

INTOSAI



*Lignes directrices
pour la mise en
oeuvre de contrôles
de la dette publique.
L'utilisation de
sondages de
corroboration dans le
contrôles*

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

Introduction.....	5
PARTIE 1	
Eléments de gestion de la dette publique.....	7
PARTIE 2	
Mise en œuvre des Normes d’application du contrôle des finances publiques de l’INTOSAI lors de contrôles de la dette publique.....	13
PARTIE 3	
Application des sondages de corroboration à des contrôles de la dette publique.....	47
PARTIE 4	
Sondages de corroboration appliqués aux produits dérivés.....	53
TABLEAUX	
Tableau 1a : Caractéristiques des activités de gestion de la dette publique – Mécanismes institutionnels.....	16
Tableau 1b : Caractéristiques des activités de gestion de la dette publique – Caractéristiques des marchés primaires et secondaires.....	17

Tableau 1c : Caractéristiques des activités de gestion de la dette publique – Mécanismes de gestion de portefeuille et portefeuilles de référence.....	18
Tableau 2 : Risques des systèmes d’information.....	29
Tableau 3 : Sondages de corroboration utilisés pour les contrôles de la dette publique.....	47
Table 4 : Etapes d’application des procédures analytiques.....	50
Table 5 : Sondages de corroboration appliqués aux produits dérivés.....	54

Introduction

Selon le mandat défini par le Comité directeur de l'INTOSAI, la Commission de la dette publique (CDP) s'est vu confier la tâche de publier des lignes directrices et d'autres informations à l'intention des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques (ISC) dans le but d'encourager la saine gestion et la communication appropriée d'informations relatives à la dette publique. Pendant les premières années, la CDP s'est acquittée de cette responsabilité notamment en publiant des lignes directrices sur la définition, la publication d'informations et la présentation de rapports sur la dette publique, les audits des contrôles internes d'opérations liées à la dette publique, et des documents relatifs aux engagements financiers, aux risques fiscaux et aux passifs éventuels.¹

En 2002, la CDP a établi un partenariat avec l'Initiative de Développement de l'INTOSAI (IDI), afin de renforcer les capacités en matière de contrôles de la dette publique dans les organisations membres de l'INTOSAI et de fournir des formateurs destinés à créer ces capacités. Les présentes lignes directrices ont pour but d'améliorer ces capacités en définissant un cadre général permettant d'aborder les contrôles de la dette publique, ainsi que des éléments spécifiques concernant la mise en œuvre de sondages de corroboration.²

Les présentes lignes directrices sont fondées sur des documents examinés lors de réunions de la CDP, élaborés par le *National Audit Office* britannique et le *Government Accountability Office* des Etats-Unis. Elles intègrent des commentaires des membres de la CDP, d'experts et d'auditeurs de la dette publique ; elles font également appel aux Normes

¹ Les lignes directrices et les études de la CDP sont disponibles sur le site : <http://www.intosaipdc.org.mx/>.

² Les procédures de contrôle pour les vérifications des contrôles internes sont examinées dans le document de la CDP *Lignes directrices sur la planification et l'exécution d'une vérification des contrôles internes de la dette publique* (2000).

de contrôle de l'INTOSAI, aux Directives de la Banque mondiale pour la gestion de la dette publique, et à d'autres lignes directrices publiées par la CDP.³

Le présent document a été conçu de façon à être utile et accessible à un vaste public. Les informations sont présentées d'une façon générale, afin de définir des concepts et des questions à prendre en compte lors des contrôles de la dette publique, ce qui devrait permettre la mise en place de procédures adaptées et efficaces de contrôle par les ISC, tenant compte de l'environnement national. Afin de prendre dûment en considération les exigences qui s'imposent aux vérificateurs, ce document est articulé autour des Normes d'application du contrôle des finances publiques de l'INTOSAI. Chacune des normes d'application est examinée à tour de rôle, établissant ainsi un cadre structuré pour les procédures de contrôle. Dans ce cadre, l'attention est portée sur les questions spécifiques à la dette publique, ce qui empêche la dispersion et évite de reprendre des considérations également applicables à tout contrôle financier.

Pour ce qui est de la portée et du contenu du document, il est axé sur trois éléments de départ : ces lignes directrices traitent des contrôles de la dette publique directe institutionnelle ou « de gros » (pas le marché de détail) ; elles portent sur des contrôles financiers destinés à émettre une opinion sur un ensemble d'états financiers (il ne s'agit pas de lignes directrices pour des audits de performance) ; elles ne comprennent pas des procédures d'échantillonnage statistique. Les questions du marché de détail, des audits de performance de la dette et des procédures statistiques sont importantes en elles-mêmes et pourraient faire l'objet de lignes directrices spécifiques à l'avenir. S'il y a obligatoirement des éléments communs aux différents aspects des contrôles de la dette publique, il existe des considérations et des questions spécifiques liées aux audits de performance et à la dette de détail qui ne sont pas abordées dans le présent document.

Après la présentation des normes d'application du contrôle de l'INTOSAI, ce guide examine des sondages de corroboration spécifiques, présente des procédures analytiques et des sondages de corroboration pour les produits dérivés.

³ Fonds monétaire international, Banque mondiale *Directives pour la gestion de la dette publique* (2003) ; disponible sur le site : <http://www.imf.org/external/np/mfd/pdebt/2003/eng/index.htm>.

1. Éléments de gestion de la dette publique

Le présent chapitre contient des éléments d'introduction à la gestion de la dette publique, afin de faciliter la lecture des chapitres suivants, consacrés plus spécifiquement aux contrôles.⁴ Ces éléments sont articulés autour d'un certain nombre de questions centrales :

- Qu'est-ce que la gestion de la dette publique ?
- Comment est organisée la gestion de la dette publique ?
- Quels sont les instruments de la dette publique ?
- Quels sont les mécanismes redditionnels ?

1.1 Qu'est-ce que la gestion de la dette publique ?

La gestion de la dette publique consiste à établir et à mettre en œuvre une stratégie de gestion de la dette destinée à mobiliser le montant de financement voulu en réalisant des objectifs de coût et de risque. Elle devrait englober les principales obligations financières gérées par l'administration centrale, régionale ou locale. La gestion de la dette publique est importante pour plusieurs raisons :

- afin de s'assurer que le montant et le taux de croissance de la dette publique soient viables dans un large éventail de circonstances ;
- afin de diminuer le coût de l'endettement public sur le long terme, réduisant ainsi le poids de financement des déficits et contribuant à la viabilité fiscale et de la dette ;
- afin d'éviter des crises économiques découlant d'une dette mal structurée ;

⁴ Les paragraphes suivants comprennent des informations tirées des Directives pour la gestion de la dette publique du FMI / Banque mondiale. Un examen beaucoup plus approfondi des questions liées à la gestion de la dette publique, ainsi que des exemples nationaux, peuvent être trouvés dans les Directives mêmes.

- le portefeuille de la dette publique est souvent le portefeuille financier le plus important du pays, ce qui peut avoir un impact considérable sur la stabilité financière ; une bonne gestion revêt en conséquence un caractère essentiel.

1.2 Comment est organisée la gestion de la dette publique ?

Les Etats peuvent mettre en place une variété de mesures, afin d'assurer une gestion plus efficace de la dette publique. Ils peuvent notamment établir un cadre juridique définissant les principaux critères à appliquer lors des activités de gestion de la dette, notamment quelles sont les instances compétentes autorisées à emprunter et quels sont les types d'instruments admissibles. Le cadre juridique s'applique au moyen de mécanismes institutionnels, qui doivent être clairs et transparents. Ainsi, la répartition des responsabilités entre le Ministère des finances, la Banque centrale, ou un organisme distinct de gestion de la dette, aux fins du conseil stratégique en gestion et pour la mise en place d'émissions primaires d'emprunts, d'opérations sur les marchés secondaires, des dépositaires et des dispositifs de compensation et de règlement des transactions en titres publics devrait être rendue publique, ainsi que les objectifs de gestion de la dette publique et les agrégats adoptés en matière de coût et de risque.

Les Directives pour la gestion de la dette publique élaborées par le FMI et la Banque mondiale définissent un certain nombre d'autres caractéristiques souhaitables en vue d'une bonne gestion de la dette publique.

- **Coordination avec les politiques budgétaires et monétaires :** les gestionnaires de la dette publique, les conseils en politique budgétaire et les gouverneurs de banque centrale devraient s'accorder sur leurs objectifs respectifs, compte tenu de l'interdépendance existante entre leurs instruments politiques. Si le niveau de développement financier le permet, les objectifs et les responsabilités de gestion de la dette et ceux de la politique monétaire devraient être gérés de façon distincte.
- **Accès du public aux informations :** le public devrait avoir accès aux informations relatives aux procédures d'élaboration et

de communication des politiques de gestion de la dette publique, ainsi qu'à des informations sur l'encours et la composition de la dette publique et des actifs financiers, notamment leur ventilation par monnaie et la structure des échéances et des taux d'intérêt.

- **Stratégie de gestion de la dette publique** : une stratégie de gestion de la dette publique devrait être mise en place ; elle devrait définir ses objectifs et tenir compte des risques qui lui sont inhérents. Elle devrait être complétée par des politiques efficaces de gestion de trésorerie, afin de permettre aux autorités de remplir leurs obligations financières à l'échéance avec une grande régularité.
- **Cadre de gestion des risques** : afin d'évaluer les risques, les gestionnaires de la dette publique devraient procéder régulièrement à des tests de tension du portefeuille de la dette sur la base des perturbations économiques et financières auxquelles les finances publiques et, plus généralement le pays, pourraient se voir exposés. Il conviendrait de mettre en place un cadre permettant aux gestionnaires de la dette publique de définir et de gérer les arbitrages entre les coûts et les risques prévus du portefeuille de la dette publique. Dans leurs décisions d'emprunt, les gestionnaires de la dette devraient tenir compte des incidences des passifs éventuels sur les finances publiques, notamment sur leur liquidité globale.
- **Développement et bon fonctionnement d'un marché de titres publics performant** : afin de limiter les coûts et les risques à moyen et à long terme, les gestionnaires de la dette devraient s'assurer que leurs politiques et opérations soient compatibles avec la mise en place d'un marché de titres publics performants. L'administration devrait ainsi s'efforcer de constituer une large base d'investisseurs pour ses titres intérieurs et extérieurs, tenant dûment compte du coût et des risques ; tous les investisseurs doivent être traités de façon équitable. Les opérations de gestion de la dette publique sur le marché primaire doivent être

transparentes et prévisibles ; les gouvernements et les banques centrales devraient promouvoir la constitution de marchés secondaires flexibles, capables de bien fonctionner dans des situations très variables.

