

GUID 5250

L'audit de la dette publique

Les Normes internationales des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ISSAI) sont publiées par l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI). Pour plus de renseignements visitez le site www.issai.org



INTOSAI



INTOSAI



INTOSAI, 2020

- 1) Approuvé en 2020
- 2) Remplace les ISSAI 5410, 5411, 5420, 5421, 5422, 5430 et 5440

L'GUID 5250 est disponible dans toutes les langues officielles de l'INTOSAI:
Arabe, Anglais, Français, Allemand et Espagnol

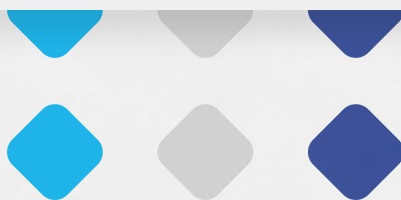


TABLE DES MATIÈRES

| | |
|---|-----------|
| I. CONTEXTE | 5 |
| A. INTRODUCTION | 5 |
| B. OBJECTIF | 5 |
| C. PERIMETRE D'APPLICATION | 6 |
| D. LE RÔLE DES ISC | 6 |
| II. DETTE PUBLIQUE ET GESTION DE LA DETTE PUBLIQUE | 9 |
| III. CONDUIRE UN AUDIT DE DETTE PUBLIQUE | 12 |
| A. PLANIFIER UN AUDIT | 14 |
| ÉTABLIR LES MODALITÉS DE L'AUDIT | 14 |
| LA COMPRÉHENSION DE L'ENTITÉ ET DE SON ENVIRONNEMENT | 15 |
| EFFECTUER UNE ÉVALUATION DES RISQUES OU UNE ANALYSE DES PROBLÈMES | 22 |
| L'IDENTIFICATION DU RISQUE DE FRAUDE | 24 |
| L'ÉLABORATION DU PLAN D'AUDIT | 25 |
| LA CONCEPTION DE L'AUDIT | 27 |
| B. CONDUIRE UN AUDIT | 30 |
| C. RAPPORTS ET SUIVI | 33 |

| | |
|--|-----------|
| ANNEXE 1 – INDICATEURS DE LA DETTE | 35 |
| I. INTRODUCTION | 35 |
| II. INDICATEUR DE VULNERABILITE | 36 |
| III. LES INDICATEURS DE SOUTENABILITE | 42 |
| IV. INDICATEUR DE LA DETTE FINANCIERE | 47 |
| V. OBSERVATIONS FINALES | 52 |
| | |
| ANNEXE 2 – EXEMPLES PRATIQUES ET EXPÉRIENCES DES ISC | 53 |
| I. Comprendre le processus opérationnel de la dette publique et l'évaluation des risques : le cas de l'Indonésie (paragraphe 73 du GUID) | 53 |
| II. Procédures de fond en matière d'audit financier (paragraphe 103 du GUID) | 59 |
| III. Élaboration de la matrice des constatations d'audit (AFM) (paragraphe 105 du GUID) | 68 |
| IV. Exemples de rapports d'audit financier, d'audit de performance et d'audit de conformité (paragraphe 106 du GUID) | 69 |
| | |
| LISTE DES ABRÉVIATIONS | 72 |

A. INTRODUCTION

- 1) Les prises de positions professionnelles, ou GUID, sont des lignes directrices non obligatoires destinées à aider les auditeurs à appliquer les normes internationales des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ISSAI) dans tous les types d'audit.
- 2) Les principes de contrôle du secteur public sont énumérés dans la norme ISSAI 100. Lors du contrôle de la dette publique (DP), les auditeurs doivent se référer aux principes généraux et aux principes relatifs au processus de contrôle de la norme ISSAI 100.
- 3) Sur la base de ces considérations, les prises de positions professionnelles de l'INTOSAI sur l'audit de la dette publique couvrant les trois types d'audit- l'audit financier, l'audit de la performance et l'audit de conformité - est désormais disponible. Ces prises de positions professionnelles sont numérotées GUID 5250 dans le cadre des déclarations professionnelles de l'INTOSAI (IFPP).

B. OBJECTIF

- 4) Le présent GUID fournit des orientations aux institutions supérieures de contrôle (ISC) en matière d'audit de la dette publique, en appliquant les principes fondamentaux de contrôle énoncés dans la norme ISSAI 100 à toutes les phases des audits financiers, des audits de performance et des

audits de conformité, afin de produire des rapports d'audit de qualité, utiles à la bonne gestion de la dette publique (GDP) et à la bonne gouvernance.

C. PERIMETRE D'APPLICATION

- 5) Ce GUID met en évidence les questions spécifiques à la dette publique qui devraient être prises en compte lors de la réalisation des audits.
- 6) Le présent GUID fournit des orientations supplémentaires sur la manière dont ces questions pourraient être abordées en utilisant l'audit financier, l'audit de performance et l'audit de conformité et ne contient aucune autre exigence relative à la réalisation d'audits

D. LE RÔLE DES ISC

- 7) Les principes directeurs des Nations unies sur la dette extérieure et les droits de l'homme invitent les États à effectuer des audits périodiques de la dette publique afin de garantir la transparence et la responsabilité dans la gestion des ressources et dans les décisions relatives aux futurs emprunts.
- 8) Plus précisément, les principes pour l'octroi de prêts et la souscription d'emprunts souverains responsables de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) déclarent, entre autres, qu'« une institution d'audit devrait procéder à des audits indépendants, objectifs, professionnels, opportuns et périodiques de leurs portefeuilles de dette afin d'évaluer quantitativement et qualitativement les obligations récemment contractées. Les conclusions de ces audits devraient être rendues publiques afin de garantir la transparence et la responsabilité de la gestion de la dette. Des audits devraient également être entrepris au niveau infranational ».¹
- 9) Les ISC ont un rôle majeur à jouer dans l'exercice d'un contrôle externe indépendant sur la dette publique dans un pays et dans la communication

1 Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), *principes pour l'octroi de prêts et la souscription d'emprunts souverains responsables* (https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/gdsddf2012misc1_en.pdf?user=46).

publique des résultats de leurs audits. Par leurs recommandations, les ISC peuvent encourager l'amélioration de certains aspects de la gestion de la dette, notamment en ce qui concerne les rapports sur la dette publique, les stratégies de gestion de la dette et les pratiques de gestion des risques.

- 10) En général, le rôle des ISC est de promouvoir de bonnes pratiques de gestion de la dette par un cadre juridique efficace en matière de gestion de la dette publique. Les ISC peuvent également encourager et soutenir la mise en place d'un contrôle interne efficace dans le cadre de la gestion de la dette publique. Selon le type de contrôle effectué, les rôles des ISC peuvent inclure les éléments suivants :

a. Audit financier

- promouvoir de bonnes stratégies de dette publique et des pratiques de gestion des risques ;
- encourager des politiques complètes et améliorées de déclaration et de divulgation des données sur la dette publique.

b. Audit de performance

- commenter les implications budgétaires et économiques : les ISC peuvent entreprendre des analyses indépendantes, basées sur les informations quantitatives et qualitatives transmises² sur la dette et les questions liées à la dette, afin de favoriser une meilleure gestion des dépenses publiques et d'améliorer la compréhension des implications actuelles et futures des engagements publics et de la soutenabilité de la trajectoire des finances publiques ;
- réduire la vulnérabilité budgétaire de l'entité publique en promouvant les meilleures pratiques dans les politiques de gestion de la dette publique, y compris la production d'informations appropriées et l'utilisation des

² La crise financière internationale de ces dernières années et les importants déficits budgétaires et niveaux d'endettement qui en ont résulté dans de nombreux pays ont souligné l'importance de disposer de statistiques fiables et actualisées sur la dette des administrations publiques et, plus généralement, du secteur public, en tant qu'élément essentiel de la viabilité budgétaire et éventuellement extérieure des pays. Des documents d'orientation visant à améliorer la qualité et l'actualité des statistiques clés sur la dette publique d'un pays, qui sont un élément essentiel pour évaluer la viabilité budgétaire d'un pays, peuvent être trouvés à l'adresse suivante: <https://www.imf.org/en/Publications/Manuals-Guides/Issues/2016/12/31/Public-Sector-Debt-Statistics-Guide-for-Compilers-and-Users-Guide-for-Compilers-and-Users-24905>, <https://www.imf.org/external/Pubs/FT/GFS/Manual/2014/gfsfinal.pdf>, et <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/7203647/KS-GQ-16-001-EN-N.pdf/5cfae6dd-29d8-4487-80ac-37f76cd1f012>.

indicateurs nécessaires à l'analyse ;

- encourager les entités publiques à se concentrer davantage sur l'évaluation de la vulnérabilité, la gestion des risques, ainsi que la production et la publication d'informations financières de qualité ;
- jouer un rôle actif dans la protection de la situation financière des entités publiques en aidant à garantir la mise en place de pratiques de gestion de la dette publique saines et solides.

c. Audit de conformité

- promouvoir de bonnes pratiques de gestion de la dette publique par le fonctionnement d'un cadre juridique précisant les processus nécessaires de gouvernance, d'audit, d'établissement de rapports et de responsabilité.



DETTE PUBLIQUE ET GESTION DE LA DETTE PUBLIQUE

Qu'est-ce que la dette publique ?

- 11) Une définition large de la dette répond aux questions suivantes : quelles sont les entités, au sein d'un pays, qui s'endettent ? Quels sont les éléments ou les instruments qui constituent la dette d'un pays ?
- 12) Ce GUID n'établit pas une ou plusieurs définitions de la dette publique. Il identifie plutôt divers éléments de la dette publique qui pourraient être pris en compte ainsi que divers types d'organismes publics dont les dettes doivent être incluses dans la déclaration de la dette publique. La dette publique peut comprendre les éléments suivants :
 - » dettes ou autres engagements contractés directement par des organismes publics, tels que :
 - un gouvernement central³, ou un gouvernement fédéral, selon le mode d'organisation politique du pays ;
 - les gouvernements ou autorités des États, des provinces, des municipalités, des régions et autres collectivités locales ;
 - des entreprises et des sociétés publiques détenues et contrôlées par le gouvernement ;

3 Les lignes directrices révisées de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international (FMI) pour la gestion de la dette publique définissent la gestion de la dette comme les principales obligations financières sur lesquelles un gouvernement central exerce un contrôle. Ces obligations comprennent généralement des dettes négociables et non négociables, telles que les financements concessionnels obtenus auprès de sources officielles bilatérales et multilatérales et, dans certains cas, les titres au détail. L'inclusion ou l'exclusion de la dette du secteur public au sens large du mandat du gouvernement central sur la gestion de la dette varie d'un pays à l'autre, en fonction de la nature des cadres politiques et institutionnels.

