTIFS ET CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES**

Cet Indicateur (DPI-5) a pour objectif de s'assurer que les activités, politiques et opérations relatives à la gestion de la dette sont soumises à l'examen des organismes d'audit nationaux. Les normes applicables en matière d'audit externe doivent être conformes aux standards internationaux, à l'instar de ceux édictés par l'Organisation internationale des Institutions supérieures de Contrôle des Finances publiques

(INTOSAI). Le cadre rédditionnel de la gestion de la dette peut également être renforcé grâce à la publication des évaluations de la vérification des opérations de gestion de la dette grâce au contrôle régulier de la performance des gestionnaires de la dette, des systèmes et des procédures de vérification. La publication des résultats de l'audit externe permet d'accroître la transparence des opérations de gestion de la dette.

Il faudrait relever que les audits exigés sous cet indicateur de la performance diffèrent des audits annuels des états financiers et des activités de l'État. Les audits financiers seront évalués dans le Cadre de mesure de la performance en gestion des finances publiques du PEFA (IP-9, IP-10, IP-25 et IP-26).

Le champ d'application des audits en matière de gestion de la dette doit couvrir l'environnement du contrôle, les activités de vérification, l'information et la communication ainsi que le suivi.

Le principal critère d'évaluation de cet Indicateur consiste à savoir si des audits internes (notamment par les services de contrôle interne de la principale entité chargée de la gestion de la dette ou du ministère des Finances) ont régulièrement été réalisés et si des audits externes périodiques (réalisés par exemple par l'institution supérieure de contrôle [ISC] – connue dans plusieurs pays sous le nom du Bureau du Contrôleur général) ont eu lieu et, dans l'affirmative, quelle était la nature de ces audits, qui les a réalisés et quelle suite a été réservée à leurs résultats ou conclusions ?

Il serait souhaitable qu'un entretien avec les services de l'ISC (en principe le contrôleur général) soit compris dans le processus d'évaluation. Outre les questions énumérées plus bas, cette entrevue devrait également permettre de se faire une idée du statut juridique et de l'indépendance de l'institution supérieure de contrôle, de ses ressources et de sa charge de travail, de sa maîtrise et sa compréhension du Guide de L'INTOSAI sur la *Préparation et la Réalisation d'un Audit des Procédures de Contrôle interne de la Dette publique*.

## **DOCUMENT JUSTIFICATIFS**

Une copie de la législation en matière d'audit qu'on pourrait retrouver sur le site web du gouvernement ou de l'ISC.

Une copie de tous les audits de la performance en matière de gestion de la dette réalisés au cours des cinq dernières années.

Une copie des mesures prises suite aux recommandations de l'audit de la performance et montrant l'accueil qui leur a été réservé ainsi que l'engagement à s'y conformer.

## **QUESTIONS TYPES**

- Quelle importance l'État accorde-t-il à l'ISC et comment cela se traduit-il dans ses ressources, son budget, son niveau d'indépendance, l'accueil réservé à ses rapports et l'engagement à se conformer aux recommandations de l'audit ?
- Quel est le statut de l'audit des états financiers de l'État ? Il est important de savoir la place qu'ils occupent, car même s'ils ne sont pas évalués, leur

statut permet souvent de comprendre pourquoi les ressources lui sont presque entièrement consacrées, n'en laissant que très peu ou rien aux vérifications de la performance.

- L'ISC a-t-elle entrepris des audits externes (les vérifications de la performance ou audits spéciaux) des activités de gestion de la dette ? Si oui, quel processus a-t-elle suivi, quelles ont été ses conclusions et quelles dispositions ont été prises pour s'y conformer ? Les résultats de l'audit ont-ils été publiés et dans l'affirmative sous quel support ?
- La principale entité chargée de la gestion de la dette et le ministère des Finances disposent-ils des services de contrôle interne ? Si oui :
  - Quels sont leurs attributions, leurs rôles et leurs responsabilités ?
  - Quelle est la nature des contrôles internes réalisés, à quel intervalle sont-ils réalisés et sur quelle base le programme de contrôle est-il arrêté ?
  - De quel statut juridique, pouvoir ou autorité et degré d'indépendance jouissent les services de contrôle interne ?
  - Quelles sont les règles et les procédures pour l'établissement des rapports de contrôle interne ?
  - Quel est le degré d'engagement de la/des principale(s) entité(s) chargée(s) de la gestion de la dette à se conformer aux conclusions de l'audit ?
  - Les services de contrôle interne ont-ils réalisé des audits (vérifications de la performance ou audits spéciaux) des activités de gestion de la dette et, si oui, quel processus ont-ils suivi, quelles ont été les conclusions et quelles dispositions ont été prises pour s'y conformer ?

## **3.2 COORDINATION AVEC LES POLITIQUES MACROÉCONOMIQUES**

Il est important pour des raisons de cohérence du cadre politique général que la gestion de la dette soit conforme aux politiques budgétaire et monétaire. Ces trois volets (gestion de la dette, politique budgétaire et politique monétaire) présentent des interconnexions et rapports fondamentaux qu'il faut comprendre et harmoniser. Les informations sur les besoins (futurs et actuels) de liquidité du gouvernement, sur la stratégie budgétaire à moyen et à long terme et sur la viabilité de la dette doivent être partagées.

### ***DPI-6 COORDINATION AVEC LES POLITIQUES BUDGETAIRES***

#### **JUSTIFICATION ET CONTEXTE**

Le principal critère d'évaluation de cet Indicateur consiste à apprécier le niveau de coordination entre les différentes autorités et le type d'informations qu'elles se partagent. Il importe, dans le cadre du processus d'évaluation, de rencontrer les responsables des unités chargées du budget et de la macroéconomie au sein du ministère des Finances et de la/des principale(s) entité(s) chargée(s) de la gestion de la dette. Ces rencontres permettraient de savoir ce que chacune de ces autorités pense du niveau et de l'efficacité de la coordination et, le cas échéant, de savoir quelle est la

nature des informations fournies et obtenues par chaque entité ainsi que la fréquence et la régularité de l'échange de l'information.

Deux grandes catégories de tests de sensibilité interviennent dans les projections du service de la dette: les tests de sensibilité et les tests de scénarios. Ces instruments peuvent être utilisés soit séparément soit conjointement.

Les tests de sensibilité servent normalement à évaluer l'impact d'un changement d'une variable (par exemple, un changement de parallèle de grande amplitude dans la courbe de rendement ou une modification importante des taux de change) sur la dette et sur le service de la dette.

Les tests de scénarios tiennent compte des changements simultanés de *diverses* variables (par exemple les taux de change, les taux d'intérêt et la liquidité) sur la base d'un événement particulier survenu par le passé (on parle alors d'un scénario historique – par exemple, une catastrophe naturelle, une crise financière ou l'épuisement des réserves de change du pays) ou l'éventualité d'une situation qui pourrait se développer sur le marché (autrement dit, un scénario hypothétique – par exemple l'effondrement du système de communication dans toute la région/le pays ou une grave récession économique soudaine ou prolongée) et l'évaluation de leur impact sur la dette ou le service de la dette.

