

INTOSAI



*Lignes directrices sur
la planification et
l'exécution d'une
vérification des
contrôles internes de
la dette publique*

INTOSAI PROFESSIONAL STANDARDS COMMITTEE

PSC-SECRETARIAT

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

INTOSAI



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

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

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

TABLE DES MATIÈRES

A. INTRODUCTION	2
B. LE RÔLE DES ISC	6
B.1. ENVIRONNEMENT DE CONTRÔLE	9
B.2. ÉVALUATION DES RISQUES	18
B.3. ACTIVITÉS DE CONTRÔLE	21
B.4. INFORMATION ET COMMUNICATION	21
B.5. SURVEILLANCE	29
C. OBJECTIFS ET PROCÉDURES DE VÉRIFICATION	30
C.1. ENVIRONNEMENT DE CONTRÔLE	30
C.2. ÉVALUATION DES RISQUES	36
C.3. ACTIVITÉS DE CONTRÔLE	38
C.4. INFORMATION ET COMMUNICATION	40
C.5. SURVEILLANCE	41
ANNEXE : LEXIQUE DE LA DETTE PUBLIQUE	42
BIBLIOGRAPHIE	49
FIGURES	
Figure 1 : Manière dont l'INTOSAI définit la dette publique	5
Figure 2 : Étendue des vérifications de la dette publique qu'effectuent les ISC : l'exemple du Mexique	7
Figure 3 : Sources extérieures d'information sur la dette	14
Figure 4 : Manière dont Standard & Poor's (S&P) évalue la dette publique	15
Figure 5 : Crises de dévaluation et contrôles exercés sur la dette en devises	16
Figure 6 : Influence de la structure organisationnelle sur la gestion de la dette publique	17
Figure 7 : Vérifications qu'exercent les ISC au sujet de la dette publique : l'exemple de l'Argentine	25
Figure 8 : Manière dont un État rend compte de ses opérations d'emprunt : l'exemple du Canada	28
TABLEAU	
Tableau 1 : Pays pauvres très endettés : dette extérieure	45

A. INTRODUCTION

Selon le mandat établi 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 d'une information juste sur la dette publique.

En 1998, l'INCOSAI a souscrit à la proposition de la CDP de combiner deux études – l'une traitant de la vérification de la gestion de la dette publique et l'autre des contrôles internes – en des lignes directrices communes sur la planification et l'exécution d'une vérification des contrôles internes de la dette publique. Les présentes lignes directrices intègrent les commentaires obtenus au Congrès de 1998, ainsi que ceux que la Commission a reçus par la suite.

Dans son rapport de 1998 à l'INCOSAI, la CDP a formulé plusieurs observations à propos du rôle que jouent les ISC dans les vérifications de la dette publique. La volatilité accrue des marchés financiers mondiaux, l'apparition de titres et de méthodes d'emprunt complexes, le manque d'uniformité dans l'évaluation des titres d'emprunt, de même que le peu de transparence à l'égard de l'information sur la dette publique communiquée par les États souverains posent aux ISC des défis énormes. Ces facteurs de complication ont des répercussions sur le service de la dette et mettent en question les justes critères à appliquer pour évaluer les opérations d'emprunt et la viabilité de la dette. Parallèlement, les organes législatifs sont de plus en plus conscients des rapports réciproques qui existent entre la dette, la politique budgétaire et la politique économique.

Comprendre les interrelations financières et économiques de la dette et répondre aux demandes législatives concernant la vérification des opérations d'emprunt offrent aux ISC un terrain d'étude de plus en plus vaste. La Commission est d'avis que ce travail nécessite de nouvelles méthodes de vérification, une présence plus active de la part des ISC, ainsi

que l'ingéniosité requise pour mettre au point l'arsenal technique qui permette d'examiner les opérations d'emprunt des États. La CDP présente donc dans ce document d'orientation une série de concepts et d'indicateurs d'ordre économique, budgétaire et financier qui sont utilisés dans les évaluations de ces opérations.

En même temps que les vérifications des opérations relatives à la gestion de la dette se sont complexifiées, les contrôles internes sont devenus plus vastes. Aujourd'hui, de nombreux organismes professionnels de vérification définissent les contrôles internes comme un processus dont la portée dépasse celle des contrôles financiers classiques qui sont conçus pour protéger les actifs et tenir des comptes appropriés.

Selon la définition actuelle, les contrôles internes sont la série de procédures et d'outils qui aident les gestionnaires à atteindre des objectifs opérationnels, financiers et de conformité. Les contrôles internes sont considérés comme un processus continu, exécuté par la direction d'une entité et conçu pour fournir l'assurance raisonnable que l'entité atteint ses objectifs dans les catégories suivantes :

- (1) les opérations sont efficaces et efficientes;
- (2) les rapports d'évaluation des finances, du budget et des programmes sont pertinents et fiables;
- (3) les hauts fonctionnaires se conforment aux lois et aux règlements applicables¹.

Les évaluations périodiques des contrôles internes d'opérations d'emprunt qu'effectuent les ISC ne constituent pas une garantie absolue, mais elles augmentent la probabilité d'atteindre les objectifs opérationnels, financiers et d'observation d'un État sur le plan de la gestion de la dette.

Lorsqu'elles entreprennent une vérification de la dette publique, les ISC doivent décider

¹ Aux États-Unis, le Committee of Sponsoring Organizations (COSO) de la Treadway Commission a publié en 1992 une étude exhaustive sur les contrôles internes dans ce pays, intitulée Internal Control - Integrated Framework. À la suite du rapport du COSO, des documents semblables ont été publiés 1) au Canada par le Conseil des critères de contrôle, 2) au Royaume-Uni, 3) aux États-Unis par le General Accounting Office (GAO), et 4) à l'échelon international par l'International Federation of Accountants (IFAC).

quelles entités et quels titres d'emprunt seront visés. Il s'agit là, pour les ISC, d'un moment approprié pour examiner la définition de l'expression « dette publique ». (Voir la figure 1.) Dans les présentes lignes directrices, nous avons choisi de définir cette expression de manière à ce qu'elle englobe les obligations constatées par un instrument légal émanant d'une administration centrale ou fédérale, d'une administration nationale, provinciale, de comté, régionale, municipale ou locale, d'une entreprise appartenant à l'État ou sous sa tutelle, ainsi que d'autres entités considérées comme publiques ou quasi publiques. Les prêts bancaires consentis aux gouvernements ainsi que les titres négociables qu'émettent ces derniers sont des exemples de ce genre de dette.

Figure 1 : Manière dont l'INTOSAI définit la dette publique

Au début de la vérification d'un programme de la dette publique, les ISC doivent clairement comprendre le sens à donner à l'expression « dette publique ». Comme il est indiqué dans le rapport antérieur de la Commission de la dette publique intitulé Orientation sur la définition de la dette publique et sa communication, la définition de cette expression varie selon l'usage. Les économistes voudront une définition large et universelle au moment d'examiner la contribution du secteur public à l'économie. Par contre, s'il était question de reddition de comptes, la définition se limiterait aux titres émis par une entité gouvernementale dotée de responsabilités et de pouvoirs appropriés. Chaque ISC doit faire preuve de jugement pour déterminer quelles entités et quels engagements doivent être inclus.

La dette publique peut englober les engagements d'organismes publics tels qu'une administration centrale ou fédérale, des instances gouvernementales, provinciales, de comté, régionales, municipales ou locales, des entreprises appartenant à l'État ou sous sa tutelle, ainsi que d'autres entités considérées comme publiques ou quasi publiques.

Chacun de ces organismes a divers engagements qui pourraient être considérés comme faisant partie de la dette publique, tels que des titres négociables, des emprunts bancaires, des baux à long terme, des garanties de prêt, des emprunts effectués auprès d'entités contrôlées par l'État qui disposent d'excédents de trésorerie, l'émission de monnaie nationale, le produit de régimes publics d'épargne, des emprunts auprès de gouvernements étrangers et d'organisations internationales, des engagements envers les employés de l'État au titre de régimes de retraite et de soins de santé, de même que des créanciers.

Source : Commission de la dette publique de l'INTOSAI, Orientation sur la définition de la dette publique et sa communication.

B. LE RÔLE DES ISC

Au début de la vérification d'une dette publique, les ISC ont à décider quels éléments des contrôles internes ils vont examiner, ainsi que la profondeur de l'analyse de chacun.

L'étendue et la profondeur de la vérification dépendront du mandat légal de l'ISC, du travail de vérification déjà effectué et des ressources disponibles. Quelques ISC ont un mandat légal restreint pour ce qui est de la vérification de la dette publique. D'autres disposent peut-être d'un mandat plus étendu pour examiner les questions relatives à la dette publique, mais n'ont pas la compétence technique voulue pour examiner des opérations d'emprunt complexes qui comportent des liens importants avec des opérations financières et monétaires.

Figure 2 : Étendue des vérifications de la dette publique qu'effectuent les ISC : l'exemple du Mexique

L'ISC du Mexique vérifie les données relatives à la dette publique que l'organe exécutif présente sous deux grandes formes.

1. Le Rapport préliminaire annuel sur la révision des comptes publics du gouvernement fédéral, que produit l'ISC, renferme un chapitre qui analyse les finances publiques dans le contexte du rendement réel de la politique financière établie pour l'exercice. Dans ce document, l'ISC examine la dette publique déclarée, ses éléments étrangers et nationaux, les variations des soldes de la dette au cours de la période, de même que ses coûts financiers. L'ISC accomplit une analyse des écarts des niveaux de dette réels par rapport aux niveaux autorisés, mais n'effectue pas, à ce stade-là, de tests de corroboration.

2. L'ISC du Mexique réalise aussi d'importants travaux de vérification sur place, au cours desquels sont examinés tous les éléments de la gestion de la dette publique. Cette étape comporte une vérification des documents relatifs à la dette qui étayent le rapport préliminaire annuel examiné plus tôt. L'ISC est légalement autorisée à mettre en place un programme exhaustif de vérification de la dette publique, et, tous les ans, mène en moyenne 18 vérifications. Dans le cadre de ses vérifications, l'ISC examine des éléments de contrôle interne qui ont une incidence sur les autorisations internes, sur les procédures relatives à l'exécution et à la comptabilisation des opérations, de même que sur la conformité aux lois et aux règlements. L'ISC examine les aspects suivants de la gestion de la dette publique dans les sociétés du gouvernement central ou contrôlées par l'État :

- les modalités des contrats;
- les modalités de paiement du service de la dette (intérêts, commissions et dépenses);
- les autorisations;
- la réévaluation des prêts étrangers;
- les applications de ressources provenant de placements étrangers;
- les dispositions législatives qui ont une incidence sur l'Institut de la protection des services bancaires, le ministère des Finances, la Banque centrale, la Commission des activités bancaires et des valeurs mobilières, ainsi que la Commission interministérielle des dépenses et du financement;
- les exigences d'ordre réglementaire concernant l'octroi de garanties du gouvernement fédéral.