- d'autres entités considérées comme étant de nature publique ou parapublique.⁴
- » garanties ou autres engagements accordés par des organismes publics au profit de sociétés ou d'autres entités du secteur privé, comme la reprise de dette par un organisme public en cas de faillites, de défauts ou toutes autres défaillances de sociétés privées.
- 13) En général, la dette publique comprend, entre autres, les dettes intérieures et extérieures, et d'autres engagements que les organismes publics ont directement contractés. Il s'agit notamment des titres, des prêts bancaires, des baux à long terme, des garanties, des émissions de monnaie nationale, des produits des plans d'épargne publics, des prêts de entités publiques étrangères et d'organismes internationaux, des engagements en matière de pensions et de soins de santé et des comptes créditeurs.⁵
- 14) Chaque pays rend compte de sa dette publique conformément aux normes de transparence légalement applicables. Les divers éléments de dettes et d'autres obligations peuvent ne pas être inclus dans les états financiers des pays comme un élément du passif, mais se trouvent notamment dans les documents nécessaires à l'approbation du budget, au suivi et à l'élaboration des politiques publiques.

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

- 15) La gestion de la dette publique est le processus d'établissement et d'exécution d'une stratégie de gestion de la dette publique dont l'objet est de réunir le montant requis de financement au coût le plus bas possible à moyen et long terme, tout en respectant un degré de risque prudent.
- 16) Selon la définition de la gestion de la dette publique, les buts et objectifs de la gestion de la dette gouvernementale sont les suivants :

4 Fonds monétaire international (FMI), Selected Issues in Public Sector Debt, ch. 4 des statistiques du FMI sur la dette du secteur public (PSDS) : Guide for Compilers and Users, 2014 (<https://www.imf.org/en/Publications/Manuals-Guides/Issues/2016/12/31/Public-Sector-Debt-Statistics-Guide-for-Compilers-and-Users-Guide-for-Compilers-and-Users-24905>), p. 47. Le Bilan, ch. 7 du Manuel des statistiques de finances publiques du FMI (GFSM), 2014 (<https://www.imf.org/external/Pubs/FT/GFS/Manual/2014/gfsfinal.pdf>), p. 209-212, présente une analyse détaillée des passifs éventuels

5 Le chapitre 7, IMF PSDS : Guide for Compilers and Users, 2014 ; le chapitre 7, IMF GFSM, 2014 ; et l'annexe 6, IMF External Debt Statistics Guide for Compilers and Users, fournissent des descriptions détaillées et un traitement comptable pour ces éléments de la dette.

- répondre aux besoins d'emprunt de l'entité publique;
 - emprunter au coût le plus bas possible à moyen et long terme ;
 - maintenir un degré de risque prudent dans le portefeuille de la dette ;
 - atteindre tout autre objectif que peut avoir fixé l'entité publique, comme le développement et le maintien d'un marché de titres de la dette publique efficient.
- 17) Les ISC réalisent des audits financiers, de performance et de conformité sur la dette publique. Les audits réalisés et les procédures de contrôle dépendent du mandat légal et des procédures de contrôle établies dans le pays. Les parties suivantes de ce GUID traitent de la manière dont les auditeurs peuvent appliquer les principes fondamentaux de contrôle de la norme ISSAI 100 aux audits de la dette publique.



CONDUIRE UN AUDIT DE DETTE PUBLIQUE

- 18) Cette section fournit aux auditeurs des orientations supplémentaires sur les questions à prendre en compte lors des audits financiers, de performance et de conformité de la dette publique. Elle n'est pas destinée à couvrir tous les éléments nécessaires à la réalisation d'un audit de la dette publique. Pour connaître les normes d'audit applicables à chaque type d'audit, veuillez-vous référer aux principes suivants et aux ISSAI et GUID correspondant :

| | |
|----------------------|-----------|
| Audit Financier | ISSAI 200 |
| Audit de Performance | ISSAI 300 |
| Audit de conformité | ISSAI 400 |

- 19) L'**audit Financier** de la dette publique se concentre sur la question de savoir si les informations financières de l'entité sur la dette publique sont présentées conformément au cadre réglementaire et aux états financiers applicables. Les audits financiers de la dette publique peuvent être réalisés séparément ou dans le cadre de l'audit des états financiers de l'entité publique.
- 20) L'**audit de Performance** de la dette publique se concentre sur la question de savoir si les emprunteurs et les prêteurs, les gestionnaires de la dette souveraine et les autres parties liées respectent les principes d'économie, d'efficacité et d'efficacités et si des améliorations peuvent être proposées.
- 21) L'**audit de Conformité** de la dette publique porte sur la conformité, dans tous leurs aspects significatifs, des activités, des transactions financières publiques et des informations fournies.

- 22) L'audit de la dette publique fournit aux organes législatifs, de contrôle et de gouvernance ainsi qu'aux citoyens une évaluation indépendante et objective de la gestion de la dette publique.
- 23) La méthode de sélection des thèmes ou des états financiers peut varier. Certaines ISC ont une approche ascendante, où les auditeurs participent au processus de sélection. D'autres ISC ont une approche descendante, dans laquelle la direction sélectionne les thèmes d'audit et les auditeurs ne participent pas au processus de sélection. Certaines ISC mélangent ces deux approches.
- 24) Après avoir procédé à une évaluation des risques ou à une analyse des problématiques, et en tenant compte de l'importance relative, les auditeurs peuvent choisir le domaine/thème/sujet de l'audit.
- 25) Il est important que les ISC disposent d'un processus de sélection des thèmes de contrôle. Les ISC peuvent notamment prendre en considération (a) l'importance relative, y compris les aspects financiers, sociaux et politiques du sujet considéré ; (b) l'importance ; (c) le risque ; (d) la possible mise en œuvre d'un audit; (e) le mandat de l'ISC ; (f) l'effet potentiel du contrôle ; (g) les intérêts ou attentes du public ou du législateur ; (h) les principes de bonne gouvernance ; (i) le non-respect des contrôles internes ou l'absence d'un système de contrôle interne adéquat ; et (j) les constatations faites lors d'audits précédents.
- 26) Compte tenu de la complexité technique des questions relatives à la dette souveraine, des connaissances techniques suffisantes et une expérience de contrôle au sein de l'ISC sont des facteurs importants dans le choix des thèmes de contrôle.
- 27) Les auditeurs peuvent élaborer leurs propres critères et procédures de sélection, conformément aux exigences des normes d'audit (SSAI). L'importance relative de chaque critère dépendra des caractéristiques particulières de l'entité contrôlée.
- 28) Après avoir sélectionné et hiérarchisé le sujet de l'audit, il est important que les auditeurs s'assurent de son caractère contrôlable avant le début

de l'audit. L'évaluation de la mise en œuvre d'un contrôle d'audit est une exigence importante dans le processus de conception. Les auditeurs examinent si la réalisation d'un audit est pertinente et rentable. Les auditeurs s'assurent également qu'ils possèdent les compétences nécessaires pour réaliser l'audit et qu'ils peuvent observer les opérations réelles de la dette, communiquer avec le personnel en charge de la gestion de la dette et avoir accès aux rapports relatifs à la dette publique.

A. PLANIFIER UN AUDIT

- 29) Comme le prévoit la norme ISSAI 100, les principes relatifs à la planification de l'audit sont (a) la définition des modalités de l'audit, (b) l'acquisition d'une compréhension, (c) la réalisation d'une évaluation des risques ou d'une analyse des problèmes, (d) l'identification du risque de fraude et (e) l'élaboration d'un plan d'audit.

» ÉTABLIR LES MODALITÉS DE L'AUDIT

- 30) Les auditeurs établissent ou s'accordent sur des modalités communes de déroulement de la mission d'audit avec leur encadrement et, le cas échéant, leur hiérarchie.
- 31) Dans un audit portant sur la dette publique, les auditeurs prennent en considération leur mandat légal, les précédents travaux d'audit réalisés et les ressources disponibles pour effectuer l'audit. Certaines ISC ont un mandat légal restreint pour contrôler la dette souveraine.
- 32) Un élément important pour réaliser un audit sur la dette publique est l'établissement d'un cadre conceptuel et une définition commune de la dette publique, indispensable pour la détermination du périmètre et des objectifs des audits portant sur la dette publique.
- 33) Lors d'un **Audit Financier**, les auditeurs examinent les comptes de la dette publique et les tableaux à l'appui des états financiers pour déterminer l'exactitude et l'exhaustivité des informations sur la dette déclarées et publiées.

- 34) Dans un **Audit de Performance**, les auditeurs évaluent la gestion, la vulnérabilité et la soutenabilité de la dette publique et évaluent les institutions et le personnel responsables de la gestion de la dette publique.
- 35) Dans le cadre d'un **Audit de Conformité**, les auditeurs évaluent si les activités des organismes ou des bureaux impliqués dans la gestion de la dette (BGD) sont conformes aux autorités régissant ces entités ou bureaux.
- 36) Il est également important de clarifier le périmètre et le champ d'un audit portant sur la dette publique.
- 37) Les modalités de l'audit sont généralement discutées lors de la conférence initiale ou d'entrée, au cours de laquelle la portée, l'objectif et les critères de l'audit, entre autres, sont communiqués ou discutés et convenus avec l'entité auditée.

» LA COMPRÉHENSION DE L'ENTITÉ ET DE SON ENVIRONNEMENT

- 38) La compréhension de l'entité impliquée dans la dette publique, de son contexte d'intervention, des programmes, activités et fonctions liés à la dette publique et des circonstances entourant l'audit fournit aux auditeurs un cadre de référence leur permettant d'exercer leur jugement professionnel tout au long du processus d'audit, en particulier pour déterminer l'importance relative et analyser les risques.
- 39) Les auditeurs acquièrent une compréhension suffisante du service de gestion de la dette et de son environnement, y compris des procédures de contrôle interne qui sont pertinentes pour l'audit, afin de développer une approche d'audit efficace.
- 40) Les auditeurs identifient donc les aspects importants de l'environnement dans lequel l'entité auditée (ministère des finances, agence de gestion ou autres entités publiques responsables de la gestion de la dette publique auditées) opère, de manière à leur permettre de comprendre les événements, les transactions et les pratiques qui peuvent affecter la manière dont les activités du DP sont menées et rapportées.