Les principales variables budgétaires dont il est question dans cet Indicateur devraient faire apparaître la stratégie budgétaire à long terme au plus haut niveau du gouvernement. Cette stratégie comprend généralement les objectifs de la politique budgétaire à long terme, les dépenses et les recettes totales de l'administration centrale, le stock total de la dette ainsi qu'un plan à moyen terme (sur trois ans ou plus) pour les dépenses et les recettes totales. Elle met l'accent sur les implications à long terme de la politique budgétaire et permet à ses utilisateurs d'évaluer la viabilité de la situation budgétaire ainsi que sa sensibilité aux changements de politique.

L'analyse de viabilité de la dette est généralement effectuée par des organes externes comme la Banque mondiale et le FMI, ce qui ne suffit pas pour obtenir la note C, car le paramètre d'évaluation du critère 2 prévoit que l'État entreprenne lui-même cette analyse.

## **DOCUMENTS JUSTIFICATIFS**

Une copie des informations communiquées et reçues de la principale entité chargée de la gestion de la dette et des autorités chargées de la politique budgétaire ou du budget.

Une copie du document le plus récent présentant de façon détaillée les principales variables budgétaires (réalisations et prévisions) en termes de recettes, de dépenses, de solde de base, de passifs conditionnels explicites et/ou à l'analyse de la viabilité de la dette.

## **QUESTIONS TYPES**

Quels genres d'information sur la dette ou non sont échangées entre la/les principale(s) entité(s) chargée(s) de la gestion de la dette et les autorités en charge de

la politique budgétaire ou du budget? ... Quelle est la fréquence de cet échange d'informations?

- Existe-t-il une commission ou un groupe de travail qui facilite la communication et la coordination de la stratégie de la dette ? Si oui quelle en est la composition ? Quels sont ses termes de référence et ses activités ?
- Comment se fait la coordination entre la gestion de la dette et la politique macroéconomique ? Se fait-elle dans le cadre d'un mécanisme institutionnel ? Quelle est la régularité de cette coordination ?
- Quelle est l'entité chargée de la préparation des prévisions de la dette et du service de la dette totale de l'administration centrale ? Quelles sont les hypothèses qui sous-tendent ces prévisions et quelle est l'entité qui formule ces hypothèses ? Les prévisions tiennent-elles compte des analyses de la sensibilité du scénario de référence aux changements de taux d'intérêt – et de change ? ... Ces prévisions comprennent-elles des analyses de scénarios, y compris des prévisions concernant le scénario le plus défavorable?

Le gouvernement dispose-t-il d'un document régulièrement mis à jour dans lequel sont détaillées les principales variables budgétaires (réalisations et prévisions) en termes de recettes, de dépenses, de solde de base, de passifs conditionnels explicites et/ou à l'analyse de la viabilité de la dette.(DSA)? Est-ce que ce document ou cette analyse est publié et largement diffusé?

- À quand remonte la dernière DSA? Couvrait-elle la dette intérieure ou la dette extérieure (ou les deux) ? Quels étaient les acteurs impliqués et quels étaient leurs rôles et leurs responsabilités respectifs ? Comment ses conclusions ont-elles été exploitées ?

## ***DPI-7 COORDINATION AVEC LA POLITIQUE MONÉTAIRE***

### **OBJECTIFS ET CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES**

Le principal critère d'évaluation de cet Indicateur consiste à garantir que la coordination avec la politique monétaire est assurée à travers l'échange d'information sur les opérations relatives à la dette et sur la trésorerie actuelle et future de l'État. Il importe, pendant l'évaluation, de rencontrer des responsables de la banque centrale et de la/des principale(s) entité(s) chargée(s) de la gestion de la dette afin de recueillir leur avis sur le niveau et l'efficacité de la coordination.

Il serait utile d'obtenir des exemples d'informations fournies et reçues par la/les principale(s) entité(s) chargée(s) de la gestion de la dette et de la banque centrale et de savoir avec quelle fréquence ou régularité ces informations sont échangées. Ainsi, il conviendrait de savoir comment la/les entité(s) chargée(s) de la gestion de la dette transmettent les données sur la trésorerie actuelle et future de l'administration centrale à la banque centrale. Par ailleurs, la banque centrale doit renseigner l'administration centrale sur les transactions se rapportant non seulement à la politique monétaire, mais aussi à la gestion de la dette. Les évaluateurs doivent aussi rencontrer les acteurs du marché pour savoir s'ils sont renseignés quant à l'objectif des transactions sur le marché intérieur soit pour des besoins de politique monétaire soit pour des contraintes liées à la gestion de la dette.

L'État devrait se garder d'emprunter directement auprès de la banque centrale, sauf pour des circonstances exceptionnelles avec, dans ce cas, un plafonnement sur le niveau du prêt assorti d'une période d'amortissement. Le financement monétaire du budget a des conséquences néfastes sur l'inflation et, dans un pays en développement, il limite le développement du marché intérieur de la dette.

## **DOCUMENTS JUSTIFICATIF**

Une copie des informations communiquées et reçues de la/des principale(s) entité(s) de gestion de la dette et de la banque centrale.

Une copie de la loi sur la banque centrale l'autorisant à contrôler l'accès de l'État aux ressources qu'elle détient.

## **QUESTIONS TYPES**

- Quelle est la nature des informations relatives à la dette ou non échangées entre la/les principale(s) entité(s) chargée(s) de la gestion de la dette et la banque centrale ? Avec quelle régularité ces informations sont-elles échangées ?
- La banque centrale fait-elle une distinction entre les opérations relatives à la gestion de la dette et celles relevant de la politique monétaire ? Si oui, comment la banque centrale s'y prend-elle et quels instruments utilise-t-elle pour se faire ?
- Quelle est l'entité responsable de la préparation des prévisions trésorerie ? Avec quelle régularité ces prévisions sont-elles préparées et sur quelle période s'étendent-elles ?
- Existe-t-il un mécanisme, à l'instar d'un comité de gestion, chargé de réviser les prévisions de trésorerie et, le cas échéant, de fixer les limites en matières de dépenses ou de déboursements (ou les deux) ?
- Le gouvernement central jouit-il d'une facilité de découvert ou de voies et moyens auprès de la banque centrale ? Si oui :
  - La législation prévoit-elle un plafond sur cette facilité ? Et quel est ce plafond ?
  - La législation impose-t-elle une échéance sur cette facilité et quelle est-elle ?
  - Le gouvernement a-t-il eu recours à cette facilité ? Si oui, à quelle fréquence, pour quel montant et pour quelles échéances ?
  - À quel moment le solde de cette facilité doit-il être nul ?

### **3. EMPRUNT ET AUTRES ACTIVITÉS DE FINANCEMENT CONNEXES**

#### ***DPI-8 ENDETTEMENT INTÉRIEUR***

##### **OBJECTIFS ET CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES**

L'objectif de cet Indicateur est de s'assurer que les transactions d'emprunts sur le marché intérieur, notamment sur le marché institutionnel ou de gros, se fassent en monnaie locale, qu'elles soient transparentes et prévisibles permettant ainsi au gouvernement de financer efficacement ses dépenses tout en minimisant les risques.