1.3 Quels sont les instruments de la dette publique ?

Dans son sens le plus large, la dette publique est composée de tous les passifs du secteur public, y compris les passifs éventuels et à terme⁵. Aux effets du présent document, la dette publique comprend en règle générale des instruments tels que :

- **Titres à long et à moyen terme** : il s'agit d'instruments qui assurent au détenteur un revenu régulier (le "coupon") et dont le principal est remboursé au moment de l'amortissement. Ils peuvent être émis sous des formes variées, dont les plus courantes sont : (i) classiques, donnant droit à un taux nominal fixe, et (iii) indexés, dont le revenu est lié à un indice officiel. En général, les titres représentent une part importante du portefeuille de la dette ; ils sont émis à des échéances et à des taux variés, afin de faciliter la bonne gestion de la dette publique selon la stratégie et les objectifs fixés en la matière. Les échéances varient considérablement, le minimum étant en général d'un an ; des échéances dépassant 15 ans sont considérées comme du long terme.
- **Instruments à court terme** : outre ceux qui précèdent, les Etats émettent aussi des instruments à court terme (moins d'un an). Emis en général au-dessous du pair et remboursés au pair, ces instruments (par exemple, les bons du Trésor britanniques et américains) servent surtout à gérer la trésorerie à court terme.

⁵ Voir le document de la CDP « Lignes directrices sur la définition et la communication de la dette publique » (1995), pour plus d'informations sur la définition de la dette publique.

- **Produits dérivés** : les gestionnaires de la dette publique emploient souvent des instruments financiers appelés « dérivés » pour modifier les caractéristiques du portefeuille de la dette. Les plus courants sont les swaps de taux d'intérêt et de devises, les instruments à terme et les « caps » (garantie du plafond des taux d'intérêt).
- **Prêts et dépôts**: les Etats peuvent emprunter sous la forme de prêts ou de dépôts provenant de sources diverses, que ce soit pour la gestion de trésorerie ou pour la gestion de la dette publique à plus long terme. L'emprunt peut être intérieur, par exemple auprès de la Banque centrale, ou extérieur, auprès d'organisations supranationales telles que le Fonds monétaire international.

L'auditeur peut néanmoins trouver que ces lignes directrices sont applicables, avec des adaptations mineures, à d'autres sortes de passifs publics, notamment, les garanties de l'Etat et les assurances.

Ce document est axé sur les contrôles de l'organisme de gestion de la dette publique. Si tel n'est pas le cas, par exemple, si la dette publique est gérée par plusieurs entités distinctes, l'auditeur devra s'assurer que chacune d'entre elles est contrôlée d'une façon appropriée et que leurs rapports sont dûment pris en considération. Ainsi, les comptes publics doivent comprendre l'ensemble des passifs de toutes ces entités publiques ; des procédures de consolidation appropriées doivent leur être appliquées.

1.4 Quels sont les mécanismes redditionnels ?

Les mécanismes redditionnels varient selon les pays, en fonction du cadre législatif et des circonstances locales. Dans le contexte du présent document, il convient de tenir compte de deux éléments redditionnels importants :

- **Publication d'états financiers** : les Etats peuvent publier des états financiers relatifs à leurs activités de gestion de la dette publique. Ces activités peuvent être présentées soit au moyen de comptes conçus spécifiquement, afin d'informer sur la gestion de la dette publique, soit d'une façon plus morcelée, à travers des publications diverses.

-
- Vérification externe des activités de gestion de la dette publique : les Directives du FMI / Banque mondiale soulignent le rôle important des vérificateurs externes et déclarent que les activités de gestion de la dette publique devraient faire l'objet d'une vérification externe chaque année.

Dans ce contexte, les chapitres suivants ont pour but d'aider les vérificateurs des ISC lors de contrôles de comptes liés aux activités de gestion de la dette publique.

2. Mise en œuvre des Normes d'application du contrôle des finances publiques de l'INTOSAI à des contrôles de la dette publique

Afin de permettre aux ISC de tenir dûment compte des critères à remplir lors des audits, le présent chapitre présente les normes d'application du contrôle de l'INTOSAI dans le contexte d'un audit de la dette publique.

2.1 Planification d'un contrôle de la dette publique

Norme d'application de l'INTOSAI

L'auditeur doit programmer le contrôle de façon à obtenir une vérification de qualité effectuée de manière économique, rentable, efficace et dans les délais fixés.

- Identifier les principaux éléments du contexte dans lequel opère l'entité contrôlée
- Arriver à bien situer les responsabilités aux différents niveaux de l'organigramme
- Prendre en considération la forme, le contenu et les utilisateurs des opinions, des conclusions ou des rapports d'audit
- Définir les objectifs de l'audit et les informations probantes nécessaires afin de les réaliser
- Identifier les principaux systèmes et contrôles de gestion et effectuer une évaluation préliminaire afin de définir leurs forces et leurs faiblesses
- Déterminer l'importance relative des éléments qui vont être examinés
- Examiner l'audit interne de l'entité contrôlée ainsi que son programme de travail
- Évaluer le degré de fiabilité que l'on peut accorder à d'autres auditeurs, par exemple à la fonction de contrôle interne

- Déterminer les méthodes d'audit les plus efficaces
- Prévoir un examen déterminant si des mesures ont été prises à la suite de constatations et de recommandations d'audits précédents
- Prévoir la documentation relative au plan d'audit et aux travaux pratiques nécessaires.

Les auditeurs planifient leurs travaux de façon à les conduire d'une manière efficace et d'élaborer par écrit un plan général de contrôle définissant la nature, le calendrier et l'étendue des procédures prévues, nécessaires à la mise en œuvre du plan général. Ils réexaminent les travaux ainsi programmés et, si nécessaire, les modifient pendant le déroulement de l'audit.

Le présent chapitre contient des orientations complémentaires, destinées aux auditeurs des ISC, relatives aux questions à prendre en considération pour la mise en œuvre des normes d'application de l'INTOSAI lors de la planification d'un contrôle d'activités de gestion de la dette publique.

2.1.1 Identifier des éléments importants du contexte

Les auditeurs devraient identifier des éléments importants du contexte dans lequel opère l'entité contrôlée (Ministère des finances, organisme de gestion de la dette ou autre entité publique responsable de cette gestion), dans une mesure leur permettant de bien connaître les événements, transactions et procédures susceptibles d'avoir une incidence sur les modalités d'exécution et de communication des activités de gestion de la dette publique.

Cette connaissance du contexte permet notamment aux auditeurs de mieux évaluer les risques d'erreur, lors de la définition de la nature, du calendrier et de l'étendue des procédures d'audit, à évaluer les preuves et à examiner la cohérence et la fiabilité des comptes dans leur ensemble lors de la conclusion du contrôle.

En matière d'activités de gestion de la dette publique, il peut s'agir notamment de se familiariser avec les mécanismes nationaux de gestion de la dette, les données économiques susceptibles d'avoir des incidences sur les procédures de gestion de la dette, les différents marchés et instruments financiers employés pour l'emprunt.

2.1.1.1 Connaître les mécanismes de gestion de la dette publique

Les auditeurs devraient bien connaître les mécanismes de gestion de la dette publique, afin de mettre en place les méthodes d'audit les mieux adaptées. Ils devraient réviser ensuite ces connaissances, afin d'y intégrer les effets d'évolutions importantes dans le contrôle en cours et dans les contrôles ultérieurs.

Pour acquérir ces connaissances, ils peuvent examiner dans quelle mesure les mécanismes de gestion de la dette se conforment aux Directives pour la gestion de la dette publique élaborées par le FMI et la Banque mondiale. Cette comparaison avec les critères des Directives peut permettre aux auditeurs de percevoir d'une façon plus structurée :

- les objectifs et les mécanismes de coordination de la gestion de la dette publique ;
- la transparence et les mécanismes additionnels des activités de gestion de la dette publique ;
- le cadre institutionnel de gestion de la dette publique ;
- la stratégie de gestion de la dette publique ;
- le cadre de gestion des risques pour les activités de gestion de la dette publique ;
- le rôle des gestionnaires de la dette en matière de promotion de marchés performants de titres de la dette publique.

Les tableaux ci-dessous comportent des listes d'éléments tirés des Directives pour la gestion de la dette publique du FMI et de la Banque mondiale, susceptibles d'être utiles aux vérificateurs pour mieux connaître les mécanismes de gestion de la dette publique. Elles ont été mises au point grâce à un questionnaire envoyé aux gestionnaires de la dette de nombreux pays, destiné à définir les principales caractéristiques des opérations de gestion de la dette publique. Les tableaux ne représentent pas une liste exhaustive d'éléments à retrouver dans tout mécanisme de gestion de la dette. Ils n'ont qu'un caractère illustratif et n'ont pas pour but de mentionner toutes les caractéristiques présentes dans les pays membres de l'INTOSAI.⁶

⁶ *Directives pour la gestion de la dette publique : document joint*, (FMI / Banque mondiale, 2002).

Tableau 1a : Caractéristiques des activités de gestion de la dette publique – Mécanismes institutionnels.

<u>Mécanismes institutionnels courants</u>	Cet élément est-il présent dans les activités de gestion de la dette publique contrôlées par l'ISC? (Oui ou Non)
Une autorisation annuelle d'emprunt	
Un plafond maximal de la dette publique	
Gestion conjointe des activités de gestion de la dette publique en monnaie nationale et en devises étrangères	
Organisme distinct de gestion de la dette publique	
Salle des marchés (<i>front office</i>) et services post-marché (<i>back office</i>) distincts	
Service distinct de gestion des risques (<i>middle office</i>)	
Directives officielles relatives à la gestion du risque de marché et du risque de crédit	
Rapports annuels de gestion de la dette publique	
Examens réguliers par des pairs des activités de gestion de la dette publique	
Audits annuels des transactions de la dette publique	
Code de conduite et lignes directrices sur les conflits d'intérêts pour le personnel de gestion de la dette publique	
Procédures de secours pour la sauvegarde et la reprise des opérations	
Source : <i>Directives pour la gestion de la dette publique : document joint, (FMI / Banque mondiale, 2002).</i>	

Tableau 1b : Caractéristiques des activités de gestion de la dette publique – Caractéristiques des marchés primaires et secondaires.

