

INTOSAI



*Projet de termes de
référence pour la
mise en oeuvre d'un
audit de performance
de la dette publique*

INTOSAI PROFESSIONAL STANDARDS COMMITTEE

PSC-SECRETARIAT

RIGSREVISIONEN • LANDGREVEN 4 • P.O. Box 9009 • 1022 COPENHAGEN K • DENMARK
TEL.:+45 3392 8400 • FAX:+45 3311 0415 • E-MAIL: INFO@RIGSREVISIONEN.DK

INTOSAI



INTOSAI General Secretariat - RECHNUNGSHOF
(Austrian Court of Audit)
DAMPFSCHIFFSTRASSE 2
A-1033 VIENNA
AUSTRIA

Tel.: ++43 (1) 711 71 • Fax: ++43 (1) 718 09 69

E-MAIL: intosai@rechnungshof.gv.at;
WORLD WIDE WEB: <http://www.intosai.org>

Table des Matières

1.- Introduction.....	5
2.- Cadre conceptuel.....	9
3.- Cadre juridique et normatif.....	13
4.- Termes de référence pour la gestion de la dette.....	15
4.1.- Structure de la dette.....	16
4.2.- Evaluation des risques.....	17
4.3.- Pratiques prudentes de gestion de la dette.....	20
4.4.- Etats comptables, contrôle et suivi.....	23
5.- Termes de référence pour évaluer la vulnérabilité et la viabilité de la dette	25
5.1.- Indicateurs de vulnérabilité.....	25
5.2.- Indicateurs de viabilité.....	30

6.- Comportement des Acteurs.....	35
6.1.- Institutions.....	35
6.2.- Ressources Humaines.....	39
7.- Rendre des Comptes aux Citoyens.....	41
8.-Bibliographie.....	45

Novembre 2007

1.- Introduction

En juin 2003, la Commission de la dette publique de l'INTOSAI a décidé d'élaborer un projet de termes de référence pour des audits de performance de la dette publique. Après une première version de ce texte présentée lors de la réunion de Moscou, le présent document, qui incorpore les apports précieux des ISC nous ayant fait parvenir leurs commentaires en 2004, est soumis pour examen lors de la réunion de Sofia.

La Commission a estimé nécessaire de faire la synthèse des efforts réalisés jusqu'à présent, afin d'avancer vers la définition de termes de référence adaptés pour des audits de performance, susceptibles d'améliorer la méthodologie utilisée par les ISC dans ce domaine. En conséquence, ce texte regroupe des questions intéressant le plus grand nombre possible de membres de l'INTOSAI, sans approfondir des éléments spécifiques à tel ou tel pays.

Le projet comporte six grands axes de travail. Le premier porte sur les éléments que le contrôleur doit passer en revue, afin de vérifier que la dette publique et les notions y afférentes ont été définies et classées correctement, d'une façon précise et méthodologiquement correcte.

Le deuxième aborde les éléments juridiques et normatifs nécessaires sur le plan national, afin d'assurer une gestion cohérente et efficiente de la dette dans le cadre d'une bonne gouvernance.

Le troisième comprend les éléments permettant de déterminer si la gestion de la dette est conforme aux meilleures pratiques en la matière. Il est proposé de vérifier les éléments suivants : la mise en place d'une stratégie en matière d'endettement ; la conformité de la structure de la dette (devises, durée, taux d'intérêt, instruments...) avec la stratégie définie ; la mise en place d'une évaluation des risques, afin d'étayer et de valider la stratégie adoptée ; la mise en place de pratiques prudentes de gestion de la dette ; l'existence d'un mécanisme solide et cohérent d'enregistrement comptable et de contrôle ; l'élaboration de rapports, sur la base de ce mécanisme, conformément à des normes de qualité.

Le quatrième axe porte sur les analyses de vulnérabilité et de viabilité de la dette au moyen d'indicateurs statiques et dynamiques. Les premiers répondent à la question : dans les circonstances actuelles, l'Etat pourra-t-il faire face à ses engagements ? Et les seconds à la question : dans le cadre de scénarios alternatifs ou de risque, l'Etat pourra-t-il honorer ses engagements ?

Le cinquième axe concerne l'évaluation effectuée par le contrôleur, afin d'émettre un avis sur le comportement des institutions chargées de la gestion de la dette et de leurs collaborateurs ; sur les compétences, la formation et l'expérience nécessaires à ces collaborateurs et sur le code d'éthique auquel ils doivent se conformer.

Le sixième et dernier axe porte sur l'obligation des pouvoirs publics de faire rapport et de diffuser des informations aux citoyens, en temps voulu et d'une façon systématique, à propos de la situation de la dette, des engagements et des risques y afférents, et d'élaborer des rapports complets, réguliers et en temps voulu.

Les termes de référence proposés ne prennent pas en considération l'évaluation de l'impact socio-économique de la dette publique sur les pays endettés. Bien que, dans certains pays, ces questions ne fassent pas partie du domaine de compétence des ISC, la Commission pourrait les inscrire au programme de ses travaux à venir, à l'intention des pays dont le système juridique permet à l'ISC de conseiller le pouvoir exécutif en la matière. D'une façon préliminaire, un certain nombre de questions nous paraissent devoir se poser dans ce domaine : dans quelle mesure la dette a-t-elle contribué au développement économique des pays émergents ? Dans quelle mesure la charge du service de la dette a-t-elle entravé leur développement ? A quelles fins la dette a-t-elle été utilisée ? Quelle aurait été la situation en l'absence de ces ressources ? Notre projet n'aborde pas non plus l'effet de déplacement des investissements privés (*crowding out*) produit par l'émission de titres de l'Etat, pas plus que des questions diverses telles que : les ressources transférées des investisseurs privés vers l'Etat ont-elles un effet multiplicateur sur la reconstitution du capital ? A quelles fins ces ressources seraient-elles utilisées respectivement par l'Etat et par les investisseurs privés ? Lequel des deux, du public ou du privé, est plus performant en matière d'investissements ? Bien évidemment, les institutions supérieures de contrôle (ISC) sont en mesure d'apporter un concours précieux en la matière.

Il convient également de rappeler que le degré de développement d'un pays a une incidence sur la gestion et l'utilisation de la dette. Les éléments inhérents au degré de développement d'un pays sont abordés dans les chapitres relatifs à l'évaluation des risques, à la vulnérabilité et à la viabilité. Il est presque superflu de souligner que, moins un pays est développé, plus l'analyse de ces questions devra être approfondie et attentive. Le degré de développement d'un pays est susceptible d'avoir des incidences sur sa capacité à gérer sa dette d'une façon adaptée.

Etant donné le poids de la dette dans les finances publiques, il est nécessaire de s'orienter de plus en plus vers des audits de performance. Le présent document propose un point de départ pour mettre en place de tels contrôles ; les commentaires des membres de la Commission permettront d'améliorer progressivement ce projet.

2.- Cadre conceptuel

Selon la Commission de la dette publique de l'INTOSAI, une définition correcte de la dette doit être nécessairement précise, afin d'éviter des interrogations sur l'incorporation d'éléments spécifiques ; elle doit être claire pour permettre une bonne compréhension des rapports ; elle doit être également cohérente d'une année sur l'autre ; adaptée aux fins retenues et d'une portée suffisamment large, afin de permettre l'incorporation d'éléments spécifiques.

La notion de dette doit définir ses composantes principales, afin que sa gestion, les rapports redditionnels et les contrôles soient toujours fondés sur les mêmes bases et permettent des comparaisons dans le temps. En outre, la définition doit tenir compte des concepts généralement admis sur le plan international pour permettre le référencement (*benchmarking*).

Il est essentiel, lors d'un audit de performance sur la dette, que le cadre conceptuel à examiner comporte une définition de la dette suffisamment large, afin de permettre l'évaluation de la gestion, de la vulnérabilité, de la viabilité, de la compétence des acteurs et de l'acquittement de l'obligation redditionnelle. Le concept doit englober la dette totale du gouvernement central, de ses organismes et entreprises, du secteur financier étatique (banques de développement), des autorités locales et municipales, de l'autorité monétaire, ainsi que les passifs contingents et l'éventualité de l'existence de passifs cachés.