- 41) Les travaux qui peuvent être effectués dans le cadre de ce processus sont (a) la compréhension du cadre juridique de la dette publique et de l'organisation de la gestion de la dette (institutionnelle et organisationnelle) ; (b) comprendre les déterminants économiques globaux, y compris les marchés et les instruments financiers de la dette publique ; (c) comprendre le contrôle interne de la dette publique ; et (d) effectuer une évaluation des risques au niveau de l'entité.
- 42) Le degré de compréhension, par les auditeurs, du cadre juridique de la dette publique et l'organisation du service de la gestion de la dette publique dépend du type d'audit. Lors d'un audit Financier, les questions de non-conformité aux lois et règlements qui sont portées à l'attention des auditeurs au cours de leurs travaux doivent être communiquées à la hiérarchie, sauf si ces questions sont manifestement non significatives. Toutefois, le mandat d'audit, ou les obligations des entités du secteur public découlant de la législation, de la réglementation, des directives ministérielles, des exigences de la politique gouvernementale ou de la législation, peut être enrichi d'objectifs supplémentaires, tels que la responsabilité de signaler tous les cas de non-conformité à la réglementation, même lorsqu'ils sont clairement non-significatifs.
- 43) Dans le cas d'**audit de performance** et d'**audit de conformité**, le cadre juridique et les dispositions relatives à la gestion de la dette peuvent constituer des thèmes d'audit potentiels ou des sujets à contrôler. Ainsi, la compréhension du cadre juridique et des dispositions en matière de gestion de la dette publique par les auditeurs de performance et de conformité peut être plus approfondie que celle des auditeurs financiers.⁶
- 44) Le cadre juridique peut également imposer des limitations en matière d'audit. Par exemple, certaines ISC peuvent ne pas être autorisées par la loi à réaliser un audit complet de la dette publique, ou peuvent ne pas inclure les données relatives à la dette des grandes entreprises publics qui contractent des prêts garantis par l'État.
- 45) L'analyse de la gestion de la dette au regard des lignes directrices révisées

6 Le cadre juridique et la structure de gestion de la dette publique dans le contexte des indicateurs de performance de la gestion de la dette publique sont examinés dans la méthodologie d'évaluation des performances de la gestion de la dette (DeMPPA) de la Banque mondiale, à l'adresse suivante : <http://documents.worldbank.org/curated/en/305821468190742099/pdf/96671-WP-DEMPA-2015-Box391446B-PUBLIC.pdf>.

de la Banque mondiale (BM) et du Fonds monétaire international (FMI) pour la gestion de la dette publique peut fournir aux auditeurs une approche structurée :

- des objectifs et la coordination de la gestion de la dette publique ;
 - de la transparence et la responsabilité des activités de la gestion de la dette publique ;
 - du cadre institutionnel de la gestion de la dette publique ;
 - de la stratégie de la gestion de la dette publique ;
 - du cadre de gestion des risques pour les activités de gestion de la dette publique ;
 - du rôle des gestionnaires de la dette publique dans la promotion de marchés efficaces à travers les instruments de la dette publique.
- 46) Les modèles d'organisation du service de gestion de la dette publique sont définis par les autorités, qui peuvent différer d'un pays à l'autre. Cela peut influencer la portée, l'objectif et la stratégie de l'audit. Les modèles les plus courants sont ceux dans lesquels le service de gestion de la dette publique est indépendant des entités centralisées (comme le ministère des finances) ; d'autres l'incluent dans le champ d'action de la Banque centrale ou le répartissent sur plusieurs institutions. Une discussion plus détaillée de la structure et des fonctions du service de gestion de la dette se trouve dans les Directives révisées de la BM/FMI pour la gestion de la dette publique.
- 47) Des facteurs économiques généraux sont susceptibles d'influencer la nature et l'étendue de la gestion de la dette publique. Par exemple, lorsque les taux d'intérêt semblent susceptibles d'augmenter, un débiteur peut essayer de fixer le niveau effectif des taux d'intérêt sur ses emprunts à taux variable par le biais de swaps de taux d'intérêt, de contrats de garantie de taux ou de plafonds pour amortir l'effet d'éventuelles augmentations sur les dépenses publiques. La décision de gérer l'effet d'une hausse des taux d'intérêt fait partie de la stratégie de gestion des taux d'intérêt.
- 48) L'auditeur acquière une compréhension suffisante des marchés sur lesquels les emprunts sont levés et des différents types d'instruments financiers pour

planifier et réaliser des **audits financiers**, des **audits de performance** et des **audits de conformité** de la dette publique. Cela peut inclure l'analyse :

- les caractéristiques de fonctionnement et le profil de risque des marchés financiers sur lesquels les gestionnaires de la dette publique opèrent (c'est-à-dire la condition, la fiabilité et l'efficacité des marchés primaire et secondaire des instruments de la dette publique) ;
- les instruments financiers que les gestionnaires de la dette publique utilisent et leurs caractéristiques ;
- les politiques d'utilisation des instruments d'emprunt ;
- les méthodes d'évaluation des instruments financiers, qui peuvent être particulièrement importantes lorsque l'entité contrôlée utilise des produits dérivés, qui peuvent présenter des caractéristiques complexes.

49) L'auditeur obtient des données lui permettant de comprendre le système comptable et des principaux systèmes et contrôles de gestion leur permettant de planifier l'audit. Pour un audit de dette publique, où il est probable qu'il y ait des processus, des transactions et des problèmes comptables complexes, l'auditeur examine les aspects clés du système de contrôle interne, c'est à dire l'ensemble des cinq composantes du contrôle interne – l'environnement de contrôle, l'évaluation des risques de l'entité, les activités de contrôle, l'information et la communication, et le suivi.

50) L'environnement de contrôle est le fondement d'un système de contrôle interne. Les gestionnaires de la dette établissent et maintiennent dans toute l'entité un environnement permettant une attitude positive à l'égard du contrôle interne.

51) L'environnement de contrôle comprend les éléments suivants :

- **Intégrité et valeurs éthiques.** L'efficacité du contrôle interne ne peut s'élever au-dessus de l'intégrité et des valeurs éthiques des personnes qui les créent, les administrent et en assurent le suivi. Étant donné que la direction générale peut passer outre les contrôles internes, l'intégrité et les valeurs éthiques des dirigeants du service de gestion de la dette sont essentielles au maintien d'un contrôle interne efficace.;

- **Politiques et pratiques en matière de ressources humaines.** La nature de plus en plus complexe des opérations de gestion de la dette publique - qui peuvent impliquer plusieurs devises, des taux d'intérêt variables, la restructuration de la dette, les échanges de devises et de paiements d'intérêts - exige un personnel de plus en plus qualifié pour gérer les instruments de la dette publique. Les dirigeants des services de gestion de la dette publique sont chargés d'obtenir les niveaux de compétence nécessaires pour atteindre les buts et objectifs de la gestion de la dette et d'affecter les employés ayant les compétences appropriées à chaque tâche.
 - **Structure organisationnelle.** La plupart des organisations de la dette publique disposent de plusieurs unités opérationnelles ayant des fonctions de gestion et des responsabilités dans le suivi de la dette différentes. Les gestionnaires de la dette ont deux fonctions de base : une fonction de haut niveau qui consiste à coordonner les opérations de gestion de la dette avec les opérations budgétaires et monétaires de l'entité publique, et une fonction opérationnelle qui consiste à gérer des opérations spécifiques de la dette.
- 52) Les auditeurs évaluent la manière dont les dirigeants des organismes de gestion de la dette publique démontrent leur l'intégrité et s'engagent pour les valeurs éthiques, établissent des politiques et des pratiques de ressources humaines qui soutiennent les buts et les objectifs de la gestion de la dette, et établissent une structure organisationnelle pour atteindre les objectifs de la gestion de la dette.
- 53) Les gestionnaires de la dette évaluent les risques auxquels le pays est confronté lorsqu'il cherche à atteindre ses objectifs. Les risques potentiels dans le cadre de la gestion de la dette publique comprennent généralement les risques de marché et les risques opérationnels. Les définitions et les descriptions détaillées de ces risques dans le cadre de l'analyse de la vulnérabilité, de la viabilité et des indicateurs financiers pour l'évaluation des risques liés à la gestion des programmes de développement figurent à l'annexe 1. De surcroît, il est également nécessaire de prendre en considération de long terme. La dette publique projetée (basée sur les recettes et les dépenses budgétaires anticipées d'un pays), ainsi que d'autres risques budgétaires, sont importants

pour analyser la vulnérabilité/la soutenabilité budgétaire à long terme d'un pays.

- 54) Les risques opérationnels surviennent dans le cours normal de la gestion des transactions de la dette, qui doivent être traitées, confirmées, évaluées et examinées de manière indépendante, et contrôlées par un service administratif indépendant. La responsabilité de l'identification des risques et de l'élaboration des plans incombe à la direction. Un plan de gestion des risques doit décrire les procédures visant à minimiser les dommages causés par les risques.
- 55) Au cours d'une évaluation des contrôles internes de la dette, les auditeurs examineront le plan de gestion des risques et compareront la performance réelle des gestionnaires de la dette par rapport au plan de de gestion des risques.
- 56) L'auditeur financier détermine s'il existe des événements ou des conditions susceptibles de jeter un doute significatif sur le caractère suffisant des ressources futures de l'entité auditée pour maintenir les services publics et faire face aux obligations à mesure qu'elles deviennent exigibles.
- 57) L'établissement d'un lien effectif entre les objectifs de la gestion de la dette et les activités de contrôle est un élément essentiel du contrôle interne de la gestion de la dette. Ainsi, les gestionnaires de la dette sont tenus d'établir clairement les objectifs de la gestion de la dette dans des domaines spécifiques, tels que la stabilité du service de la dette, des liquidités suffisantes pour payer les obligations courantes, une échéance moyenne cible de la dette, la composition souhaitée de la dette en devises étrangères et un marché intérieur des capitaux actif.
- 58) Les auditeurs évaluent la pertinence de la séparation des tâches que les gestionnaires de la dette ont conçue et mise en œuvre pour séparer les activités de contrôle liées à l'autorité, à la garde et à la comptabilité des opérations.
- 59) Afin d'atteindre les objectifs de gestion de la dette, les décideurs politiques et les gestionnaires de la dette s'appuient sur un système d'information qui centralise et diffuse des informations pertinentes et fiables sur la gestion de

la dette. La direction doit avoir accès à des informations pertinentes et fiables relatives aux événements internes et externes qui affectent la dette publique. Il est plus facile de produire des informations pertinentes et fiables en matière de dette publique dans les conditions suivantes :

- un système uniforme de comptes publics est utilisé de manière cohérente dans les opérations budgétaires, de trésorerie et de suivi des opérations de gestion de la dette ;
- une base de données intégrée fournit des informations cohérentes sur la trésorerie, le budget et la dette publique et facilite le flux d'informations entre et au sein des unités opérationnelles ;
- un organisme de normalisation comptable établit un cadre comptable uniforme et des exigences en matière d'information sur la forme et le contenu ;
- les groupes de coordination entre agences gèrent l'évolution des systèmes d'information de manière intégrée et réactive.

- 60) Des rapports sur la dette publique aident à prévenir les irrégularités et à protéger les actifs. Les opérations de gestion de la dette impliquant d'importantes sommes d'argent liquide, des informations fréquentes sur les transactions en espèces et les paiements associés aux opérations de gestion de la dette publique peuvent décourager les auteurs de fraudes.
- 61) Un système informatique de gestion de la dette publique est nécessaire pour un grand nombre d'opérations de gestion de la dette, qui sont complexes et nécessitent un traitement et une récupération rapides et précis⁷.
- 62) Les auditeurs examinent et évaluent les systèmes d'information de l'entité contrôlée, y compris le système comptable. Pour ce faire, les auditeurs analysent la conception du système comptable, des modifications apportées à ce système et de son fonctionnement. La complexité relative des instruments est importante pour déterminer le niveau de sophistication nécessaire des

⁷ Actuellement, il existe deux principaux systèmes d'information pour gérer la dette publique: (1) le Système de gestion et d'analyse financière de la dette (SYGADE), un système informatique conçu par la CNUCED, et (2) le Système d'enregistrement et de gestion de la dette du Secrétariat du Commonwealth (CS-DRMS). Le SYGADE est une application basée sur Microsoft Windows qui utilise le système de gestion de base de données relationnelle d'Oracle. CS-DRMS a des liens électroniques avec le système de déclaration des débiteurs de la BM ainsi qu'avec son modèle de viabilité de la dette.

systèmes d'information de l'entité contrôlée (y compris le système comptable) et des procédures de contrôle.