<u>Caractéristiques des marchés primaires de titres de la dette publique</u>	Cet élément est-il présent dans les activités de gestion de la dette publique contrôlées par l'ISC? (Oui ou Non)
Adjudication de titres de la dette publique intérieure	
Syndicats d'émission à prix fixe pour la dette publique intérieure	
Emissions de référence pour le marché intérieur	
Annonce préalable du calendrier d'adjudications	
La Banque centrale opère sur le marché primaire	
Système d'agents du marché primaire	
Accès universel aux adjudications	
Restrictions à la participation étrangère	
Clause d'action collective, émissions intérieures	
Clause d'action collective, émissions extérieures	
<u>Caractéristiques des marchés secondaires de titres de la dette publique</u>	
Marché hors cote	
Mécanisme de marché de type boursier	
Systèmes sûrs de compensation et de liquidation	
Restrictions à la participation étrangère	
Source : <i>Directives pour la gestion de la dette publique : document joint, (FMI / Banque mondiale, 2002).</i>	

Table 1c: Caractéristiques des activités de gestion de la dette publique – Mécanismes de gestion de portefeuille et portefeuilles de référence

<u>Mécanismes de gestion de portefeuille</u>	Cet élément est-il présent dans les activités de gestion de la dette publique contrôlées par l'ISC? (Oui ou Non)
Tests de tension de la vulnérabilité aux risques de marché	
Transactions destinées à bénéficier de fluctuations prévues des taux de change ou d'intérêt	
Soldes de trésorerie gérés de façon distincte de la dette publique	
Emprunts en devises étrangères intégrés à la gestion des réserves de devises	
Systèmes spécialisés d'information de gestion mis en place pour la gestion des risques	
<u>Caractéristiques des portefeuilles de référence</u>	
Durée	
Durée jusqu'à échéance	
Ratio taux fixes / taux variables	
Composition monétaire	
Publication des références	
Utilisation de produits dérivés	
Source: <i>Directives pour la gestion de la dette publique : document joint</i> (FMI / Banque mondiale, 2002).	

2.1.1.2 Eléments économiques généraux

L'auditeur acquiert une connaissance suffisante des éléments économiques généraux susceptibles d'avoir une incidence sur les activités de gestion de la dette publique, afin de mettre au point les méthodes d'audit les mieux adaptées. Ces éléments économiques peuvent avoir des effets sur la nature et l'étendue des activités de gestion de la dette publique. Ainsi, lorsqu'on s'attend à une hausse probable des taux d'intérêt, un débiteur peut essayer de fixer le montant réel de ses taux sur ses emprunts à taux variables en utilisant des swaps de taux d'intérêt, des accords à taux futurs ou les options à taux d'intérêt plafond. Dans ce domaine, il convient de tenir compte notamment des éléments suivants :

- le niveau général de l'activité économique nationale ;
- la situation économique des pays détenteurs de titres de la dette extérieure ou des pays créditeurs de prêts ;
- le montant des taux d'intérêt et la disponibilité de financement (i) peuvent avoir des incidences sur l'évaluation du passif ; (ii) la liquidité du marché peut avoir des incidences sur la nature et les coûts des titres disponibles de la dette publique ;
- les taux d'inflation et de change et leurs contrôles (i) peuvent avoir des effets sur la valeur de postes importants du bilan ; (ii) ils peuvent peser sur le choix des instruments de la dette publique (par exemple instruments à taux fixe ou indexé, en monnaie nationale ou étrangère) ; (iii) ils peuvent avoir un effet important sur le compte de pertes et profits ; (iv) toute réévaluation ou dévaluation d'actifs ou de passifs libellés en monnaie étrangère peut avoir des incidences sur leur valeur dans la période ultérieure au bilan ;
- les caractéristiques des marchés pertinentes pour les instruments utilisés par le débiteur, notamment leur liquidité et leur volatilité : (i) situation et crédibilité des marchés de capitaux nationaux et internationaux ; (ii) situation et crédibilité des marchés de produits dérivés nationaux et internationaux ;
- le *cash flow* du débiteur : (i) sa capacité à honorer les échéances d'intérêts à mesure qu'elles deviennent exigibles ; (ii) décisions

de remboursement anticipé de la dette ; (iii) politique de fiscalité et encaissement fiscal : une fiscalité plus élevée peut réduire l'endettement public ; l'endettement public peut faire partie d'une politique de « lissage » progressif de la fiscalité.

2.1.1.3 Connaissance des transactions et des procédures

Les auditeurs acquièrent des connaissances ou des compétences nécessaires, afin de planifier et d'exécuter des contrôles d'activités de gestion de la dette publique, notamment une bonne connaissance des transactions et des procédures liées à la dette. Ces connaissances peuvent porter sur les éléments suivants :

- les caractéristiques opérationnelles et le profil de risque des marchés financiers dans lesquels opèrent les gestionnaires de la dette publique ;
- les instruments financiers employés par les gestionnaires de la dette et leurs caractéristiques ;
- les systèmes d'information de l'entité contrôlée, ce qui peut comprendre des connaissances relatives aux applications informatiques si une partie importante des informations liées aux instruments financiers est transmise, traitée, sauvegardée ou accessible par des moyens électroniques ;
- les méthodes d'estimation de la valeur des instruments financiers. Ceci peut revêtir une importance particulière si l'organisme contrôlé se sert de produits dérivés, lesquels ont souvent des caractéristiques complexes nécessitant des connaissances spécialisées de la part des auditeurs, afin d'évaluer leur valorisation, leur prise en compte et les informations y afférentes ;
- les dispositions législatives et réglementaires, ainsi que les normes comptables en vigueur pour les comptes relatifs à des instruments financiers.

Des membres de l'équipe de l'ISC peuvent avoir les connaissances et les compétences nécessaires pour programmer et exécuter des procédures de contrôle liées à des instruments financiers. Si tel n'est pas le cas, l'ISC peut avoir recours à un spécialiste doté de ces connaissances et

compétences afin de planifier et de mettre en œuvre les procédures de contrôle, particulièrement s'il s'agit de produits dérivés.

2.1.2. Définir les objectifs du contrôle et les informations probantes nécessaires

Les auditeurs doivent obtenir des preuves suffisantes, pertinentes et d'un coût d'obtention raisonnable afin d'étayer leurs conclusions. En préparant le programme de contrôle, ils définissent les objectifs recherchés. Les éléments qu'ils cherchent à confirmer lors d'un audit financier d'activités de gestion de la dette publique sont examinés dans le chapitre sur les preuves d'audit.

2.1.3 Identifier les principaux systèmes et contrôles de gestion

Les auditeurs se familiarisent avec le système comptable et identifient les principaux systèmes de gestion et de contrôle de l'entité contrôlée, afin de déterminer les méthodes d'audit les mieux adaptées. Ils consignent par écrit ces éléments. Pour un audit d'activités de gestion de la dette publique comportant des procédures, des transactions et des questions comptables complexes, l'auditeur examine des éléments importants du système de contrôle interne, notamment :

- **Le contexte de contrôle** : le contexte de contrôle revêt une importance essentielle en matière de contrôles internes compte tenu de son influence sur le comportement du personnel de gestion de la dette publique. La direction de ces organismes doit établir et entretenir un contexte de contrôle encourageant (i) les valeurs éthiques, (ii) des politiques de ressources humaines étayant les objectifs de gestion de la dette, (iii) une structure organisationnelle comportant des définitions claires des responsabilités de chacun et (iv) des systèmes d'information informatisés pourvus de contrôles de sécurité adaptés.
- **L'évaluation des risques** : la définition des circonstances et des événements susceptibles d'empêcher les responsables de gestion de réaliser les objectifs de gestion de la dette publique et l'évaluation de la probabilité de leur survenue. Des risques opérationnels surviennent dans le déroulement normal de la gestion des transactions de la dette publique. Quant aux risques

de fraude, ils découlent d'une mauvaise conduite intentionnelle visant des gains personnels.

- **Les activités de contrôle** : les politiques et procédures qui contribuent à assurer la conformité avec les instructions gouvernementales et la prise de mesures destinées à réaliser les objectifs de gestion de la dette publique.
- **L'information et la communication** : afin d'atteindre les objectifs de gestion de la dette publique, les décideurs et les gestionnaires doivent disposer d'un système d'information capable de collecter et de diffuser des informations pertinentes et fiables sur la dette publique.
- **Le suivi** : le mécanisme de surveillance continue des évolutions du contexte extérieur, ainsi que les contrôles internes de la dette publique, en vue de permettre aux gestionnaires de la dette de répondre efficacement et en temps voulu aux changements. Le suivi peut être assuré au moyen d'opérations en cours ou d'audits spécifiques.

Les « Lignes directrices sur la planification et l'exécution d'une vérification des contrôles internes de la dette publique » (mai 2000) élaborées par la Commission de la dette publique de l'INTOSAI, comportent des éléments plus approfondis à ce sujet.⁷

2.1.4 Déterminer l'importance relative des éléments à examiner

Les auditeurs tiennent compte de l'importance relative et de ses liens avec les risques d'audit lors des contrôles. Ils l'examinent également lorsqu'ils définissent la nature, le calendrier et l'étendue des procédures d'audit. Lors des contrôles d'activités de gestion de la dette publique, les vérificateurs doivent avoir présent à l'esprit que les mouvements des valeurs inscrites sur le bilan peuvent ne pas être en corrélation directe avec celles du compte de résultats. Dès lors, ils peuvent considérer les postes du bilan et ceux du compte de résultats comme deux catégories distinctes d'écritures comptables aux effets de la détermination du degré d'importance relative.

⁷ Disponible sur le site internet de la CDP, <http://www.intosaiipc.org.mx/>.

Lors de cette détermination, l'auditeur tient également compte des produits dérivés, des garanties et autres postes « hors bilan », ce qui nécessite une connaissance de la nature de chacun de ces postes (ou catégorie de postes) et de son incidence réelle ou potentielle sur les comptes de l'entité contrôlée.

2.1.5 Examiner et évaluer la fiabilité des contrôles internes

Les auditeurs se familiarisent avec les activités de contrôle interne pour mieux planifier leurs audits et mettre au point les méthodes les plus adaptées. Les connaissances et les compétences requises pour procéder à des audits d'activités de gestion de la dette publique peuvent différer assez de celles nécessaires à l'audit d'autres activités du secteur public. En conséquence, les auditeurs examinent dans quelle mesure les services de contrôle interne sont dotés de ces connaissances et compétences en matière de gestion de la dette publique.

Dans certaines entités publiques, le contrôle interne représente une partie essentielle de la fonction de contrôle du risque assurée par la direction. Les audits internes peuvent aider les auditeurs extérieurs à mieux comprendre les systèmes comptables et les contrôles internes, donc à mieux évaluer le risque de contrôle. Les travaux d'audit interne peuvent être particulièrement utiles dans un certain nombre de domaines, notamment :

- l'examen de la pertinence des politiques et des procédures et du respect de ces procédures par l'organisme gestionnaire ;
- l'examen de l'effectivité des procédures de contrôle ;
- l'examen des systèmes comptables de traitement des transactions de la dette publique ;
- l'examen d'autres mécanismes opérationnels applicables aux activités de gestion de la dette publique ;
- la vérification de la bonne compréhension des objectifs de gestion de la dette publique par tous les secteurs de l'entité contrôlée, plus particulièrement par les plus vulnérables au risque ;
- déterminer si de nouveaux risques liés à des instruments financiers sont repérés, évalués et gérés ;
- mener à bien des examens réguliers, afin d'assurer aux responsables que les activités de gestion de la dette publique font l'objet d'un contrôle approprié.