On entend par passifs contingents les engagements contractés par l'Etat en vue de la survenue d'éventualités ; en conséquence, ces engagements et leurs montants impliquent un certain degré d'incertitude, vu qu'ils sont liés à des événements pouvant survenir ultérieurement.

Les passifs cachés sont ceux qui ne sont pas enregistrés sur les comptes, financiers ou budgétaires, et qui à un moment donné deviennent exigibles au titre de la dette publique. Il s'agit d'engagements qui ne sont pas officiellement connus des autorités publiques et qui sont dévoilés à l'occasion d'un contrôle ou d'un litige. Ils concernent en règle générale des entreprises paraétatiques financières ou de production, des fonds en

dépôt ou, dans le cas de litiges, notamment des dédommagements liés à des expropriations.

Une définition large de la dette n'implique pas pour l'ISC l'obligation de contrôler toutes les pratiques de gestion de la dette publique dans le cadre d'un même travail d'audit de performance. Il est parfois préférable de privilégier des pratiques spécifiques donnant lieu à des anomalies. Chaque ISC, selon ses ressources humaines et matérielles et son cadre législatif et normatif, peut définir une stratégie particulière, afin d'aborder successivement, d'une façon progressive mais néanmoins systématique, les différents domaines liés à la gestion de la dette. Il est préférable que l'audit soit consacré à des questions très ponctuelles, tout en effectuant des analyses approfondies et de qualité ; il sera ainsi mieux à même de formuler des recommandations importantes et de promouvoir l'utilisation des meilleures pratiques en matière de gestion de la dette.

Il est proposé que le cadre conceptuel comporte tout au moins les éléments d'évaluation du risque fiscal proposés par la Banque mondiale et le Fonds monétaire international.

Cadre d'évaluation du risque fiscal

Source des engagements	Engagements directs	Engagements contingents
Responsabilités explicites de l'Etat, en vertu de la législation ou d'instruments contractuels.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dette souveraine ▪ Dépenses budgétaires ▪ Dépenses légalement engagées 	Garanties d'emprunts accordées par les Etats, les autorités sous-nationales ou des entités du secteur privé.
Responsabilités implicites de l'Etat, en raison d'une obligation morale vis-à-vis du public ou de pressions sociales.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Retraites* ▪ Sécurité sociale ▪ Financement de la santé ▪ Coût des travaux publics 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dettes non garanties des collectivités sous-nationales ▪ Faillites bancaires ▪ Passifs cachés d'entités privatisées ▪ Déficits de retraites non garanties, caisses de sécurité sociale ou de chômage ▪ Soldes négatifs à la banque centrale ou pour ses obligations en devises étrangères ▪ Catastrophes environnementales ou dépenses militaires

SOURCE: The World Bank and Oxford University Press (2002), "Government at Risk. Contingent Liabilities and Fiscal Risk", chapitre I, page 23.

* Ce serait le cas, si l'Etat n'est pas mandaté par la législation, afin de s'acquitter de ses responsabilités. S'il est mandaté par la législation, ces changes font partie des responsabilités explicites directes.

3.- Cadre juridique et normatif

La gestion de la dette publique doit être fondée sur un ensemble de lois et de normes administratives de portée générale régissant ses opérations et ses activités. Ces dispositions doivent définir de façon précise les compétences d'engagement, d'émission de nouveaux instruments, d'investissement ou d'utilisation des ressources issues de la dette publique, d'octroi de garanties et de cautions et, d'une façon générale, de mise en œuvre des transactions y afférentes.

Le cadre juridique et normatif doit assurer une articulation adaptée des mandats et des fonctions respectifs pour l'ensemble des entités chargées de la gestion de la dette publique. Il existe différentes solutions, afin de répartir les compétences de gestion en la matière. Cependant, quelle que soit l'approche retenue, le cadre institutionnel doit définir les compétences et les pouvoirs de chacune des entités impliquées, le type de coordination qu'elles doivent mettre en place et les échanges d'informations nécessaires, afin de prendre des décisions et de définir les plafonds de passif contingent.

Les constitutions politiques de la plupart des Etats définissent les grandes lignes relatives à l'approbation, l'engagement et la gestion de la dette publique souveraine. En règle générale, le droit constitutionnel et administratif national comporte des définitions de la responsabilité, ainsi que des mécanismes de coordination et de gestion des activités budgétaires et extrabudgétaires, des rapports avec des entités tierces, telles que la banque centrale, des établissements financiers et non financiers contrôlés par l'Etat... Les normes doivent comporter des dispositions relatives aux passifs cachés ou dépenses hors budget susceptibles de faire surface et de devenir exigibles au titre de la dette, sans que des crédits budgétaires correspondants aient été prévus.

En règle générale, la dette publique est soumise à l'approbation du pouvoir législatif. L'exécutif, pour sa part, contracte, gère et fait rapport sur la dette. Il faudra veiller à ce que les responsabilités soient définies précisément au sein de l'exécutif. L'absence de définition ou de précision à ce sujet peut porter atteinte à la communication et à la coordination au sein de l'exécutif, au processus décisionnel et à la reddition de comptes.

Tout pays devrait se doter d'un cadre juridique définissant tout au moins les éléments ci-dessous :

- Elaboration des politiques et des stratégies relatives à la dette.
- Définition expresse des objectifs et de l'utilisation de la dette.
- Pouvoir de contracter des emprunts au nom de l'Etat et d'ordonner le règlement de la dette contractée.
- Entité responsable de l'approbation de la dette.
- Entités autorisées à contracter des dettes.
- Définition de l'entité ou secteur autorisé à enregistrer et à gérer la dette publique, à effectuer et à autoriser toute transaction engageant le secteur public, ainsi qu'à garantir des emprunts. Les contrôleurs devront vérifier que ces responsabilités et fonctions sont clairement définies, indépendamment de l'existence d'un organisme ou d'un service spécifiquement chargé de la dette.
- Circonstances et conditions d'octroi d'une garantie ou d'une caution de l'Etat.
- Obligation de faire rapport sur l'état de la dette et, plus généralement, dispositions régissant l'accès à l'information.

4.- Termes de référence pour la gestion de la dette

La gestion de la dette est l'ensemble des opérations nécessaires, afin de se procurer des ressources financières dans les montants requis et pendant la durée nécessaire, et de s'acquitter du service de la dette au moindre coût possible. La gestion de la dette vise essentiellement à obtenir un financement stable au moindre coût, afin de mener à bien des activités de l'Etat. Elle comprend l'élaboration de plans d'emprunt à court, moyen et long terme, précisant quatre éléments : la structure de la dette (devises, créanciers, taux d'intérêt, échéances, instruments et entités contractantes) ; l'évaluation des risques ; la bonne gestion ; la comptabilisation, le contrôle et le suivi de l'ensemble du processus.

Le plan de dette implique l'établissement et la mise en œuvre d'une stratégie pour obtenir les montants souhaités, atteindre les buts recherchés en matière de risque et de coût, faire face aux obligations de remboursement et atteindre tout autre but de gestion de la dette souveraine fixé par l'Etat contractant. La stratégie retenue doit répondre aux besoins de financement de l'Etat et assurer l'acquittement de ses obligations de remboursement, à court, moyen et long terme, au moindre coût possible et d'une façon compatible avec un degré de risque prudent. De ce point de vue, un plan de gestion de la dette devrait comporter des activités visant les objectifs ci-dessous :

- Assurer les liquidités nécessaires à la trésorerie de l'Etat.
- Veiller à ce que la structure des échéances soit compatible avec les liquidités de trésorerie nécessaires à l'Etat.
- Etablir un équilibre entre les coûts, les taux d'intérêt et la durée de l'emprunt, tenant compte des risques liés aux moindres coûts.
- Etablir une coordination adaptée avec les marchés extérieurs.
- Etablir et entretenir un marché des capitaux performant sur le plan national.

- Tenir une comptabilité adaptée, fondée sur des méthodes rigoureuses, précises et permettant de s'acquitter des obligations redditionnelles.

Afin de mettre en œuvre un plan relatif à la dette publique, il faudra élaborer un programme opérationnel adapté aux objectifs et aux stratégies, comprenant des procédures de vente de titres, de rapports avec les créanciers et de contrôle, afin de faire rapport sur le niveau d'endettement et les risques y afférents. Le point de départ de la gestion de la dette publique consiste à veiller à ce que la charge de son service soit viable et allégée dans le temps.