- 63) L'examen et l'évaluation des systèmes informatiques sont susceptibles d'être plus efficaces s'ils sont effectués par un personnel d'audit ayant une expérience et une expertise pertinentes dans ce type d'activité. Avant de commencer l'audit, l'ISC peut examiner si le personnel compétent pour ce type d'audit est disponible pour y participer.
- 64) Les gestionnaires de la dette suivent l'évolution de l'environnement extérieur aussi bien que les contrôles internes de la dette publique, afin de réagir rapidement et efficacement au changement. Régulièrement, les gestionnaires de la dette peuvent exiger une évaluation indépendante et détaillée des contrôles internes. Cet examen externe garantit la pertinence, la régularité et l'efficacité des activités de contrôle.
- 65) Les gestionnaires de la dette dépendent normalement des rapports et des notes périodiques des acteurs internes et externes, y compris les créanciers institutionnels, les agences de notation du crédit souverain et les organisations internationales, pour détecter les tendances ou les changements inattendus.
- 66) Le suivi du contrôle interne permet d'évaluer la qualité des performances dans le temps et apporte rapidement les réponses aux observations des audits et autres examens. Les auditeurs analysent les principales activités que l'entité utilise pour surveiller le contrôle interne sur l'information financière, y compris les activités de contrôle pertinentes pour la gestion de la dette publique, et de la manière dont l'entité prend des mesures correctives pour remédier aux lacunes de ses contrôles.

» EFFECTUER UNE ÉVALUATION DES RISQUES OU UNE ANALYSE DES PROBLÈMES

- 67) « L'auditeur doit examiner et évaluer le risque de différents types d'insuffisances, d'écarts ou d'inexactitudes qui peuvent se produire en relation avec l'objet considéré » (ISSAI 100.46), et appliquer les procédures d'audit nécessaires, tout au long du processus, afin de maintenir le risque d'audit, qui est de formuler des conclusions/opinions incorrectes, à un niveau acceptable.

- 68) La gestion de la dette publique est complexe, et les gestionnaires de la dette peuvent ne pas tenir compte de tous les risques et dangers. C'est pourquoi les auditeurs procèdent à une évaluation des risques afin d'identifier correctement les domaines à haut risque comme sujets ou objets potentiels d'audit.
- 69) Les auditeurs dressent une cartographie des risques de la gestion de la dette publique. Pour ce faire, ils prennent en compte divers facteurs, dont les suivants :
- le cadre juridique régissant les activités de gestion de la dette publique et toute mission fixée par l'entité publique aux responsables des opérations de gestion de la dette publique ;
 - le cadre institutionnel pour l'établissement de plans opérationnels et la garantie d'une supervision efficace des activités de gestion de la dette publique ;
 - l'expérience et les connaissances des responsables de la dette publique et des personnes chargées de la supervision ;
 - toute pression inhabituelle à laquelle les responsables de la gestion de la dette sont confrontés, y compris les pressions du marché, qui pourrait entraîner un manquement à la mission d'emprunt ;
 - la complexité du portefeuille financier ou une décision d'utiliser de nouveaux types d'instruments financier ;
 - l'évaluation du contrôle interne, qui comprend l'évaluation des systèmes d'information.
- 70) Dans un **Audit Financier**, les auditeurs identifient les risques tout au long du processus d'analyse de l'entité contrôlée et de son environnement, en examinant les contrôles pertinents qui se rapportent aux risques, en prenant en compte les catégories de transactions, les soldes de comptes et les informations fournies dans les états financiers..
- 71) Dans un **Audit de Performance**, les auditeurs testent les pratiques de gestion des risques que les gestionnaires de la dette mettent en œuvre pour superviser les opérations de la gestion de la dette. Les auditeurs évaluent l'efficacité des techniques ou modèles utilisés pour détecter et surveiller les risques liés à la

dette contractée.

- 72) Dans un **Audit de Conformité**, l'évaluation des risques par les auditeurs commence par l'identification des risques importants de non-conformité au cadre réglementaire régissant l'entité (lois et règlements).
- 73) Pour un exemple pratique, l'annexe n°2 présente comment l'ISC Indonésie a analysé le processus opérationnel et les risques de la gestion de la dette publique.
- 74) Après avoir conduit une analyse des risques ou des problématiques de l'organisme ou du champ proposé pour l'audit, les auditeurs doivent gérer le risque d'audit afin d'éviter toute observations, conclusions et recommandations incorrectes ou incomplètes ; de fournir une information biaisée ou d'échouer à apporter une plus-value. Cette gestion active du risque d'audit inclut l'anticipation des risques possibles ou connus, développer des approches d'audit susceptibles de réduire ces risques d'audits dès la planification de l'audit et sélectionner les méthodes permettant de maîtriser ces risques.
- 75) La gestion active du risque d'audit consiste également à déterminer si l'équipe d'audit a suffisamment d'expérience et de compétences pour réaliser l'audit, si elle a accès à des informations précises, fiables et pertinentes, si elle a pris en compte toute nouvelle information disponible et si elle a envisagé des perspectives alternatives.

» L'IDENTIFICATION DU RISQUE DE FRAUDE

- 76) Les auditeurs identifient et évaluent les risques de fraude en rapport avec les objectifs de l'audit et obtiennent des preuves d'audit adéquates et appropriées concernant le risque détecté, en maintenant un esprit critique et en étant attentifs à la possibilité de fraude tout au long du processus d'audit.
- 77) Lors d'un **Audit Financier**, les auditeurs prennent en considération les rapports financiers frauduleux et les détournements d'actifs. Dans leur évaluation du risque de fraude, les auditeurs financiers recherchent les "signaux d'alerte" qui ont été identifiés dans des cas de fraude antérieurs. Des exemples de facteurs de risque liés à des anomalies résultant d'une information financière

frauduleuse et de détournements d'actifs figurent à l'annexe 1 de la norme ISSAI 2240.

- 78) Dans un **Audit de la Performance**, les auditeurs, en évaluant le risque de fraude, acquièrent une connaissance des systèmes de contrôle interne pertinents et examinent s'il existe des signes d'irrégularités qui entravent la performance.
- 79) La fraude dans un **Audit de Conformité** concerne principalement l'abus de pouvoir public, mais aussi une présentation frauduleuse de l'information sur des questions de conformité. Les cas de non-respect de la réglementation peuvent constituer un abus délibéré de l'autorité publique à des fins abusives. L'utilisation de l'autorité publique comprend les décisions, les non-décisions, les travaux préparatoires, les conseils, le traitement des informations et d'autres actes dans le service public. Les avantages indus sont des avantages de nature non économique ou économique obtenus par un acte intentionnel d'une ou plusieurs personnes de la direction, des responsables de la gouvernance, des employés ou des tiers.

» L'ÉLABORATION DU PLAN D'AUDIT

- 80) Dans un **Audit Financier**, les auditeurs procèdent à la planification de l'audit sur la base des résultats de l'évaluation des risques d'inexactitudes significatives dues à des erreurs ou à des fraudes
- 81) En général, les ISC identifient et classent les sujets de contrôle potentiels pour un **Audit de Performance** sur la base de deux critères :
- les audits visant à apporter une valeur ajoutée maximale en termes d'amélioration de la responsabilité, de l'économie, de l'efficacité et de l'efficacité ;
 - des audits de visant qu'à garantir un examen approprié des opérations de la dette souveraine dans les limites des ressources d'audit disponibles.
- 82) Même si le sujet choisi est cohérent avec la stratégie de l'ISC, dans un **Audit de Performance**, les auditeurs peuvent observer pendant la phase de planification de l'audit que l'entité contrôlée met d'ores et déjà en œuvre une

réponse au problème identifié. Il se peut que d'autres institutions aient déjà mené des études similaires couvrant des objectifs similaires, ou qu'il n'y ait pas de critères pertinents disponibles et qu'il n'existe pas de base raisonnable pour élaborer des critères de contrôle. Une autre raison pourrait être que les informations ou les éléments de preuve requis ne seront probablement pas disponibles et ne pourront pas être obtenus de manière efficace. Dans de telles circonstances, il est important que les auditeurs informent la direction de l'ISC de leurs constats afin que celle-ci puisse décider ou non de poursuivre.

- 83) Lorsque l'ISC dispose d'un pouvoir discrétionnaire pour choisir la portée **d'un Audit de Conformité**, elle met en œuvre les procédures nécessaires pour identifier les axes de contrôle importants, les axes de contrôle présentant un risque potentiel de non-conformité, ou les deux. Lorsqu'elles sélectionnent et hiérarchisent les thèmes d'un audit de conformité, les ISC prennent en considération (a) l'importance de certaines dispositions de la loi et (b) les violations potentielles des lois et autres règlements applicables, qui régissent l'activité de l'entité publique ou la dette publique, le déficit public et les obligations extérieures.
- 84) Les auditeurs prennent en compte la significativité tout au long du processus d'audit. L'évaluation du caractère significatif requiert l'exercice du jugement professionnel des auditeurs et est liée à la portée de l'audit. Les jugements sur le caractère significatif sont effectués à la lumière des circonstances environnantes et impliquent des considérations à la fois quantitatives et qualitatives, telles que les diverses exigences légales et réglementaires pour la dette publique et la visibilité et la sensibilité de la dette publique de l'entité publique. Bien que les auditeurs puissent utiliser un moyen mécanique pour évaluer la significativité, ils font preuve de jugement pour évaluer si le seuil ainsi déterminé est approprié.
- 85) D'autres questions peuvent être considérées comme importantes ou significatives dans le cadre de l'audit de la dette publique :
- la fraude ;
 - la violation ou la commission d'actes illégaux de nature non intentionnelle ;
 - la présentation, par les gestionnaires de la dette, d'informations incorrectes ou incomplètes à la direction, aux auditeurs ou au législateur

(dissimulation) ;

- le refus, par les gestionnaires de la dette, de fournir les informations demandées par la direction, les organes compétents ou les auditeurs ;
- des opérations ou des actes effectués malgré l'absence de base juridique.

» LA CONCEPTION DE L'AUDIT

- 86) Une fois que l'ISC a choisi un domaine/thème/sujet d'audit, les auditeurs conçoivent spécifiquement l'audit. L'objectif de la phase de conception est de préparer une proposition d'audit avec un plan de travail et un plan/projet d'audit. Un travail approfondi est indispensable à l'audit de la dette publique.
- 87) Pour définir le périmètre, les auditeurs identifient les entités/organismes à inclure dans l'audit ou le programme/sujet particulier ou l'aspect d'un programme qui sera audité. Les auditeurs identifient également la période à examiner et, le cas échéant, les lieux à inclure. Ainsi, le champ d'application définit les limites de l'audit. Il aborde des éléments tels que les questions spécifiques à poser, le type d'étude à mener et la nature de l'enquête.
- 88) Il est important de définir la portée de l'audit de la dette publique comme le montrent les exemples donnés ci-dessous.