Dans les vérifications qu'elle mène au sujet d'opérations d'emprunt spéciales, l'ISC du Mexique examine les études, les analyses et les stratégies de marché qui ont servi à gérer ces opérations. Par exemple, elle a vérifié le placement de billets de banque à taux élevé en vue de refinancer une partie du programme d'urgence négocié avec le Trésor des États-Unis il y a quelques années. Une opération d'emprunt particulière que l'ISC a examinée mettait en cause l'annulation d'obligations Brady et le recouvrement ultérieur de ses garanties. Cette opération a donné lieu à un gain considérable dans les conditions de la dette renégociées, qui étaient d'une durée plus longue et assorties de taux inférieurs.

Les ISC peuvent définir l'étendue des vérifications de la dette à l'aide des cinq éléments d'un système de contrôle interne :

- l'environnement de contrôle,
- l'évaluation des risques,
- les activités de contrôle,
- l'information et la communication,

-- la surveillance.

Chaque élément peut être considéré comme une porte qui représente un secteur de vérification potentiel. Chaque élément – ou porte – mène à des secteurs dont la vérification varie sur le plan de l'étendue et de la complexité technique. La première porte – l'environnement de contrôle – amène les vérificateurs à examiner l'attitude des gestionnaires de la dette publique, l'importance attachée aux contrôles et les mesures de contrôle. Cette porte peut être ouverte par les ISC qui ont pour mandat explicite de vérifier l'efficacité de la gestion de la dette. Les quatre autres secteurs de contrôle interne sont liés de plus près aux vérifications classiques des contrôles internes. Par exemple, l'évaluation des risques amènerait les vérificateurs à déterminer quels événements et quelles circonstances influent sur la capacité du système de gestion de la dette à comptabiliser, traiter et communiquer l'information sur la dette.

B.1. ENVIRONNEMENT DE CONTRÔLE

En raison de l'influence qu'il exerce sur la conduite du personnel de gestion de la dette publique, l'environnement de contrôle est le fondement même des contrôles internes. La haute direction du système de gestion de la dette a pour tâche d'établir et de favoriser un environnement de contrôle qui encourage des valeurs éthiques, des politiques en matière de ressources humaines qui appuient les objectifs de la dette publique, une structure organisationnelle dotée d'axes de responsabilité et de communication clairs, ainsi que des systèmes informatisés d'information sur la dette qui comportent des contrôles de sécurité suffisants. Il incombe aussi à la haute direction d'atteindre les objectifs de la dette publique dans les limites de ses pouvoirs, en veillant à ce que son personnel soit conscient des avantages d'un environnement de contrôle adéquat, ainsi que de surveiller les facteurs extérieurs qui ont une incidence sur la capacité et la volonté de l'État d'assurer le service de la dette.

Intégrité et valeurs éthiques. L'efficacité des contrôles internes ne peut être supérieure à l'intégrité et aux valeurs éthiques des personnes qui les créent, les gèrent et les surveillent. Comme la haute direction peut passer outre aux contrôles internes, l'intégrité et les valeurs éthiques des hauts fonctionnaires de la dette publique constituent des facteurs essentiels à l'efficacité des contrôles internes.

Politiques en matière de ressources humaines. La nature de plus en plus complexe des opérations de la dette publique – lesquelles peuvent mettre en cause de multiples devises, des taux d'intérêt variables, des mesures de restructuration de la dette, ainsi que des swaps de monnaies et d'intérêts – requiert un effectif de plus en plus spécialisé pour gérer les instruments de la dette publique. Il incombe aux hauts fonctionnaires de la gestion de la dette d'obtenir les niveaux de compétence nécessaires pour atteindre les objectifs de la dette publique et d'affecter à chaque tâche les employés dotés des compétences appropriées.

Structure organisationnelle. La plupart des organisations de gestion de la dette publique comportent plusieurs unités opérationnelles dont les fonctions de gestion et les responsabilités en matière de rapport sont différentes. Les gestionnaires de la dette publique remplissent deux fonctions de base : une fonction de haut niveau, qui consiste à coordonner les opérations d'emprunt avec les opérations financières et monétaires de l'État, et une fonction opérationnelle qui consiste à gérer des opérations d'emprunt particulières.

Les systèmes informatisés d'information sur la dette ont d'importantes répercussions sur les vérifications des opérations d'emprunt. Les vérificateurs doivent être suffisamment compétents en informatique pour pouvoir effectuer des tests des contrôles internes intégrés aux systèmes informatiques, lesquels contrôles sont habituellement classés en deux catégories : les contrôles généraux et les contrôles des applications.

Les contrôles généraux sont les politiques et les procédures générales qui créent l'environnement dans lequel les applications sont exécutées. Ces contrôles se rangent dans six grandes catégories :

- (1) la conception et la gestion générales de la sécurité informatique;
- (2) les contrôles d'accès qui s'appliquent aux données, aux programmes, au matériel et aux installations informatiques;
- (3) les contrôles qui empêchent d'utiliser des logiciels non autorisés ou de modifier des programmes existants;
- (4) les contrôles qui surveillent l'accès au matériel informatique ainsi qu'aux applications de sécurité;
- (5) la séparation des tâches, afin d'empêcher qu'une personne obtienne le contrôle des principaux aspects d'opérations informatiques et, ainsi, un accès non autorisé aux documents;
- (6) les contrôles relatifs à la continuité du service, afin de garantir que les activités indispensables ne sont pas interrompues ou sont rétablies sans délai, et que les données cruciales sont protégées en cas d'événements imprévus.

Lorsque ces contrôles généraux sont faibles ou inexistants, la fiabilité des contrôles des applications est considérablement réduite. Ces derniers aident à garantir que l'information enregistrée dans l'ordinateur est exacte et traitée correctement. Ces contrôles se divisent généralement en trois groupes : les contrôles des données à l'entrée, les contrôles du traitement et les contrôles des fichiers.

Les contrôles des données à l'entrée garantissent l'exactitude et l'intégralité de l'information sur la dette qui est enregistrée dans l'ordinateur. Les contrôles du traitement servent à vérifier si tous les éléments critiques d'une opération d'emprunt sont fournis, si les données enregistrées se présentent sous la forme appropriée (version texte ou numérique), si les valeurs cadrent avec une fourchette prédéterminée et si les données sur l'opération correspondent à un document valide dans le fichier maître. Enfin, les contrôles des fichiers, comme les blocs descripteurs de fichier externe et les marqueurs de fichier interne non inscriptible, garantissent que les bons fichiers sont mis à jour et empêchent d'en éliminer.

De nombreux contrôles des applications sont intégrés dans le système informatique particulier dont se sert le ministère des Finances ou la banque centrale pour gérer la dette publique. Une cinquantaine de pays ont adopté le Système de gestion et d'analyse de la dette (SYGADE), système informatique conçu par la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), et 54 pays ont adopté le Système du Secrétariat du Commonwealth pour la comptabilisation de la dette extérieure (CS-DRMS). Le SYGADE est une application tournant sur Microsoft Windows qui utilise le système de gestion de base de données relationnelle d'Oracle. Le CS-DRMS est doté de liens électroniques avec le Système de notification de la dette extérieure de la Banque mondiale, ainsi qu'avec le Modèle de capacité de soutien de la dette de la Banque mondiale.

Les lois, les règlements et les pratiques définissent la manière dont les gestionnaires de

la dette travaillent avec leurs homologues d'autres services gouvernementaux, y compris le bureau du budget et la banque centrale, ainsi que l'étendue des pouvoirs de l'ISC sur les questions relatives à la dette. Les ISC devraient examiner le cadre juridique et les procédures d'emprunt proprement dites de leurs pays pour connaître l'environnement dans lequel évoluent les gestionnaires de la dette et déterminer l'étendue de leur vérification. (Voir la figure 2.)

Certaines lois peuvent interdire de recourir à des emprunts publics pour financer les dépenses courantes, et d'autres peuvent fixer un plafond global pour la dette publique que seule l'assemblée législative peut modifier. Il arrive aussi que le cadre juridique impose des limites de vérification. Dans certains pays, les ISC n'ont peut-être pas le pouvoir légal d'effectuer une vérification complète. Par exemple, il est possible que les ISC ne soient pas légalement habilités à examiner les données d'emprunt de grandes entreprises contrôlées par l'État qui octroient des prêts garantis par le gouvernement central.

En plus d'examiner les lois et les règlements, les ISC doivent vérifier si, dans la pratique, les lois et les procédures écrites sont suivies. Les vérificateurs devraient pouvoir observer les opérations d'emprunt réelles, communiquer avec le personnel de gestion de la dette et avoir accès à ses rapports.

Dans le cadre d'une vérification de la dette, quelques ISC sont peut-être en mesure d'examiner comment les estimations de la dette publique sont programmées dans le budget en tant qu'utilisation et source de ressources budgétaires. Dans ces vérifications, les ISC sont capables d'évaluer la capacité du service de gestion de la dette publique de fournir aux responsables du budget une information fiable sur les obligations au titre du service de la dette au cours de l'année à venir. Les documents budgétaires peuvent également être considérés comme l'« avant-projet » d'une nouvelle émission de titres d'emprunt au cours du prochain cycle budgétaire, car ils définissent les ressources en trésorerie qui sont nécessaires pour mener à bien les programmes d'investissement et de fonctionnement de l'État.

Les ISC examineraient aussi comment l'on se sert des emprunts publics pour financer des déficits de fonctionnement temporaires, ce qui requiert une étroite communication entre le personnel de gestion de la trésorerie et le personnel de gestion de la dette. Dans un solide système de gestion de la trésorerie, un élément important qui a une incidence directe sur les opérations d'emprunt est la capacité d'établir des projections concernant les flux de trésorerie en se fondant sur les encaissements et les décaissements prévus. Cette capacité prévisionnelle est subordonnée à la manière dont l'État exécute le budget ainsi qu'à la capacité de réunir rapidement des liquidités et de regrouper les soldes de trésorerie en un compte unifié. La non-synchronisation des encaissements et des décaissements peut être la cause de montants de dette publique inutiles et de montants de liquidité oisive excessifs.

Les ISC ne devraient pas faire abstraction des **facteurs extérieurs** qui ont une incidence sur la capacité et la volonté de l'État d'assurer le service de la dette, et ce, même dans les vérifications de faible envergure qui se limitent à une seule unité de gestion de la dette. En outre, des sources d'information extérieure peuvent aider les ISC à vérifier l'information que fournit le personnel de gestion de la dette. La possibilité d'évaluer les facteurs extérieurs et d'avoir accès à de l'information de tierces parties sur la dette renforcent la capacité des ISC d'évaluer le risque de défaut de paiement d'États souverains.

Les organismes internationaux qui surveillent la dette publique font état d'une augmentation des cas de défaut de paiement au cours des 40 dernières années. Le nombre total de cas de défaut de paiement est passé de 18 (quatre pays) entre 1956 et 1965 à 203 (65 pays) entre 1986 et 1994. Ces dernières années, d'importantes initiatives internationales de rééchelonnement de dette ont été entreprises sous les auspices du Fonds monétaire international (FMI) et de la Banque mondiale. L'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTTE) a pour but de permettre à 41 pays (voir, à l'annexe, le tableau des PPTTE) d'atteindre un niveau d'endettement tolérable et de leur offrir un moyen de se soustraire à des négociations répétitives en matière de rééchelonnement de la dette.