Au regard des pratiques au niveau international, il s'avère avantageux pour l'administration centrale de communiquer bien à l'avance toutes ses prévisions d'emprunt et autres activités boursières aux acteurs du marché et aux investisseurs puis d'agir en conséquence lors de l'émission de nouvelles obligations du trésor ou d'autres transactions (comme le rachat des bons et des obligations du trésor). Une telle approche permet de réduire les coûts, car les investisseurs sont rassurés et mis sur le même pied d'égalité, leur base est élargie et les liquidités s'accroissent.

Le principal critère d'évaluation de cet Indicateur consiste à identifier les instruments utilisés sur le marché intérieur et le mécanisme utilisé par l'administration centrale pour émettre des titres (bonds et obligations du trésor) en monnaie locale. Les mécanismes suivants sont utilisés par l'État pour émettre sur le marché local :

- L'adjudication en vertu de laquelle l'État reçoit des offres de la part des soumissionnaires agréés ou des courtiers opérant sur le marché primaire. Le prix du titre est déterminé sur la base d'une adjudication à prix multiples ou uniforme.
- La syndication en vertu de laquelle l'État désigne un groupe d'institutions qui, moyennant une commission négociée, souscrivent aux obligations avant de les revendre à d'autres investisseurs finaux ou institutionnels.
- L'émission en continu. Opération par laquelle l'État annonce qu'il met en vente des obligations à hauteur d'un certain montant ; les offres sont reçues sur une période donnée. Les ventes en continu peuvent se faire à un prix fixe ou à un prix minimum pouvant changer en fonction des conditions de la demande.
- La vente au détail par laquelle l'État fixe le prix/rendement des obligations et les vend par tranche de petits montants/coupures à des investisseurs finaux à travers un programme soit directement soit par le biais de banques commerciales ou de la banque centrale (ou les deux) en tant qu'agents.

En outre, il importe de considérer le niveau d'information communiquée au marché sur le programme de financement et les procédures opérationnelles de l'État. Aussi faudrait-il, pendant l'évaluation, rencontrer des acteurs du marché (à l'instar des banques, des gestionnaires de fonds communs de placement et des autorités du marché financier) afin d'avoir un avis différent de celui des responsables du gouvernement et de la banque centrale.

## DOCUMENTS JUSTIFICATIFS

Une copie de la note d'information ou du prospectus sur chaque instrument

Une copie des procédures opérationnelles pour les investisseurs/acteurs du marché primaire

Une copie du programme d'émission des bons et obligations du trésor annoncé par la principale entité chargée de la gestion de la dette, par l'entité responsable de gros emprunts ou par la banque centrale.

## QUESTIONS TYPES

- Quels sont les instruments émis par l'administration centrale sur le marché intérieur et quelles sont les techniques utilisées pour émettre chaque instrument ? Quelle est la proportion de la dette publique concernée ?
- Quel est le processus de décision et de validation suivi pour l'émission de chaque instrument de la dette intérieure ?
- À quel moment l'administration centrale annonce-t-elle le plan d'emprunt intérieur et quelles sont les informations communiquées ? Combien de fois cette information est-elle révisée au cours de l'année budgétaire ?
- Quel est le processus suivi pour l'adjudication des bons du trésor ainsi que les institutions/agents qui interviennent et quelles sont leurs attributions concernant :
  - L'annonce de l'adjudication
  - Le délai de soumission (début et fermeture)
  - L'examen des offres
  - L'approbation du prix de l'adjudication
  - L'annonce au soumissionnaire gagnant et au marché
  - Le bouclage et règlement de l'adjudication
  
- Quel est le processus suivi pour l'émission des bons et obligations du trésor en continu ou par syndication si ces méthodes sont utilisées ? Quels sont les institutions/agents impliqués et quelles sont leurs responsabilités ?
- Existe-t-il une note d'information ou un prospectus sur chaque instrument de la dette publique ? Sont-ils publiés, si oui, sont-ils disponibles en version électronique sur le site web du gouvernement ou de la banque centrale ? Décrivez le contenu de la note d'information ou du prospectus ?
- Existe-t-il des procédures opérationnelles ou des directives concernant chaque instrument émis par l'État ? Ces procédures et directives sont-elles publiées ou en existe-t-il une copie électronique accessible sur le site web du gouvernement ou de la banque centrale ? Quelle est la teneur des procédures opérationnelles ?
- Quelle est l'entité chargée de consigner les informations relatives à l'émission de la dette dans le registre de la dette ? Quelle est la source de données sur la dette utilisée et qui valide les données ?

## ***DPI-9 ENDETTEMENT EXTÉRIEUR***

### **OBJECTIFS ET CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES**

L'objectif de cet Indicateur est de s'assurer que les emprunts auprès des sources extérieures sont bien documentés, sanctionnés par des documents juridiques et contractés aux conditions les plus bénéfiques et les plus économiquement rentables. Étant donné que les stratégies de gestion de la dette dépendent essentiellement des créances en devise présentent un risque élevé, il est important que la/les principale(s) entité(s) chargée(s) de la gestion de la dette responsables des emprunts extérieurs évaluent et gèrent avec précaution les risques associés à la dette libellée en monnaie étrangère.

Le principal critère d'évaluation de cet Indicateur consiste à savoir si les termes et conditions de l'emprunt sont les plus bénéfiques et les plus économiquement rentables. L'entité ou les entités chargées de la gestion de la dette doivent régulièrement évaluer le « coût réel » de chaque forme d'emprunt extérieur ainsi que les avantages complémentaires offerts par les créanciers à l'instar des dons et la gratuité de l'assistance technique. La Trésorerie de la Banque mondiale propose un modèle de calcul permettant d'évaluer le coût réel sur son site Internet à l'adresse : <http://treasury.worldbank.org/Services/Financial+Products/Lending+Rates+and+Loan+Charges/Index.html>

Le deuxième critère clé consiste à s'assurer que les accords de prêt aient un bon fondement juridique.

Le troisième critère important cherche à déterminer le temps mis pour enregistrer les données relatives au prêt contracté dans le système d'enregistrement/de gestion de la dette. En principe, l'emprunt doit être enregistré au moment de son accord ou de sa signature, mais dans la pratique, on observe très souvent un décalage dû au temps mis pour transmettre les documents de prêt à la principale entité chargée de la gestion de la dette (ou les entités de gestion de la dette concernées). Il est recommandé, au vu des meilleures pratiques en la matière, de saisir immédiatement dans le système d'enregistrement/de gestion les données relatives au prêt contracté par le personnel responsable de la négociation et de l'obtention de la dette (front office), celles-ci sont par la suite validées de façon indépendante par le personnel chargé du règlement (back office). Cependant, cette pratique n'est pas toujours respectée, notamment dans les pays à faible revenu. C'est pourquoi il est au moins exigé que le personnel du front office autorisé prépare, dans les meilleurs délais, une feuille de modalités de prêt (sur support papier ou électronique). Les informations financières suivantes doivent figurer sur la feuille de modalités de prêt d'un emprunt extérieur :

Date de début/effectif	Date d'échéance	Période de grâce
Instrument	Monnaie	Montant du principal
Taux d'intérêt	Périodicité du paiement des intérêts	Base du calcul des intérêts
Commission	Avantages complémentaires	Prêteur/créancier
Date de début du décaissement	Date de fin du décaissement	Calendrier de décaissement
Date de début du remboursement principal	Date de la fin du remboursement principal	Remboursement du principal (calendrier d'échéance du principal)

## DOCUMENTS JUSTIFICATIFS

Une copie du document de procédures d'emprunt sur les marchés étrangers

Une copie de l'analyse la plus récente des conditions les plus bénéfiques et les plus économiquement rentables

Une copie d'un modèle de feuille de modalités d'emprunt préparée suite à la signature d'un contrat de prêt.