Exemple d'étendue de l'audit dans un Audit Financier :

Le Government Accountability Office (GAO) des États-Unis vérifie chaque année les états financiers consolidés du gouvernement américain. En raison de l'importance de la dette fédérale, c'est-à-dire le montant de l'encours des titres de dette du gouvernement fédéral (titres de dette émis en cours), pour les états financiers de l'ensemble du gouvernement, le GAO vérifie chaque année les tableaux de la dette fédérale du Bureau du service fiscal afin de déterminer si, en appliquant un certain seuil de significativité, (1) les tableaux sont présentés de manière fidèle et (2) la direction du Bureau du service fiscal a maintenu un contrôle interne efficace sur les rapports financiers relatifs au tableau de la dette fédérale. En outre, le GAO vérifie la conformité avec certaines dispositions des lois, règlements, contrats et accords de subvention applicables au programme de la dette fédérale.

Exemple d'étendue de l'audit dans un Audit de Performance :

Un audit de performance sur la gestion de la dette publique a été réalisé afin d'évaluer si le gouvernement indien disposait d'un cadre juridique et organisationnel clair et explicite pour gérer la gestion de la dette publique et s'il avait une stratégie de gestion permettant de minimiser les risques et les coûts impliqués.

L'audit de performance a porté sur la dette interne et externe du gouvernement. La période de couverture de l'audit était de 5 ans, de 2013-14 à 2017-18. L'audit a été réalisé dans les bureaux du Département des affaires économiques, du Ministère des finances et de la Banque centrale de l'Inde de janvier à mars 2018.

Exemple d'étendue de l'audit dans un Audit de Conformité :

Un audit de conformité sur la dette publique a été réalisé pour évaluer le processus de dette publique de l'unité des finances internationales du ministère des finances de la République du Chili et du Trésor général pour la dette contractée par le gouvernement central au cours de l'année civile 2017, afin de déterminer si les transactions étaient conformes aux autorités.

- 89) Le ou les objectifs d'audit peuvent être considérés comme la réponse à la question générale que se pose les auditeurs sur le sujet qui leur a été confié. L'objectif d'audit doit donc être formulé de manière à permettre une conclusion ou une opinion claire et sans ambiguïté.
- 90) Dans un **Audit Financier**, l'objectif de l'audit est de déterminer si, dans tous les aspects significatifs, les états financiers, les tableaux ou les comptes sont présentés fidèlement.
- 91) Dans un **Audit de Performance**, les objectifs d'audit peuvent se concentrer sur l'économie, l'efficacité ou l'efficacités (trois E) d'un système de gestion de la dette publique ; les activités de prêt et d'emprunt ; la politique fiscale ; et d'autres questions liées à la gestion de la dette publique. Par exemple, les trois

E sont définis dans le contexte spécifique des activités de la dette publique, comme suit :

- *Dans le cadre d'un contrôle de l'efficacité*, les ISC évaluent si l'organisme chargé de la gestion de la dette a atteint ses objectifs et obtenu les résultats escomptés ;
 - *Dans un contrôle de l'efficience*, les ISC vont au-delà de l'efficacité pour examiner le lien entre les ressources ou les intrants utilisés et les objectifs spécifiques atteints dans le cadre des activités de gestion de la dette. La question principale dans un audit d'efficience est la suivante : les objectifs de la GDD sont-ils obtenus de manière rentable ?
 - *Dans le cadre d'un contrôle de l'économie*, les ISC examinent si les activités de gestion de la dette sont menées conformément aux principes de bonne administration et suivent les meilleures pratiques de gestion.
- 92) Dans un **Audit de Conformité**, l'objectif de l'audit est de permettre à l'ISC d'évaluer si les activités des entités du secteur public sont conformes au cadre normatif. Un audit de conformité peut porter sur la régularité (respect de critères formels, tels que les lois, les règlements et les accords pertinents) ou sur l'opportunité (respect des principes généraux régissant la bonne gestion financière et l'attitude des agents publics).
- 93) Il est de bonne pratique que les auditeurs chargés d'audits de la performance et de la conformité créent des questions d'audit qui correspondent aux objectifs de l'audit. Il est important que les questions d'audit soient thématiquement liées, complémentaires, qu'elles ne se chevauchent pas et qu'elles soient collectivement exhaustives pour répondre à l'objectif ou aux objectifs de l'audit. Le but est de couvrir tous les aspects de l'objectif d'audit par des questions d'audit spécifiques.
- 94) Les critères de vérification peuvent dépendre d'un certain nombre de facteurs, notamment les objectifs et le type de contrôle, et peuvent être spécifiques ou plus généraux. Les contrôleurs doivent établir des critères d'audit appropriés, qui correspondent au(x) objectif(s) et aux questions de l'audit.
- 95) Dans un **Audit Financier**, les critères d'audit sont le cadre d'information financière adopté par le pays ou tel que requis par les partenaires au

développement ou les institutions de prêt.

- 96) Un obstacle important que les ISC doivent surmonter lors de la phase de planification des **Audits de Performance** est l'élaboration de critères permettant de déterminer si la performance de la GD souveraine répond, dépasse ou est inférieure aux attentes. Un critère approprié est pertinent, compréhensible, complet, fiable et objectif.
- 97) La plupart des normes sont établies dans la législation nationale, mais elles peuvent être émises à un niveau infra-national. Les critères d'un audit de conformité pour la dette publique peuvent se référer aux lois, règles, règlements, résolutions budgétaires, politiques, codes établis, conditions convenues et aux principes généraux qui régissent la bonne gestion financière du secteur public et la conduite des agents publics, et les inclure.
- 98) Une partie importante de la planification de l'audit consiste à déterminer les méthodes à utiliser pour recueillir et analyser les données. Le(s) objectif(s) de l'audit, les questions/procédures de l'audit, la portée de l'audit et les critères de l'audit sont les facteurs qui déterminent les éléments de preuve nécessaires et les méthodes les plus appropriées pour obtenir ces éléments de preuve.

B. CONDUIRE UN AUDIT

- 99) « Les auditeurs doivent appliquer des procédures d'audit qui fournissent des éléments probants suffisants et appropriés pour étayer le rapport d'audit » (ISSAI 100.49).
- 100) Lors d'un audit des activités de gestion de la dette publique, les contrôleurs obtiennent suffisamment de preuves d'audit appropriées sur lesquelles ils peuvent fonder leurs conclusions. Les éléments probants sont généralement plus importants lorsqu'ils proviennent de sources différentes, ou sont de nature différente, que lorsqu'ils sont considérés individuellement.
- 101) Afin d'obtenir des preuves suffisantes et appropriées dans le cadre de l'audit de la dette publique, les contrôleurs appliquent des procédures qui peuvent être applicables à tous les types d'audits. Plus précisément, les auditeurs

peuvent notamment effectuer les étapes suivantes :

- se renseigner auprès du personnel de l'organisme chargé de la gestion de la dette. Les auditeurs peuvent demander au gestionnaire de la dette et au personnel d'expliquer leurs fonctions au sein de l'organisme chargé de la gestion de la dette. Les entretiens avec les personnels aideront les auditeurs à évaluer si ceci comprennent leurs fonctions et exécutent les procédures telles que décrites dans les procédures internes ;
- examiner les principaux documents et registres de la dette dans chacun des cycles d'activité - planification, négociation, passation de contrats, émission, service, analyse et comptabilité. Les informations requises seront disponibles dans les rapports d'audit précédents, les rapports sur la dette produits pour les contrôleurs internes et externes, les entretiens avec les dirigeants de l'organisme et les experts de marché, les lois et règlements sur la dette publique et les systèmes d'information de gestion de la dette. En examinant les documents et les registres, les fichiers informatiques et les rapports de dette, les auditeurs peuvent évaluer si les procédures présentées dans le manuel interne et les organigrammes ont été mises en œuvre ;
- comparer les statistiques de la dette présentées dans les rapports publiés pour différents utilisateurs : organismes de contrôle externes, informations sur la dette dans les rapports financiers de l'entité publique, données sur la dette présentées lors des auditions parlementaires. observer les activités liées au contrôle qui ne laissent pas de trace écrite. Les contrôleurs effectuent un examen des principales activités dans les cycles des opérations de la dette publique - planification, négociation, passation de contrats, émission, service, analyse et comptabilité ;
- recalculer les opérations de dette pour déterminer si les calculs des systèmes d'information de gestion de la dette sont corrects ;
- compter les documents et les dossiers de la dette disponibles à un moment donné ;
- effectuer des enquêtes et des analyses statistiques.

102) L'approche des contrôleurs pour obtenir les preuves d'audit requises reflétera la nature spécialisée et complexe de certains aspects des activités PDM. Par

exemple, les auditeurs peuvent avoir besoin d'examiner la pertinence des estimations comptables complexes que les entités ou organismes impliqués dans la gestion de la dette publique utilisent. Les estimations comptables sont utilisées à des fins d'évaluation dans certains domaines de la gestion de la dette publique, par exemple, les provisions pour pertes sur prêts et les produits dérivés. Voir ce qui suit :

- En examinant l'adéquation des provisions pour pertes sur prêts, les contrôleurs s'assurent que la direction a correctement exercé son jugement en suivant une politique appliquée de manière cohérente pour déterminer le niveau des provisions ;
- Pour divers instruments dérivés (ou complexes), une évaluation indépendante et équitable du marché peut ne pas être facilement disponible.

103) Les procédures de corroboration aident les auditeurs à obtenir suffisamment d'éléments probants appropriés pour étayer leur opinion, ou leur jugement, et leurs conclusions. Des exemples de procédures de corroboration en matière d'audit financier sont présentés à l'annexe 2.

104) L'ISC doit s'assurer que les contrôleurs désignés ont les compétences nécessaires pour entreprendre tous les aspects du travail. Toutefois, compte tenu de la complexité et de la nature technique des activités de gestion de la dette, il est possible de demander l'avis d'experts dans plusieurs domaines, notamment :

- le traitement comptable et la divulgation d'informations concernant les instruments complexes de la dette publique, tels que les produits dérivés ;
- les modèles d'évaluation et de fixation des prix que les gestionnaires de dette publique utilisent, par exemple, pour établir les courbes de rendement ;
- l'utilisation des systèmes d'information par les organismes impliqués dans la gestion des dérivés, par exemple les systèmes de négociation et de règlement ;
- l'utilisation de techniques et de modèles de parangonnage ;
- l'utilisation d'outils d'évaluation des risques, par exemple, l'expression du

risque de marché par l'utilisation de modèles de valeur à risque ;

- les questions juridiques et de conformité, y compris la qualité et l'efficacité des contrats ISA⁸ utilisés dans les transactions sur produits dérivés et d'autres contrats utilisés dans les activités commerciales, ainsi que les accords de prêt que les agences participant à la gestion des déchets ont conclus.

105) Les constatations et les informations obtenues lors d'un **Audit de Performance** et d'un **Audit de Conformité**, ainsi que les conclusions et les recommandations de l'audit, sont consignées dans la matrice des constatations d'audit (MCA) ou son équivalent. La MCA est un outil utile pour soutenir et guider la préparation du rapport d'audit car elle permet de rassembler les principaux contenus du rapport de manière structurée. La matrice permet aux membres de l'équipe d'audit et aux autres parties prenantes d'avoir une compréhension homogène des constatations et de leurs composantes. Un exemple de GFA pour la gestion de trésorerie est présenté à l'annexe 2.