Pour obtenir de plus amples renseignements sur ces initiatives et confirmer des données sur la dette auprès de sources de extérieures, les ISC peuvent communiquer avec les organisations internationales énumérées à la figure 3. Au nombre des fournisseurs de l'extérieur d'information sur la dette figurent des créanciers comme le FMI et la Banque mondiale, des organisations internationales comme les Nations Unies et l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), des organisations créancières comme les Clubs de Paris et de Londres, de même que des organisations de cotation du crédit.

Figure 3 : Sources extérieures d'information sur la dette

Sources	Institutions et coordonnées
<p>Système de notification de la dette extérieure de la Banque mondiale</p> <p><u>Financial Flows to the Developing Countries</u>, publication trimestrielle de la Banque mondiale</p>	<p>Banque mondiale, http://www.worldbank.org Punam Chuhan (202) 473-3922 Pchuhan@worldbank.org William Shaw (202) 473-0138</p>
Fonds monétaire international	<p>Article IV Consultations sur la surveillance. Http://www.imf.org/external/standards</p>
Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement	<p>Système de gestion et d'analyse de la dette (SYGADE), http://www.unctad.org M. Enrique Cossio-Pascal Téléphone : 41 22 907 2741 (Genève, Suisse) Courriel : dmfas@unctad.org</p>
Secrétariat du Commonwealth	<p>Système pour la comptabilisation de la dette extérieure (CS-DRMS) http://www.csdrms.co.uk M. Dev Useree, Téléphone : 44 020 7747 6434 (Londres, Royaume-Uni) Courriel : d.useree@commonwealth.int</p>
Organisations de cotation du crédit	Standard & Poor's Corporation

des États

(212) 208-1989

Moody's Investor Services (212) 553-1653

Les institutions internationales fournissent aussi des critères dont on peut se servir dans les vérifications de la dette publique. Par exemple, les organisations de cotation du crédit ont établi divers facteurs économiques et politiques qui déterminent la capacité et la volonté d'un pays de payer sa dette, dont la stabilité de la forme de gouvernement du pays, le niveau et les variations du taux d'inflation du pays, les exportations de biens et de services qui procurent des réserves en vue d'assurer le service de la dette extérieure, de même que les réserves de la banque centrale (voir la figure 4).

Figure 4 : Manière dont Standard & Poor's (S&P) évalue la dette publique

Les cotes de solvabilité des États de S&P – qui, en avril 1997, portaient sur les emprunts en monnaie locale et en devises des gouvernements de 69 pays – constituent une évaluation de la capacité et de la volonté de chaque État de rembourser sa dette. L'évaluation de S&P est à la fois quantitative et qualitative. La volonté de payer est une question de nature qualitative qui distingue les États de la plupart des autres types d'émetteurs, car un État peut manquer à quelques-unes de ses obligations, voire à toutes, même s'il a la capacité financière d'assurer rapidement le service de sa dette.

Les principaux risques économiques et politiques dont S&P tient compte au moment d'évaluer la dette étrangère sont les suivants.

Les institutions politiques. La stabilité et la légitimité perçue de la forme de gouvernement d'un pays établissent les paramètres de l'élaboration de politiques économiques. La cote de crédit « AAA » dont jouit la France, par exemple, est en partie le reflet d'une structure politique démocratique qui fait que la formulation des politiques est transparente et que la réaction du gouvernement aux erreurs commises sur le plan des politiques est prévisible à la longue.

L'inflation et la dette publique. Une monétisation importante des déficits budgétaires alimente l'inflation des prix, ce qui peut avoir pour effet de miner l'appui de la population envers les gouvernements. De telles conditions sont un terrain fertile pour un défaut de paiement de la part d'un État. Pour ces raisons, S&P considère le taux d'inflation comme le seul indicateur avancé le plus important des tendances locales d'un État en matière de crédit monétaire.

La dette extérieure. Pour évaluer l'ampleur de la dette publique extérieure, S&P la compare aux flux nets annuels des exportations de biens et de services, qui procurent les devises nécessaires pour assurer le service de la dette extérieure. Pour les 69 États qui ont une cote publique en avril 1997, le ratio net médian de la dette publique extérieure aux exportations est de 53 p. 100.

Les réserves. Les réserves de la banque centrale sont un autre indicateur externe, mais leur importance varie le long de la courbe des cotes. Les réserves servent habituellement à l'État de tampon financier lors des périodes de tension de la balance des paiements. La suffisance des réserves est mesurée par rapport aux importations, ainsi qu'aux déficits prévus du compte courant et au service total de la dette.

L'Union monétaire européenne (UME). Les cotes des États qui se joignent à l'UME sont un cas spécial. Les États membres de l'IME qui a été lancée en 1999 cèdent à la nouvelle Banque centrale européenne des

responsabilités en matière de monnaie et de taux de change. S&P prévoit donc évaluer dorénavant de la même façon la dette en devises de chaque État. L'analyse financière, autrefois importante, sera le principal critère de différenciation de la qualité du crédit des États souverains membres de l'UME.

Source : Standard & Poor's, "Sovereign Credit Ratings: A Primer," dans *CreditWeek*, 16 avril 1997.

Quelques ISC ont recours à des indicateurs globaux ou des signaux d'avertissement pour mesurer la viabilité de la dette publique, la souplesse budgétaire et la vulnérabilité aux défauts de paiement. La viabilité de la dette est la mesure dans laquelle un gouvernement peut maintenir les programmes existants et satisfaire aux exigences des créanciers sans alourdir le fardeau de la dette que supporte l'économie. La souplesse budgétaire est la mesure dans laquelle un gouvernement peut accroître ses ressources financières pour répondre à des engagements croissants en augmentant soit ses recettes, soit son fardeau de la dette. Quant à la vulnérabilité de la dette, il s'agit de la mesure dans laquelle un gouvernement en vient à dépendre de sources de financement sur lesquelles il n'a pas d'emprise ou d'influence. La Commission de la dette publique prévoit examiner de manière plus approfondie la relation qui existe entre les indicateurs globaux et d'autres signaux d'avertissement, y compris les mesures de la viabilité et de la transparence des institutions financières.

Figure 5 : Crises de dévaluation et contrôles exercés sur la dette en devises

Les crises de dévaluation sont habituellement liées à des niveaux non viables de dette en devises à court terme. Les pays qui peuvent emprunter à l'étranger sont capables d'investir plus que ce qui serait possible s'ils dépendaient exclusivement de l'épargne intérieure, mais les recettes d'exportation doivent, à terme, procurer suffisamment de devises pour servir la dette en devises du pays.

Lorsque les paiements en devises qui sont effectués au titre du service de la dette croissent plus rapidement que les exportations d'un pays, ce dernier éprouve des problèmes de balance des paiements si ses réserves internationales diminuent en deçà de seuils critiques et que sa propre devise est dévaluée. Les pays dont la dette en devises est en forte croissance devraient donc établir des mécanismes de contrôle interne qui donnent des signaux anticipés aux décideurs lorsque les emprunts à l'étranger et les paiements au titre du service de la dette approchent des niveaux de tension.

Après avoir évalué les facteurs extérieurs susceptibles d'influer sur la capacité des États à payer leur dette, les ISC seraient ensuite prêtes à examiner les cinq éléments de contrôle interne de l'unité ou de la fonction de la dette publique.

Figure 6 : Influence de la structure organisationnelle sur la gestion de la dette publique.

Dans certains pays, les efforts visant à améliorer et à renforcer les contrôles internes ont fait du ministère des Finances la principale institution chargée de gérer la dette publique. Ce ministère est chargé de surveiller la dette en coordination avec la banque centrale, et tout emprunt public contracté et toute garantie gouvernementale octroyée requiert son autorisation.

Malgré les efforts faits à ce jour, il reste encore bien des choses à accomplir dans certains pays où le ministère des Finances est officiellement chargé de gérer la dette, mais où la responsabilité institutionnelle de fait de la surveillance de la dette publique est répartie entre le ministère des Finances, le ministère de la Planification et la banque centrale. En outre, dans certains pays, le ministère des Finances n'a pas encore le pouvoir d'obtenir les registres de prêts contractés antérieurement. Vu le manque d'accès direct à ces registres, les ministères des Finances ont de la difficulté à prévoir avec exactitude les obligations prévues en matière de service de la dette et à les acquitter rapidement.

B.2. ÉVALUATION DES RISQUES

L'évaluation des risques est le processus qui consiste à déterminer les circonstances et les événements qui peuvent empêcher la haute direction d'atteindre ses objectifs en matière de dette et de mesurer la probabilité de leur fréquence. Il survient des risques opérationnels dans le cours normal de la gestion des opérations d'emprunt. Il survient aussi des risques de fraude à la suite de méfaits délibérés, destinés à réaliser un avantage personnel. C'est à la direction qu'il incombe de déterminer les risques et de dresser des plans en vue de les gérer. Un plan de gestion des risques décrirait les procédures à suivre pour minimiser les préjudices dus aux risques. Lors d'une vérification des contrôles internes de la dette, les ISC examineraient le plan de gestion des risques et compareraient le rendement réel des gestionnaires de la dette à ce plan.

RISQUES OPÉRATIONNELS

Les risques opérationnels surviennent habituellement dans les secteurs qui fournissent des services de soutien à l'organisation chargée de gérer la dette publique. Les ISC reconnaîtraient les risques opérationnels suivants au moment d'examiner la structure organisationnelle de l'unité chargée de gérer la dette publique.

- i. **Manque de séparation des fonctions.** Les opérations effectuées au titre de la dette publique doivent être traitées, confirmées, évaluées et examinées de manière indépendante, et surveillées par un bureau administratif indépendant.
- ii. **Compétences du personnel insuffisantes.** Les superviseurs doivent posséder les compétences voulues pour éviter de devenir un mécanisme d'approbation automatique pour les négociants en titres. Le personnel de soutien constitue habituellement la première ligne de défense pour ce qui est de mettre au jour les erreurs et les irrégularités qui peuvent survenir lors du traitement des opérations effectuées au titre de la dette.
- iii. **Risque lié aux produits.** De nouveaux titres de créance peuvent être trop complexes ou mal compris, ce qui pourrait empêcher le secteur de soutien de les traiter, de les évaluer et de les contrôler.