4.1.- Structure de la dette

L'évaluation de la structure de la dette comprend différents éléments: devises et créanciers, taux d'intérêt, durée, instruments et organismes gouvernementaux contractants.

En règle générale, les indicateurs à examiner pour évaluer la structure de la dette et les éventuelles difficultés qu'elle peut engendrer sont les suivants :

- Ratio dette fixe / dette flottante. La dette fixe est celle qui est refinancée ou arrive à échéance sur une période de plus de 12 mois ; la dette flottante arrive à échéance avant un an. Il est également nécessaire d'examiner le ratio entre la dette placée à moins d'un an et celle placée à plus d'un an. Le premier ratio indique, dans le calendrier des échéances, le délai dont l'Etat dispose, afin de faire face à ses engagements. Plus les délais seront importants, plus le ratio est favorable, car on disposera de délais plus étendus afin de porter à terme les projets ou les investissements et de se procurer les ressources nécessaires au remboursement. Suivant cette logique, le second ratio sera plus favorable si la plus grande partie de la dette est fixe.
- Structure des échéances : délai moyen pondéré et durée. Aux fins de cette évaluation, il est nécessaire de comptabiliser tous les

instruments en circulation, tant internes qu'externes. La structure des échéances définit les caractéristiques de la dette pour ce qui est des échéances et du calendrier des remboursements.

- Diversification des instruments de la dette. Les autorités devront veiller à ce que, tant sur le marché intérieur qu'extérieur, il existe suffisamment de titres négociables avec une grande diversité d'échéances, afin d'assurer leur efficacité. Outre l'étalement des délais, la diversification des instruments ouvre un éventail plus large de devises et de conditions de paiement. La diversification contribue à réduire des risques, par exemple la réévaluation d'une monnaie, qui peut renchérir la dette de façon importante.
- Ratio dette intérieure / dette extérieure, ventilée par catégories (devise, créanciers). L'endettement intérieur est jugé moins risqué, dans la mesure où l'Etat est mieux armé pour gérer la dette intérieure.
- Ratio dette de marché (titres) / dette contractée (prêts bancaires...). Selon les conditions du marché, l'émission de titres ou les emprunts bancaires peuvent s'avérer plus avantageux. Dans la plupart des cas, il est plus prudent de s'adresser à des organismes internationaux.

Une bonne gestion de la dette doit comporter des objectifs permettant de mesurer les performances des procédures de gestion.

4.2.- Evaluation des risques

La stratégie de gestion de la dette est examinée et évaluée sur la base de différents indicateurs et de diverses méthodes d'évaluation des risques inhérents à sa structure.

L'évaluation des risques définit les situations et les événements susceptibles d'empêcher les autorités gestionnaires de la dette d'honorer leurs

engagements ; elle mesure le degré de probabilité de ces éventualités.

En matière de gestion de la dette publique, les risques les plus courants sont notamment :¹

- Risque de marché. Il s'agit du risque lié à l'évolution des prix de marché : taux d'intérêt, taux de change, prix des produits de base, devises..., ayant une incidence sur le coût du service de la dette.
- Risque de renouvellement. Il s'agit du risque que le renouvellement de la dette comporte des coûts inhabituellement élevés, ou, dans des cas extrêmes, qu'elle ne puisse pas être renouvelée. Lorsque l'Etat n'est pas en mesure de faire face à ses engagements, il est contraint de la renouveler ; vu les difficultés qu'il rencontre, il se voit obligé d'accepter les conditions qui lui sont imposées. La seule façon d'atténuer ce risque consiste à négocier des échéances viables.
- Risque de liquidité. Il existe deux sortes de risques dans ce domaine : la faiblesse de la demande qui pénalise les émetteurs cherchant à placer des titres ; pour le débiteur, des engagements imprévus ou des besoins de trésorerie qui l'obligent à céder ses actifs liquides, ou des difficultés à obtenir des liquidités au moyen d'emprunts à court terme, ou les deux. Afin de bien apprécier ce risque, il est nécessaire de disposer d'une comptabilisation rigoureuse et ventilée des actifs liquides de l'Etat.
- Risques liés aux recettes fiscales (impôts ou autres). La viabilité de la dette ne dépend pas seulement d'éléments directement

¹ Voir Fonds monétaire international et Banque mondiale, *Lignes directrices pour la gestion de la dette publique*, 21 mars 2001. Commission de la dette publique, INTOSAI. *La gestion de la dette publique et la vulnérabilité fiscale: tâches à mener par les ISC*, février 2003. Banque mondiale et Oxford University Press, *Government at Risk. Contingent liabilities and fiscal risk*. Fonds monétaire international, *Risk Management of sovereign assets and liabilities*

liés à la dette existante, tels que les taux d'intérêt ou les taux de change, mais également des recettes fiscales ; si celles-ci sont en-deçà des prévisions, le risque existe de ne pas pouvoir honorer les engagements de la dette. Pour y répondre, les Etats doivent veiller d'une façon permanente aux performances et à l'efficacité de leur système fiscal et de leurs mécanismes de recouvrement de l'impôt.

- Risque de crédit. Il est lié à l'impossibilité, de la part d'un émetteur ou d'une contrepartie, de vendre des actifs sur lesquels il comptait afin d'honorer des engagements, ou au rejet, par les marchés financiers, des titres émis par un Etat. Lorsque ces titres ne sont pas acceptés sur les marchés internationaux, c'est en général en raison de leur degré de risque élevé, ou au fait que les taux proposés ne sont pas suffisamment attractifs pour encourager les investisseurs à accepter ce risque.
- Risque d'impayés. Il s'agit de la perte liée à des créances impayées dues à l'Etat, ce qui peut mettre ce dernier dans l'impossibilité de remplir ses obligations vis-à-vis de ses créanciers. Ce risque découle de la prise de risques superflus ou forcés lors de l'octroi de crédits.
- Risque de catastrophes naturelles ou de faillites sociales nécessitant un redéploiement des ressources.
- Risque pays. Pour les pays émergents, ce risque est mesuré sur la base de l'indice Emerging Markets Bond Index Plus (EMBI+) mis au point par J.P. Morgan ; il mesure le degré de « danger » que comporte un pays pour les investissements étrangers. Il est directement lié aux surtaux d'intérêt exigés d'un pays pour un emprunt sur le marché international, ainsi que ceux qu'il se voit obligé d'offrir aux investisseurs lors de l'émission d'instruments de la dette.

▪ Risques opérationnels. Ils sont liés aux transactions de la dette effectuées par les services administratifs chargés de sa gestion, notamment :

- Absence d'une définition claire des compétences et des responsabilités de chaque unité administrative.
- Compétences insuffisantes du personnel, notamment pour la gestion d'instruments complexes, des technologies qui leur sont liées, ou en matière d'évaluation des risques.
- Risques liés aux procédures. Ils surviennent lorsque les procédures administratives de gestion de la dette n'ont pas été formalisées par écrit et que la charge de travail n'a pas été structurée d'une façon prévisible et adéquate.
- Risques de documentation. Ils existent lorsque les transactions de la dette n'ont pas été formalisées au moyen d'instruments fondés sur des modèles pertinents, légalement autorisés et mis en œuvre sans lacunes ; et que les opérations ne sont pas suivies des validations correspondantes. Le contrôleur devra vérifier que les services juridiques et administratifs disposent de modèles de protocoles d'accord et de validations.
- Risques de fraude. Dus à l'insuffisance des contrôles intérieurs et à un manque de transparence de la gestion.

Un audit de performance se doit d'examiner les procédures de gestion des risques mises en place par l'organisme ou par les personnes responsables de la gestion de la dette, afin d'évaluer les difficultés susceptibles de se poser. Les contrôleurs devraient s'assurer de l'efficacité des méthodes et des modèles utilisés, afin de définir et de suivre les risques de la dette.

4.3.- Pratiques prudentes de gestion de la dette

Tous les Etats sont confrontés à des options multiples lors du choix des objectifs de gestion de la dette, du degré de risque admissible, des méthodes de gestion des passifs contingents et des critères à appliquer pour l'utilisation des ressources provenant de l'endettement.