2.1.6 Déterminer les méthodes d'audit les plus efficaces

Les auditeurs chargés de l'examen d'activités de gestion de la dette publique déterminent les méthodes d'audit comme ils le feraient pour tout autre contrôle, tenant compte de l'importance relative et du risque liés aux objectifs de l'audit et aux états financiers, lorsqu'il s'agit de définir les procédures de contrôle et les éléments probants les mieux adaptés.

2.1.7 Examiner des constatations et des recommandations émanant de contrôles précédents

Lors de la détermination des principaux risques d'audit, au moment de la planification, l'auditeur vérifie si des dispositions ont été prises suite à des constatations et des recommandations émanant de rapports d'audit précédents.

2.1.8 Prévoir la documentation nécessaire

Les auditeurs rédigent un plan général d'audit définissant la portée et les procédures prévues pour ce dernier et y joignent les documents nécessaires à l'appui. Le format et le contenu de ce plan général varient selon la nature et l'échelle des activités de gestion de la dette publique. Pendant cette étape de planification, un certain nombre de questions importantes sont à prendre en considération, notamment :

- le cadre et le contexte opérationnel de gestion de la dette publique ;
- le cadre législatif et réglementaire ;
- une évaluation de l'importance relative ;
- la prise en considération de questions complexes et/ou importantes ;
- une appréciation du degré de fiabilité d'autres vérificateurs ;
- des procédures analytiques ;
- une documentation relative aux systèmes et la définition des principaux contrôles ;
- la définition et l'évaluation des risques.

2.2. L'évaluation du contrôle interne dans la gestion de la dette publique

Norme d'application de l'INTOSAI

L'auditeur, lorsqu'il détermine l'objet et l'étendue du contrôle, doit examiner et évaluer la fiabilité du contrôle interne.

1. Evaluer le contexte de risque
2. Examiner et évaluer les systèmes d'information de l'entité contrôlée
3. Déterminer s'il existe une séparation des responsabilités à l'intérieur de l'entité

Les procédures de planification permettent aux auditeurs de connaître le contexte institutionnel des activités de gestion de la dette publique et, à l'intérieur de celui-ci, de mieux cerner les opérations principales. Ces connaissances servent à évaluer le contexte de risque de l'entité contrôlée, ainsi que son système de contrôle interne.

2.2.1 Evaluation du contexte de risque

Les auditeurs évaluent le contexte de risque. Dans ce cadre, ils tiennent compte de divers éléments, notamment :

- le cadre juridique régissant les activités de gestion de la dette publique et tout mandat ou mission définis par le gouvernement pour les responsables des opérations de gestion de la dette publique ;
- le cadre institutionnel d'établissement des plans opérationnels et de surveillance des activités de gestion de la dette publique ;
- l'expérience et les connaissances des gestionnaires de la dette publique et des responsables de la surveillance ;
- toute pression inhabituelle à laquelle pourraient être confrontés les gestionnaires de la dette publique, dont des pressions de marché susceptibles de les faire contrevenir aux dispositions du mandat d'emprunt ;
- la complexité des systèmes d'information de l'entité contrôlée ou des modifications de ces systèmes ;
- la complexité du portefeuille de gestion de la dette publique ou une décision d'emploi de nouveaux types d'instruments de la dette publique.

La gestion de la dette publique est complexe et ses gestionnaires peuvent ne pas prendre dûment en considération tous les risques possibles. Ainsi, le choix des instruments employés pour se procurer des fonds aura des incidences sur les risques auxquels est exposée l'entité contrôlée. L'utilisation de produits dérivés complexes au lieu d'instruments simples comme les obligations est susceptible d'accroître la vulnérabilité aux risques de pertes financières. Des instruments comportant des options intégrées risquent de créer de l'incertitude pour l'émetteur, abrégant de fait la durée du portefeuille et augmentant la vulnérabilité aux risques de marché et de refinancement.

Lors de l'évaluation du contexte de risque, les auditeurs prendront également en considération les risques liés à la gestion du portefeuille de la dette publique, notamment :

- **Risque de crédit** : risque de non-exécution de la part d'une contrepartie de l'entité contrôlée. Le risque de crédit peut revêtir des formes diverses : (i) risque de liquidation, lorsque le gestionnaire de la dette effectue le règlement de sa partie de la transaction, mais la contrepartie n'est pas en mesure de le faire ; (ii) transactions portant sur des produits dérivés ou des options hors cote, lorsque la contrepartie ne peut pas payer lorsque le contrat arrive à échéance.
- **Risque de liquidité** : risque d'insuffisance de la demande de titres de la dette publique, ce qui ne permet pas d'atteindre le montant d'emprunt nécessaire, par exemple en raison de la faiblesse du marché secondaire de titres de la dette.
- **Risque de taux d'intérêt** : risque de fluctuations négatives dans les taux d'intérêt portant atteinte au portefeuille de la dette. Par exemple, prévoyant une baisse des taux d'intérêt, les gestionnaires de la dette empruntent à court terme pour financer un programme de dépenses à long terme. Si, en fait, les taux d'intérêt augmentent, l'entité contrôlée est confrontée à des coûts de financement accrus lorsqu'elle doit renouveler son emprunt. Un emprunt à plus long terme apporte une plus grande certitude quant aux coûts de financement, mais ne permet pas de tirer profit d'une baisse des taux d'intérêt.
- **Risque monétaire** : risque de perte découlant d'une évolution négative des taux de change entre le moment de l'émission et celui du remboursement. Ainsi, l'émission d'un nombre très

élevé de titres de la dette publique libellés en devises étrangères ou indexés sur elles peut rendre le débiteur vulnérable à l'instabilité des coûts du service de la dette.

- **Risque de marché** : risque découlant de l'évolution du prix de marché d'actifs échangés sur un marché donné. Si les gestionnaires de la dette procèdent à des transactions ou utilisent des produits dérivés à des fins spéculatives, l'évolution des prix du marché risque d'avoir une incidence importante sur la valeur des actifs publics.
- **Risque de refinancement** : risque lié au remboursement et au renouvellement de la dette publique. Il est lié à différents éléments, tels que : (i) la structure des échéances de la dette, lorsque les arbitrages entre la dette à court et à long terme ne sont pas bien gérés ; (ii) l'attractivité des titres de la dette publique pour les investisseurs ; (iii) la capacité de faire face aux obligations de remboursement, par exemple au moyen d'encassements prévus ou d'un nouvel emprunt.
- **Risques opérationnels**

Lors de l'évaluation du contexte de risque, l'auditeur évalue les contrôles employés par les gestionnaires de la dette, afin d'atténuer le risque. Deux éléments du contrôle interne sont essentiels à la bonne gestion de la dette publique : les contrôles des systèmes informatiques et la séparation des responsabilités. Ils font l'objet de paragraphes spécifiques ci-dessous. D'autres contrôles peuvent être en place, notamment :

- contrôles de gestion, afin de s'assurer que les instruments d'emprunt ont été utilisés conformément aux politiques, aux instructions et aux limites des pouvoirs fixés ;
- consigner par écrit les procédures de décision, afin de préciser les motifs ayant conduit à réaliser des transactions spécifiques ;
- mécanismes définissant des contreparties autorisées, établissant des plafonds d'emprunt et les soumettant à des réexamens réguliers ; vérifications des transactions pour s'assurer qu'elles ont eues lieu avec les contreparties autorisées et dans les limites autorisées ;
- recherche de confirmation des contreparties, afin de vérifier des éléments des transactions auprès de tiers ; comparaison et rapprochement des confirmations des contreparties avec les documents internes ;

- sondages réguliers des transactions par l'audit interne, afin de confirmer les éléments des transactions et de vérifier leur conformité avec la stratégie de gestion de la dette publique ;
- pouvoirs délégués et limites d'autorisation pour des personnels importants, par exemple les opérateurs de marché ;
- vérifications, afin de s'assurer que les transactions ont été dûment enregistrées, qu'elles figurent de façon complète et exacte dans les documents comptables et sont correctement traitées dans tout livre comptable auxiliaire utilisé jusqu'aux états financiers finaux ;
- existence et utilisation de listes de contrôle, afin de s'assurer que les adjudications de titres sont conformes aux procédures établies ;
- existence d'un manuel de procédure complet et actualisé pour les principales opérations, afin de fournir au personnel une source d'information faisant autorité et de moins dépendre des personnes les plus qualifiées ;
- réalisation et documentation des rapprochements principaux, par exemple les rapprochements bancaires mensuels, les rapprochements quotidiens entre les registres des opérateurs et le système de transactions et entre ce dernier et le système comptable ;
- tests réguliers des mécanismes de secours de sauvegarde et de récupération, afin d'assurer la continuité des activités de gestion en cas de nécessité.

2.2.2 Systèmes d'information

Les auditeurs examinent et évaluent les systèmes d'information de l'entité contrôlée, y compris son système comptable. Dans ce but, ils se familiarisent avec ce système, son évolution et son fonctionnement. La complexité relative des instruments utilisés détermine dans une large mesure le degré de complexité nécessaire des systèmes d'information de l'entité contrôlée (y compris son système comptable) et des procédures de contrôle.

Compte tenu du grand nombre de transactions, de leur complexité fréquente et du besoin de traiter les informations et d'y avoir accès de manière rapide et exacte, les systèmes de gestion de la dette publique sont toujours informatisés. Les questions qui se posent lors d'un audit de systèmes informatisés de gestion de la dette publique sont pour l'essentiel les mêmes que pour l'audit de tout autre système informatisé. Cependant, certaines caractéristiques des activités de gestion de la dette

publique sont susceptibles d'accroître les risques inhérents aux systèmes informatisés. Elles sont présentées dans le tableau 2 ci-dessous :

Tableau 2 : Risques liés aux systèmes d'information

Caractéristiques	Risques
Volumes de transactions habituellement importants.	<p>Difficulté pour les usagers à repérer et à corriger des erreurs de traitement.</p> <p>Des erreurs de programmation ou d'autres erreurs systémiques liées au matériel ou aux logiciels, tout en ayant peu d'effets financiers sur chaque transaction, risquent d'avoir un effet considérable sur un grand nombre de transactions et un impact financier d'ensemble important.</p> <p>En l'absence de mécanismes de secours appropriés, la récupération après une panne des systèmes peut être difficile.</p>
Procédures informatiques souvent complexes.	Les pistes de vérification peuvent s'avérer difficiles à suivre.
Actifs souvent dématérialisés sous format électronique ; les données électroniques sont donc susceptibles d'avoir une grande valeur intrinsèque.	Risque accru de fraude en utilisant les systèmes informatisés.
La séparation des responsabilités est un élément primordial du contrôle et les droits d'accès au système y jouent un rôle central.	Des faiblesses dans l'attribution des droits d'accès au système peuvent avoir des incidences importantes.