## QUESTIONS TYPES

- Quels sont les instruments émis par l'administration centrale sur les marchés étrangers et quelles sont les techniques utilisées pour chaque type d'instrument ?
- Pour quelle raison l'administration centrale emprunte-t-elle auprès de sources multilatérales, bilatérales ou commerciales ? Comment se définissent les termes et conditions pour chaque prêt et dans quelle mesure l'administration centrale peut-elle les négocier ? Si l'administration centrale est admise au financement à des termes concessionnels pourquoi emprunte-t-elle à des conditions non concessionnelles ?
- Quel est le processus de prise de décision et de validation suivi pour l'émission d'un instrument de la dette extérieure ?
- Quel est le processus suivi pour contracter un emprunt extérieur ou pour émettre un instrument de la dette extérieure ? Quels sont les institutions/agents qui interviennent dans ce processus ? Quelles sont leurs responsabilités et quel est le calendrier d'emprunt et d'émission de la dette extérieure ?
- À quel moment les conseillers juridiques interviennent-ils dans la négociation d'un nouveau prêt ? Quels sont leur apport et leur rôle et quelle valeur ajoutée/expérience fournissent-ils ?
- Est-ce que des évaluations techniques des nouveaux emprunts sont réalisées pour déterminer leur coût réel ainsi que leur impact sur la composition en monnaies, la structure des taux d'intérêt et le profil de maturité de l'ensemble du portefeuille des créances ?
- Existe-t-il des documents de procédures d'emprunt sur les marchés extérieurs ? En quoi consistent ces procédures ?

- Chaque transaction de prêt est-elle assortie d'une feuille de modalités de prêt (sur support papier ou électronique), y compris des mesures complémentaires ? Si oui, à quel moment cette feuille est-elle préparée puis mise à la disposition de l'entité chargée de saisir les données du prêt dans le système d'enregistrement/gestion de la dette ?
- Quelle est l'entité chargée d'inscrire les données relatives au prêt dans le système d'enregistrement/gestion de la dette ? Quelle est la source de données utilisée et qui valide les données ?
- Existe-t-il des directives et des plafonds pour les emprunts extérieurs non concessionnels ?

## ***DPI-10 GARANTIES D'EMPRUNT, RÉTROCESSION DE PRÊTS ET PRODUITS DÉRIVÉS***

### **OBJECTIFS ET CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES**

L'objectif de cet Indicateur est de s'assurer de l'existence d'un mécanisme de contrôle effectif et de directives opérationnelles claires qui encadrent l'approbation et l'émission des garanties de prêt ainsi que la rétrocession des fonds empruntés par l'administration centrale puis de garantir la bonne gestion des instruments financiers dérivés lorsque ceux-ci sont utilisés. Il doit exister au sein de l'État une entité chargée d'évaluer l'impact des garanties de prêt sur la situation financière de l'administration centrale avant et au moment de la prise de décision d'émettre une garantie. Les garanties de prêt représentent des créances éventuelles sur l'État pouvant se transformer en obligation financière exigible ou passif réel sous certaines conditions. La rétrocession des fonds empruntés par l'État vient généralement se substituer aux garanties de prêts directement mobilisés par le bénéficiaire. Les instruments financiers dérivés sont utilisés par certains gouvernements pour des besoins de couverture des risques. En l'absence d'instruments financiers dérivés, la note « N/D » est attribuée (Pas d'évaluation ou de notation).

Le principal critère de cet Indicateur consiste à savoir comment se fait le contrôle et le suivi des garanties et des rétrocessions des prêts par l'État ; il s'agit notamment de savoir quelle est l'entité responsable du suivi et comment elle surveille les risques, surtout les risques de crédit. Le gouvernement peut essayer de réduire le risque en exigeant une commission de garantie ou en ajoutant une commission de rétrocession de prêt ou prime de risque sur le coût de l'emprunt afin de couvrir le risque de crédit et les frais d'administration. Il importe également de s'assurer qu'il existe des documents de politiques et de procédures applicables aux garanties et rétrocessions de prêts par l'État et que ces documents couvrent les éléments identifiés dans l'Indicateur du DeMPA.

L'exigence pour les instruments dérivés consiste à s'assurer de l'existence d'un cadre de gestion des risques et de politiques et procédures dûment documentées sur l'utilisation de ces instruments dérivés selon :

- Un processus transparent de prise de décision et une délégation du pouvoir de négociation
- Un système d'enregistrement, de suivi, de règlement et d'établissement des rapports des opérations sur instruments dérivés

- Des documents juridiques appropriés à l’instar des accords-cadres sur les instruments dérivés
- La préparation d’une feuille de modalités de prêt (sur support papier ou électronique) stipulant toutes les conditions financières
- Une unité de suivi du risque et de la conformité

## **DOCUMENTS JUSTIFICATIFS**

Une copie des directives opérationnelles régissant l’émission des garanties et des rétrocessions de prêts par l’État, y compris la méthode de calcul de la commission de garantie et de rétrocession de prêt.

Une copie du cadre, des politiques et des procédures de gestion du risque ainsi que les accords-cadres des instruments dérivés qui encadrent leur gestion et les opérations y afférentes.

Une copie d’un modèle de feuille de modalités de prêt pour instruments dérivés

## **QUESTIONS TYPES**

- L’État accorde-t-il des garanties de prêt ? Si oui :
  - Quelle est l’entité chargée d’approuver et de signer les accords de garantie de prêt ?
  - Quelle est l’entité chargée d’évaluer le risque de crédit avant l’approbation de toute garantie de prêt ?
  - Quelle est l’entité chargée d’assurer le suivi des risques associés aux garanties de prêts, en particulier le risque de crédit ?
  - L’État prélève-t-il une commission de garantie ? Si oui, comment calcule-t-on cette commission et, quelle est l’entité chargée du calcul et de l’application de cette commission ?
- L’État rétrocède-t-il des prêts ? Si oui :
  - Quelle est l’entité responsable d’approuver et de signer pour l’État les accords de rétrocession ?
  - Quelle est l’entité chargée d’évaluer le risque de crédit avant l’approbation de tout accord de rétrocession de prêt par l’État ?
  - Quelle est l’entité chargée d’assurer le suivi des risques associés aux rétrocessions de prêt, en particulier le risque de crédit ?
  - Le gouvernement exige-t-il une commission de rétrocession de prêt ? Si oui, comment calcule-t-on cette commission et quelle est l’entité chargée du calcul et de l’administration de cette commission ?
  - Qui assume le risque de change et le risque de taux d’intérêt lorsque l’État rétrocède des fonds empruntés ? De quelles manières les défauts de concordance dans la composition monétaire, entre les taux d’intérêt et entre les échéances sont-ils suivis et gérés ?
- L’État se livre-t-il à des opérations sur les instruments dérivés ? Si oui :
  - Quelle est l’entité responsable d’approuver et de réaliser des transactions sur les instruments dérivés ?
  - Quelle est l’entité chargée de surveiller les risques liés à ces transactions ?