C. RAPPORTS ET SUIVI

106) La communication des résultats de l'audit de la dette publique varie selon le type d'audit effectué. Des exemples de rapports d'audit sur **l'Audit Financier**, **l'Audit de Performance** et **l'Audit de Conformité** de la dette publique sont présentés à l'annexe 2.

107) Dans le cas **des Audits Financiers**, la forme de l'opinion que doivent exprimer les contrôleurs dépend du cadre d'information financière applicable et de toute loi ou réglementation en vigueur.

108) Dans **les Audits de Performance**, les « contrôleurs ne sont normalement pas censés fournir une opinion globale, comparable à celle des états financiers, sur les résultats obtenus par l'entité contrôlée en matière d'économie, d'efficience et d'efficacité » (ISSAI 300.21).

109) « Les responsables d'audit de performance doivent décrire spécifiquement

8 Norme internationale générale de description archivistique, publiée par le Conseil international des archives en 1994.

comment leurs constatations ont conduit à une série de conclusions et, le cas échéant, à une conclusion globale unique. Cela signifie qu'ils doivent expliquer quels critères ont été élaborés et utilisés et pourquoi, et indiquer que tous les points de vue pertinents ont été pris en compte afin de pouvoir présenter un rapport équilibré ». (ISSAI 300.23)

- 110) Dans le **cadre des Audits de Conformité**, « les formes de rapports peuvent être définies par la loi ou par le mandat de l'ISC. Néanmoins, le rapport d'audit contient normalement une conclusion fondée sur les travaux d'audit réalisés ». (ISSAI 400.59)
- 111) « Les ISC devront mettre en œuvre un système approprié d'assurance qualité pour leurs activités de contrôle et leurs rapports et soumettre ce système à une évaluation indépendante périodique ». (Principe 3, ISSAI 20)
- 112) Les caractéristiques d'un bon rapport d'audit figurent dans la norme ISSAI 100.51
- 113) L'agent pratiquant un audit doit rendre compte des résultats de son action de suivi de manière appropriée afin de fournir un retour d'information au corps législatif, aux exécutifs, aux parties prenantes et au public. Des informations opportunes et fiables sur l'état d'avancement de la mise en œuvre des recommandations, les suites données à l'audit et les mesures correctives pertinentes prises peuvent contribuer à démontrer la valeur et les avantages des ISC.

ANNEXE 1 – INDICATEURS DE LA DETTE

INDICATEURS DE LA DETTE

Cette annexe vise à analyser et à décrire les indicateurs les plus reconnus de vulnérabilité et de soutenabilité, ainsi que les principaux indicateurs financiers à mobiliser, le périmètre de leur mise en œuvre et leur plus-value pour la gestion de la dette publique.

I. INTRODUCTION

- 1) Trois types d'indicateurs sont utilisés pour évaluer les risques liés à la dette publique.
 - Les indicateurs de vulnérabilité mesurent le risque que les conditions économiques actuelles génèrent sur la dette publique ;
 - Les indicateurs de viabilité évaluent la capacité de l'entité publique dans des circonstances prévues, d'affronter toutes les éventualités ;
 - Les indicateurs de dette financière permettent d'appréhender le fonctionnement du marché de la dette publique.

- 2) Chaque groupe d'indicateurs a une caractéristique distincte. Tout d'abord, l'analyse de la vulnérabilité implique la création d'indicateurs qui mesurent et préviennent toute situation dans laquelle un paiement de la dette ne pourrait avoir lieu, dans les circonstances actuelles. Ces indicateurs sont généralement statiques, décrivant la situation qui prévaut, et ne présentent

pas de perspectives à moyen et long terme. De la même façon, il est essentiel de surveiller en permanence la solvabilité et la viabilité de la dette et de simuler la performance dynamique de la dette dans des scénarios défavorables. Pour ce faire, les mesures de viabilité sont utilisées pour analyser s'il est possible pour l'entité publique de maintenir la même position budgétaire, ou s'il devra s'adapter pour garder sous contrôle tout indicateur de vulnérabilité.

II. INDICATEUR DE VULNERABILITE

- 3) Reconnaissant l'importance de contrôler les variables qui pourraient menacer la viabilité de la dette, le Fonds Monétaire International (FMI) et la Banque mondiale (BM) ont mis en œuvre un programme de grande envergure pour établir si un pays est vulnérable à une crise de liquidité, à l'image de celles qui touchent actuellement plusieurs économies émergentes et, le cas échéant, dans quelle mesure. Le programme est composé de lignes directrices et des documents de travail sur la dette publique qui ont été basés sur des évaluations antérieures des tendances de la dette et des vulnérabilités.
- 4) La plupart des travaux sur la vulnérabilité réalisée par les institutions internationales ont porté sur l'amélioration de la qualité et de la transparence des données. La disponibilité de données appropriées et complètes sur les réserves de change, la dette extérieure et les flux de capitaux augmente la capacité à identifier les vulnérabilités, donnant aux décideurs publics suffisamment de temps pour prendre des mesures correctives. Le FMI, par exemple, analyse les données macroéconomiques en effectuant des tests de résistance ou en utilisant des modèles de systèmes d'alerte précoce.
- 5) Etant donné le potentiel limité des indicateurs économiques traditionnels, d'autres indicateurs pourraient s'avérer plus utiles pour prédire l'affaiblissement des fondamentaux macroéconomiques et la vulnérabilité budgétaire. Ces indicateurs sont classés en deux catégories : les indicateurs de la dette publique et les indicateurs de la dette extérieure. Ils ne doivent pas être considérés comme des indicateurs de vulnérabilité réelle, mais de vulnérabilité potentielle.
- 6) Les indicateurs les plus reconnus utiles à la gestion des vulnérabilités sont les suivants :

a. Profil des dettes arrivant à échéance

- 7) Cette évaluation nécessite un relevé de tous les instruments en circulation, tant internes qu'externes, indiquant leur maturité moyenne et leur durée. Le profil doit montrer les caractéristiques de la dette en ce qui concerne les conditions et la durée dans lesquelles il y aura un besoin de monnaie pour son paiement.

b. Diversification du portefeuille

- 8) En garantissant l'efficacité, les gouvernements doivent s'assurer qu'il y a suffisamment de titres négociables avec une série de durées d'expiration sur les marchés intérieur et extérieur. Outre les durées, la diversification des portefeuilles offrira des choix en matière de devises et de conditions de paiement. Plus la diversification est large, moins le risque d'augmentation de la valeur de la devise du pays prêteur, qui pourrait augmenter la valeur du capital restant dû, est important.

c. Dette publique / produit intérieur brut (PIB)

- 9) L'indicateur le plus généralement utilisé et le plus courant est le ratio de la dette sur PIB. Il est calculé en divisant l'encours total de la dette publique à un moment donné par le PIB du pays. Il mesure le niveau d'endettement par rapport à l'activité économique du pays et suppose que toutes les ressources du PIB sont disponibles pour financer le fardeau de la dette, ce qui peut ne pas être vrai. Toutefois, cet indicateur, qui se concentre sur la solvabilité des administrations publiques est reconnu comme le plus pertinent pour mesurer le degré d'endettement.

d. Dette fixe par rapport à la dette flottante

- 10) La dette fixe arrive à échéance ou est refinancée dans une période de plus de 12 mois, tandis que la dette flottante arrive à échéance avant un an. L'analyse du ratio de la dette à moins d'un an et de la dette à plus long terme montre le temps dont dispose le gouvernement pour faire face à ses obligations dans le calendrier des échéances. Plus le terme est long, plus l'échéance serait longue pour mettre des ressources à disposition pour le paiement.

e. Dette publique / recettes publiques intérieures

- 11) Il s'agit de mesurer le niveau d'endettement par rapport à la capacité de paiement du gouvernement. Il indique le nombre d'années nécessaires pour payer le solde total de la dette. Ce ratio montre les possibilités de recettes du gouvernement par rapport à la charge de la dette.

Indicateurs concernant le service de la dette publique

a. Service de la dette/recettes publiques intérieures

- 12) C'est un indicateur qui mesure la capacité du gouvernement à assurer le service de la dette en utilisant des sources de revenus intérieures. Il met en évidence la mesure dans laquelle le service de la dette empêche les pays débiteurs d'utiliser leurs ressources financières.

b. Service de la dette/exportations

- 13) Le ratio service de la dette publique / recettes d'exportation est une mesure utile de la capacité de remboursement externe d'un gouvernement et de son économie. Lorsque la dette publique est prédominante dans une économie (comme dans les pays fortement endettés), le service de la dette publique (y compris les obligations garanties par le gouvernement) mesuré par rapport aux recettes d'exportation pourrait également être utilisé comme une indication de la vulnérabilité potentielle du secteur public.

c. Intérêts/recettes publiques intérieures

- 14) Cet indicateur mesure le coût financier de la dette publique en proportion des recettes fiscales. Il est généralement utilisé pour mesurer la tolérance des revenus publics à une augmentation des dépenses improductives (c'est-à-dire les possibilités d'un pays à faire face à d'autres dépenses).

d. Intérêts/PIB

- 15) Cet indicateur montre le poids des intérêts de la dette publique du pays. Il peut être interprété comme les possibilités du pays de faire face à des dépenses improductives.

e. Échéance résiduelle moyenne

- 16) L'échéance d'une obligation est la période de temps qui s'écoule avant que le principal ne soit remboursé. La durée résiduelle moyenne est un indicateur permettant de suivre l'échéance de la dette publique pour surveiller le risque de refinancement.
- 17) Les indicateurs susmentionnés sont pour la plupart statiques, car ils sont liés à une certaine période, et il est généralement plus utile d'observer leur évolution de manière dynamique. Cela implique l'existence d'une corrélation entre les taux d'intérêt et les variables macroéconomiques. L'étude de la dynamique des indicateurs nous permet d'analyser les relations qui se produisent entre ces variables dans le temps. Les indicateurs de base ont été complétés par des variables macroéconomiques afin de visualiser les vulnérabilités sous d'autres angles.
- 18) Il n'y a pas de consensus parmi les organisations internationales en ce qui concerne la fixation de niveaux minimaux acceptables pour les indicateurs de la dette. Le tableau suivant présente les niveaux minimaux suggérés pour les pays émergents, fournis par différentes institutions internationales :

| Indicateur de vulnérabilité | Seuils (%) | |
|---|------------|---|
| | FMI* | Allègement de la dette internationale** |
| Service de la dette / recettes publiques intérieures | 25 – 35 | 28 - 63 |
| Intérêts/recettes publiques intérieures | 7 – 10 | 4.6 – 6.8 |
| Dettes publiques / PIB | 25 - 30 | 20 - 25 |
| Dettes publiques / recettes publiques intérieures | 90 - 150 | 92 - 167 |
| *FMI, Département des affaires étrangères, Note technique, Indicateurs de vulnérabilité, 2003. | | |
| **Allègement de la dette internationale, Aspects clés de l'analyse de la viabilité de la dette, 2007. | | |

Indicateurs de la dette extérieure

19) L'approche qui prévaut pour définir la dette extérieure suppose que les dettes des résidents envers les non-résidents sont des dettes extérieures. La dette publique extérieure comprend la dette extérieure due par le secteur public et la dette extérieure garantie par le secteur public. Le FMI et la Banque mondiale définissent la dette garantie par le secteur public comme des dettes des unités du secteur public et du secteur privé dont le service est contractuellement garanti par les unités du secteur public.