Les Etats ayant mis en place des cadres institutionnels encourageant la discipline budgétaire évaluent et prennent en considération les passifs implicites contingents et directs. Les mécanismes de budgétisation pluriannuelle et de déclaration des données de l'Allemagne, de l'Australie, du Canada et des Pays Bas² en sont un bon exemple.

Les contrôleurs devront vérifier l'existence de pratiques saines et solides de gestion de la dette.

- Les dispositions législatives et normatives doivent définir précisément qui est habilité à contracter des dettes, à émettre de nouveaux instruments, à investir ou à procéder à des transactions au nom de l'Etat ; les services chargés de la gestion de la dette publique devraient également disposer d'une structure opérationnelle solide, précisant les délégations de compétences et la définition des responsabilités, d'une façon claire et spécifique, pour les différents acteurs du secteur public.
- Comparaison des coûts et des risques. Le cadre retenu doit permettre aux gestionnaires de la dette de déterminer et d'évaluer le rapport coût / risque prévus dans le portefeuille d'instruments de la dette. Afin d'évaluer le risque, les gestionnaires devront effectuer régulièrement des tests de tension du portefeuille de la dette. Ceux-ci sont généralement fondés sur des modèles intégrant les perturbations susceptibles de frapper un Etat ou un pays (risques de refinancement, volatilité élevée des marchés financiers intérieurs ou extérieurs...). Les analyses coût / risque comportent également l'évaluation des taux d'intérêt et des échéances fixées par les contrats.
- En ce qui concerne les passifs contingents :

² Polackova, Hana, *Contingent Government Liabilities : A Hidden Risk for Fiscal Stability* (octobre 1998). Document de travail de la Banque Mondiale, Policy Research Working Paper No. 1989.

- Définir les éléments susceptibles de se matérialiser sous forme de dette et d'engagements contingents.
- Procéder à un suivi exhaustif des passifs et des engagements contingents encourus dans un délai donné et évaluer le risque qu'ils se transforment en dette émise ou en dépenses budgétaires.
- Chiffrer le montant de ces passifs et engagements, ainsi que les ressources budgétaires nécessaires afin d'y faire face.
- Evaluer le risque que comportent ces passifs et engagements pour la viabilité fiscale à court, moyen et long terme, tenant compte de leurs effets potentiels sur l'ensemble de l'économie nationale.
- Pour les politiques relatives à la dette publique, prendre des décisions visant à réduire au minimum les coûts financiers potentiels à venir, afin d'éviter des tensions et des revirements subits dans les budgets de l'Etat.
- Tenir dûment informé le pouvoir législatif et la société dans son ensemble, du montant et de l'évolution de la dette, ainsi que des mesures prises à ce sujet.
- Enfin, il est nécessaire de vérifier, sur le plan micro-administratif, que la gestion de la dette soit liée à un cadre macroéconomique précis, permettant aux autorités de s'assurer de sa viabilité par rapport aux indicateurs macroéconomiques, ainsi que de la viabilité du taux d'accroissement de la dette publique. Les contrôles porteront aussi sur la mise en place d'une stratégie comportant des mesures de gestion prudente de la dette, liée à des politiques macroéconomiques clairement définies.

4.4.- Etats comptables, contrôle et suivi

Les états comptables et les chiffres de la dette déclarés par l'exécutif devront remplir des critères fondamentaux de qualité, assortis de mécanismes permettant au Parlement et aux citoyens de vérifier l'exactitude et l'actualité des données. Les principes et les procédures y afférentes comprennent des normes relatives à la qualité des données.

L'INTOSAI, le Fonds monétaire international, la Banque interaméricaine de développement et la Banque mondiale, parmi d'autres organismes internationaux, ont encouragé l'élaboration de manuels et de normes assurant la qualité des données fournies. A ce propos, il est notamment nécessaire de mener à bien des contrôles croisés, afin de vérifier la cohérence des informations entre elles et de procéder à des recoupements entre des données provenant de sources différentes. En outre, les informations doivent être soumises à une évaluation indépendante, extérieure à l'exécutif, chargée de faire ponctuellement rapport au pouvoir législatif et au public sur la véracité des comptes présentés par le gouvernement.

Afin de satisfaire aux objectifs relatifs aux bonnes pratiques de gestion de la dette et d'être en mesure de mesurer et d'évaluer les risques susceptibles de se poser à l'Etat, il est nécessaire de se fonder sur un système d'information recueillant et générant en temps voulu des informations pertinentes et fiables.

Les méthodes comptables employées doivent répondre aux critères suivants :

- Un système comptable harmonisé doit être appliqué de façon cohérente à l'enregistrement des opérations budgétaires, de trésorerie et de dette publique.
- Il faudra employer une base de données intégrée, afin de fournir des informations cohérentes à propos de la trésorerie, du budget et de la dette publique directe et contingente, ainsi que de faciliter les échanges d'informations entre les différentes unités opérationnelles et à l'intérieur de chacune d'entre elles.
- L'unité chargée de l'élaboration des normes comptables doit établir un système comptable harmonisé et définir les critères

auxquels devront répondre les états comptables, tant dans leur forme que dans leur contenu.

- Il est nécessaire d'assurer la coordination entre les responsables des différents services, afin de gérer l'évolution des systèmes d'information d'une façon performante et harmonisée.

Les activités de contrôle interne ont pour but de fournir aux gestionnaires de la dette des informations fiables servant de base à la prise de décisions en matière notamment de contrats de financement, de budget et de flux de trésorerie.

Le suivi porte essentiellement sur la mise en place d'outils adaptés au suivi des évolutions, afin d'informer les décideurs des évolutions de l'environnement tant national qu'international.

Enfin, le contrôleur devra vérifier qu'en matière comptable, de contrôle et de suivi, il existe des manuels permettant d'assurer la cohérence et la précision des opérations d'enregistrement et de documentation de la dette publique, ainsi que de dévoiler les éventuelles contingences fiscales susceptibles de se matérialiser sous la forme d'engagements de l'Etat.

5.- Termes de référence pour l'évaluation de la vulnérabilité et de la viabilité de la dette

Deux grandes catégories d'indicateurs permettent d'apprécier l'état de santé de la dette publique. Les premiers mesurent la vulnérabilité, à savoir le risque que les circonstances actuelles portent atteinte au statut de la dette ; les seconds cherchent à déterminer si l'Etat peut se trouver confronté, à l'avenir, à des éventualités défavorables. Les premiers sont des indicateurs statiques, car ils sont fondés sur des données constatées ou prévisibles à des dates données ; les seconds sont dynamiques et font appel à la prospective.

5.1.- Indicateurs de vulnérabilité

L'analyse de la vulnérabilité nécessite des indicateurs de mesure et de prévention de situations susceptibles de porter atteinte à la capacité d'un Etat d'honorer ses engagements en matière de paiement de la dette. Il s'agit de répondre à un certain nombre de questions de base, notamment : dans les circonstances actuelles, le gouvernement sera-t-il en mesure de faire face à ses engagements ? Y a-t-il des éléments ou des situations susceptibles de porter atteinte à l'état actuel des choses ? Parmi les indicateurs statiques il convient de mentionner :

- Les indicateurs de la dette totale :

Les indicateurs relatifs à la dette intérieure et extérieure comprennent les types d'échéance, le calendrier de remboursement, la sensibilité aux taux d'intérêt et la composition de la dette en devises étrangères. Ces indicateurs mettent en rapport des éléments tels que la dette extérieure, les exportations, les recettes publiques totales et le PIB. Il s'agit

d'indicateurs utiles permettant de définir l'évolution de la dette et la capacité de remboursement ; ils fournissent des éléments d'information sur la dégradation des conditions économiques d'un pays et d'un gouvernement. Cependant, ils ne fournissent qu'un instantané de la situation à une date précise.