Caractéristiques	Risques
Divers systèmes sont souvent employés pour traiter différents produits financiers, par exemple pour l'enregistrement des transactions, l'administration des adjudications de titres, la gestion de trésorerie, la préparation des états financiers et l'élaboration d'informations de gestion.	Risques accrus d'erreur à cause de problèmes d'interface entre les systèmes.
Des modèles et des feuilles de calcul complexes, comportant moins de procédures formalisées et de contrôles de mise au point et du fonctionnement, sont souvent utilisés dans la gestion de la dette publique pour la fixation des prix, la gestion du portefeuille et les réévaluations.	Risques accrus d'erreurs de programmation dans des systèmes mis au point et exploités de cette manière.

L'examen et l'évaluation des systèmes informatisés gagnent à être effectués par des vérificateurs ayant une expérience et des compétences en la matière. Avant d'entreprendre l'examen, l'ISC peut déterminer si elle compte du personnel qualifié et disponible ou si elle doit faire appel à des personnels extérieurs.

2.2.3 Séparation des responsabilités

La séparation des fonctions revêt un caractère essentiel pour la gestion de la dette publique, afin de réduire au minimum le risque de pertes financières et d'atteinte à la réputation des gestionnaires en raison d'activités erronées ou frauduleuses. Il est généralement admis qu'une bonne gestion de la dette publique se caractérise par une séparation appropriée des responsabilités, comme il est expliqué dans ce paragraphe tiré des Directives pour la gestion de la dette publique du FMI / Banque mondiale :

« La responsabilité opérationnelle de la gestion de la dette est en général partagée entre la salle des marchés et le service post-marchés, qui sont deux services distincts dotés de fonctions et de responsabilités différentes, avec leur propres structures hiérarchiques. La salle des marchés (front office)

est généralement chargée d'exécuter les opérations sur les marchés financiers, notamment la gestion des adjudications et d'autres formes d'emprunt, ainsi que de toutes les autres opérations de financement. Il importe de veiller à ce que la personne chargée d'exécuter une opération de marché soit différente de celle chargée d'enregistrer l'opération dans le système comptable. Le service post-marché (back office) se charge du règlement des opérations et de la tenue de la comptabilité financière. Dans de nombreux cas un service intermédiaire (middle office) distinct, ou service de gestion du risque, est aussi mis en place pour entreprendre des analyses de risque, suivre les risques liés au portefeuille et en faire rapport et pour évaluer la performance des gestionnaires de la dette par rapport à des références stratégiques. Cette séparation des fonctions contribue à renforcer l'indépendance des responsables de la gestion et du suivi du risque vis-à-vis de ceux qui sont chargés des opérations de marché. Lorsque les services de gestion de la dette sont assurés par la banque centrale (par exemple les services d'enregistrement et d'adjudication des titres) pour le compte des gestionnaires de la dette publique, les responsabilités et compétences de chaque partie, ainsi que les normes de service peuvent être formalisées au moyen d'un accord faisant de la banque centrale l'agent financier des gestionnaires de la dette publique ».

L'absence de cette séparation des fonctions suscitera probablement des doutes chez l'auditeur pour ce qui est de l'efficacité du contexte de contrôle. Il peut mener des enquêtes plus approfondies, afin de déterminer pourquoi les fonctions ne sont pas séparées ou s'il existe des mécanismes d'atténuation des risques qui en découlent. Les éventuelles interrogations qui subsistent peuvent être posées officiellement aux gestionnaires de la dette publique.

2.3 Conformité aux lois et aux règlements en vigueur

Norme d'application de l'INTOSAI

En exécutant des contrôles de régularité (financiers), il convient de vérifier la conformité aux lois et règlements en vigueur. L'auditeur doit élaborer des mesures et des procédures de contrôle présentant une garantie raisonnable

de détection d'erreurs, d'irrégularités et d'illégalités susceptibles d'avoir une incidence directe et importante sur les montants figurant sur les états financiers ou sur les résultats du contrôle de régularité. L'auditeur doit aussi rester vigilant quant à la possibilité éventuelle d'illégalités susceptibles d'avoir une incidence indirecte et importante sur les états financiers ou sur les résultats des contrôles de régularité.

Lors d'audits de performance, il convient d'évaluer la conformité aux lois et règlements en vigueur lorsque cette mesure s'avère nécessaire à la réalisation des objectifs du contrôle. L'auditeur doit concevoir sa vérification de façon à ce qu'elle offre une garantie raisonnable de détection d'illégalités susceptibles d'avoir une incidence sensible sur les résultats du contrôle. L'auditeur doit aussi rester vigilant quant aux situations ou transactions susceptibles de révéler des illégalités pouvant avoir une incidence indirecte sur les résultats du contrôle.

1. L'examen de conformité aux lois et aux règlements revêt une importance particulière lors de l'audit de programmes gouvernementaux.
2. Les personnes chargées de la planification du contrôle doivent bien connaître les dispositions auxquelles doit se conformer l'entité contrôlée.
3. Les auditeurs doivent rester vigilants quant à des situations ou transactions susceptibles de révéler des illégalités pouvant avoir une incidence indirecte sur les résultats du contrôle.

2.3.1 Examen de conformité aux lois et règlements

Les contrôles d'activités de gestion de la dette publique ne diffèrent pas des contrôles de toute autre activité publique dans la mesure où les auditeurs sont tenus de planifier et d'exécuter leurs procédures de contrôle, de procéder à des évaluations et de faire rapport des résultats, tenant compte du fait que le manque de conformité de l'entité contrôlée aux lois et aux règlements est susceptible d'avoir une incidence importante sur les états financiers. L'examen de conformité est particulièrement important lors de contrôles d'activités liées à la dette publique.

2.3.2 Connaissance du cadre juridique applicable

Le cadre législatif et réglementaire régissant les activités de gestion de la dette publique définit la nature et l'étendue de ces activités. Les dispositions applicables à l'entité contrôlée peuvent prendre des formes diverses, notamment :

- les textes législatifs (législation primaire et secondaire) ;

- les dispositions réglementaires établies par des organismes extérieurs, par exemple, un code de bonnes pratiques lié aux mesures de lutte contre le blanchiment d'argent, applicable au secteur des services financiers ;
- des dispositions réglementaires établies par le gouvernement, par exemple, l'obligation de se conformer à un mandat annuel de gestion de la dette publique fixé chaque année par le Ministère des finances, ou, d'une façon plus générale, le besoin d'appliquer des procédures de gestion de risque et de bonne gouvernance des entreprises, conformément aux règles applicables aux entités publiques.

Dans ce cadre de conformité, des dispositions spécifiques variables sont applicables à l'organisme de gestion de la dette publique, notamment :

- des dispositions relatives à la nature des instruments de dette publique autorisés et aux marchés à utiliser ;
- des dispositions relatives au plafond de dette publique autorisé, exprimé par exemple en pourcentage du produit intérieur brut ;
- des instructions sur le nombre, la taille et le calendrier d'émission de la dette publique, par exemple, les adjudications de titres publics ;
- des conditions relatives aux contreparties des transactions portant sur des produits dérivés.

Outre les dispositions nationales, des instruments internationaux sont parfois à prendre en considération par les gestionnaires de la dette, par exemple des accords de conditionnalité avec des institutions financières internationales établis lors de négociations précédentes de la dette.

2.3.3 Situations et transactions illégales

La vigilance de l'auditeur face à des situations ou à des transactions susceptibles de révéler des illégalités découlera de son degré de connaissance des activités de gestion de la dette publique, notamment des dispositions législatives et réglementaires, ainsi que du cadre de contrôle et de gouvernance existant. Si l'auditeur prend connaissance de situations ou de transactions douteuses, il peut poser le problème aux

gestionnaires de la dette, s'il y a lieu, et demander des éclaircissements. L'examen du contexte de contrôle de la gestion de la dette publique et, plus particulièrement, l'existence et le bon fonctionnement d'une fonction de contrôle de la conformité au sein de l'organisme de gestion de la dette, sont également susceptibles d'apporter des garanties en la matière.

L'auditeur peut définir des domaines présentant des risques plus élevés d'illégalité et cibler son travail de contrôle en conséquence. Ainsi, il peut conclure par exemple que des titres de la dette publique risquent d'être utilisés à des fins de blanchiment. Il pourra par la suite axer ses travaux sur l'efficacité des contrôles dans ce domaine et vérifier que des transactions spécifiques ne constituent pas des opérations de blanchiment.

L'importance relative des problèmes éventuels de conformité représente un domaine important que l'auditeur peut aborder tôt. Par exemple, il peut estimer que, ayant trouvé des preuves de l'utilisation de titres de la dette pour faciliter le blanchiment d'argent, il se trouve en présence d'une infraction justifiant un rapport et l'expression de réserves quant aux comptes. En revanche, la non-conformité avec un mandat gouvernemental peut être considérée comme une insuffisance du contrôle plutôt que comme une violation de la loi. Dans ce contexte, l'auditeur peut se contenter d'inclure ce point dans le rapport qu'il adresse à l'organisme de gestion de la dette. La réponse adaptée de la part de l'auditeur dépendra dans chaque cas des circonstances spécifiques et du contexte national.

2.4 Obtenir des informations probantes

Norme d'application de l'INTOSAI

Pour étayer le jugement et les conclusions qu'il doit formuler à propos de l'organisme, du programme, de l'activité ou de la fonction objet de l'audit, l'auditeur doit pouvoir obtenir des preuves suffisantes, pertinentes et d'un coût d'obtention raisonnable.

1. Les constatations, conclusions et recommandations du contrôle doivent être fondées sur des preuves.
2. Les auditeurs devraient avoir une bonne connaissance des méthodes et des procédures telles que l'inspection, l'observation, l'enquête et la confirmation, afin d'obtenir des preuves d'audit.
3. Lors du choix des méthodes et des procédures, il convient de prendre en considération la qualité des preuves.

2.4.1 Les constatations, conclusions et recommandations du contrôle

Lors d'un contrôle d'activités de gestion de la dette publique, les auditeurs doivent obtenir des preuves suffisantes, pertinentes, appropriées et d'un coût d'obtention raisonnable. Les preuves d'audit sont généralement persuasives plutôt que concluantes ; l'auditeur recherche des preuves de différentes sources ou de nature différente, afin d'étayer une même déclaration. Pour déterminer si les preuves sont appropriées, l'auditeur prend en considération un certain nombre d'éléments, notamment :

- l'évaluation de la nature et du degré de risque d'inexactitude tant au niveau des états financiers que du solde des comptes ou de la catégorie de transactions ;
- la nature des systèmes comptables et de contrôle interne, y compris le contexte de contrôle ;
- l'importance relative de l'élément contrôlé ;
- l'expérience de contrôles précédents et la connaissance qu'a l'auditeur des activités contrôlées ;
- les constatations de contrôles précédents et de tout autre audit réalisé pendant la préparation des états financiers, tenant compte des indications éventuelles de fraude ou d'erreur ;
- la source et le degré de fiabilité des informations disponibles.