- Existe-t-il des limites imposées sur chacun des risques liés à ces transactions, notamment sur le risque de crédit ? Si oui, sur quelle base est définie cette limite ?
- À quel moment les conseillers juridiques interviennent-ils dans le processus de négociation d'un accord juridique avec la contrepartie de l'instrument dérivé ? Quels sont leur contribution et leur rôle et quelle valeur ajoutée/expérience apportent-ils ?
- Existe-t-il des procédures documentées sur l'utilisation des instruments dérivés ? En quoi consistent-elles ?
- Des feuilles de modalités (en format papier ou électronique) stipulant toutes les conditions financières de l'opération sont-elles préparées pour chaque instrument dérivé ? Si oui, à quel moment sont-elles préparées/mises à la disposition des entités chargées de les consigner dans le système d'enregistrement/gestion de la dette ?
- Quelle est l'entité chargée de consigner les opérations sur instruments dérivés dans le système d'enregistrement/gestion de la dette ? Quelle est la source de données utilisées et qui approuve les données ?
- Quelle est l'entité chargée de la comptabilité des instruments dérivés et quelle est la règle comptable appliquée ?
- La/les principales entités chargées de la gestion de la dette disposent-elles d'une unité spécialement responsable du suivi du risque et de la conformité des opérations sur instruments dérivés ? Si oui, où se trouve cette entité ? Combien d'agents compte-t-elle et avec quelle efficacité surveillent-ils les transactions sur instruments dérivés ?

### **3.4 TRÉSORERIE PRÉVISIONNELLE ET GESTION DU SOLDE DE TRÉSORERIE**

#### ***DPI-11 PRÉVISIONS DES FLUX DE TRÉSORERIE ET GESTION DU SOLDE DE TRÉSORERIE***

##### **OBJECTIFS ET CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES**

L'objectif de cet Indicateur est de s'assurer de l'existence d'une politique économiquement rentable de gestion de la trésorerie permettant aux autorités d'honorer, avec un degré élevé de certitude, leurs obligations financières arrivant à échéance ; d'où la nécessité de prévisions de trésoreries exactes et en temps utile des dépenses et des recettes de l'administration centrale et du solde global des comptes de l'administration centrale auprès des banques. L'idéal serait de disposer des prévisions fiables du niveau global des soldes de trésorerie au jour le jour des comptes bancaires de l'administration centrale sur une base permanente de 30 jours afin que les soldes créditeurs de caisse (liquidité excessive) puissent être investis ou utilisés pour le rachat de la dette intérieure grâce à des opérations de prise en pension ou de rachat des bons du Trésor.

La principale exigence pour cet Indicateur consiste à évaluer l'efficacité et l'exactitude des prévisions du service de la dette et des trésoreries de l'administration centrale, notamment pour déterminer le niveau global des soldes de ses comptes bancaires.

Un autre critère fondamental porte sur l'intégration de la gestion du solde de trésorerie global des comptes bancaires du gouvernement avec les activités de gestion de la dette comme l'émission/le rachat des bons du Trésor ou la signature d'accords de prise en pension.

Dans la plupart des cas, la responsabilité de la gestion des comptes de l'État échoie au Trésor, au comptable général, au contrôleur des comptes ou au chef comptable. Dans ces cas, le critère 3 doit porter la mention N/D (Pas d'évaluation ou de notation). Si la/les principales entités de gestion de la dette détiennent leur propres comptes bancaires aux fins de gestion de la dette et les opérations y afférentes, alors le critère 3 doit être évalué.

## **DOCUMENTS JUSTIFICATIFS**

Données sur le solde global journalier des comptes bancaires de l'administration centrale

Données sur le rapprochement des comptes bancaires du gouvernement, le cas échéant

Exemples de trésoreries prévisionnelles du gouvernement

Exemples de prévisions du solde de trésorerie global au jour le jour des comptes bancaires de l'administration centrale

## **QUESTION TYPES**

- Quelle est l'entité responsable des prévisions de trésoreries ? Quel est leur degré d'exactitude de ces prévisions ? Quelle est leur périodicité ?
- Quelle est l'entité responsable de la préparation des prévisions du solde de trésorerie global des comptes bancaires de l'administration centrale ? Quelle est la périodicité de ces prévisions et quelle période de temps couvrent-elles ?
- Quel est le niveau moyen des soldes au jour le jour des comptes bancaires de l'administration centrale ? Sont-ils efficacement gérés ?
- L'État a-t-il fixé un objectif global ou fonds de caisse pour le solde du compte bancaire du gouvernement ? Si oui, quel est cet objectif ou fonds de roulement ?
- La banque centrale paie-t-elle des intérêts sur les soldes créditeurs ? Si oui, quel est le taux d'intérêt ?
- Le gouvernement est-il capable d'investir les soldes créditeurs de caisse ? Si oui, quels sont les placements faits ?
- La/les principales entités de gestion de la dette gèrent-elles leurs propres comptes bancaires ? Si oui, quelle est la périodicité des rapprochements bancaires ?
- Quels sont les instruments utilisés pour gérer les soldes créditeurs de caisse ou les excédents de liquidité ? Comment ses instruments s'intègrent-ils dans le programme d'émission de la dette intérieure du gouvernement ?

## **3.5 GESTION DES RISQUES OPÉRATIONNELS**

### ***DPI-12 GESTION DES PRÊTS ET SÉCURISATION DES DONNÉES***

#### **OBJECTIFS ET CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES**

L'objectif de cet Indicateur est de s'assurer de l'existence d'un mécanisme de contrôle rigoureux et de procédures documentées sur les transactions de règlement, la tenue des registres financiers et l'accès aux systèmes de gestion de la dette et de paiement. La base de données du système d'enregistrement/de gestion de la dette doit être sécurisée (c'est-à-dire que le système doit être logé dans une zone verrouillée et l'accès des usagers et des spécialistes en TIC doit être rigoureusement contrôlé grâce à des permis d'accès et des contrôles par mot de passe), de même que les accords de prêts et les accords sur produits dérivés et les dossiers de gestion de la dette. Les paiements doivent être sécurisés (les disponibilités, les chèques et les systèmes de paiement électronique sont placés dans des locaux verrouillés) par des procédures en vertu desquelles, deux personnes au minimum doivent autoriser la validation et le traitement des paiements

Le principal critère pour cet Indicateur consiste à évaluer l'efficacité et la maîtrise de l'administration des prêts et des opérations de paiement à travers notamment :

- La conservation des documents de prêt dans un endroit ignifuge
- Le rapprochement des avis de paiement reçus des créanciers avec les données internes
- Des ordres de paiement soumis à un processus d'autorisation à deux personnes (comme la double signature des chèques ou des entrées/autorisations dans un système de paiement électronique)
- La conservation hors site de systèmes d'enregistrement/de gestion de sauvegarde
- La conservation d'un manuel de procédures couvrant toutes les activités d'administration de la dette

L'obtention de la preuve du respect de toutes ces exigences pourrait s'avérer difficile à moins d'une visite sur les lieux afin de s'assurer que les documents sont effectivement conservés et que les opérations de la dette sont conformes en vérifiant des exemples de validation d'avis de paiement de prêt et des moyens de contrôle se rapportant au processus de paiement.