- Des indicateurs tels que les ratios dette / PIB, déficit / PIB, coût de la dette / PIB, recettes fiscales / PIB, recettes fiscales / dette, ou recettes totales / dette, sont importants afin d'évaluer la situation financière d'un pays.
- Il est également important de connaître la vitesse d'accroissement de la dette totale par rapport à la croissance économique dans son ensemble.
- Les indicateurs de solidité financière évaluent la qualité des actifs et les postes hors bilan, la rentabilité et la liquidité, la vitesse et la qualité de l'accroissement du crédit.
- Afin d'évaluer la solidité de la stratégie relative à la dette, d'autres indicateurs jouent également un rôle important, notamment le délai moyen d'arrivée à échéance des contrats ou des titres de la dette, et leur durée. Le premier indicateur mesure la maturité moyenne de la dette ; le deuxième évalue la valeur actuelle des flux de trésorerie nécessaires, afin de remplir les obligations à leurs échéances respectives.
- L'incidence des fluctuations des taux de change ou des taux d'intérêt sur la dette publique dépendra du degré d'exposition aux risques de change et de taux. Par conséquent, des indicateurs structurels tels que la part de la dette en devises étrangères ou les taux d'intérêt flottants ou indexés sont des outils pertinents en la matière.

- Les indicateurs de dette extérieure³ :
 - Ratio dette extérieure / PIB. Il s'agit d'un indicateur utile pour la capacité de paiement.
 - Le ratio service de la dette publique extérieure / recettes d'exportation est un outil pertinent pour ce qui est de la capacité de paiement, puisque les exportations représentent une source de devises importante pour la liquidité de l'ensemble du système.
 - Le ratio dette en devises étrangères / dette totale est souvent employé pour la dette extérieure, car il met en évidence les besoins en devises pour honorer le service de la dette, ainsi que pour payer les importations.
 - L'importance des réserves internationales par rapport à la dette extérieure à court terme est un indicateur de liquidité utile. Ce ratio mesure la capacité de l'économie à faire face à des paiements à un an. Il est fondé sur la règle de Guidotti.⁴ Un solde important de réserves internationales réduit la probabilité d'une fermeture du crédit sur les marchés des capitaux internationaux. Il contribue également à améliorer la notation du pays en matière de crédit et permet de contracter la dette extérieure à des coûts plus favorables.
 - Taux d'intérêt moyen pondéré de la dette.
 - Indicateurs de structure : composition de la dette extérieure selon sa nature (émission de titres d'emprunts et contrats) ; selon le type d'instruments et selon les échéances.

³ Voir FMI (2000), *Debt- and Reserve-Related Indicators of External Vulnerability*, préparé par le Département d'élaboration et d'examen des politiques.

⁴ Voir J. Onno de Beaufort Wijnholds et Arend Kapteyn (2001), *Reserve Adequacy in Emerging Market Economies*, Document de travail FMI wp/01/143.

- Indicateurs de la dette intérieure :
 - Ratio dette intérieure / PIB. Il s'agit d'un indicateur utile pour la capacité de paiement.
 - Indicateurs structurels : part de créanciers étrangers par rapport à la dette intérieure, dette indexée ou liée au taux de change, et dette placée à moins d'un an ou venant à échéance à moins d'un an.
 - Délai d'échéance moyen pondéré et durée.
 - Taux d'intérêt moyen pondéré de la dette. Il doit comprendre la dette correspondante à des titres émis et celle correspondante à des contrats de prêt.

D'après le Fonds monétaire international (FMI),⁵ les indicateurs de vulnérabilité comprennent le secteur public, le secteur financier, les ménages et les entreprises. Lorsque l'économie subit des tensions, les difficultés rencontrées par un secteur se propagent souvent aux autres. Ainsi, des doutes portant sur le déficit public peuvent générer des fluctuations spéculatives des taux de change, ou miner la confiance envers les banques détenant des titres de la dette publique, ce qui est susceptible de déclencher une crise du secteur bancaire.

Dans le cadre de ses travaux de surveillance, le FMI accorde une importance particulière notamment aux indicateurs suivants :

- Indicateurs de dette intérieure et extérieure, dont le type d'échéances, le calendrier des remboursements, la sensibilité aux taux d'intérêt et la composition de la dette en devises étrangères. Les ratios dette extérieure / exportations et dette extérieure / PIB servent à déterminer l'évolution de la dette et la capacité à faire face aux engagements. Dans un contexte de fort endettement du secteur public, le ratio dette / recettes fiscales revêt également de l'importance, afin d'évaluer la capacité de paiement d'un pays.

⁵ Voir J. Onno de Beaufort et Arend Kapteyn (2001), *Reserve Adequacy in Emerging Market Economies*, document de travail FMI wp/01/143.

- Les indicateurs liés à l'importance des réserves sont primordiaux pour déterminer la capacité d'un pays à éviter les crises de liquidité. Le ratio réserves / dette à court terme représente un paramètre crucial, afin d'évaluer la vulnérabilité des pays ayant accès aux marchés des capitaux.
- Les indicateurs de solidité financière servent à évaluer les forces et les faiblesses du secteur financier d'un pays. Ils comprennent le taux de capitalisation des institutions financières, la qualité des actifs et les postes hors bilan, la rentabilité et la liquidité, la vitesse et la qualité de la croissance du crédit. Ils sont utilisés notamment, afin d'évaluer la sensibilité du système financier aux risques de marché, ainsi qu'aux fluctuations des taux d'intérêt et des taux de change.

Les indicateurs relatifs au secteur privé (endettement des entreprises, calendrier d'échéances des entreprises...) sont particulièrement importants afin d'évaluer des effets possibles sur les variations des taux de change et des taux d'intérêt. Les indicateurs de rentabilité, d'effet de levier (taux d'endettement par rapport aux capitaux propres), les flux de trésorerie et la structure financière des entreprises sont également pertinents : ils peuvent mettre en évidence des difficultés des entreprises à faire face à leurs engagements financiers, ce qui est susceptible, à son tour, d'avoir des incidences sur l'économie dans son ensemble.

Les ISC pourraient encourager les gouvernements à constituer un ensemble d'indicateurs le plus complet et pertinent possible, afin de surveiller la vulnérabilité de leur dette et de conférer la priorité à la gestion du risque. Des stratégies et des pratiques saines réduisent la vulnérabilité fiscale, mais elles peuvent également contribuer à réduire le coût du service de la dette, ce qui améliore sa viabilité.

Ces indicateurs devraient tenir compte des passifs contingents à forte probabilité de matérialisation, tels que les retraites, les cautions et garanties, les litiges et contentieux, les renflouements financiers...

Les contrôleurs devraient également vérifier si les gestionnaires de la dette

publique ont mis en place des mécanismes permettant de définir le montant et le profil des échéances de remboursement de la dette extérieure privée. Même s'ils sont dénués de responsabilité en la matière, ces informations peuvent s'avérer très utiles, afin de déceler des pressions sur la demande de devises susceptible de peser sur les équilibres macroéconomiques.

5.2.- Indicateurs de viabilité

Il est très important d'examiner la solvabilité et la viabilité de la dette dans le temps, ainsi que de procéder à des simulations du comportement dynamique de la dette face à des scénarios de difficultés ou de tensions. Un audit de performance devra rechercher des solutions permettant de mesurer la viabilité fiscale des Etats, ce qui, exprimé simplement, correspondrait au fait de savoir si la valeur actuelle de ses recettes à venir est supérieure à celle de ses dépenses, y compris le service de sa dette. Partant de cette notion, il est possible de définir des éléments de référence simples servant à élaborer des indicateurs de suivi des finances publiques.

Les évaluations de viabilité ont pour but de déterminer si le gouvernement est en mesure de suivre la tendance actuelle en matière de dépenses et de recettes ou bien s'il sera nécessaire de procéder à des ajustements, tout au moins pour maintenir le ratio dette / PIB à un niveau constant. Les indicateurs devraient répondre à un certain nombre de questions, notamment : les politiques fiscales et budgétaires en cours peuvent-elles se poursuivre sans pour autant générer une dette publique à croissance explosive ? Pour éviter une telle explosion, le gouvernement devrait-il accroître les impôts ou diminuer les dépenses ?

Les indicateurs de durabilité ont pour point de départ un scénario correspondant aux conditions économiques en vigueur. Pour savoir si l'Etat sera en mesure de faire face à ses engagements, des analyses sont effectuées sur la base de variables macroéconomiques correspondantes à la situation économique en vigueur. Cependant, vu que ces variables risquent de subir des modifications sensibles, cet examen devra être assorti d'une évaluation de la durabilité des finances publiques face à ces évolutions. Il devient ainsi possible d'évaluer les capacités de l'Etat de remplir ses obligations, même en cas de scénario défavorable.