Lors de l'évaluation des preuves obtenues dans le cadre des sondages d'audit, les vérificateurs examinent également les déclarations des états financiers. Ces déclarations émanent des responsables de la préparation des comptes de gestion de la dette publique. Elles peuvent revêtir des formes différentes, notamment :

- **Existence** : un passif (ou un actif) existent à une date donnée. Par exemple, les titres de la dette publique portés sur les états financiers, par des indications chiffrées ou par d'autres informations, existent bien à la date du bilan.
- **Droits et obligations** : un passif (ou un actif) appartient à l'entité contrôlée à une date donnée. Par exemple, une entité publique a bien les droits et obligations liés aux titres de la dette publique, aux instruments du marché monétaire ou aux produits dérivés portés sur les états financiers.

- **Survenue** : une transaction ou événement lié à l'entité contrôlée pendant la période concernée a eu lieu. Par exemple, la transaction qui est à l'origine d'un produit dérivé, ou à un profit ou perte lors de la cession de titres de la dette publique a bien eu lieu pendant l'exercice concerné.
- **Complétude** : il n'existe pas de passifs (ou d'actifs), de transactions ou d'événements non enregistrés, ni de postes non renseignés. Par exemple, tous les passifs et actifs de l'entité contrôlée émanant d'emprunts ou de produits dérivés figurent sur les états financiers, par des indications chiffrées ou par d'autres informations.
- **Valorisation** : un passif (ou un actif) est enregistré à une valeur comptable appropriée. Par exemple, la valeur des titres ou des produits dérivés portée sur les états financiers, par des indications chiffrées ou par d'autres informations, a été déterminée conformément aux lois, règlements et normes comptables applicables.
- **Chiffrage** : une transaction ou un événement sont enregistrés pour leur montant correct et les recettes ou les dépenses sont imputées à la période correspondante. Par exemple, le paiement d'intérêts sur des titres de la dette publique est calculé et enregistré correctement ; les pertes ou profits à l'émission ou à l'échéance sont calculés correctement et imputés à l'exercice comptable correspondant ; ils ont été définis conformément aux lois, règlements, contrats d'emprunt et normes comptables applicables.
- **Présentation et publication** : un poste est présenté, classé et décrit conformément au cadre applicable de présentation des informations, par exemple, les lois et les normes comptables applicables.

2.4.2 Méthodes et procédures

Les auditeurs obtiennent des preuves provenant de sources diverses ; ils devraient bien connaître les méthodes et procédures de sondage tels que l'inspection, l'observation, l'investigation, la corroboration et le calcul de contrôle.

- **Inspection** : examen de la comptabilité, de documents ou d'actifs ou de passifs matériels. Il existe trois grandes catégories d'éléments probants :
 - les éléments probants créés et transmis aux auditeurs par des tiers, dont des relevés de compte pour la trésorerie ou des déclarations des détenteurs de titres de la dette publique ;
 - les éléments probants créés par des tiers et détenus par l'entité contrôlée ; notamment des documents des contreparties, par exemple, les soldes de transactions « *repo* » (prise en pension) ;
 - les éléments probants créés et détenus par l'entité contrôlée, par exemple les échéanciers, écritures et rapprochements ayant servis à la préparation des états financiers.
- **Observation** : observation de procédures ou d'activités menées par d'autres, notamment celles qui ne laissent pas de piste d'audit. Il peut s'agir par exemple d'assister à une réunion du comité stratégique ou à une adjudication de titres de la dette publique et de suivre ensuite les conditions réelles de mise en œuvre de l'adjudication. Cette méthode permet de s'assurer de la conformité et du suivi correct des procédures, ainsi que de l'exactitude des écritures comptables pour des emprunts spécifiques.
- **Investigation** : recherche d'informations auprès de personnes bien informées, intérieures ou extérieures à l'entité contrôlée. Il peut s'agir d'un éventail allant de demandes écrites officielles à des tiers à des demandes orales d'information à des collaborateurs de l'entité contrôlée. Les réponses peuvent fournir aux auditeurs des renseignements nouveaux ou des éléments de corroboration pour l'audit. Ces informations pourront être recherchées notamment auprès des opérateurs du marché primaire et du personnel de l'organisme de gestion de la dette publique dans le *front office*, *back office* et *middle office*.
- **Corroboration** : recherches destinées à confirmer la véracité et l'exactitude d'informations portées sur les documents comptables. Par exemple, l'auditeur peut rechercher une

corroboration directe des montants de la dette publique en communiquant directement avec les contreparties.

- **Calcul de contrôle** : vérification de l'exactitude mathématique des documents comptables de la dette publique en vérifiant ou en recalculant les montants et en suivant les écritures journalières, les soldes des livres auxiliaires et d'autres éléments jusqu'aux comptes correspondants du grand livre. Ainsi, l'auditeur pourra recalculer le montant des intérêts sur la liste correspondante et suivre le total jusqu'au montant à payer porté sur le grand livre général.⁸

Les méthodes suivies, afin d'obtenir les preuves d'audit nécessaires devront refléter le caractère complexe et spécialisé de certains aspects des activités de gestion de la dette publique. Par exemple, l'auditeur devra peut-être examiner la correction d'estimations comptables complexes utilisées par l'organisme de gestion de la dette. Les estimations comptables sont utilisées à des fins d'évaluation dans certains domaines de la gestion de la dette, dont les provisions pour pertes de prêt et des produits dérivés :

- en examinant si les provisions pour pertes liées aux prêts sont correctes, les auditeurs vérifient que les gestionnaires aient procédé à une appréciation juste des montants sur la base d'une politique appliquée de façon cohérente ;
- il n'est pas toujours possible de procéder à une estimation juste et objective de la valeur de certains produits dérivés, par exemple, sur des marchés peu liquides comme des restants de dette publique. Dans ces cas, les gestionnaires emploient en général des modèles mathématiques.

⁸ Les auditeurs appliquent aussi des méthodes de suivi d'éléments tout au long du cycle comptable. Dans le suivi régressif, ils sélectionnent des échantillons de postes d'un compte et en suivant la trace, à travers du système comptable jusqu'à la source, pour vérifier pièces à l'appui. A l'inverse, ils sélectionnent des échantillons de postes sur les documents sources et les suivent à travers du système comptable jusqu'à l'enregistrement final des transactions (par exemple, sur le grand livre).

En examinant si les modèles mathématiques sont adaptés, l'auditeur peut examiner les contrôles, les procédures et les tests opérés sur le modèle et, en particulier, les performances du modèle dans différentes situations de marché. Dans certains cas, les auditeurs emploient leur propre modèle afin d'évaluer les estimations de l'entité contrôlée. Ces procédures nécessitent une connaissance des hypothèses de départ et un examen des estimations, afin d'évaluer leur bien-fondé, leur cohérence et leur conformité avec les procédures généralement admises. L'auditeur peut notamment se poser les questions suivantes :

- si les hypothèses et les variables de marché utilisées sont raisonnables, correctement étayées et employées de façon cohérente ;
- si des évolutions justifient une modification des variables de marché ou des hypothèses utilisées ;
- la vulnérabilité de l'estimation aux modifications des variables et des hypothèses.

2.4.3 La qualité des preuves

La fiabilité des preuves d'audit dépend notamment de leur source (interne ou externe) et de leur nature (visuelle, documentaire ou orale). En règle générale :

- Les preuves obtenues et vérifiées directement par les auditeurs sont plus fiables que celles obtenues de tiers ou par des tiers. Par exemple, le calcul ou l'observation visuelle par l'auditeur d'opérations de la dette publique est plus fiable que les observations et les calculs effectués par des tiers.
- Les preuves documentaires et écrites sont plus fiables que les communications orales. Les entretiens oraux représentent la forme la moins fiable de preuve. Les entretiens avec des tiers sont susceptibles d'être plus fiables que ceux avec le personnel de l'organisme gestionnaire, mais moins que des documents écrits.
- Les documents originaux sont plus fiables que les photocopies, les télex ou les télécopies.

2.4.3.1 Preuves provenant de sources extérieures

En règle générale, l'auditeur peut accorder plus de fiabilité aux preuves provenant de sources extérieures qu'à celles émanant de documents de

l'entité contrôlée. Ce principe, qui s'applique à tout audit, revêt une importance particulière pour les audits de la dette publique. Compte tenu du caractère très complexe des systèmes comptables, des transactions, des instruments et de l'estimation de la valeur, ainsi que de l'importance des montants impliqués, les preuves émanant de tiers deviennent particulièrement utiles et valables comme source de corroboration. Les auditeurs peuvent rechercher des informations probantes extérieures dans plusieurs domaines, notamment :

- **la valeur des actifs et des passifs** : notamment les prix publiés des titres de la dette publique et des confirmations des contreparties. Ces éléments peuvent aussi contribuer à évaluer les modèles utilisés par l'entité contrôlée pour l'estimation de la valeur ;
- **soldes de trésorerie** : notamment des relevés de banques extérieures et des confirmations des contreparties ;
- **existence et propriété des passifs et des actifs** : notamment des déclarations de tiers détenteurs, des documents et des confirmations des contreparties ;
- **survenue et montant des transactions** : notamment des confirmations des contreparties relatives à des transactions liées à des titres de la dette publique ;
- **taux d'intérêt et de change** : émanant de sources indépendantes et publiées, ces informations peuvent servir à tester la fiabilité des taux employés par l'organisme de gestion de la dette publique.

2.4.3.2 Preuves émanant des documents de l'entité contrôlée

Les preuves d'audit émanant des documents de l'entité contrôlée sont d'autant plus fiables que les systèmes comptables et de contrôle interne opèrent plus efficacement. L'opinion de l'auditeur quant à l'efficacité des systèmes comptables et de contrôle interne est donc très importante pour l'évaluation de la qualité des preuves émanant des systèmes et des documents de l'entité contrôlée.

2.4.3.3 Preuves émanant d'experts

Compte tenu de la technicité et de la complexité des activités de gestion de la dette publique, l'ISC peut se poser la question de savoir si l'équipe d'audit a les connaissances spécifiques requises pour tous les domaines du contrôle. Des avis d'experts peuvent être utiles, notamment pour :

- le traitement comptable et d'autres informations relatives à des instruments complexes, tels que les produits dérivés ;
- les modèles de valorisation et de fixation de prix utilisés par les gestionnaires de la dette publique, par exemple pour élaborer des courbes de rendement ;
- l'utilisation de systèmes informatiques par l'organisme de gestion de la dette publique, notamment ses systèmes de transaction et de liquidation ;
- l'utilisation de techniques et de modèles de référencement ;
- l'utilisation d'outils d'évaluation du risque, par exemple l'expression du risque de marché au moyen de modèles de VaR (*Value at Risk*) ;
- des questions juridiques et de conformité, par exemple la qualité et l'effectivité des contrats ISAD utilisés pour des transactions de produits dérivés et d'autres contrats servant à des opérations de marché, ainsi que des contrats de prêt conclus par l'organisme de gestion de la dette publique.