#### **DOCUMENTS JUSTIFICATIFS**

Une copie du manuel de procédures

Des pièces attestant de la conservation effective dans un endroit ignifuge des copies originales des documents de prêts et accords sur instruments dérivés signés

Des documents retraçant les procédures de validation par rapport aux avis de paiement correspondant

Des pièces attestant que toutes les informations sur les créanciers extérieurs et les principaux investisseurs nationaux sont soumises à une confirmation indépendante

Des pièces attestant de l'application du processus d'autorisation à deux personnes

Une copie des permis d'accès au système et une preuve du système de sécurité et des contrôles d'accès

Des pièces attestant que les pistes de vérification sont surveillées

Des preuves de l'endroit où sont conservées les copies de sauvegarde du système d'enregistrement/gestion de la dette

## QUESTIONS TYPES

- À quel moment et selon quel procédé les accords de prêts ou sur instruments dérivés sont-ils remis à la principale entité de gestion de la dette ?
- Où sont conservées les copies originales des accords de prêts ou sur instruments dérivés ? Le lieu de conservation peut-il être considéré comme sécurisé et ignifuge ?
- Où sont conservés et classés les documents relatifs à l'administration de la dette ? Ce lieu peut-il être considéré comme sécurisé et ignifuge ?
- Quelle est la périodicité des rapprochements entrepris par la/les principales entités chargées de la gestion de la dette entre les données sur la dette avec les avis de paiement des créanciers ?
- S'assure-t-on que les données saisies sont correctes avant de les considérer comme définitives ?
- Quelle est l'entité responsable du paiement du service de la dette de l'administration centrale et quel est le processus d'autorisation y afférent ?
- L'État a-t-il honoré à échéance tous ses paiements au titre du service de la dette ? Si non,
  - Est-il souvent en retard de ses paiements et de combien de temps ?
  - Quelles étaient les raisons ou les causes du retard ?
  - A-t-il été obligé de payer des pénalités de retard ? Si oui, pour quels montants ?
- La/les principales entités chargées de la gestion de la dette disposent-elles d'un manuel de procédures de traitement du service de la dette ? Si oui, où se trouve-t-il, en quoi consiste-t-il et comment est-il révisé et conservé ?
- Existe-t-il des procédures documentées réglementant l'accès au système d'enregistrement/de gestion de la dette de l'administration centrale ? Si oui, où se trouvent-elles ? Quelles en sont les modalités en terme de contrôle d'accès et avec quelle régularité sont-elles révisées ?
- Qui décide du niveau d'accès et des fonctions des personnes ayant accès au système d'enregistrement/de gestion de la dette ? Est-ce que cette/ces personnes saisissent également des données dans le système ?
- Les pistes de vérification des systèmes d'enregistrement/de gestion et de paiement de la dette sont-elles produites ? Si oui, quelle est l'entité chargée du suivi de ces pistes de vérification et quels sont les utilisateurs ayant accès à ces systèmes ?

## ***DPI-13 RÉPARTITION DES TÂCHES, CAPACITÉ DU PERSONNEL ET CONTINUITÉ OPÉRATIONNELLE***

### **OJECTIFS ET CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES**

L'objectif de cet Indicateur est de s'assurer qu'il existe une séparation nette entre les gestionnaires de la dette chargés de négocier les prêts au non gouvernement central (front-office) et ceux responsables du règlement de la dette, notamment de la gestion des paiements, des comptes bancaires et de l'enregistrement des données dans le système comptable (c'est ce qu'on appelle « réparation des tâches »). Un mécanisme de contrôle opérationnel rigoureux et une définition précise des attributions des agents peuvent contribuer à réduire le risque d'erreur, de violations de principes et de fraudes pouvant occasionner des pertes considérables pour l'État, ruiner sa réputation et partant celle de la/des principales entités chargées de la gestion de la dette. La gestion du risque opérationnel, y compris de la continuité opérationnelle, est cruciale pour les activités de gestion de la dette.

Le principal critère pour cet Indicateur consiste à identifier la structure organisationnelle ainsi que les rôles et attributions individuels des agents responsables de la gestion de la dette puis à savoir si ces conditions répondent aux paramètres des critères du DeMPA évalués. Il est important d'obtenir des documents justificatifs pour cet Indicateur. Ainsi, à chaque poste d'agent pourrait correspondre une description de fonction, celle-ci pouvant cependant être plus générique que spécifique ou plus informelle que formelle et n'avoir pas été révisée depuis l'intégration de l'agent dans la structure.

Le personnel impliqué dans la gestion de la dette doit être astreint à un code de conduite et à des directives visant à éviter les conflits d'intérêt avec la gestion de leurs affaires financières personnelles. Ces directives énoncent les règles auxquelles les agents sont tenus de se conformer, les activités qui leur sont interdites et l'obligation de déclarer tous leurs investissements et activités financières personnels. Par exemple, l'achat ou la vente des effets publics par un agent pourrait être perçue comme « un délit d'initié » sachant que celui-ci a peut-être accès aux données budgétaires et à d'autres informations du gouvernement. Ces directives permettront de dissiper les craintes que les intérêts financiers privés d'un agent puissent compromettre les bonnes pratiques en matière de gestion de la dette.

La planification de la continuité opérationnelle permet à une organisation de se préparer contre toute éventualité capable de compromettre sa mission fondamentale et sa viabilité à long terme. Il s'agit notamment d'incidents de portée locale comme un incendie, ou régionale comme un tremblement de terre, voire même nationale comme une épidémie.

Le processus de reprise après le sinistre consiste à regagner l'accès aux données, matériel et logiciels nécessaires à la reprise des opérations après une catastrophe naturelle ou humaine. Un plan de reprise après le sinistre devrait également prévoir la possibilité d'une disparition inattendue du personnel clé. Le Plan de reprise après le sinistre fait partie du processus de planification de reprise après le sinistre.

Un grand nombre de risques peuvent négativement affectés la conduite normale des opérations d'une organisation. L'évaluation du risque permettra de déterminer, entre autres, ce qui constitue un sinistre, les risques auxquels l'organisation est plus exposée ainsi que l'impact potentiel (d'un point de vue financier et pour la réputation) des incidents suivants : catastrophes naturelles, incendies, coupures d'électricité, attentats terroristes, interruptions organisées ou délibérées, vols, fraudes, défaillance du système ou des équipements (ou les deux), erreur humaine, virus électronique, démêlés juridiques, grèves du personnel ou interruption du travail, perte du personnel de base, etc.