- *Dette extérieure/PIB*

20) Cet indicateur établit un lien entre la dette et la base de ressources du pays, reflétant le potentiel de réorientation de la production vers l'exportation ou des produits de substitution à l'importation afin d'améliorer la capacité de remboursement.

- *Dette extérieure/exportations*

21) C'est un indicateur de l'évolution de la dette qui est étroitement lié à la capacité de remboursement extérieur du pays. Le ratio montre le niveau de la charge de la dette par rapport aux exportations ou la capacité d'acquérir des devises. Il doit être utilisé conjointement avec le ratio des obligations du service de la dette en pourcentage des exportations.

- *Dette extérieure à court terme/réserves*

22) Il s'agit d'un indicateur de la vulnérabilité aux chocs économiques et financiers, qui découle du montant de l'encours de la dette extérieure à court terme.

- *Service de la dette extérieure/recettes*

23) Cet indicateur peut être divisé en deux segments pour l'analyse. Premièrement, il peut être utilisé comme un indicateur de solvabilité macroéconomique externe en combinant la dette publique externe et le service de la dette privée externe divisés par les recettes totales. Deuxièmement, il peut être utilisé comme un indicateur de vulnérabilité du secteur public externe de la position en devises étrangères en déterminant le ratio du service de la dette

publique externe sur les recettes totales.

- *Taux d'intérêt moyen sur la dette extérieure*
- 24) Cet indicateur concerne les conditions d'emprunt. Associé aux ratios dette/PIB et dette/Exportations et aux perspectives de croissance, c'est un indicateur clé pour évaluer la viabilité de la dette.
- *Amortissement/remboursement de la dette extérieure*
- 25) Ce ratio mesure le niveau d'amortissement de la dette en proportion du paiement de la dette extérieure. Cet indicateur, compris comme un ratio renouvelable, montre quand un pays est en train de refinancer sa dette par de nouvelles émissions ou des emprunts. Si ce ratio est supérieur à 100, la dette n'est pas refinancée par de nouvelles émissions.
- *Réserves internationales nettes / dette extérieure*
- 26) Ce ratio indique le nombre de fois où les engagements extérieurs dépassent les réserves. Il est généralement utilisé pour suivre le rythme d'accumulation des réserves. Dans ce cas, il est interprété comme le nombre d'années nécessaires au remboursement de la dette extérieure actuelle, en supposant un taux d'accumulation constant.

Indicateurs de la dette des pays à faible revenu

- 27) Les institutions internationales ont publié plusieurs études consacrées aux indicateurs de la dette des pays à faible revenu¹.
- 28) Le FMI et la banque mondiale suggèrent des indicateurs de solvabilité et de liquidité pour la dette extérieure publique et à garantie publique (PPG) ou la dette publique des pays à faible revenu².
- 29) La dette extérieure PPG comprend à la fois la dette extérieure due par le secteur public et la dette extérieure garantie par le secteur public. La dette publique couvre la dette totale du secteur public, tant extérieure qu'intérieure.
- 30) Le FMI et la banque mondiale classent les pays à faible revenu en trois catégories de performance publique (forte, moyenne et faible), en utilisant

l'indice d'évaluation des politiques et des institutions nationales de la BM, et utilisent différents seuils indicatifs pour les indicateurs de la dette extérieure selon la catégorie de performance, comme le montre le tableau ci-dessous.

Indicateurs de qualité de la gestion de la dette extérieure des pays à faible revenu

| Indicateur | Thresholds (percentage) | | |
|---|-------------------------|------------------|-----------------|
| | Politique faible | Politique medium | Politique forte |
| Dettes extérieures/PIB | 30 | 40 | 55 |
| Dettes extérieures/exportations | 140 | 180 | 240 |
| Service de la dette extérieure | 10 | 15 | 21 |
| Service de la dette extérieure/recettes | 14 | 18 | 23 |

IDA et FMI, Examen du cadre de viabilité de la dette pour les pays à faible revenu : Réformes proposées, 22 août 2017.

III. LES INDICATEURS DE SOUTENABILITE

- 31) Les indicateurs de la dette publique fournissent une approche permettant de déterminer la soutenabilité de la dette. Ces ratios sont des indicateurs « ex post », c'est-à-dire qu'ils apportent des informations historiques. En revanche, les indicateurs ex ante nous fournissent des informations sur l'ampleur de l'ajustement budgétaire nécessaire pour atteindre la viabilité budgétaire.
- 32) La relation inter temporelle entre les soldes budgétaires, la dette publique et le paiement des intérêts est ainsi exprimée : $D_{t+1} = D_t (1 + r_t) + B_{Pt}$, où D_t correspond à la dette publique pendant la période t , r_t est le taux d'intérêt de la dette, et B_{Pt} est le solde budgétaire primaire. Sur la base de ce ratio, la condition de base de la soutenabilité apparaît, établissant une relation de cohérence entre différentes variables politiques, c'est-à-dire entre la

croissance de la dette, la croissance du PIB et le déficit primaire, compte tenu d'un certain taux d'intérêt. Les principaux indicateurs sont énumérés ci-dessous :

a) *Indicateur de cohérence budgétaire*

- 33) Blanchard (1990) a proposé un indicateur de soutenabilité qui prend en compte la cohérence de la politique fiscale actuelle tout en maintenant constant le ratio dette/PIB. Il est exprimé comme suit :

$$t_n^* - t = \frac{\sum^n g}{n} + (r - q)d^* - t$$

Où t^*n est la charge fiscale, qui est supposée être constante sur une période de (n) ans. Le ratio de la dette au PIB est un niveau d^* , g étant la dépense, r étant le taux d'intérêt et q étant le taux de croissance du PIB. En ce sens, cet indicateur montre le niveau d'imposition requis pour stabiliser le ratio dette/PIB, compte tenu d'un niveau de dépenses, d'une trajectoire d'augmentation du PIB et d'un solde initial de la dette. Si la relation est négative, l'indicateur montre que la pression fiscale de l'économie est trop faible pour stabiliser le ratio de la dette au PIB.

- *L'indicateur de Buiter*

- 34) Buiter (1985) propose un indicateur qui calcule l'écart entre le solde primaire durable et le solde primaire effectif, où la condition de soutenabilité est définie à partir d'un concept de richesse nette plus large que celui implicite dans le ratio dette/PIB. L'indicateur de Buiter définit cet écart comme suit :

$$b^* - bt = (r - q)wt - bt$$

Où b^* est le ratio dette/PIB durable, bt est le ratio dette/PIB, wt est la valeur de la richesse nette/réelle du gouvernement en proportion du PIB, r est le taux d'intérêt, et q est le taux d'augmentation du produit.

35) L'utilisation de l'indicateur de Buiter est limitée par les éléments suivants : la qualification pratique rend très difficile l'élaboration d'une mesure précise de la richesse nette des administrations publiques ; les actifs doivent inclure non seulement le capital financier et réel et les terres et les minéraux, mais aussi la valeur actuelle des impôts futurs ; les passifs doivent inclure non seulement la dette publique directe, mais aussi la valeur actuelle des dépenses futures pour la sécurité sociale et les autres prestations habilitantes ; et la valeur ajustée basée sur un risque d'une série de passifs éventuels est difficile à quantifier.

- *Indicateur primaire d'écart à court terme*

36) L'indicateur d'écart primaire fournit le niveau de solde primaire nécessaire pour stabiliser la dette en proportion du PIB :

$$BP^* - BP = (rt - nt) b - BP$$

Dans cette équation, BP^* est le solde primaire nécessaire pour stabiliser la dette, BP correspond au solde primaire dominant, rt est la tendance des taux d'intérêt réels, nt est le taux de croissance de la population, et b est le ratio dette/PIB.

37) Si le solde primaire permanent dépasse le solde primaire actuel, la trajectoire primaire est positive. Cela signifie que la politique budgétaire n'est pas durable ; elle tend à augmenter le ratio de la dette au PIB. Lorsque le solde primaire permanent est inférieur au solde primaire actuel, la politique budgétaire tend à réduire le ratio dette/PIB.

- *Déficit primaire macro-ajusté*

38) Proposé par Talvi et Végh (2000), cet indicateur est motivé par la forte volatilité des variables macroéconomiques, qui fait que le déficit varie autour de la valeur attendue dans des conditions macroéconomiques normales. Il est utilisé pour comparer le solde macro-ajusté avec les estimations des valeurs actuelles. Le défi réside dans la nécessité d'établir ce qu'est une "condition économique normale".

$$I_t^M = \frac{(r-g)}{1+g} b_{t+1} + d_t^M$$

Où r est le taux d'intérêt réel pour l'analyse, g représente la croissance réelle de l'année analysée, et d_t^M est le solde primaire macro-ajusté.

- *Indicateur de position budgétaire durable*

- 39) Croce et Juan-Ramón (2003) décrivent cet indicateur comme un complément à l'analyse des indicateurs traditionnels de viabilité, en utilisant une méthodologie qui évalue explicitement la réaction des autorités fiscales lorsque les variables, liées à la viabilité de la dette, évoluent dans le temps.
- 40) L'indicateur de viabilité de la position budgétaire ajoute explicitement une fonction de réaction de l'autorité fiscale, dont la variation dans le temps permet d'évaluer la manière dont la politique budgétaire a réagi lorsque les conditions ont changé. La fonction de réaction de l'autorité budgétaire est définie comme le rapport entre l'écart du solde primaire effectif et le solde primaire durable (ou objectif) ainsi que dans le rapport dette/PIB. Statistiquement, elle peut être complémentaire aux indicateurs déjà discutés et explique comment les politiques de recettes et de dépenses (qui définissent le solde primaire) sont orientées pour créer une convergence du ratio dette/PIB, vers un équilibre durable ex ante (objectif). D'autre part, de manière dynamique, ce ratio indique comment l'autorité fiscale a réagi d'année en année (par des innovations sur ses politiques fiscales), tout en faisant face aux variations de l'écart existant entre le niveau d'endettement et le niveau soutenable.

- *Indicateurs de disponibilité des devises*

- 41) Cet indicateur, proposé par Calvo, Izquierdo et Talvi (2003), suppose que la volatilité des variables des flux de capitaux est plus élevée que celle des variables macroéconomiques. Il compare le ratio dette extérieure/dette intérieure à la proportion de biens échangeables par rapport aux biens non échangeables dans l'économie.

$$b = \frac{B + eB^*}{y + eY^*} \quad (a)$$

Où b est le ratio dette/PIB, B est la dette en termes de biens non échangeables, e est le type d'échange réel, B^* est la dette en termes de biens échangeables, y est le PIB des biens non échangeables, et y^* est le PIB des biens échangeables.