Les contraintes budgétaires du gouvernement représentent le point de

départ d'une évaluation de viabilité : la valeur actuelle de ses recettes futures doit être égale ou supérieure à celle de ses dépenses, y compris le service de la dette. D'après Blanchard⁶, *celeris paribus*, la politique fiscale et budgétaire est viable si la dette réelle ne s'accroît pas plus vite que les taux d'intérêt ; en d'autres termes, si la dette réelle par rapport au PIB ne s'accroît pas plus vite que la différence (positive) entre le taux d'intérêt et le taux de croissance économique.

Outre la dette et le déficit primaire en pourcentage du PIB, l'évaluation de viabilité, qui part des contraintes budgétaires intertemporelles de l'Etat, doit englober d'autres indicateurs macroéconomiques. En affectant à ces variables des valeurs spécifiques, on élabore un scénario de base pouvant comporter plusieurs indicateurs, dont le calcul de l'excédent primaire nécessaire pour maintenir la dette à un niveau constant.

Les intérêts exigibles s'ajoutant à la dette, pour que celle-ci se maintienne à un niveau constant, cet accroissement doit être compensé par un excédent primaire du même montant. L'indicateur indique le montant de l'excédent nécessaire, afin de couvrir les intérêts à payer et, ce faisant, de maintenir la dette à un niveau stable. La différence entre l'excédent estimé et celui attendu indique le montant de l'ajustement budgétaire et fiscal requis, afin d'assurer la viabilité. Cette évaluation est sous-tendue par des scénarios macroéconomiques, dont dépendent le montant des intérêts et celui de la dette par rapport au PIB. Il est donc important de disposer de prévisions du comportement de variables budgétaires telles que les dépenses et les recettes publiques.

Talvi et Végh⁷ proposent une variante de l'indicateur précédent, afin d'évaluer la viabilité fiscale. Ils visent la différence entre les paiements d'intérêts réels effectifs sur le montant de la dette initiale de l'Etat et l'excédent primaire permanent. De cette façon, si cette différence égale zéro, la politique fiscale sera viable ; en revanche, si elle est positive,

⁶ Voir Blanchard, Oliver J. (1990) *Suggestions for a new set of fiscal indicators*, OCDE, Document de travail N° 79.

⁷ Talvi, Ernesto et Carlos Végh (2000) *La viabilidad de la política fiscal: Un marco básico*, in Ernesto Talvi et Carlos Végh, éd., *¿Cómo armar el rompecabezas fiscal? Nuevos indicadores de sostenibilidad*, compilé par la Banque inter-américaine de développement, Washington, D.C.

l'évolution prévue des recettes et des dépenses publiques ne répondra pas à la contrainte budgétaire intertemporelle de l'Etat, car elle ne suffira pas à assurer le paiement des intérêts. Afin de faciliter l'analyse, on suppose que l'excédent primaire reste constant dans le temps. Bien que ces travaux nécessitent l'établissement de différents scénarios, afin de faciliter le chiffrage, les indicateurs ainsi élaborés fournissent un élément de référence permettant d'orienter dans un sens ou dans un autre la politique fiscale et budgétaire.

Dans une autre variante de ce type d'indicateurs liés à la contrainte budgétaire intertemporelle, Blanchard propose d'évaluer la différence entre le taux d'impôt qui assurerait la viabilité de la dette d'origine et le taux constaté. Si la différence est positive, il faudrait procéder à des ajustements en réduisant les dépenses ou en augmentant l'impôt. Plus la différence est importante, plus il faudra réajuster, afin d'éviter une crise ou une faillite de paiement de la dette. Il faut également tenir compte du taux d'imposition d'origine, car il est difficile d'augmenter l'impôt lorsque les taux en sont déjà élevés.

Les indicateurs de viabilité décrits doivent être accompagnés d'une analyse tenant compte de différents scénarios macroéconomiques. C'est en effet important, car si les évaluations fondées sur le scénario attendu ou tenant compte de variables à long terme peuvent déboucher sur des scénarios viables, des modifications des variables macroéconomiques, telles que le taux de croissance du PIB ou les taux d'intérêt, sont susceptibles de dégrader la situation et de provoquer une crise. En conséquence, l'évolution possible de la dette doit être analysée sous l'éclairage de plusieurs contextes.

En prenant en considération des scénarios de tension, il est possible de simuler une situation de récession et de vérifier le comportement de la dette pour une période donnée. L'on peut également prendre en compte des hypothèses d'explosion des taux d'intérêt, de modifications des taux de change ou des prix des matières premières à l'exportation, ou la matérialisation de passifs contingents, afin d'incorporer dans l'analyse les risques de marché ou de crédit.

Les calculs mentionnés sont couramment utilisés par les agences de notation, les banques d'investissement et différents organismes internationaux, afin d'évaluer l'état des finances publiques d'un pays. Le

Fonds monétaire international, en particulier, encourage l'utilisation de ces indicateurs pour examiner le comportement de l'autorité fiscale.

L'audit de viabilité des finances publiques est nécessaire, afin de déterminer si le gouvernement sera en mesure d'honorer ses engagements en matière de dette, selon certains modèles de dépenses et de recettes et dans certains scénarios d'évolution des grandes variables macroéconomiques. Elle permet également de déterminer l'importance de l'ajustement fiscal et budgétaire à effectuer pour retrouver la viabilité.

La gestion de la dette comprend les principaux engagements financiers contrôlés par le gouvernement central ; en conséquence, les gestionnaires de la dette et les autorités de la banque centrale doivent s'accorder sur des objectifs de la politique de gestion de la dette et des politiques économique, fiscale et monétaire, étant donné les liens d'interdépendance existants entre les différents outils dont ils se servent. La gestion de la dette doit s'inscrire dans un cadre macroéconomique défini précisément, afin d'assurer la viabilité du montant et du taux de croissance de la dette publique.

Dans ce contexte, il ne faut pas oublier les passifs contingents, qui ont été à l'origine de crises très graves dans plusieurs pays. Des événements qui rendent exigibles de façon presque immédiate des ressources financières non budgétisées sont susceptibles de modifier radicalement les scénarios de viabilité de la dette.

Toutes ces évaluations et analyses doivent être menées par les gestionnaires de la dette. Les ISC, pour leur part, doivent vérifier que ces travaux sont menés de façon rigoureuse et régulière et que leurs résultats confirment la viabilité de la dette.

Si une structure de dette adaptée réduit les risques de crise, elle ne doit pas moins être accompagnée d'une politique fiscale et monétaire adaptée. Si la politique macroéconomique dans son ensemble n'est pas satisfaisante, une bonne gestion de la dette ne suffira pas à prévenir une crise. En conséquence de ce qui précède, la politique relative à la dette publique devrait être mise en rapport avec un certain nombre d'enjeux, notamment :

- la politique économique dans son ensemble, étant donné l'incidence de la dette publique sur l'utilisation des ressources ;
- la politique monétaire, étant donné l'incidence de la dette publique sur l'offre monétaire ;
- la politique fiscale, vu le besoin d'équilibrer la répartition des charges financières entre les contribuables actuels et futurs et de s'assurer que le coût du service et de l'amortissement de la dette soit viable ;
- les politiques en matière de change et de balance des paiements, car, si la dette publique extérieure représente une part importante de la dette extérieure d'un pays, la répartition de la dette publique totale entre la monnaie nationale et les devises étrangères et entre les créanciers nationaux et internationaux peut avoir une incidence sur ces politiques ;
- un montant adapté de réserves en devises, afin d'éviter la volatilité du marché des changes.

Un grand nombre de crises de la dette survenues dans les années 1980 étaient liées à un surendettement destiné à pallier les insuffisances de la politique économique et fiscale des Etats.