- iv. **Risques liés aux systèmes et à la technologie.** Ces risques existent lorsque le personnel omet de se tenir au fait des innovations techniques associées à de nouveaux systèmes d'information ou d'adopter des systèmes informatisés d'information sans « restructurer » ses méthodes de gestion de la dette.
- v. **Risques liés aux procédures.** Ces risques existent lorsque les fonctions de gestion de la dette ne font pas l'objet de procédures écrites et que le cheminement des tâches n'est pas structuré d'une manière prévisible et bien conçue, et doté de pistes de vérification adéquates. Plus les instruments de crédit sont complexes, plus ces procédures écrites sont importantes.
- vi. **Risques liés à la reprise après sinistre.** Ces risques existent lorsque l'unité de gestion de la dette n'a pas prévu de lieux, de ressources informatiques, de communications, de ressources, d'installations de négociation et d'autres services de soutien de rechange en cas de catastrophe. Les emprunteurs doivent disposer d'autres lieux d'échange et de technologies à distance et être capables de reprendre les activités à partir du « point de défaillance » en subissant le minimum de perturbations.
- vii. **Risques liés à la documentation.** Ces risques existent lorsque les opérations effectuées au titre de la dette ne sont pas assorties d'ententes bien conçues, légalement autorisées, convenablement exécutées et étayées par une confirmation appropriée en temps opportun. Les services juridiques et le personnel de soutien doivent voir à ce que des ententes-cadres soient signées et que des confirmations justificatives soient obtenues.
- viii. **Risques liés à l'évaluation.** Ces risques existent lorsque le personnel de soutien n'est pas en mesure d'évaluer de manière indépendante, au moins régulièrement, la totalité des titres d'emprunt, ou lorsque l'évaluation que fait le personnel de soutien diffère de celle de l'ISC ou d'une tierce partie indépendante.

RISQUES DE FRAUDE

L'un des principaux thèmes du XVI^e INCOSAI, tenu en 1998 – la prévention et la détection de la fraude et de la corruption – a mis en lumière les conditions qui donnent lieu à des pertes dues à la fraude ainsi que les méthodes de vérification permettant de déceler et de prévenir les activités frauduleuses. Dans le secteur de la dette publique, il y a plus de risques de fraude quand trois conditions sont présentes :

- (i) Les personnes qui exercent un contrôle sur les opérations d'emprunt ont des besoins ou des souhaits financiers qui sont attribuables à une crise imprévue, au

- désir d'augmenter leur consommation ou à l'avidité tout simplement.
- (ii) Les fraudeurs sont en mesure de rationaliser leur geste illégal : « le gouvernement me le doit ». Les actes frauduleux sont rationalisés afin de faire concorder le comportement illégal avec les notions communément admises de décence et de confiance.
 - (iii) Les personnes ont la possibilité de commettre et de dissimuler des opérations d'emprunt frauduleuses.

Les hauts fonctionnaires de l'État exercent un contrôle direct sur la troisième de ces conditions – les possibilités de fraude. Dans leur évaluation du risque de fraude, les vérificateurs sont à la recherche de « signaux d'alerte » qui ont été découverts dans des cas de fraude antérieurs. Voici quelques indicateurs de fraude fréquents :

- (1) un manque de contrôles internes de base dans les opérations d'emprunt, comme la séparation des tâches, dont la comptabilisation des emprunts et l'exécution des opérations d'emprunt;
- (2) des hauts fonctionnaires qui omettent de donner suite rapidement aux constatations de vérifications antérieures;
- (3) des opérations d'emprunt qui sont dénuées d'un objectif ou d'un intérêt public clair;
- (4) des gestionnaires qui sont peu pressés de produire des éléments probants documentaires quand les vérificateurs en font la demande.

B.3. ACTIVITÉS DE CONTRÔLE

Les activités de contrôle se composent des politiques et des procédures qui aident à garantir que les directives de l'État sont exécutées et que des mesures sont prises pour atteindre les objectifs de ce dernier en matière de dette. Un élément indispensable des contrôles internes est l'établissement d'un lien efficace entre les objectifs liés à la dette et les activités de contrôle.

OBJECTIFS

Dans la plupart des pays, les objectifs que poursuivent les gestionnaires de la dette ont trait à des questions fondamentales à court et à long terme qu'a définies une instance gouvernementale supérieure, indépendante de ces gestionnaires. Les objectifs de la dette comprennent les suivants :

Obtenir des liquidités pour le Trésor. L'objectif premier d'un gestionnaire de la dette est de procurer des liquidités au Trésor. Cela signifie non seulement garantir que les dates d'échéance de l'encours de la dette sont raisonnablement espacées, mais aussi disposer de liquidités suffisantes pour que l'État puisse s'acquitter de ses obligations à court terme, sans devoir imprimer de l'argent. L'objectif relatif aux « liquidités » est suivi de deux objectifs secondaires.

Maintenir un équilibre entre le coût et la stabilité. En supposant qu'il est possible d'obtenir les liquidités voulues, un objectif important est d'en arriver à un équilibre entre le coût et la stabilité, en tenant compte des risques associés au coût le plus bas. Comme les taux d'intérêt sont généralement supérieurs dans le cas des obligations dont les termes à courir sont longs, il est habituellement possible d'obtenir le coût le plus bas en émettant des titres dont le terme à courir est plus court. Mais cela s'accompagne d'un risque accru. Plus le terme à courir d'une dette est court, plus il est sensible aux fluctuations des taux d'intérêt, à l'inflation et aux mouvements des devises.

Établir et maintenir un marché financier intérieur efficace. Dans les pays dotés d'un

marché obligataire intérieur où l'État est un important émetteur, il est indispensable de s'assurer que les règles d'émission et de négociation des obligations sont équitables et transparentes si l'on veut encourager autant les émetteurs que les investisseurs à utiliser ce marché.

STRATÉGIES

Les stratégies d'emprunt devraient être directement liées aux objectifs de la dette et définies d'une manière qui permet de les évaluer. Ces stratégies sont habituellement définies en fonction de caractéristiques souhaitées de la dette publique, telles que les suivantes.

Ratio de la dette à taux fixe à la dette à taux flottant. En règle générale, une dette à taux fixe est n'importe quelle dette négociable qui vient à échéance ou dont le taux doit être révisé dans plus de 12 mois. Par exemple, le Canada a eu pour politique de hausser ce ratio de 50 p. 100, en 1990, à 65 p. 100 en 1998. L'adoption d'un ratio de la dette à taux fixe supérieur a pour but, notamment, de stabiliser les frais de service de la dette à long terme.

Terme à court moyen. Les avantages qu'offre le fait de hausser le ratio de la dette à taux fixe à la dette à taux flottant découlent de la stabilité des coûts qu'offre une dette à plus long terme. Plus le terme à court est long, plus la stabilité est grande. Mais une stabilité accrue peut comporter des coûts accrus. Le gestionnaire de la dette doit disposer d'un moyen d'évaluer le compromis à faire entre le coût et la stabilité, en tenant compte du risque accru qui est associé aux emprunts au début de la courbe de rendement.

Besoin de rendements repères. Un État pourrait avoir pour politique de maintenir un marché financier intérieur axé sur les titres du gouvernement et qui fonctionne bien. Si l'État est le plus gros emprunteur, il aura à déterminer s'il a émis suffisamment de titres négociables comportant des dates d'échéance diverses pour soutenir un marché de la dette efficient.

Ratio de la dette en monnaie nationale à la dette en devises. En supposant qu'il existe un marché en monnaie nationale pour les titres d'un pays, il y a deux grandes raisons d'emprunter en devises : pour réduire les coûts et pour maintenir une réserve de devises dans le cadre des politiques de change d'un pays. Mais les emprunts en devises comportent des risques de change, lesquels doivent être mis en balance avec les

avantages d'une dette en devises.

Ratio de la dette réelle à la dette nominale. Les États émettent également des titres qui varient selon le taux de l'inflation. Le taux qui s'applique à cette dette est un taux de base (les économistes l'appellent le taux réel), ajusté pour tenir compte de l'inflation. Avec une telle dette, c'est l'État plutôt que les créanciers qui assume le risque lié à l'inflation. Si l'État croit que sa politique de réduction de l'inflation sera efficace, il est possible qu'une telle politique de placement soit moins coûteuse. Les États émettent également des titres indexés sur l'inflation de manière à obtenir une mesure, axée sur le marché, des attentes inflationnistes.

PLAN OPÉRATIONNEL

La mise en œuvre d'un programme de gestion de la dette comprendrait l'élaboration d'un plan opérationnel qui soit compatible avec ses objectifs et ses stratégies. Ce plan comporte une série de procédures pour vendre des titres d'emprunt, nouer des relations avec des créanciers et des placeurs, et établir des systèmes de contrôle en vue de recueillir, de mesurer et de communiquer les opérations et les niveaux d'emprunt ainsi que les risques qui s'y rattachent. Au nombre des mesures qui entrent en jeu dans un programme de la dette figurent les suivantes :

Sélection des courtiers qui opèrent sur le marché primaire, au pays ou à l'étranger.

La plupart des États ont recours à des courtiers, des agents agréés ou des placeurs pour vendre leurs titres. Le choix des spécialistes (compte tenu de leur emplacement, de leur nationalité et d'autres caractéristiques) ainsi que la part maximale de chaque émission d'obligations seraient fondés sur des critères compatibles avec une stratégie de gestion de la dette.

Désignation d'un processus approprié d'émission de titres (par voie d'adjudication ou autrement). Les titres sont généralement distribués aux courtiers par voie d'adjudication ou « selon les besoins ». Le processus serait conçu pour garantir l'intégrité des marchés, ce qui veut dire que ces derniers seraient transparents, ordonnés, liquides et efficaces.

Élaboration d'un programme de relations avec les parties intéressées. Il est important de maintenir la confiance dans l'émetteur, tant pour la stabilité économique du pays que pour sa transparence à titre d'émetteur de titres d'emprunt. Bien que les États soient souverains, ils dépendent toujours de la confiance des parties intéressées. Dans ce contexte, les marchés n'aiment pas les surprises; ils s'attendent à ce que les États se comportent d'une manière ouverte et cohérente. Le maintien d'un programme qui assure la confiance et la transparence oblige à consulter régulièrement les parties intéressées au sujet du processus, de l'information communiquée, des calendriers d'émission, etc.

Élaboration d'un programme visant à cerner et à gérer les risques opérationnels. Il est question de ce point à la section *Évaluation des risques*.

Élaboration de procédures visant à maintenir l'intégrité financière. Un élément de base du contrôle consiste à réduire ou à minimiser les risques associés à la fraude, à la négligence financière, à la violation des règles financières et à la perte d'actifs ou de fonds publics.

Élaboration d'objectifs et de procédés de vérification. À ce stade-ci, les ISC établiraient des procédés de vérification pour examiner les contrôles intégrés dans chacune des activités susmentionnées. Les procédés de vérification consisteraient à analyser les rapports qui permettent de surveiller les opérations d'emprunt quotidiennes et de fournir l'assurance que les activités s'inscrivent dans les objectifs et les stratégies en matière de dette.

Figure 7 : Vérifications qu'exercent les ISC au sujet de la dette publique : l'exemple de l'Argentine

En ce qui concerne la dette publique, l'ISC de l'Argentine est active dans les secteurs suivants.

1. Vérification comptable de l'encours de la dette

L'ISC de l'Argentine procède à des vérifications de certaines obligations du gouvernement, qui consistent à examiner les produits de trésorerie, l'observation des lois et des règlements, les enregistrements de comptes, les calendriers de remboursement du capital et des intérêts, ainsi que les commissions versées aux intermédiaires financiers. Ce type de vérification cible les systèmes de contrôle interne et de comptabilisation du ministère de l'Économie et des Travaux publics.