2.5 Examen des états financiers

Norme d'application de l'INTOSAI

Pour les audits de régularité (financiers) et d'autres types d'audit, s'il y a lieu, les auditeurs doivent analyser les états financiers, afin de déterminer si l'entité contrôlée s'est conformée aux normes comptables admissibles pour la présentation ou la publication des informations financières. L'analyse des états financiers doit être suffisamment poussée pour que l'auditeur puisse en déduire des éléments objectifs sur lesquels il fondera son opinion.

1. Les états financiers doivent être élaborés conformément à des normes comptables admissibles.
2. La présentation des états financiers doit tenir compte de la situation propre à l'entité contrôlée.
3. Les différents éléments des états financiers doivent être assortis de toutes les informations nécessaires.

Les auditeurs examinent les états financiers d'une façon suffisamment poussée pour leur permettre, avec les conclusions tirées d'autres éléments

probants, de fonder objectivement leur opinion. Nous examinons ci-dessous, les principaux éléments à aborder lors de cet examen.

2.5.1 Normes comptables

Les sondages de corroboration effectués par l'auditeur doivent prouver que les états financiers ont été préparés conformément à des normes comptables admissibles. Ces travaux sont éclairés par les connaissances professionnelles de l'auditeur en matière de normes comptables et de leur application à l'activité de gestion de la dette publique contrôlée, ainsi qu'aux informations spécifiques figurant sur les états financiers.

S'il existe des éléments communs aux audits de la plupart des états financiers, les audits de gestion de la dette publique peuvent nécessiter une connaissance de normes comptables ne s'appliquant pas souvent aux contrôles d'autres activités gouvernementales, par exemple celles relatives aux produits dérivés.

2.5.2 L'entité contrôlée

Afin de s'assurer que la présentation des états financiers tienne compte de la situation propre à l'entité contrôlée, l'auditeur doit avoir des connaissances approfondies et actualisées tant sur l'organisme gestionnaire lui-même que sur les marchés financiers en général, ce qui lui permettra de mieux éclairer l'examen des états financiers par une base de connaissances adaptée. Il pourra ainsi déterminer si les états financiers :

- s'accordent avec sa connaissance des activités menées pendant l'exercice ;
- sont compatibles avec d'autres informations publiées, par exemple d'autres rapports gouvernementaux ou des documents élaborés par l'organisme de gestion de la dette publique ;
- reflètent de façon appropriée toute évolution extérieure importante, par exemple, des modifications organisationnelles ayant une incidence sur la gestion de la dette publique ou des fluctuations importantes des taux d'intérêt et de change.

2.5.3 Des informations suffisantes

Outre des vérifications de base, telles que le contrôle de l'exactitude

mathématique et de la compatibilité interne des états financiers, l'auditeur peut chercher à déterminer si d'autres informations relatives à la gestion de la dette publique sont suffisantes et adaptées. Il peut notamment tenir compte des éléments suivants :

- l'existence d'informations claires et compréhensibles sur les activités de gestion de la dette publique et l'objet des états financiers ;
- des informations sur les objectifs de l'organisme de gestion de la dette publique ;
- des informations sur les mécanismes de présentation des informations ;
- un bilan des activités et des performances lors de l'exercice concerné ;
- des informations sur des événements postérieurs au bilan ;
- des informations relatives aux procédures de gestion du risque employées par l'organisme gestionnaire de la dette publique ;
- des commentaires sur les risques spécifiques auxquels est confronté l'organisme gestionnaire de la dette, par exemple (i) risques de marché et utilisation d'informations liées à la VaR (*value-at-risk*) et à la structure des taux d'intérêt, et (ii) produits dérivés : lignes directrices opérationnelles pour leur utilisation et risques auxquels est confronté l'organisme gestionnaire ;
- des informations sur les lignes directrices comptables ayant servi à la préparation des états financiers, par exemple pour les conventions comptables, l'estimation de la valeur des titres, les accords de prise en pension (*repo*), les gains et les pertes des opérations de marché, la prise en compte des recettes ;
- l'existence d'une analyse des échéances des titres de la dette publique émis et à échoir ;
- des analyses segmentaires de différentes activités, par exemple la gestion de la dette publique et la gestion de trésorerie ;
- des informations relatives à des transactions avec des entités liées.

2.6 Rapports des résultats d'audit

Norme d'application de l'INTOSAI

Au terme de chaque audit, l'auditeur doit exprimer son opinion par écrit ou, le cas échéant, rédiger un rapport exposant ses constatations ; le contenu doit être facile à comprendre ; il ne doit être ni flou, ni ambigu ; il doit ne faire figurer que des informations étayées par des preuves suffisantes et pertinentes. Il doit témoigner de l'indépendance et de l'objectivité de l'auditeur et être équitable et constructif.

En ce qui concerne les contrôles de régularité, l'auditeur doit, à propos des contrôles de conformité aux lois et règlements applicables, préparer un rapport écrit, qui peut faire partie du rapport sur les états financiers ou constituer un élément distinct. Le rapport doit contenir un état de confirmation positive des éléments contrôlés quant à leur conformité et de confirmation négative de ceux qui n'ont pas été vérifiés.

2.6.1 Le rapport d'audit

Les normes relatives aux rapports d'audit relatifs à des états financiers d'activités de gestion de la dette publique sont similaires à celles applicables à d'autres activités gouvernementales. En conséquence, outre les normes d'application de l'INTOSAI, l'auditeur peut tenir compte de normes d'audit nationales et de toute autre norme de présentation d'informations établie ou retenue par le gouvernement.

2.6.2 Communications complémentaires

Outre le rapport et l'opinion sur les comptes, l'auditeur peut élaborer d'autres documents, afin de compléter l'audit et d'apporter une valeur ajoutée à l'entité contrôlée. Ainsi, au début du contrôle, il peut préparer un document de « stratégie », définissant l'étendue et l'objet du contrôle et comportant des informations sur les procédures et les principales questions qu'il souhaite porter à l'attention de l'organisme gestionnaire de la dette publique.

Pendant le contrôle, l'auditeur peut estimer nécessaire d'adresser des communications officielles (lettres, rapports...) à l'organisme gestionnaire. La nature et la portée de ces communications dépendront des questions qui se posent. Au terme du contrôle, toutefois, les auditeurs adressent habituellement une lettre à l'entité contrôlée, exposant les

principaux problèmes rencontrés et demandant des réponses à ce propos, ainsi que des indications sur d'éventuelles mesures correctrices.

Dans certains cas, l'auditeur a également le droit et l'obligation de faire rapport à des instances régulatrices spécifiques. Si la gestion de la dette publique se trouve sous la surveillance d'un régulateur extérieur, l'auditeur portera probablement à la connaissance de ce dernier des informations émanant des travaux d'audit si :

- l'auditeur estime que ces informations sont pertinentes pour les fonctions régulatrices, compte tenu de dispositions statutaires ou réglementaires applicables,
- et si, de l'avis de l'auditeur, on peut raisonnablement estimer que ces informations revêtent de l'importance pour le régulateur.

Pour l'élaboration et la présentation de rapports autres que le rapport officiel d'audit et l'opinion sur les comptes, l'auditeur aura plus de latitude et pourra décider selon son expérience professionnelle. Il peut ainsi tenir compte des destinataires et de l'objet du document concerné. Par exemple, s'il s'agit de soumettre des documents à la direction de l'organisme gestionnaire de la dette publique ou à l'Exécutif et au Parlement, il tiendra compte des mandats et des motivations différentes de ces instances dans le style et le contenu de ses communications.

3. Utilisation de sondages de corroboration dans les contrôles de la dette publique

Comme il a été exposé au chapitre 2.4, les sondages de corroboration aident les auditeurs à obtenir des preuves pertinentes, suffisantes et d'un coût raisonnable, afin d'étayer leur opinion et leurs conclusions. Ces sondages ont pour but d'aider les auditeurs à déterminer si la valeur monétaire des transactions ou des soldes de la dette publique est correctement déclarée. Le tableau 3 ci-dessous, comporte des exemples de sondages de corroboration utilisés pour les contrôles de la dette publique.

Tableau 3 : Sondages de corroboration utilisés pour les contrôles de la dette publique

Déclaration	Sondage
Existence et survenue	<u>Confirmation</u> auprès du détenteur des titres de la dette publique, l'agent fiscal, le responsable des documents comptables de la dette ou le dépositaire.
	<u>Inspection</u> des contrats de la dette publique et d'autres documents probants, des corroborations reçues des créiteurs, sur papier ou sous format électronique, pour vérifier les montants enregistrés.
	<u>Inspection</u> des documents probants de vente ou de liquidation après la fin de l'exercice contrôlé.
	<u>Observation</u> des adjudications et des souscriptions.
Déclaration	Sondage
Droits et obligations	<u>Confirmation</u> auprès du détenteur des titres de la dette publique, l'agent fiscal, le responsable des documents comptables ou le dépositaire.
	<u>Inspection</u> des contrats de la dette publique et d'autres documents probants, des corroborations reçues des créiteurs, sur papier ou sous format électronique, pour vérifier les montants enregistrés.

Déclaration	Sondage
Complétude	Examen de toutes les transactions avec les contreparties. En demandant des informations aux contreparties, déterminer quel service de l'entité répond et s'il englobe tous les éléments pertinents de ses relations avec l'entité contrôlée.
	Envoyer des confirmations de solde zéro à des contreparties ou détenteurs potentiels de titres de la dette publique.
	Examiner les états des opérateurs du marché primaire pour vérifier l'existence des transactions et des titres de la dette publique.
	Utiliser des méthodes informatiques, afin d'extraire des totaux de transactions et de les comparer au grand livre général et aux états financiers finaux.
	Procéder à des sondages sur des transactions spécifiques en recherchant des corroborations des contreparties et des encaissements ultérieurs.
	Examiner les documents comptables antérieurs et postérieurs à la fin de l'année en recherchant des transactions inhabituelles.
	Examiner des confirmations des contreparties qui ne s'accordent pas avec les transactions comptabilisées.
	Examiner des postes dont le rapprochement n'est pas correct.
	Examiner les contrats de dette publique en recherchant des produits dérivés intégrés.
	Examiner les comptes-rendus des comités de la dette publique et d'autres documents apparentés.
Procéder à des calculs pour vérifier l'exactitude et la prise en compte des dépenses liées à la dette publique.	
Déclaration	Sondage
Valorisation et chiffrage	<u>Inspection</u> de documents, afin de vérifier les encaissements liés à l'emprunt.
	<u>Confirmation</u> de la valeur nominale des montants de la dette publique auprès de l'agent fiscal ou du dépositaire.