## **DOCUMENTS JUSTIFICATIFS**

Un organigramme représentant toutes les entités impliquées dans la gestion de la dette et précisant leurs attributions et responsabilités respectives

Des profils types de postes occupés par le personnel impliqué dans les activités de gestion de la dette

Un exemple type de cursus académique et de plan de perfectionnement individuel

Un exemple type d'évaluation des performances

Une copie du code de conduite et des directives visant à éviter les conflits d'intérêt

Une copie du plan de continuité organisationnel et de reprise après le sinistre

Une copie du plan ou des directives en matière de gestion du risque opérationnel

Les termes de référence ou descriptions des fonctions en matière de suivi du risque et de la conformité

## **QUESTIONS TYPES**

- Quelles sont les attributions et responsabilités de tous les agents de la/des principales entités chargées de la gestion de la dette ?
- Qui a le pouvoir de négocier ou d'initier des transactions au nom de l'administration centrale ? Qui est responsable des opérations de paiement et de rendre compte des transactions liées à la dette ? Est-ce que ces fonctions sont exercées par différents agents ou départements (ou les deux) ?
- Les fonctions de saisie et de suivi des données consignées dans le système d'enregistrement/de gestion de la dette sont-elle effectuées par des agents différents ?
- Combien d'agents techniques compte la/les principales entités chargées de la gestion de la dette ? Depuis combien de temps sont-ils employés et quelles sont les activités de gestion de la dette dont ils s'occupent actuellement ? Quelles sont leurs qualifications ?
- Que peut-on dire du recrutement et de la conservation du personnel ? Quel en est le taux de roulement ?

- Existe-t-il des descriptions de postes ou des termes de référence clairement définis pour chaque agent ? Si oui, avec quelle fréquence sont-ils révisés et actualisés ?
- Les agents disposent-ils d'un plan de formation et de perfectionnement individuel ? Si oui, comment se présente-t-il et quelles sont la politique et les dispositions budgétaires prises pour la formation ?
- Quel est le cursus académique des agents ? Où et quand ont-ils été formés ?
- Les agents sont-ils soumis à des évaluations de performance ? Si oui, quels en sont la périodicité et le processus ?
- Existe-t-il un code de conduite ou des directives en matière de conflit d'intérêts (ou les deux) pour les agents ? Si oui, qui est responsable de la préparation et du suivi de ces directives ?
- Existe-t-il un plan de continuité opérationnelle et de reprise après le sinistre ? Si oui, existe-t-il un autre site où redéployer les activités en cas de sinistre, où se trouve-t-il ? Quand est-ce que le Plan de reprise après le sinistre a été testé pour la dernière fois ?
- Existe-t-il des directives documentées sur la gestion du risque opérationnel ? Quels sont les risques couverts par ces directives ?
- Existe-t-il une unité spéciale chargée du suivi du risque et de la conformité au sein de la ou des entités chargées de la gestion de la dette ? Si oui, où est-elle logée ? Combien d'agents compte-t-elle et avec quelle efficacité surveillent-ils le risque opérationnel ?

### **3.6 ENREGISTREMENT ET COMMUNICATION DES DONNÉES DE LA DETTE**

#### ***DPI-14 COMPTABILISATION DES DONNÉES DE LA DETTE***

##### **OBJECTIFS ET CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES**

L'objectif de cet Indicateur est de s'assurer qu'il existe des systèmes sécurisés de conservation d'une base de données exactes, cohérentes et complètes couvrant toutes les opérations relatives à la dette intérieure et extérieure ainsi que les transactions sur la dette et les garanties de prêts de l'administration centrale. Ce système concerne également le dispositif d'enregistrement des effets publics émis sur le marché intérieur.

Le principal critère pour cet Indicateur consiste à évaluer l'efficacité et l'exhaustivité du système d'enregistrement/de gestion de la dette utilisé pour la conservation, le suivi, le règlement et la comptabilité de toutes les transactions liées à la dette et aux instruments dérivés. Système de gestion et base de données de la dette doivent être bien sécurisés et leur accès strictement contrôlé. Le système d'enregistrement/de gestion de la dette devrait en principe être étroitement coordonné avec les informations sur la gestion financière de l'État et le/les systèmes comptables.

Un autre critère fondamental consiste à évaluer l'efficacité du système (d'enregistrement) du dépositaire central à conserver des données correctes et à jour sur tous les détenteurs des effets publics émis sur le marché intérieur. Lorsque le

système d'enregistrement autorise des comptes par procuration (c'est-à-dire des comptes au nom d'un gérant de patrimoine local détenant des titres pour le compte de leurs clients), le propriétaire ne peut être identifié que dans les livres du gérant du patrimoine. Dans ce cas, une entité officielle (par exemple la banque centrale ou le dépositaire central) doit, pour des besoins d'établissement des rapports statistiques, assurer la disponibilité de l'information sur le montant de la dette intérieure détenue par les étrangers. Le dépositaire doit également s'assurer que les données sont régulièrement rapprochées et auditées.

## **DOCUMENTS JUSTIFICATIFS**

Copies de rapports types générés à partir du système d'enregistrement/de gestion de la dette attestant que les documents sur la dette sont à jour

Pièces attestant que les données enregistrées dans le système ont été rapprochées et auditées

## **QUESTIONS TYPES**

- Quels sont les systèmes d'enregistrement/de gestion de la dette utilisés ?
- Est-ce que le système d'enregistrement/de gestion de la dette comprend toutes les transactions et garanties de prêts relatives à la dette de l'administration centrale ?
- Est-ce que le système d'enregistrement/de gestion de la dette comprend tous les types de dettes et toutes les garanties de prêt de l'administration centrale ?
- Combien de temps après la saisie/validation des données de la date peut-on raisonnablement les utiliser pour une analyse ou dans un rapport ?
- Comment fonctionne le système d'enregistrement de la dette ? Le système comprend-il des titres dématérialisés ou matérialisés (ou les deux) ?
- Quelle est la périodicité du rapprochement et de l'audit des données enregistrées ?
- Le système d'enregistrement autorise-t-il des comptes par procuration ? Si oui, comment détermine-t-on la résidence des détenteurs des titres publics ?

## **DPI-15 TRANSMISSION ET PUBLICATION DES INFORMATIONS SUR LA DETTE**

### **OBJECTIFS ET CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES**

L'objectif de cet Indicateur est de s'assurer que l'État publie régulièrement des informations sur le stock et la composition de sa dette, y compris les monnaies dans lesquelles cette dette est libellée, le calendrier des échéances, la structure des taux d'intérêt et le coût du service de la dette. Les données sur le stock et le flux de la dette

doivent être diffusées conformément aux normes internationales d'établissement des rapports<sup>3</sup>.

Le principal critère pour cet Indicateur consiste à évaluer l'exhaustivité et l'établissement en temps voulu des rapports sur la dette couvrant la dette intérieure et extérieure de l'administration centrale, la dette du secteur public non financier et les garanties de prêt. Il serait bon de recueillir l'avis de la Banque mondiale et du FMI sur la qualité et l'opportunité de la communication des données sur la dette publique.