Dans le cadre de la vérification de la dette publique, l'ISC de l'Argentine a mis au point divers ratios pour estimer le risque couru face à des événements extérieurs. Des organisations internationales et le Service des comptes internationaux du ministère de l'Économie et des Travaux publics fournissent l'information nécessaire au calcul des ratios. L'ISC de l'Argentine se sert abondamment de ces derniers pour mesurer la capacité du budget de l'État à assurer le service de la dette, comme le ratio de la dette au PIB, le ratio de la dette aux réserves de la banque centrale, le ratio de la dette aux recettes d'exportation, ainsi que le ratio du paiement d'intérêt aux recettes d'exportation. Ces ratios sont calculés chaque année de manière à suivre l'évolution de la solvabilité de l'État. Les ratios argentins sont comparés à ceux d'autres pays de l'Amérique latine, tels que le Mexique, le Brésil et le Chili.

2. Vérifications des paiements d'intérêt

L'ISC de l'Argentine vérifie en détail les paiements d'intérêt à l'aide de données provenant du Service de l'administration de la dette, du Service de la comptabilité générale, du Trésor national, du Service des négociations de crédit et du Service du budget national. La principale mission de vérification est axée sur la gestion administrative des commissions et du service de la dette ainsi que les contrôles

correspondants. L'ISC examine les documents qui fournissent la preuve des paiements et des affectations budgétaires.

L'ISC de l'Argentine est également chargée des secteurs de rapport et de communication suivants.

1. Rapports de vérification comptable destinés aux institutions financières internationales (IFI)

L'ISC de l'Argentine vérifie les prêts qu'accordent la Banque mondiale, la Banque interaméricaine de développement et le Programme des Nations Unies pour le développement aux institutions de ce pays. Pour chaque programme financé à l'aide de ces prêts, l'ISC publie un rapport de vérification définitif.

2. Rapports sur la vérification de gestion destinés aux IFI

De même, l'ISC de l'Argentine examine la mesure dans laquelle les objectifs sont atteints, et surveille l'efficacité, l'efficacité et l'économie des programmes et des projets que financent les IFI. Les écarts entre les résultats prévus et les résultats réels sont évalués.

3. Rapport de surveillance de l'évolution de la dette publique

L'ISC de l'Argentine examine l'encours de la dette publique nationale au 30 juin et au 31 décembre de chaque année. Elle reçoit l'information pertinente du ministère de l'Économie et des Travaux publics et les compare à ses propres données, qu'elle obtient en examinant les ententes de prêt et d'autres sources.

Les résultats obtenus déterminent les chiffres de l'encours à chaque date. L'encours est analysé et déclaré comme suit : 1) les obligations du gouvernement libellées en monnaie nationale et en devises; 2) les emprunts auprès d'institutions multilatérales, 3) les emprunts commerciaux, bilatéraux et auprès du Club de Paris.

Parmi les autres évaluations qu'exécute l'ISC de l'Argentine figurent l'incidence des taux de change et des taux d'intérêt sur la dette, les dates d'échéance, la classification de l'encours selon les devises, ainsi que les taux d'intérêt.

B.4. INFORMATION ET COMMUNICATION

Afin d'atteindre les objectifs fixés sur le plan de la dette publique, les décideurs doivent pouvoir compter sur un système d'information qui saisit et diffuse de l'information pertinente et fiable sur la dette publique. Cette information est plus facile à produire dans les conditions suivantes :

- i. un système uniforme de comptes publics est utilisé de façon constante dans les opérations relatives au budget, à la trésorerie et à la dette publique;
- ii. une base de données intégrée fournit des données uniformes sur la trésorerie, le budget et la dette publique et facilite l'échange d'information entre les unités opérationnelles et au sein de ces dernières;
- iii. un organisme de normalisation comptable établit un cadre comptable et des exigences de rapport (présentation et contenu) uniformes;
- iv. des groupes de coordination inter-organismes gèrent l'évolution des systèmes d'information de manière souple et intégrée.

Pour ce qui est des opérations relatives à la dette publique, il est recommandé d'appliquer la méthode de la comptabilité d'exercice plutôt que celle de la comptabilité de caisse ou une méthode hybride. Les États qui comptabilisent les opérations selon la méthode de la comptabilité de caisse pourraient oublier des obligations envers des fournisseurs au sujet de biens et de services reçus mais non encore payés, lesquels représentent généralement un engagement important. De même, il est possible que les États qui appliquent la méthode de la comptabilité de caisse à leurs programmes de crédit et de garanties de prêt peuvent constater des obligations lorsque les demandes de paiement sont acquittées plutôt que lorsque les engagements sont pris. Cette méthode comptable pourrait amener à sous-estimer la dette publique et à produire, pour les gestionnaires de crédit, des incitatifs biaisés.

Des rapports sur la dette publique communiqués rapidement aident à prévenir les irrégularités et à protéger les actifs. Les opérations d'emprunt étant associées à des sommes considérables, une information communiquée rapidement sur les produits de trésorerie et les paiements associés aux opérations d'emprunt peut décourager les fraudeurs.

Figure 8 : Manière dont un État rend compte de ses opérations d'emprunt : l'exemple du Canada

Depuis 1991, le ministère des Finances du gouvernement du Canada publie un document intitulé *Rapport sur les opérations d'emprunt* (aujourd'hui appelé *Rapport sur la gestion de la dette*), qui décrit et explique divers aspects du programme de la dette, et ce, tant pour l'année écoulée que d'un point de vue historique. Ce rapport traite des activités de gestion de la dette, d'emprunt et de gestion de la trésorerie de l'État, et fournit de l'information de base sur les emprunts des sociétés d'État (entreprises publiques). L'édition la plus récente du rapport est de nature plus prospective, et elle donne ainsi aux participants du marché une meilleure idée des stratégies et des préoccupations actuelles de l'État à propos de la dette. Par exemple, le rapport signale qu'en raison de la réduction des déficits et de la quasi-élimination de l'augmentation des emprunts sur les marchés financiers, l'État se concentre maintenant sur le maintien d'un marché liquide et efficace.

Le *Rapport sur la gestion de la dette* (1997) fait un survol de la stratégie actuelle du gouvernement fédéral en matière de gestion de la dette, de la situation des programmes de la dette fédérale, au 30 novembre 1997, ainsi que des opérations d'emprunt fédérales pour l'exercice 1996-1997. Le rapport comporte les sections suivantes :

- le contexte de gestion de la dette fédérale, y compris la taille et la structure de cette dernière, et le contexte financier;
- un aperçu de la stratégie de gestion de la dette fédérale, ainsi que les gestionnaires de cette dernière;
- les dimensions de la gestion de la dette ainsi que les initiatives prises à leur égard;
- des détails sur les programmes de la dette fédérale;
- la répartition des portefeuilles de titres du gouvernement du Canada;
- un examen des opérations d'emprunt en dollars canadiens et en devises du gouvernement du Canada en 1996-1997;
- un résumé statistique des opérations d'emprunt du gouvernement et d'organismes fédéraux en 1996-1997.

B.5. SURVEILLANCE

La conception et le fonctionnement de presque toutes les organisations ne sont pas à l'abri de la nécessité d'opérer des changements. Il faudrait donc mettre en place des mécanismes de surveillance appropriés qui aident les décideurs à déceler quand le contexte a changé et aident les gestionnaires de la dette à réagir rapidement et de manière efficace. La surveillance des contrôles internes exercés sur la dette publique pourrait consister à utiliser les communications de parties de l'extérieur, comme les rapports de parties intéressées de l'extérieur, dont les créanciers institutionnels, les agences de cotation du crédit des États souverains, ainsi que des organisations internationales.

La surveillance peut se faire au moyen des opérations continues ordinaires qui ont trait à la dette publique ainsi que des vérifications axées sur un objectif distinct. Les gestionnaires de la dette dépendent habituellement de rapports et d'enquêtes périodiques provenant de parties intéressées internes et de l'extérieur pour déceler les tendances ou les changements imprévus. Il faudrait intégrer un processus de surveillance continue qui soit fondé sur des visites sur place périodiques, sur des contrôles visant à déterminer si les procédures sont respectées, et sur un examen de rapports par la direction. De temps à autre, la haute direction de la dette pourrait aussi commander une évaluation complète et distincte des contrôles internes.

C. OBJECTIFS ET PROCÉDURES DE VÉRIFICATION

La présente section propose des objectifs et des procédures de vérification pour chacun des cinq éléments de contrôle interne – l’environnement de contrôle, l’évaluation des risques, les activités de contrôle, l’information et la communication, et la surveillance. Les sources d’information suivantes sont souvent utilisées dans les procédures de vérification énumérées dans cette section.

1. des vérifications antérieures;
2. des entretiens avec des responsables de la dette publique;
3. la biographie sur les hauts fonctionnaires de la dette publique;
4. des organigrammes;
5. des manuels de procédures;
6. les lois et les règlements régissant l’émission d’emprunts publics ainsi que les rapports connexes;
7. des rapports de gestion;
8. des rapports de vérification interne;
9. des procès-verbaux de réunions.

C.1. ENVIRONNEMENT DE CONTRÔLE²

Comme nous l’avons vu plus tôt, les éléments de l’environnement de contrôle peuvent être répartis comme suit : A) l’intégrité et les valeurs éthiques, B) les politiques en matière de ressources humaines, et C) la structure organisationnelle. Les objectifs et les procédés de vérification concernant ces éléments sont énumérés ci-après.

A. Intégrité et valeurs éthiques

1^{er} objectif : Déterminer s’il existe un code de déontologie, et la manière dont il est mis en application.

Procédures : Les ISC doivent obtenir des éléments probants oraux et documentaires pour répondre aux questions suivantes :

- i. La direction a-t-elle un code de déontologie écrit, qui s’applique à la direction et au personnel, et qui sert de référence pour ce qui est de l’attitude et du comportement de la direction et du personnel?
- ii. Le code de conduite couvre-t-il les conflits d’intérêts ou les normes de comportement escomptées?
- iii. Le code est-il diffusé dans toute l’unité de gestion de la dette?
- iv. Demande-t-on régulièrement aux employés de s’engager à le respecter?
- v. Les employés sont-ils informés de ce qu’ils doivent faire, face à un comportement répréhensible?
- vi. A-t-on établi des politiques écrites pour régir les rapports de la direction avec les employés,

²Les questions présentées dans cette section sont tirées du Control Environment Questionnaire, du National Audit Office du Royaume-Uni.

les clients, les créanciers et les assureurs?

- vii. Existe-t-il une politique écrite au sujet des opérations avec des parties apparentées?
- viii. Existe-t-il une politique écrite au sujet des dons et des activités d'accueil acceptables?
- ix. Existe-t-il une politique écrite concernant les avantages pécuniaires et les intérêts financiers de l'extérieur (parrainages, paiements de commission, postes d'administrateur, etc.) dont bénéficient les principaux responsables de la dette publique?
- x. Effectue-t-on des contrôles indépendants pour mettre au jour les propriétés communes, les postes d'administrateur ainsi que les relations familiales avant d'effectuer des opérations ou des commandes importantes au titre de la dette publique?

2^e objectif : Déterminer l'attitude du gestionnaire de la dette à l'égard des contrôles internes.