Déclaration	Sondage
Valorisation et chiffrage	Recalculer la valeur <i>mark-to-market</i> (réévaluation selon les prix du marché) pour un échantillon de titres de la dette publique à forte valeur.
	Vérifier l'exactitude de la conversion de la valeur comptable et de marché de titres de la dette publique libellés en monnaie étrangère.
	Utiliser des cours du marché, afin de vérifier les valeurs publiées de titres de la dette publique, d'instruments du marché monétaire et de produits dérivés.
Déclaration	Sondage
Présentation et informations	Vérifier que les principes comptables retenus et appliqués sont en conformité avec la loi, les règlements et les normes comptables applicables et qu'ils sont adaptés à l'organisme de gestion de la dette publique.
	Vérifier que les états financiers et les notes y afférentes comportent des informations en quantité suffisante, ni trop détaillées ni trop synthétiques.
	Vérifier que les états financiers comportent des informations sur des questions susceptibles d'avoir une incidence sur leur utilisation, leur compréhension et leur interprétation.
	Vérifier que les états financiers rendent compte des transactions de façon à présenter les montants de la dette publique, les résultats de l'emprunt et du paiement des intérêts et les <i>cash flows</i> dans des limites admissibles.
	Examiner la catégorisation des titres de la dette publique pour vérifier sa conformité avec la législation, la réglementation et la pratique.

Outre les sondages de corroboration, les auditeurs appliquent des procédures analytiques, afin de comparer les montants réels et estimés de différentes variables financières. Cette comparaison a pour but de définir et de rechercher la raison de tout écart inhabituel ou inattendu entre les montants réels et ceux prévus, par exemple, l'écart prévu et celui réel entre les taux d'intérêt dans les documents juridiques et les dépenses réelles au titre des intérêts. Ces procédures consistent à comparer les soldes de

compte enregistrés avec les estimations de l'auditeur. L'auditeur estime ce que devrait être le montant enregistré sur la base d'une analyse des rapports entre les montants enregistrés et d'autres données. Cette estimation lui permet de parvenir à une conclusion sur le montant enregistré. Les procédures analytiques sont fondées sur le principe selon lequel les rapports plausibles entre les différentes données devraient prévaloir, à moins que des circonstances spécifiques aient modifié ces rapports.

Les procédures analytiques sont généralement fondées sur des totaux plutôt que sur des montants unitaires, ce qui les rend plus efficaces et effectives que les sondages de transactions spécifiques. Les procédures les plus courantes utilisent des ratios, des tendances et des analyses d'écart. Des procédures plus élaborées ont recours à des analyses économétriques, y compris des analyses de régression, des simulations, des tests de tension et des modèles économiques à grande échelle. Le tableau 4 ci-dessous précise les étapes des procédures analytiques utilisées par les auditeurs.

Tableau 4 : Étapes de mise en œuvre de procédures analytiques

a. Déterminer le seuil d'importance relative. Il s'agit de l'écart entre l'estimation de l'auditeur et le montant enregistré que l'auditeur trouve acceptable sans procéder à des investigations. La détermination de ce seuil est laissée à l'appréciation de l'auditeur.
b. Définir un rapport plausible et prévisible et élaborer un modèle pour calculer le montant estimé. Déterminer la nature des éventuelles déclarations erronées et comment le modèle les détecterait.
c. Rassembler des données pour mettre au point l'estimation et suivre les procédures appropriées pour s'assurer de la fiabilité des données. Cette fiabilité est laissée à l'appréciation de l'auditeur.
d. Mettre au point l'estimation de ce que devrait être le montant enregistré sur la base des informations obtenues lors des étapes précédentes. La précision de cette estimation est laissée à l'appréciation de l'auditeur.
e. Comparer l'estimation avec le montant enregistré et noter l'écart.
f. Obtenir des explications au sujet d'écarts dépassant le seuil, puisqu'ils sont considérés comme significatifs.
g. Corroborer les explications relatives aux écarts significatifs.

- h. Déterminer si les explications et les éléments de corroboration sont suffisamment probants. Si ce n'est pas le cas avec les procédures analytiques, appliquer d'autres méthodes et déterminer si l'écart représente ou non une déclaration erronée.
- i. Déterminer si l'évaluation du risque combiné reste correcte, particulièrement à la lumière d'éventuelles déclarations erronées. Réexaminer l'évaluation du risque combiné, si nécessaire, et examiner ses effets sur l'étendue des sondages détaillés.
- j. Etayer par des documents le montant de toute déclaration erronée détectée au moyen des procédures analytiques, ainsi que ses effets estimés. Le seuil d'importance n'est pas considéré comme une déclaration erronée et ne figure pas sur la liste d'ajustements possibles de l'audit.
- k. Conclure par une présentation juste du montant enregistré.
- l. Attacher au dossier de travail des documents relatifs aux travaux réalisés, aux résultats et aux conclusions.

Un exemple : expliquer la différence entre les frais d'intérêt prévus et les frais réels

Supposons que l'auditeur prévoit, pour l'exercice en cours, des frais d'intérêts s'élevant à 80 millions USD. Pour ce faire, il se fonde sur une estimation de 1 milliard USD d'encours de la dette x 8% de taux d'intérêt moyen annuel. Le seuil d'importance pour la procédure analytique est fixé à 5 millions USD. Les frais réels d'intérêt s'élèvent à 94,8 millions USD ; l'écart, de 14,5 millions USD, dépasse de 9,5 millions le seuil d'importance. A la question posée par les auditeurs, les gestionnaires de la dette répondent « nous avons emprunté davantage et les taux d'intérêt sont plus élevés que l'année dernière ». Les auditeurs doivent corroborer cette explication. Ils peuvent trouver que les taux d'intérêt ont augmenté et ensuite diminué en cours d'année ; de ce fait, le taux annuel, fondé sur la moyenne mensuelle, a été estimé à 9% au lieu de 8%. En outre, les états des créiteurs indiquent que 100 millions USD ont été empruntés et remboursés dans l'année, et qu'il restait un encours additionnel pendant 6 mois. Donc, le solde moyen de l'emprunt avait été en fait plus élevé de 50 millions USD et le taux d'intérêt moyen de 1% supérieur aux chiffres employés dans les premières estimations de l'auditeur.

4. Sondages de corroboration pour les produits dérivés

Les gestionnaires de la dette publique ont de plus en plus recours à des produits financiers dérivés pour gérer des risques inhérents à certains instruments de la dette publique, comme le risque monétaire et celui des taux d'intérêt. Ils modifient la durée jusqu'à échéance et d'autres caractéristiques de la dette publique en utilisant des produits dérivés, notamment les accords de swap de taux d'intérêt ou de monnaie, afin d'échanger des paiements avec une institution financière selon une formule convenue à l'avance.⁹ Lors d'une transaction courante de swap, une entité publique émet des titres à long terme et décide en même temps d'échanger ses intérêts à taux fixe et à long terme contre le paiement d'intérêts à taux flottant (court terme). Selon les analyses financières des gestionnaires de la dette publique et de leurs banques d'investissement, l'association d'une dette à long terme et d'un swap de taux d'intérêt est moins coûteuse que l'émission de titres de dette publique à court terme. Des produits financiers dérivés intégrés dans des contrats de prêt traditionnels sont également encouragés par les institutions multilatérales de crédit, telles que la Banque mondiale et les banques régionales de développement. Nombre d'organismes de gestion de la dette publique emploient habituellement une combinaison de swaps et d'emprunts à long terme pour abrégier la structure de durée de leur dette, réduire les coûts publiés de l'emprunt et fournir des liquidités à leurs titres de référence tout au long de la courbe de rendement.

L'usage croissant de produits dérivés peut compliquer la tâche des gestionnaires de la dette, qui sont moins en mesure de fournir des

⁹ Gustavo Piga, auteur de *Derivatives and Public Debt Management* (2001), publié par l'International Securities Management Association, décrit de façon détaillée comment un gouvernement a contracté un swap avec une banque privée, améliorant ainsi sa trésorerie et ramenant le déficit public en dessous des critères de Maastricht, ce qui a permis au pays de remplir les conditions permettant d'adhérer à la monnaie unique européenne.

informations claires et transparentes sur leurs performances. Elle pose également problème aux auditeurs, qui doivent examiner et émettre un avis sur la transparence des contrats de dette publique comportant des dérivés intégrés. Le tableau 5 comprend des exemples de sondages de corroboration courants utilisés pour ces produits.

Table 5 : Sondages de corroboration appliqués à des contrôles de produits dérivés

Déclaration	Sondage
Existence et complétude	<u>Confirmation</u> de conditions importantes avec le détenteur ou la contrepartie du dérivé.
	<u>Inspection</u> des contrats et de tout autre document pertinent, sur papier ou sous format électronique.
	Demander au détenteur ou à la contrepartie des informations sur tous les produits dérivés et les transactions avec l'organisme de gestion de la dette publique.
	Envoyer des confirmations de solde zéro à des contreparties ou détenteurs potentiels de produits dérivés.
	Examiner les états des opérateurs de marché pour vérifier l'existence de transactions portant sur des dérivés et les positions détenues.
	Examiner les corroborations des contreparties qui sont en désaccord avec la comptabilité des transactions.
	Examiner des postes dont les rapprochements ne correspondent pas.
	Examiner des contrats (prêt, émissions) pour repérer des produits dérivés intégrés.
Valorisation et effectivité	Evaluer le bien-fondé des modèles, variables et hypothèses utilisés pour estimer la valeur des produits dérivés.

Valorisation et effectivité	Se référer aux prix du marché pour évaluer la solidité et la validité des estimations de valeur.
	Evaluer la vulnérabilité de la valorisation à des modifications des hypothèses et des variables.
	Examiner les pièces probantes relatives à la liquidation de transactions de produits dérivés après la fin de l'exercice contrôlé.
	Utiliser des modèles propres ou les modèles élaborés par l'organisme gestionnaire de la dette afin d'évaluer la valorisation lorsqu'il n'existe pas de prix de marché.
	Utiliser des procédures analytiques pour évaluer les politiques d'évaluation des risques, y compris la conformité avec les plafonds d'endettement fixés.
Evaluer l'effectivité des opérations de couverture visant à réduire les pertes	Déterminer si le produit dérivé a été conçu comme une couverture dès le début de la transaction.
	Déterminer la nature de la couverture recherchée.
	Déterminer quel était l'objectif de gestion du risque à l'origine de l'opération de couverture.
	Déterminer comment le gestionnaire de la dette évalue l'effectivité de l'opération de couverture.
	Si le produit dérivé assurait la couverture d'une transaction à terme, déterminer quelle était l'évaluation de probabilité de l'événement à terme par le gestionnaire de la dette.
	Evaluer l'étendue de l'information relative aux produits dérivés utilisés en couverture, et le degré de conformité aux lois et règlements régissant l'information sur les transactions sur des produits dérivés, notamment sur la valeur juste et notionnelle, le nombre et le degré de solvabilité des contreparties, la VaR (<i>value-at-risk</i>), les résultats de tests de tension, etc..