6.- Comportement des acteurs

6.1.- Institutions

L'évaluation des institutions gestionnaires de la dette publique revêt une importance cruciale lors d'un audit de performance. Ces institutions doivent avoir un comportement exemplaire, vu l'importance de la gestion de ces ressources pour la santé économique et sociale d'un pays. Il faudra examiner l'histoire de l'institution à l'intérieur de l'administration : sa création, les tâches dont elle s'est chargée le long de son histoire, la façon dont elle a répondu aux aléas et aux risques afférents à la gestion de ressources ; les contrôles et les politiques mis en place ; les dispositions politiques et institutionnelles dont elle a fait l'objet à l'intérieur des structures gouvernementales du pays le long de son histoire et des différents régimes politiques en place.

Ces éléments permettront de déceler les forces et les faiblesses des institutions chargées d'effectuer les constats et de formuler des recommandations destinées à assurer une gestion correcte et efficace de la dette publique.

- Structure organisationnelle⁸

Bien évidemment, il n'existe pas de modèle universel de structure pour les institutions chargées de la gestion de la dette et d'autres fonctions apparentées. Cependant, en règle générale, toutes les fonctions requises doivent être assurées par des organes ou des entités, à savoir :

⁸ Voir Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), Le programme SIGADE. Gestion efficace de la dette, ainsi que Pal Borresen et Enrique Cosio Pascal, El papel y la organización de una oficina de deuda. Nations Unies, New York et Genève, 2002.

- L'organe exécutif. Il s'agit de l'autorité faîtière en matière d'endettement; il définit les politiques et la réglementation et met en place les décisions, les orientations et les normes à caractère général. Ses membres se trouvent au sommet de la hiérarchie gouvernementale : il s'agit du ministre des finances et/ou du gouverneur de la banque centrale.

- L'organe de contrôle et de coordination, chargé du suivi et de la surveillance. Il assure le suivi et la mise en œuvre des normes et des obligations légales ; il vérifie que les différents organes sont dotés d'effectifs et de moyens matériels et financiers adaptés et suffisants, conformément aux décisions de l'organe exécutif, afin d'assurer la réussite des stratégies définies.

- Les organes opérationnels. La fonction opérationnelle regroupe deux volets : la négociation et le service. L'organe chargé de la négociation examine les conditions liées aux prêts proposés au pays sur les différents marchés financiers et auprès de différentes sources de financement. Sur la base de la stratégie d'ensemble retenue, il a pour fonction de négocier afin d'obtenir les conditions les plus favorables. L'organe chargé du service effectue le suivi des différents prêts afin de débloquer des fonds en temps voulu, de provisionner les fonds nécessaires aux échéances à honorer et de vérifier l'exactitude des montants exigés par les créanciers. En conséquence, cet organe assurant le contrôle et le suivi doit travailler en collaboration étroite avec l'organe d'enregistrement.

- L'organe d'enregistrement. Il réunit des informations détaillées sur chacun des prêts, quoique pas nécessairement du point de vue comptable, mais plutôt statistique ; il est cependant possible et admissible que les activités

comptables et statistiques soient regroupées au sein d'un même organe.

- L'organe d'analyse. Cet organe reçoit des informations provenant de l'organe d'enregistrement ; il envoie les résultats de ses analyses aux organes exécutif, de service et de contrôle. Il convient de rappeler que la fonction d'analyse incombe à toutes les composantes du dispositif de gestion de la dette ; chacune d'entre elles est tenue d'examiner et d'analyser ses activités afin de les rationaliser et d'améliorer les performances.

Quelle que soit la structure à laquelle appartiennent ces organes et leur place dans l'organigramme, une communication et une coopération de qualité entre eux représentent un élément essentiel à leur bon fonctionnement.

- Les entités gestionnaires de la dette et les coûts administratifs

Les entités gestionnaires de la dette adoptent des structures variables dans les différents pays, selon leur degré de développement, les marchés où ils se procurent des fonds, voire même la nature de la dette contractée. En tout état de cause, les contrôleurs doivent avoir présent à l'esprit qu'une structure de gestion et d'administration de la dette bien organisée améliore la qualité des informations et leur échange ainsi que, par voie de conséquence, la qualité des décisions prises et leur adaptation aux besoins du pays.

L'audit devra vérifier un certain nombre d'éléments, notamment :

- que le mandat et la portée des activités de l'entité gestionnaire sont définis par les textes législatifs, normatifs et réglementaires et que ceux-ci sont examinés régulièrement pour les adapter aux évolutions ;
- l'existence d'un manuel comportant une description précise des responsabilités et des fonctions de chacune des structures impliquées ;

- l'existence d'un manuel de procédure, comportant une description détaillée des flux d'information ;
- les organigrammes pertinents ;
- la description des tâches de chacun des fonctionnaires ;
- le système comptable, qui doit permettre de définir les coûts réels liés aux fonctions de gestion de la dette.

▪ Coûts administratifs

Cette évaluation peut être effectuée au moyen d'un indicateur de coût, qui est le ratio entre les dépenses totales de gestion et d'administration de la dette et la dette totale ; le résultat indique la part de la dépense « ajoutée » (coûts générés par la dette) sur celle « structurelle » (la dette elle-même). Cet indicateur permet d'effectuer des référencements (*benchmarks*) afin de comparer les coûts à la moyenne mondiale.

Il est important de définir précisément quel est le coût administratif de la gestion de la dette, car les structures gestionnaires se chargent habituellement aussi d'autres tâches. Un dispositif adapté de comptabilité publique devrait définir et désigner les fonctions et les coûts liés à la gestion de la dette, afin de déterminer l'indicateur du coût administratif.

D'une façon générale, les coûts d'administration de la dette comprennent les éléments ci-dessous, qui doivent faire l'objet de contrôles, afin d'évaluer leur caractère raisonnable :

- coûts directs : effectifs, équipement, locaux et services ;
- commissions payées aux agents ou aux institutions de placement ou au titre de l'ouverture du crédit ;
- impôts et taxes payés dans les pays de placement ;
- commissions de cautionnement ou de garantie ;
- coûts liés à une stratégie de dette spécifique.

6.2.- Ressources humaines

Les politiques d'une institution en matière de ressources humaines ont pour but de répondre aussi bien que possible aux besoins de l'organisation, en vue de la mise en œuvre de la mission qui lui a été confiée. En conséquence, elle doit être en mesure de recruter des personnes très compétentes et de garder un niveau excellent de performances chez ses collaborateurs ; pour ce faire, elle doit être un employeur attractif, doté de politiques clairement définies en matière de ressources humaines et ayant la volonté d'atteindre un niveau de qualité et de compétence très élevé.

Les efforts réalisés par nombre d'Etats pour renforcer et planifier leurs activités ont accru l'intérêt porté aux programmes de développement, de formation et de bien-être du personnel qu'ils emploient. C'est ainsi que des régimes spécifiques ont été établis pour la fonction publique.

Les autorités gestionnaires de la dette étant en mesure de se soustraire aux contrôles internes, l'intégrité et les valeurs éthiques des fonctionnaires représentent des éléments essentiels, afin de disposer de mécanismes efficaces de contrôle interne.

La conduite des fonctionnaires doit respecter des normes éthiques précises et amplement diffusées, telles que celles formalisées par le Code international de conduite des agents de la fonction publique.⁹

Les compétences et la qualification des personnels revêtent également une grande importance. Les compétences, connaissances, aptitudes, scolarité, formation, expérience et responsabilités correspondant à chaque poste doivent être définis dans la description de chacun d'entre eux ; ils figureront aussi dans la liste des postes. L'audit doit notamment vérifier que chaque poste soit soumis à un cadre normatif adapté définissant les attributions et les responsabilités et que chaque agent de la fonction publique réponde parfaitement à la description du poste et aux conditions qui y sont attachées.

⁹ Code international de conduite des agents de la fonction publique, adopté par la 82e séance plénière (51e session) de l'Assemblée générale des Nations Unies, le 12 décembre 1996.

L'évaluation des performances des agents chargés de la gestion de la dette a fait des progrès, mais il s'agit d'un chantier encore en évolution. Quelles sont les limites de leur responsabilité, lorsqu'on sait que la vulnérabilité et la viabilité de la dette sont souvent liées à la gestion économique d'un pays dans son ensemble, ainsi qu'à l'environnement international ? Le coût et la durée de la dette proposés à un Etat sur les marchés financiers internationaux dépendent souvent de sa santé économique et politique au sens le plus large. Le contrôleur peut néanmoins procéder à une évaluation en fonction de la tendance constatée, en notant par exemple si, en matière de dette, les coûts, les délais, les monnaies, les taux d'intérêt et les instruments contractés connaissent ou non une évolution favorable.