Procédures: Les ISC doivent examiner divers documents pour répondre aux questions suivantes :

- i. La direction encourage-t-elle à évaluer de manière indépendante l'environnement de contrôle et les contrôles internes, et donne-t-elle suite à ces évaluations?
- ii. Les lettres de recommandations des vérificateurs sont-elles analysées au niveau du conseil, et ce dernier y répond-il?
- iii. La haute direction favorise-t-elle l'établissement de rapports de vérification interne sur les contrôles?
- iv. Existe-t-il un comité de vérification qui supervise les modalités relatives aux vérifications internes et externes?
- v. La direction réagit-elle concrètement aux infractions commises aux codes de déontologie et à la loi?
- vi. Les mesures disciplinaires prises à la suite d'une infraction sont-elles portées à la connaissance de toute l'organisation?
- vii. Arrive-t-il que la direction passe outre aux procédures, aux codes ou aux contrôles internes habituels? Ces situations sont-elles consignées et font-elles l'objet d'une enquête?
- viii. La direction fournit-elle des ressources suffisantes pour que le travail de vérification interne soit d'un niveau approprié? Déterminez si la fonction de vérification interne est d'une taille, d'une qualité et d'une indépendance appropriées.

B. Politiques en matière de ressources humaines

1^{er} objectif : Déterminer les politiques et les méthodes de recrutement, de maintien en fonction et de rémunération des gestionnaires de la dette.

Procédures : Les ISC doivent examiner divers documents pour répondre aux questions suivantes :

- i. Les postes supérieurs vacants sont-ils annoncés à grande échelle au sein du bassin de personnes qualifiées (à l'interne et/ou à l'externe);
- ii. Les mécanismes de promotion et de nomination sont-ils transparents et fondés sur des critères objectifs et appropriés, de manière à éviter le favoritisme et le népotisme?
- iii. Examine-t-on de manière indépendante (ministère responsable ou conseil chargé de la rémunération, par exemple) la rémunération, y compris les indemnités de cessation d'emploi?
- iv. Les appréciations du rendement tiennent-elles compte de facteurs autres que l'atteinte des objectifs de rendement à court terme?
- v. Les appréciations du rendement tiennent-elles compte de critères d'intégrité et d'éthique?
- vi. Examine-t-on de manière indépendante (vérification interne, vérification externe ou conseil de surveillance, par exemple) la fonction et la compétence des principaux cadres?
- vii. Existe-t-il des descriptions de travail? Dans l'affirmative, font-elle suffisamment référence aux responsabilités de contrôle?
- viii. Les fonctions de haute direction sont-elles assignées au niveau de gestion approprié?
- ix. Les pouvoirs délégués semblent-ils appropriés?

2^e Objectif : Déterminer les politiques et les méthodes de recrutement et de formation des gestionnaires de la dette.

Procédures : Les ISC doivent obtenir des éléments probants en faisant des observations et en examinant divers documents pour répondre aux questions suivantes :

- i. Les politiques de recrutement sont-elles écrites? Des membres du personnel de gestion convenablement formés, au courant des exigences des postes vacants et possédant des techniques d'entrevue appropriées, procéderaient à l'examen des demandes et aux entrevues de recrutement.
- ii. Existe-t-il des procédures appropriées pour vérifier l'expérience, les compétences et les références des candidats?
- iii. Les politiques d'embauche obligent-elles à vérifier si les candidats possèdent un casier judiciaire?
- iv. Les nouveaux employés sont-ils mis au courant de leurs responsabilités et des attentes de la direction, de préférence par une description de travail détaillée et tenue à jour pendant la durée de leur emploi?
- v. Des gestionnaires hiérarchiques compétents examinent-ils régulièrement le rendement au travail de chaque employé, et ce rendement est-il examiné par la haute direction?
- vi. Les examens du rendement portent-ils sur le fait de répondre aux besoins et aux exigences futures des employés en matière de formation et de perfectionnement?
- vii. Existe-t-il des procédures disciplinaires ou des recours appropriés pour les cas de mauvais rendement?
- viii. Existe-t-il des procédures disciplinaires appropriées pour les cas de contravention au code de déontologie de l'organisation ou un autre comportement inacceptable de la part d'un

employé?

WITHDRAWN

C. Structure organisationnelle

Objectif : Déterminer la structure organisationnelle de gestion de la dette.

Procédures : Les ISC doivent obtenir des éléments probants en faisant des observations et en examinant divers documents pour répondre aux questions suivantes :

- i. Existe-t-il une structure organisationnelle ou gestionnelle clairement définie? Cette structure comporte-t-elle des voies hiérarchiques claires qui englobent l'ensemble des fonctions et du personnel de l'organisation?
- ii. Les responsabilités des gestionnaires de la dette publique sont-elles clairement définies (par écrit, de préférence)?
- iii. Les contrats de travail des gestionnaires de la dette publique sont-ils raisonnables (durée, conditions de rémunération, etc.)?
- iv. La structure de la haute direction comporte-t-elle des freins et contrepoids appropriés (par exemple, directeurs administratifs, comités de vérification, séparation des responsabilités du président et du premier dirigeant, et surveillance exercée par l'instance appropriée)?
- v. Le conseil (ou son équivalent) possède-t-il un éventail approprié d'expertise et d'expérience (dans des domaines comme l'économie, les finances, la comptabilité et les systèmes d'information)?
- vi. Existe-t-il des manuels de procédures à jour qui portent à la fois sur les procédures opérationnelles et les procédures financières ou comptables en matière de dette publique?

D. Systèmes informatiques de gestion de la dette

1^{er} objectif : Évaluer les contrôles généraux du système informatisé d'information sur la dette.

Procédures : Les ISC doivent obtenir des éléments probants pour répondre aux questions suivantes :

- i. Le système informatique d'information sur la dette est-il administré par une personne d'un niveau élevé qui relève de hauts fonctionnaires du ministère des Finances, de la Banque centrale, ou des deux?
- ii. Empêche-t-on les développeurs du logiciel de se servir des ordinateurs et d'utiliser le logiciel avec des données réelles concernant la dette?
- iii. Le programme de la dette et les données sur la dette sont-ils protégés et le responsable ne permet-il qu'aux personnes autorisées d'y accéder?
- iv. Le responsable du programme de la dette et des données sur la dette a-t-il accès au matériel informatique pour faire fonctionner les programmes ou modifier les données sur la dette?
- v. Des mots de passe sont-ils officiellement attribués, changés régulièrement et protégés contre les personnes non autorisées?
- vi. Existe-t-il des codes d'identification de terminaux pour éviter que des terminaux non autorisés accèdent aux données par les voies de communication?
- vii. Des listes à jour du personnel autorisé ainsi que de leur degré d'autorisation sont-elles tenues et vérifiées?
- viii. Les états imprimés confidentiels sont-ils systématiquement détruits avant d'être jetés? Les données sur la dette qui se trouvent sur des disquettes et des bandes magnétiques sont-elles entièrement effacées lorsque les adresses des fichiers correspondants sont supprimées du répertoire de fichiers?
- ix. Recourt-on au chiffrement pour protéger les transmissions confidentielles de données sur la dette?
- x. Le matériel informatique lié à la dette porte-t-il des numéros d'identité, et est-il affecté à des employés en particulier? Les registres financiers et les inventaires sont-ils rapprochés?
- xi. Effectue-t-on des tests des modifications apportées au logiciel afin de vérifier si ces dernières traitent correctement les données sur la dette?

2^e objectif : Évaluer les contrôles des applications du système informatisé d'information sur la dette.

Procédures : Les ISC doivent obtenir des éléments probants pour répondre aux questions suivantes :

- i. Le système informatique comporte-t-il des règles intégrées, comme des contrôles par épurement, de manière à vérifier l'exactitude de l'information sur la dette qui est enregistrée dans le système?
- ii. Les responsables de la dette sont-ils informés sans délai des erreurs que comporte le traitement des opérations d'emprunt?
- iii. Se sert-on de contrôles des fichiers pour vérifier si l'on met à jour les bonnes informations au sujet de la dette et éviter que l'on détruise des fichiers par inadvertance?
- iv. Conserve-t-on des copies de sauvegarde des fichiers, des programmes et des documents sur la dette?
- v. Existe-t-il des documents adéquats sur les programmes, les applications et les procédures de

traitement de la dette?

- vi. Fournit-on rapidement aux gestionnaires de la dette les rapports d'anomalies? Fait-on enquête sur les anomalies et les corrige-t-on?

WITHDRAWN

C.2. ÉVALUATION DES RISQUES

Comme nous l'avons vu plus tôt, les facteurs de risque liés aux opérations sont plus élevés dans une unité de gestion de la dette où les fonctions critiques et le personnel formé ne sont pas séparés, qui est dotée de systèmes ne satisfaisant pas à des normes techniques, qui comporte des procédures informelles, qui n'a pas la capacité de réévaluer régulièrement les titres d'emprunt, et qui ne conserve pas de documents complets sur les opérations d'emprunt. Les objectifs et les procédés de vérification concernant les risques opérationnels et les risques de fraude sont les suivants :

1^{er} objectif : Déterminer si les opérations de gestion de la dette comportent des indicateurs de risques opérationnels.

Procédures : Obtenir suffisamment d'éléments probants pour répondre aux questions suivantes :

- i. Le personnel chargé de la garde des actifs (titres d'emprunt, espèces) est-il séparé du personnel comptable?
- ii. Le personnel chargé de la comptabilisation de la dette publique a-t-il accès aux espèces, aux titres d'emprunt ou aux comptes bancaires?
- iii. Le personnel chargé d'autoriser les opérations d'emprunt est-il séparé de la garde des actifs connexes?
- iv. La comptabilisation des opérations d'emprunt est-elle séparée, de sorte qu'aucun membre en particulier du personnel n'est en mesure de comptabiliser une telle opération depuis son origine jusqu'à son inscription ultime dans les grands livres généraux et auxiliaires?
- v. Les spécialistes qui effectuent des opérations d'emprunt, leurs superviseurs ainsi que le personnel de traitement détiennent-ils des niveaux techniques d'expérience et de compétence comparables en matière de gestion de la dette?
- vi. Le personnel de gestion de la dette a-t-il suivi une formation appropriée dans l'évaluation, la négociation et le traitement de produits d'emprunt nouveaux et complexes avant que ces derniers ne soient introduits?
- vii. Les systèmes de saisie, de traitement et de déclaration des opérations d'emprunt sont-ils fiables? Satisfont-ils aux normes techniques les plus récentes?
- viii. Les procédures qu'applique l'unité de gestion de la dette sont-elles écrites, prévisibles et bien conçues, et assorties de pistes de vérification convenables?
- ix. L'unité de gestion de la dette a-t-elle prévu un lieu, des ressources informatiques, des ressources en communication, des installations de négociation et d'autres services de soutien en cas de catastrophe?
- x. Les opérations relatives à la dette sont-elles visées par des ententes-cadres bien conçues, appliquées convenablement et étayées en temps opportun par des documents appropriés? Les opérations d'emprunt sont-elles effectuées en fonction des lois en vigueur et de clauses restrictives, y compris le nantissement d'actifs de l'État, l'utilisation de produits de trésorerie et les ententes de restructuration de la dette?
- xi. Le personnel de gestion de la dette est-il en mesure d'évaluer de manière indépendante la valeur marchande de tous les titres d'emprunt?