Ainsi qu'en atteste l'évaluation de la performance en matière de gestion de la dette (note de bas de page n° 13), le secteur public non financier comprend l'administration centrale (les fonds budgétaires, extrabudgétaires et sociaux), les États locaux et les collectivités territoriales décentralisées, ainsi que les entreprises publiques non financières. Il exclut par conséquent les entreprises publiques financières (parmi lesquelles les banques d'État) et la banque centrale.

Le DeMPA donne la liste des informations qui devraient figurer dans un bulletin statistique sur la dette ou tout autre document équivalent. Les principales mesures de risque sont notamment :

- La proportion de la dette fixe par rapport à la dette à taux flottant
- La proportion de la dette à court terme par rapport à la dette à long terme
- Temps moyen nécessaire pour réévaluer le taux d'intérêt
- La proportion de la dette libellée en devise étrangère par rapport à celle libellée en monnaie locale
- La composition en monnaies de la dette libellée en devise étrangère
- L'échéance moyenne de la dette
- Le calendrier des échéances

## **DOCUMENTS JUSTIFICATIFS**

Une copie de la publication la plus récente sur les stocks et flux de la dette extérieure et intérieure de l'administration centrale

Une copie de la publication la plus récente sur les stocks et flux de l'ensemble de la dette et des garanties de prêts de l'administration centrale

Une copie du bulletin statistique le plus récent ou du document équivalent.

## **QUESTIONS TYPES**

- Quelles sont les dispositions statutaires et contractuelles contraignant l'État à communiquer les données sur la dette ?

---

<sup>3</sup> Par exemple, les pays communiquent des données relatives à la dette au Système de notification de la dette à la Banque mondiale et au Système général de diffusion des données du FMI et à bien d'autres encore. Ils se réfèrent parfois au Cadre d'Évaluation de la qualité des données pour évaluer la qualité des données sur la dette extérieure compte tenu des bonnes pratiques en matière de compilation et de diffusion des données.

- Quel est le degré de conformité du gouvernement à ces obligations statutaires et contractuelles de rendre compte ?
- Quelle est l'entité responsable de la préparation et de la soumission des données de la dette au FMI et à la Banque mondiale (notamment dans le cadre du Système de Notification de la Dette) ? Quel est le processus de préparation de ces données et à quel moment sont-elles soumises ?
- Quelles sont les normes de communication de données de la dette appliquées ?
- Quel est le processus suivi pour la préparation du bulletin statistique de la dette ou de ce qui en tient lieu et qui en est responsable ? Quelle est la fréquence de publication des informations sur la dette ? Sont-elles mises à la disposition du public ? Si oui, de quelle façon et sur quel support ?
- Les informations suivantes sont-elles comprises dans le bulletin statistique sur la dette :
  - Les données sur le stock de la dette de l'administration centrale (par créancier, résidence, catégorie, instrument, monnaie, base du taux d'intérêt, échéance résiduelle)
  - Les flux d'endettement (remboursements du principal et des intérêts)
  - Les ratios d'endettement ou indicateurs de la dette (ou les deux)
  - Les mesures du risque de base du portefeuille de la dette
- Quels sont les autres rapports sur la dette produits par l'État ou la banque centrale ? Sont-ils rendus publics ? Si oui, de quelle façon et sur quel support ?
- Quel est le décalage temporel entre le moment prévu pour la communication des données de la dette et le moment où les rapports sur la dette sont réellement produits ? Quelles sont les mesures de validation utilisées pour garantir la fiabilité de ces rapports ?
- Qui est responsable de valider et d'autoriser la publication de ces rapports ?

## ANNEXE

### PRINCIPALES RÉFÉRENCES

FMI et Banque mondiale. 2001 (modifiées en 2003). Directives pour la gestion de la dette publique. Washington, DC : FMI et Banque mondiale

[http://treasury.worldbank.org/web/pdf/guidelines\\_2001\\_english.pdf](http://treasury.worldbank.org/web/pdf/guidelines_2001_english.pdf)

FMI et Banque mondiale. 2002. Directives pour la gestion de la dette publique : Document d'accompagnement et sélection d'études de cas. Washington, DC : FMI et Banque mondiale

<http://www.imf.org/external/pubs/ft/pdm/eng/guide/pdf/080403.pdf>

FMI. 2007. Manuel sur la transparence des finances publiques. Washington, DC : FMI

<http://www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/101907m.PDF>

Guidance for Planning and Conducting an Audit of Internal Controls of Public Debt

[http://www.intosaDPIc.org.mx/Anexos/products/PlanConducting\\_I.pdf](http://www.intosaDPIc.org.mx/Anexos/products/PlanConducting_I.pdf)

### DÉFINITIONS ET NORMES INTERNATIONALES

BRI (Banque de Règlement internationale), Secrétariat du Commonwealth, Eurostat, FMI, OCDE (Organisation pour la Coopération et le Développement économique), Secrétariat du Club de Paris, CNUCED (Conférence des Nations unies sur le Commerce et le Développement) et la Banque mondiale. 2003. « Manuel à l'usage des compilateurs et des utilisateurs des statistiques sur la dette extérieure » FMI, Washington, DC

<http://www.imf.org/external/pubs/ft/eds/Eng/Guide/file1.pdf>

FMI. 2002. Manuel de statistiques de finances publiques 2001. Washington, DC : FMI

<http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/pdf/all.pdf>

FMI. 2003. « Cadre d'évaluation de la qualité des données statistiques de la dette extérieure ». FMI, Washington, DC [http://dsbb.imf.org/vgn/images/pdfs/DQAF\\_EXD\\_Statistics.pdf](http://dsbb.imf.org/vgn/images/pdfs/DQAF_EXD_Statistics.pdf)

PEFA (Dépenses publiques et responsabilité financière). 2005. Cadre de mesure des Performances en gestion des finances publiques. Washington, DC : Banque mondiale

<http://www.pefa.org/PEFA%20Website%20CURRENT%204-9-03/www.pefg.org%20WEBSITE/PFM%20PMF%20Final%20June%202005%20reprint%20May%202006.pdf>

### AUTRES RÉFÉRENCES UTILES

FMI et Banque mondiale. 2001. Guide de développement des Marchés des Obligations publiques. Washington, DC : FMI et Banque mondiale

[http://www1.worldbank.org/finance/assets/images/Handbook\\_14955\\_chapter\\_1.pdf](http://www1.worldbank.org/finance/assets/images/Handbook_14955_chapter_1.pdf)

FMI et Banque mondiale. 2007. « Guide à l'intention du personnel sur l'Application du Cadre conjoint FMI et Banque mondiale d'Analyse de la soutenabilité de la dette des Pays à Faible Revenu ». FMI et Banque mondiale, Washington,DC

[http](http://web.worldbank.org/WEBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTDEBTDEP/0,,contentM)

[://web.worldbank.org/WEBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTDEBTDEP/0,,contentM](http://web.worldbank.org/WEBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTDEBTDEP/0,,contentM)  
[DK :2158980\\$](http://web.worldbank.org/WEBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTDEBTDEP/0,,contentM)

sCURL :YùmenuPK :64166739%pagePK :64166689MpiPK :64166646othe  
SitePK :469043,00.html

Wheeler, Graeme. 2004. Bonnes Pratiques en matière de Gestion de la Dette publique.  
Washington, DC : Banque mondiale