7.- Rendre des comptes aux citoyens

Dans les pays membres de l'Organisation pour la coopération et le développement économique (OCDE), l'approche axée sur la « qualité du service » a connu un fort développement. Ce courant moderne œuvre en faveur de la réforme du secteur public pour améliorer la réactivité et la sensibilité des institutions publiques, en mettant l'accent sur la notion de performance. Il vise à répondre aux attentes des citoyens, qui souhaitent une amélioration continue de la performance des agents de la fonction publique, afin de bénéficier de biens et de services d'une qualité accrue en échange des impôts et taxes dont ils s'acquittent.

D'après la publication du Département de l'administration publique de l'OCDE intitulée « Administration as Service, the Public as Client » (L'administration en tant que service : le public en tant que client)¹⁰, une prestation de services sensible aux besoins du client comprend les composantes suivantes :

- **Transparence** : les clients devraient connaître les modalités de travail de l'administration, savoir quelles sont les personnes ou les services responsables dans les différents domaines et quels sont les instruments de recours si les résultats ne sont pas satisfaisants.
- **Participation du client** : les clients ne veulent pas être traités comme des récepteurs passifs de ce que l'administration veut bien leur donner.
- **Accès** : les clients doivent bénéficier d'un accès facile aux agents

¹⁰ *Administration as Service, The Public as Client*. OCDE, 1987. <http://www.oecd.org/dataoecd/59/36/1910557.pdf>

de l'administration et d'informations exprimées en un langage simple et clair.

Selon l'approche « qualité du service », le citoyen a le droit d'exiger qu'on lui rende des comptes en temps voulu et d'une façon adaptée sur la gestion de l'ensemble des ressources publiques.

Ainsi, les audits de performance de la dette publique doivent avoir recours aux indicateurs redditionnels pour vérifier la transparence, la fiabilité et l'actualité des rapports relatifs à la gestion de la dette publique. Ces considérations sont fondées sur les deux principes ci-dessous, tirés des « Lignes directrices pour la gestion de la dette publique »¹¹, élaborées par le personnel du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale, que nous faisons nôtres car ils résument d'une façon précise nos propres conclusions :

- Les opérations auront une efficacité accrue si les objectifs et les instruments des politiques sont communiqués au public et, par voie de conséquence, aux marchés financiers, et si les autorités sont en mesure de s'engager d'une façon crédible à atteindre ces objectifs.
- La transparence encourage la bonne gouvernance, en améliorant les activités redditionnelles des banques centrales, des ministères des finances et d'autres institutions publiques impliquées dans la gestion de la dette.

Les mesures destinées à répondre aux attentes du client citoyen visent à mettre en pratique ces deux principes ; l'audit de performance doit évaluer leur mise en œuvre, en prenant en considération notamment les éléments suivants :

- Une définition précise des fonctions, des missions et des objectifs des organismes financiers chargés de la gestion de la dette.

¹¹ *Lignes directrices pour la gestion de la dette publique*, Fonds monétaire international / Banque mondiale, 21 mars 2001. <http://www.imf.org/external/np/mae/pdebt/2000/eng/index.htm>

- Les objectifs de gestion de la dette doivent être définis clairement et rendus publics, avec des explications relatives aux évaluations coûts/risques adoptées.
- Les principaux éléments des opérations de gestion de la dette doivent être rendus publics.
- Des informations budgétaires portant sur les activités exécutées, en cours et à venir, y compris sur leur financement, doivent être communiquées au public, ainsi que des rapports sur la situation de l'ensemble des finances publiques.
- La situation financière du secteur public doit faire l'objet de rapports réguliers communiqués au public ; dans la mesure du possible, des informations sur les passifs contingents devraient faire partie des comptes publics.

Le Manuel du FMI sur la transparence des finances publiques propose quatre grands domaines d'information de la part du gouvernement: 1) budget annuel ; 2) exécution du budget et prévisions ; 3) passifs contingents, dépenses fiscales et activités quasi budgétaires, et 4) dette et actifs financiers.

Concernant la dette publique, ce document invite les autorités à communiquer au public, de façon régulière, des informations sur la structure de la dette et sur les actifs financiers, afin de pouvoir mesurer la capacité de l'Etat à financer ses activités et à remplir ses engagements en matière de dette, ainsi qu'estimer le montant de recettes requises à l'avenir pour faire face à l'ensemble de ses engagements.

8.- Bibliographie

Banque mondiale et Fonds monétaire international (2001), *Guidelines for Public Debt Management*, disponible sur : <http://www.worldbank.org/pdm/guidelines.htm>

Barro, Robert (1979) “On the Determination of the Public Debt”, *Journal of Political Economy*, Vol 87, pages 940-71.

Blanchard, Oliver J (1990), “Suggestions for a new set of fiscal indicators”, Document de travail de l’OCDE N° 79.

Commission de la dette publique, INTOSAI, « Lignes directrices pour la définition et la préparation de rapports relatifs à la dette publique ».

Commission de la dette publique, INTOSAI (mai 2000) « Lignes directrices pour la planification et la mise en œuvre d’audits des contrôles internes relatifs à la dette publique ».

Commission de la dette publique, INTOSAI (mai 2000) « Guide pour la présentation de rapports relatifs à la dette publique ».

Commission de la dette publique, INTOSAI (février 2003) « La gestion de la dette publique et la vulnérabilité fiscale : Rôle des ISC ».

Commission de la dette publique, INTOSAI (février 2003) « Contingences fiscales : conséquences pour la gestion de la dette publique ; Rôle des ISC ».

Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), Programme SIGADE, « Gestion efficace de la dette ».

Cuddington, John T. (1997), “*Analyzing the sustainability of fiscal deficits in developing countries*”, Banque mondiale, Policy Research Working Paper 1784.

Currie Elizabeth, Jean-Jean Dethier, et Eriko Togo (avril 2003) “*Institutional Arrangements for Public Debt Management*”, Banque mondiale, Policy Research Working Paper 3021.

FMI (1998) “Code of Good Practices in Fiscal Transparency” disponible sur <http://www.imf.org>

FMI (2000), “*Debt- and Reserve-Related Indicators of External Vulnerability*” préparé par le Département d’élaboration et d’examen des politiques.

FMI et Banque mondiale (2003), « Lignes directrices pour la gestion de la dette publique », élaboré par le personnel de ces institutions.

FMI (2001) J. Onno de Beaufort Wijnholds et Arend Kapteyn (2001), document de travail Wp/01/143.

Fonds monétaire international et Banque mondiale, (2001), « Lignes directrices pour la gestion de la dette publique ».

Hemming, Richard et Murray Petrie (2000), “A Framework for Assessing Fiscal Vulnerability”, FMI, document de travail WP/00/52.

Macías José Miguel (2003) “Metodología para la Planeación y Ejecución de Auditorías a la Deuda Pública”, intervention lors de la 13e Assemblée générale de l’OLACEFS.

Marcel Cassard et David Folkerts-Landau (1997), “Risk Management of Sovereign Assets and Liabilities, FMI WP/97/166.

Fonds monétaire international (2001) « Manuel de transparence fiscale », Département des finances publiques.

Pal Borresen et Enrique Cosio-Pascal (2002), « Le rôle et l’organisation d’un service chargé de la dette », Conférence des nations Unies sur le commerce et le développement, Programme SIGADE.

Polackova Brixí, Hana et Allen Schick eds. (2002), “Government at Risk: Contingent Liabilities and Fiscal Risk”, Banque mondiale.

Talvi, Ernesto et Carlos Végh (2000) “La viabilidad de la política fiscal: Un marco básico”, in Ernesto Talvi et Carlos Végh, eds., “¿Cómo armar el rompecabezas fiscal? Nuevos indicadores de sostenibilidad”, compilé par la Banque inter-américaine de développement, Washington, D.C..

Wheeler, Graeme (2004), Sound Practice in Government Debt Management, Banque mondiale.