2^e objectif : Déterminer si les opérations de gestion de la dette comportent des indicateurs de fraude ou de risque élevé.

Procédures : Obtenir suffisamment d'éléments probants pour répondre aux questions suivantes :

- i. Les hauts fonctionnaires de la dette publique sont-ils peu disposés à fournir de l'information aux vérificateurs?
- ii. Ne tient-on pas compte des constatations de vérifications antérieures au sujet de la faiblesse des contrôles internes?
- iii. Y a-t-il un grand risque que la direction passe outre aux politiques et aux procédures à des fins illégitimes dans le but de réaliser un gain personnel ou de présenter sous un jour plus favorable la situation ou la conformité de la dette publique?
- iv. Se sert-on toujours de documents numérotés en série dans les opérations d'emprunt?
- v. Des documents d'emprunt ont-ils été photocopiés ou manquent-ils?
- vi. Existe-t-il des opérations d'emprunt inexplicables dont le but n'est pas évident?
- vii. Existe-t-il des opérations d'emprunt que les cadres supérieurs n'ont pas approuvées?
- viii. Existe-t-il des titres d'emprunt qui ont été échangés avec des investisseurs privés à une valeur autre que leur juste valeur marchande?
- ix. Des responsables de l'État se servent-ils de comptes bancaires étrangers détenus au nom d'une société?
- x. Existe-t-il des écarts non rapprochés entre des dépôts et des paiements bancaires et les registres comptables relatifs à la dette publique?
- xi. Existe-t-il des opérations d'emprunt inexplicables qui mettent en cause des comptes bancaires inactifs?
- xii. Existe-t-il des baisses ou des découverts imprévus dans les soldes de comptes utilisés dans les opérations d'emprunt?
- xiii. Y a-t-il eu récemment des changements marquants dans les règlements sur la dette ou des prises de positions comptables qui n'ont pas été mis en œuvre?
- xiv. De nouveaux employés ont-ils été affectés à des activités de contrôle sans formation suffisante?
- xv. A-t-on implanté des systèmes informatiques d'information sur la dette sans les avoir mis convenablement à l'essai?
- xvi. A-t-on introduit de nouvelles opérations ou de nouveaux titres d'emprunt sans en connaître le plein effet sur la situation financière et le budget de l'État?

C.3. ACTIVITÉS DE CONTRÔLE

Comme nous l'avons vu plus tôt, les activités de contrôle aident à garantir que le personnel de gestion de la dette s'efforce d'atteindre les objectifs de la dette de l'État. Pour que les activités de contrôle soient efficaces, il est impératif que les hauts fonctionnaires responsables de la dette publique produisent un énoncé définissant les objectifs de la dette dans des domaines particuliers, comme la liquidité de la dette, le coût et la stabilité du service de la dette. Les activités de contrôle qui visent à atteindre des objectifs particuliers de la dette sont complétées par des activités de contrôle générales qui incitent à obtenir l'autorisation voulue pour effectuer des opérations d'emprunt, l'énumération et la comptabilisation complètes de ces opérations, ainsi que la protection des actifs.

1^{er} objectif : Déterminer si l'État a défini clairement les objectifs, les politiques et les procédures en matière de dette.

Procédures : Obtenir suffisamment d'éléments probants pour répondre aux questions suivantes :

- i. L'État dispose-t-il d'un plan stratégique et d'un manuel de procédures concernant la gestion de la dette?
- ii. Les opérations relatives à la dette publique sont-elles autorisées et effectuées conformément aux directives de la haute direction, de manière à atteindre des objectifs bien précis, comme le fait de garantir une liquidité suffisante pour payer les obligations courantes, un terme à court terme cible, une combinaison voulue d'emprunts en devises, ainsi qu'un marché financier intérieur actif?

2^e objectif : Déterminer si les opérations ont été effectuées conformément aux politiques de contrôle générales concernant la comptabilisation efficace et efficiente des opérations d'emprunt, la protection des actifs, le rapprochement des documents d'emprunt, ainsi que la transparence de l'information à communiquer sur la dette.

Procédures : Obtenir suffisamment d'éléments probants pour répondre aux questions suivantes :

- i. Les formulaires relatifs à la dette publique sont-ils correctement conçus et utilisés de manière à rendre entièrement compte des conditions relatives à la dette publique, y compris la date à laquelle les opérations d'emprunt sont effectuées, le montant original, les garanties, la période de remboursement, le taux d'intérêt, l'identité du créancier, la devise, le calendrier d'amortissement du capital, ainsi que le garant?
- ii. Utilise-t-on pour les données relatives à la dette un système de comptabilité unique afin d'éviter les erreurs de répétition et le manque d'uniformité dans les rapports, et de restreindre les coûts?
- iii. Le système de numérotation utilisé pour les opérations et les titres d'emprunt sont-ils compatibles avec les rapports aux parties intéressées de l'extérieur, comme la Banque mondiale?
- iv. Les rapports relatifs à la dette satisfont-ils aux normes d'information et de transparence qu'a fixées la collectivité internationale?
- v. L'accès aux documents relatifs à la dette et aux produits de trésorerie découlant de l'émission de titres d'emprunt est-il restreint?
- vi. Les confirmations des négociants en titres d'emprunt sont-elles rapprochées des comptes de

l'État concernant la dette publique?

- vii. Si la banque centrale agit comme le mandataire financier de l'État dans les opérations d'emprunt, un vérificateur indépendant examine-t-il les contrôles internes de la banque centrale?

WITHDRAWN

C.4. INFORMATION ET COMMUNICATION

Pour ce qui est de l'information et de la communication, les contrôles internes ont pour but de fournir aux hauts fonctionnaires de l'État les rapports fiables sur la dette publique dont ils ont besoin pour prendre en temps opportun des décisions au sujet des emprunts, du budget et de la trésorerie.

Objectif : Déterminer si les hauts fonctionnaires de l'État reçoivent l'information sur la dette publique dont ils ont besoin pour s'acquitter de leurs responsabilités.

Procédures : Obtenir suffisamment d'information pour répondre aux questions suivantes :

- i. Les hauts fonctionnaires de l'État obtiennent-ils de l'information en temps opportun sur la dette publique de manière à établir un budget qui intègre un service de la dette fiable?
- ii. Les hauts fonctionnaires de la gestion de la dette obtiennent-ils de l'information en temps opportun sur la situation de trésorerie quotidienne de l'État afin d'émettre suffisamment de titres d'emprunt pour garantir, à un coût raisonnable, la liquidité de l'État?
- iii. Dans les PPTTE, les hauts fonctionnaires de l'État disposent-ils d'information pertinente et fiable sur la dette en vue de bénéficier de tous les avantages que procure la réduction de la dette publique dans le cadre de l'Initiative PPTTE?
- iv. Les rapports sur la dette publique intègrent-ils l'information la plus récente sur les nouvelles émissions, la restructuration de la dette ainsi que la dette des entreprises contrôlées par l'État que garantit le gouvernement central?
- v. Les rapports sur la dette sont-ils présentés conformément aux normes comptables généralement reconnues du pays ainsi qu'aux normes d'information qu'a adoptées la collectivité internationale?

C.5. SURVEILLANCE

La surveillance des contrôles internes serait effectuée par le personnel de vérification interne; des consultants de l'extérieur peuvent être appelés à procéder à des examens d'envergure au sujet des contrôles internes.

Objectif : Évaluer l'efficacité des activités de contrôle en cours.

Procédures : Obtenir suffisamment d'information pour répondre aux questions suivantes :

- i. Existe-t-il des documents de vérification interne antérieurs sur les opérations d'emprunt? Dans l'affirmative, examiner les recommandations découlant des vérifications internes et confirmer si les mesures correctives ont été prises.
- ii. Les rapports de vérification interne sont-ils présentés aux décideurs supérieurs de la dette?
- iii. Le personnel a-t-il obtenu des documents de vérification interne et des rapports de gestion qui comparent le budget au rendement réel au chapitre des emprunts, des remboursements et des frais d'intérêt qui se rapportent à la dette publique?
- iv. Les gestionnaires de la dette ont-ils examiné et expliqué les différences marquantes entre les emprunts, les remboursements, les frais d'intérêt et les soldes d'emprunt budjetés et réels?
- v. Si les opérations d'emprunt ont été peu nombreuses et si les montants en cause sont élevés, a-t-on étendu les procédés de vérification pour retracer les produits de trésorerie découlant de nouveaux emprunts jusque dans les comptes de caisse et les encaissements?
- vi. Surveille-t-on les communications des créanciers, des organismes de réglementation et d'autres parties de l'extérieur afin d'y relever des éléments importants pour la gestion de la dette?
- vii. Évalue-t-on le caractère approprié des activités de contrôle courantes lorsque l'on établit et implante de nouveaux systèmes d'information et de comptabilisation?
- viii. Améliore-t-on les systèmes d'information et de comptabilisation lorsque le nombre et la complexité des opérations d'emprunt et l'information sur l'encours de la dette augmentent considérablement?
- ix. Les employés sont-ils tenus d'« apposer leur signature » en guise d'élément probant de l'exécution d'activités de contrôle interne critiques?
- x. Fait-on enquête sans délai sur les plaintes d'investisseurs en vue de déterminer leurs causes sous-jacentes?

ANNEXE

LEXIQUE DE LA DETTE PUBLIQUE

Accord de confirmation

Entente conclue entre le FMI et un pays membre et selon laquelle des achats peuvent être faits dans le cadre des tranches de crédit accordées à ce pays jusqu'à concurrence d'un montant convenu, pendant une période précisée – de 12 à 18 mois habituellement. Les ressources du FMI sont accordées en vertu d'accords de confirmation sous forme de versements échelonnés et, habituellement, le pays doit respecter les conditions relatives à la politique de crédit, aux emprunts de l'État ou du secteur public, aux politiques en matière de commerce extérieur ainsi qu'à l'utilisation des crédits étrangers.

Analyse de la viabilité de la dette (AVD)

Étude menée conjointement par les services du FMI, de la Banque mondiale et du pays concerné, en consultation avec les créanciers, au moment de la prise de décision. C'est sur la base de cette AVD qu'il sera décidé si le pays est admissible à bénéficier d'une aide au titre de l'Initiative en faveur des PPTE.

Clause de bonne volonté

Cette clause a été introduite en 1978 dans les accords du Club de Paris, à l'intention des débiteurs ayant besoin d'un allègement dont la durée excède la période de consolidation habituelle de 12 à 18 mois. Selon la clause de bonne volonté, les créanciers membres du Club de Paris conviennent en principe, mais sans engagement de leur part, d'examiner favorablement les demandes subséquentes d'allègement de la dette d'un pays débiteur qui continue de se conformer à son programme du FMI et qui a sollicité un allègement comparable auprès d'autres créanciers. Une clause de bonne volonté améliorée, introduite pour la première fois en 1983, a plus d'extension que la clause type en ce sens qu'elle précise la période consolidée future.

Clause de la nation la plus favorisée

Accords conclus au sein du Club de Paris et obligeant le débiteur à obtenir un allègement de la dette auprès de créanciers n'appartenant pas au Club de Paris, et ce, à des conditions qui ne sont pas plus concessionnelles que celles obtenues auprès des créanciers membres du Club de Paris.

Clause de repli

Dans une entente de rééchelonnement de dette, cette clause déclare qu'une minute est « nulle et non avenue » à moins que certaines mesures aient été prises avant des dates précises.

Clause de transfert

Disposition engageant le gouvernement débiteur à garantir le transfert immédiat et non restreint de devises dans tous les cas où le secteur privé paye la contrepartie en monnaie locale pour le service de sa dette aux créanciers membres du Club de Paris.

Club de Londres

Expression désignant habituellement un groupe de banques commerciales qui s'unissent pour négocier la restructuration de leurs demandes de paiement à l'endroit d'un État débiteur. Ce club n'a pas de structure organisationnelle comparable à celle du Club de Paris.

Club de Paris

Organisation au sein de laquelle des créanciers publics accordent des rééchelonnements de dette depuis 1956. La caractéristique commune des pays créanciers participants est qu'ils disposent chacun d'un régime d'assurance crédit à l'exportation, car les crédits à l'exportation garantis (ou assurés) sont le principal type de créances que rééchelonne le Club de Paris. Le Trésor français assume la présidence du Club et fournit un petit secrétariat.

Conditions de Naples

Conditions de rééchelonnement de la dette, soumises à des conditions concessionnelles, destinées aux pays à faible revenu que le Club de Paris a approuvées en décembre 1994, et appliquées au cas par cas. Les pays peuvent bénéficier d'une réduction pouvant atteindre 67 p. 100 de la valeur actualisée nette de la dette extérieure admissible.

Conditions de Toronto

Conditions de rééchelonnement spéciales destinées aux PPTE, en vigueur entre les mois d'octobre 1988 et décembre 1991.

Créanciers publics

Prêteurs du secteur public. Certains sont des entités multilatérales, formées d'institutions financières internationales telles que la Banque mondiale. D'autres sont bilatérales, c'est-à-dire des organismes de gouvernements particuliers, dont des banques centrales.

Crédits à l'exportation

Prêts consentis pour financer des achats particuliers de biens ou de services au sein du pays créancier. Les crédits à l'exportation que consent le fournisseur des biens sont appelés « crédits fournisseurs »; les crédits à l'exportation que consent la banque du fournisseur sont appelés « crédits acheteurs ».

Dette à garantie publique

Obligation externe d'un débiteur privé dont le remboursement est garanti par une entité publique.

Dette non consolidée

Dette exclue totalement ou partiellement du rééchelonnement et devant être remboursée à des échéances proches des conditions originales.

Élément de libéralité

Degré de faveur d'un prêt, calculé comme étant la différence entre la valeur nominale du prêt et la somme des paiements futurs actualisés du service de la dette que l'emprunteur doit effectuer, exprimé en pourcentage de la valeur nominale du prêt. Par convention, on utilise un taux d'actualisation de dix pour cent.

Intérêt moratoire

Intérêt imputé pour une dette rééchelonnée. Dans le Club de Paris, le taux d'intérêt moratoire est négocié bilatéralement par le pays emprunteur avec chacun des créanciers, et diffère donc d'un créancier à un autre. Dans le Club de Londres, où tous les créanciers sont réputés avoir accès à des fonds à taux comparables, le taux d'intérêt moratoire s'applique de manière égale à toutes les obligations rééchelonnées dans le cadre d'une entente déterminée.

Minute

La minute énonce les conditions ordinaires d'un rééchelonnement de dette dont conviennent les créanciers membres du Club de Paris et un pays débiteur; elle est signée par les représentants des pays créanciers, qui sont tenus d'en recommander les conditions à leurs gouvernements. La minute précise quel service de la dette sera rééchelonné et sur quelle période. Le taux d'intérêt imposé fait l'objet de négociations qui mènent à un accord bilatéral entre le pays débiteur et chacun des créanciers membres du Club de Paris.

Pays pauvre très endetté (PPTÉ)

Un groupe initial de 41 pays en développement, dont 32 pays dont le produit intérieur brut (PIB) par habitant en 1993 était égal ou inférieur à 695 \$ US et dont la valeur actualisée (VAN) de la dette aux exportations dépasse 220 p. 100 ou le ratio de la valeur actualisée de la dette au PNB est supérieur à 80 p. 100 (voir le tableau 1 ci-après). Le groupe comprenait aussi neuf pays ayant bénéficié de rééchelonnements à des conditions concessionnelles des créanciers membres du Club de Paris (ou pouvant être admis à en bénéficier). La liste originale des PPTÉ a évolué au fur et à mesure de la mise en œuvre de l'Initiative PPTÉ, pour couvrir un plus grand nombre de pays qui sont confrontés à une situation d'endettement intolérable, même après épuisement de tous les dispositifs classiques d'allègement de la dette, et qui ont mis en œuvre des programmes d'ajustement soutenus par la Banque mondiale et le FMI.

Réduction de la dette et du service de la dette (RDSD)

Ententes de restructuration de la dette conclues entre des États souverains et des consortiums de banques commerciales et comprenant une combinaison de rachats, l'échange de prêts bancaires avec décote contre des obligations ou l'échange de prêts bancaires contre des obligations au pair mais dont les taux d'intérêt sont inférieurs aux taux du marché. En règle générale, les nouveaux instruments financiers sont garantis par des bons du Trésor des États-Unis. Selon le Plan Brady de mars 1989, ces ententes sont soutenues par des prêts de créanciers publics.

Statu quo

Accord provisoire entre le pays débiteur et les banques commerciales créancières et selon lequel les remboursements de capital d'une dette à moyen ou à long terme sont différés et les obligations à court terme reportées en attendant que les parties s'entendent sur une restructuration de la dette. Le but d'une telle mesure est de donner au débiteur un accès continu à un minimum de financement de nature commerciale pendant le déroulement des négociations et d'éviter que certaines banques retirent brusquement leurs facilités aux dépens d'autres.

Surveillance accrue

En vertu de l'article IV de ses statuts, le FMI surveille l'évolution économique de pays qui n'utilisent plus de ressources du FMI, mais qui continuent de bénéficier d'un allègement de la dette aux termes d'ententes de rééchelonnement pluriannuelles. Les pays sont autorisés à remettre à leurs créanciers publics et privés des versions révisées des rapports destinés du personnel du FMI.

Valeur actualisée nette (VAN) de la dette

Somme de toutes les obligations futures du service de la dette (intérêt et principal) existante, actualisée au taux d'intérêt du marché. Lorsque le taux d'intérêt d'un prêt est inférieur à celui du marché, la VAN qui en résulte est inférieure à la valeur nominale de la dette, la différence constituant ainsi l'élément de don.

Viabilité de la dette

Situation d'un pays sur le plan de la dette lorsque le ratio de la valeur actualisée nette de la dette aux exportations et le ratio du service de la dette aux exportations sont inférieurs à certains niveaux cibles propres au pays, dans des fourchettes variant entre 200 et 250 p. 100 et 20 et 25 p. 100, respectivement. La mesure de la dette comporte des passifs publics et à garantie publique.

Tableau 1 : Pays pauvres très endettés : Dette extérieure

Pays	Total de la dette externe à la fin de 1994 (en milliards \$ US)	Montant dû à la Banque mondiale, au FMI et à d'autres institutions multilatérales (en pourcentage)
Angola	8,5	1,9
Bénin	1,5	52,1
Bolivie	4,2	54,4
Burkina Faso	1,0	84,7
Burundi	1,1	82,8
Cameroun	6,2	26,1
Congo	4,7	14,9
Côte d'Ivoire	13,9	24,3
Éthiopie	4,8	44,1
Ghana	4,1	65,0
Guinée	2,9	45,3
Guinée équatoriale	0,2	44,9
Guinée-Bissau	0,7	49,5
Guyana	1,8	34,0
Honduras	4,0	51,8
Kenya	6,2	44,6
Libéria	1,1	38,6
Madagascar	3,6	44,8
Mali	2,6	47,0
Mauritanie	2,1	39,9
Mozambique	5,0	20,9
Myanmar	6,1	23,9
Nicaragua	9,0	14,6
Niger	1,5	56,3
Nigeria	28,5	16,9
Ouganda	3,0	68,6
Rép. centrafricaine	0,8	73,1
Rép. dém. pop. Laos	2,0	26,2
Rwanda	0,9	82,8
Sao Tomé-et-Principe	0,2	72,3
Sénégal	3,1	56,9
Sierra Leone	0,7	45,2
Somalie	1,9	40,0
Soudan	16,6	17,0
Tanzanie	6,2	42,3
Tchad	0,7	79,3

Togo	1,2	55,5
Vietnam	22,2	1,0
Yémen	5,3	22,7
Zaïre	9,3	25,1
Zambie	4,9	40,8

Source : Estimations du personnel du FMI et du Système de notification de la dette extérieure de la Banque mondiale.

BIBLIOGRAPHIE RELATIVE À LA DETTE PUBLIQUE

Banque des règlements internationaux, Fonds monétaire international, Organisation de coopération et de développement économiques et Banque mondiale. *Debt Stocks, Debt Flows and the Balance of Payments*, 1994.

Banque mondiale, *Étude trimestrielle, apports financiers aux pays en développement*.

Banque mondiale, *Global Development Finance*, publication annuelle.

Federal Reserve System, Board of Governors. *Trading and Capital Market Activities Manual*, 1999.

Fonds monétaire international. Allègement de la dette des pays à faible revenu, *Debt Relief for Low-Income Countries, The HIPC Initiative*, Pamphlet Series No. 51, 1999.

Fonds monétaire international. *Official Financing for Developing Countries*, décembre 1995.

Institut canadien des comptables agréés. *Indicateurs de l'état des finances des gouvernements*, 1997.

INTOSAI, Commission de la dette publique. *Orientation sur la définition de la dette publique et sa communication*.

INTOSAI, Commission de la dette publique. *Guidance on the Measurement and Identification of Actual and Contingent Public Debt*, 1999.

INTOSAI, Commission des normes de contrôle interne. *Directives pour l'élaboration des normes de contrôle interne*, juin 1992.

INTOSAI, *Revue internationale de la vérification des comptes publics*, « Reconnaître les indicateurs de fraude », avril 1999.

Klein, Thomas. *External Debt Management: An Introduction*, document technique n° 245 de la Banque mondiale, 1994.

Programme des Nations Unies pour le développement. *Debt Management*, novembre 1997.

Programme des Nations Unies pour le développement. *Debt and Sustainable Human Development*, Technical Advisory Paper No. 4, mai 1999.

Standard & Poor's, "Sovereign Credit Ratings: A Primer." *CreditWeek*, 16 avril 1997.

United States General Accounting Office. *Federal Information Systems Controls Audit Manual*, GAO/AIMD-12.19.6, janvier 1999.

United States General Accounting Office. *Standards for Internal Control in the Federal Government*, GAO/AIMD-00-21.3.1, novembre 1999.

United States General Accounting Office. *Status of the Heavily Indebted Poor Countries Debt Relief Initiative*, GAO/NSIAD-98-229, septembre 1998.

WITHDRAWN