- *Indicateurs de viabilité budgétaire avec restrictions à long terme*

- 42) Bagnai (2003) présente deux indicateurs permettant de maintenir la viabilité de la dette en vue d'événements éventuels, tels que les engagements conditionnels souscrits ou les paiements d'intérêts futurs. Le premier indicateur repose sur le postulat qu'à moyen et long terme, la génération d'un pays agira comme une source de financement de l'État par la dette (marchés financiers) et le paiement des impôts (macroéconomique). L'objectif de ces considérations est de maintenir le ratio dette/PIB (B/y) stable dans le temps. La stabilité fiscale dynamique ne sera atteinte que lorsque les deux conditions suivantes seront remplies :

$$\frac{B}{y} < \tilde{b} = k \left[\frac{\varepsilon (1+n) \tau}{1-\tau} \right] - \{n - r(1-\tau)\} \Phi \quad (a)$$

$$\Phi \equiv 1 - \eta(1-s) + \left[\frac{\varepsilon(1+n)}{r(1-\tau)} - \frac{s\delta(1+\varphi)}{\varphi} \right] < 0 \quad (b)$$

Où n est le taux de croissance de la population, τ est l'impôt sur le revenu, s est la proportion du revenu qui est épargnée, r est le taux d'imposition réel, δ est l'élasticité de l'épargne par rapport au taux d'intérêt, ε est l'élasticité de l'investissement par rapport au taux d'intérêt, η est l'élasticité de la consommation par rapport au revenu, k est le ratio capital/PIB, et φ est l'élasticité du produit par rapport au capital physique, ou la réponse de la production aux changements du stock d'infrastructures du pays. Si la dette dépasse le niveau b , le système économique est dynamiquement non durable et la dette répondra à tout choc extérieur suivant une trajectoire explosive.

IV. INDICATEUR DE LA DETTE FINANCIERE

- 43) Les principaux risques auxquels sont exposés les portefeuilles de la dette publique sont liés au risque de marché et au risque opérationnel. L'exposition au risque d'un portefeuille de la dette publique est déterminée par la composition du portefeuille de la dette, y compris la part de la dette à court terme par rapport à la dette à long terme dans le portefeuille, la dette à taux d'intérêt variable par rapport à la dette à taux fixe, et la dette libellée en devises étrangères.
- 44) Le risque de marché désigne le risque d'augmentation du coût de la dette résultant de l'évolution des variables de marché. Le risque de marché comprend le risque de taux d'intérêt, le risque de change, le risque de refinancement, le risque de liquidité et le risque de crédit. Les types de risque de marché les plus courants sont le risque de taux d'intérêt et le risque de change.
- 45) Le risque de taux d'intérêt/risque de refinancement font référence au risque d'augmentation du coût de la dette découlant des variations des taux d'intérêt. Pour la dette en monnaie nationale comme celle en devise étrangère, les variations des taux d'intérêt affectent les coûts du service de la dette lors de nouvelles émissions, seulement lors des opérations de refinancement si la dette a été contractée à taux fixe. Pour les emprunts à taux variables, ces variations ont un impact à chaque date de révision prévue.. Par conséquent, la dette à court terme ou à taux flottant est généralement considérée comme plus risquée que la dette à long terme à taux fixe. Les mesures traditionnelles du risque de taux d'intérêt intègrent la durée, le délai moyen de révision des taux et la part de la dette à taux flottant dans la dette totale.
- 46) Le concept de taux d'intérêt est couramment utilisé pour décrire la croissance d'un gain potentiel associé à une quantité de monnaie. Les taux d'intérêt constituent la référence des gains pour ceux qui décident d'épargner. Les marchés des capitaux constituent un mécanisme efficace de transfert de capitaux entre agents économiques. Les prêteurs reçoivent des intérêts pour l'utilisation temporaire de leur capital ; pour cette raison, la formation efficace

de taux d'intérêt pour différentes durées dépend de l'efficacité du marché monétaire. Pour le gouvernement, un marché plus consolidé représente la possibilité d'obtenir de meilleures conditions de financement à n'importe quelle échéance.

- 47) Il est donc nécessaire de connaître les taux d'intérêt pour chaque type d'instrument financier (titres, prêts, etc.) et de déterminer une manière de les comparer sur une même base. Cet indicateur est connu sous le nom de courbe de rendement, qui peut être croissante ou décroissante, et sa pente peut être expliquée de trois manières différentes.

Position et pente de la courbe de rendement

| Pente | Théorie des attentes du marché | On s'attend à ce que les taux à court terme augmentent puis diminuent | Théorie de la segmentation du marché |
|--------------|---|--|--|
| Positive | On s'attend à ce que les taux à court terme augmentent | Prime positive à la liquidité | Excédent de l'offre sur la demande à long terme |
| Negative | On s'attend à ce que les taux à court terme diminuent | Prime négative (punition) à la liquidité | Excédent de l'offre sur la demande à court terme |
| Horizontale | On s'attend à ce que les taux à court terme restent les mêmes | Pas de prime de liquidité | Équilibre entre l'offre et la demande en tous points |
| Concave | On s'attend à ce que les taux à court terme augmentent puis diminuent | Prime positive à la liquidité suivie d'une prime négative à la liquidité | Excédent de l'offre sur la demande à moyen terme |

- *L'échéance moyenne pondérée et la durée* sont des statistiques qui mesurent la durée moyenne entre les paiements du service de la dette. L'échéance moyenne pondérée a une utilisation limitée car elle ne tient compte que des dates de paiement du principal, alors que la durée comprend également les dates de paiement des intérêts. La durée est obtenue en calculant l'échéance moyenne de l'obligation par rapport aux conditions de paiement (coupons et principal), en pondérant chacune des conditions associées aux flux visés avec ses montants respectifs en valeur actuelle.
- En règle générale, plus la durée d'une obligation est longue, plus le risque associé est faible, en moyenne. Les proportions plus faibles de la dette publique seront ajustées au nouveau niveau des taux d'intérêt.
- L'écart-type indique le détachement moyen entre un ensemble de données et sa valeur moyenne. Des mouvements plus importants et plus fréquents des taux d'intérêt (à la hausse ou à la baisse) entraînent une plus grande volatilité, ce qui implique une plus grande incertitude. Par exemple, si le taux d'intérêt d'une obligation est de 1,72 % et que son écart-type est de 0,23 %, le rendement moyen pourrait varier de 1,49 % à 1,95 %.
- Le risque de change/risque de change désigne le risque d'augmentation du coût de la dette résultant des variations des taux de change. La dette libellée ou indexée en devises étrangères ajoute de la volatilité aux coûts du service de la dette tels que mesurés en monnaie nationale en raison des fluctuations des taux de change. Les mesures du risque de change comprennent la part de la dette en monnaie nationale dans la dette totale et le ratio de la dette extérieure à court terme par rapport aux réserves internationales.
- Le risque de refinancement / risque de refinancement désigne le risque que la dette doive être refinancée à un coût exceptionnellement élevé ou, dans des cas extrêmes, ne puisse pas être refinancée du tout. Dans la mesure où le risque de refinancement se limite au risque que la dette doive être financée à des taux d'intérêt plus élevés, y compris les variations des écarts de crédit, il peut être considéré comme un type de risque de taux d'intérêt. Toutefois, il est souvent traité séparément parce que l'incapacité de refinancer une dette arrivant

à échéance, une augmentation exceptionnellement importante des coûts de financement de l'État, ou les deux, peuvent entraîner ou exacerber une crise de la dette. En outre, les obligations avec options de vente intégrées peuvent exacerber le risque de refinancement. Les indicateurs pertinents comprennent le délai moyen d'échéance, le pourcentage de la dette en cours dans les 12, 24 et 36 mois, et le profil de remboursement.

- Le risque de liquidité désigne (dans le contexte de la gestion de la dette) une situation dans laquelle le volume des actifs liquides diminue rapidement en raison d'obligations de trésorerie imprévues, d'une éventuelle difficulté à réunir des liquidités par l'emprunt dans un court laps de temps, ou des deux.
- Le risque de crédit désigne le risque de non-exécution par les emprunteurs de prêts ou d'autres actifs financiers ou par une contrepartie de contrats financiers. Ce risque est particulièrement pertinent dans les cas où la gestion de la dette inclut la gestion des actifs liquides. Il peut également être pertinent dans l'acceptation des offres lors des adjudications de titres émis par le gouvernement, en relation avec les garanties de crédit, et dans les contrats dérivés conclus par le gestionnaire de la dette.
- Le risque de règlement désigne le risque qu'une contrepartie ne livre pas un titre comme convenu dans un contrat, après que le pays (autre contrepartie) a déjà effectué le paiement conformément à l'accord.
- Le risque opérationnel désigne une série de types de risques différents, notamment les erreurs de transaction aux différents stades de l'exécution et de l'enregistrement des opérations, les insuffisances ou les défaillances des contrôles internes ou des systèmes et services, le risque de réputation, le risque juridique, les atteintes à la sécurité, le risque de fraude ou les catastrophes naturelles qui affectent la capacité du gestionnaire de la dette à mener les activités requises pour atteindre les objectifs de gestion de la dette.
- Le risque de réputation fait référence aux pertes résultant d'opportunités de financement non saisies en raison de la mauvaise réputation de l'émetteur suite à une défaillance ou à une détérioration de la situation

fiscale. La réputation d'un pays peut être analysée au moyen de notations de crédit et d'indicateurs souverains, en particulier

Les notations de crédit

- Cette variable représente la perception qu'ont les agents privés de la situation de la dette du pays. La qualité du crédit peut être analysée sous deux angles. D'une part, il existe des agences de notation qui attribuent une qualification à la dette sur la base de critères établis. Un taux élevé est obtenu lorsque l'agent de notation trouve peu d'indications d'une future faillite ou de problèmes de liquidité qui compromettent les paiements réguliers. D'autre part, un taux faible indique que les engagements déjà contractés ne peuvent pas être respectés.

Indicateurs de risque souverain

- Le risque souverain est un indice destiné à mesurer le risque à l'intérieur d'un pays pour les investissements étrangers. C'est un indicateur de base de la situation économique d'un pays et il est utilisé par les investisseurs internationaux comme élément supplémentaire dans la prise de décision. L'indice souverain est égal au surcoût qu'un pays paie pour ses obligations par rapport à celles du Trésor américain.
- Pour les pays à peine développés au sein du marché financier mondial, l'indice de risque souverain est utilisé pour indiquer la situation économique d'un pays et les attentes des agences de notation concernant l'évolution économique future (capacité de paiement de la dette, notamment). Le risque souverain indique le coût de l'endettement auquel le pays peut faire face. Cet indicateur est donc un élément crucial qui a deux implications majeures.
- Premièrement, plus la note souveraine est détériorée, plus le coût de l'endettement sera élevé. En outre, plus ce coût est élevé, moins les politiques économiques peuvent être gérées et plus le risque de défaillance est élevé, ce qui entraîne à nouveau une augmentation de cet indice souverain.
- Deuxièmement, des niveaux élevés de risque souverain auront un effet sur les décisions d'investissement, ce qui entraînera une diminution des

flux de fonds et une augmentation des taux d'intérêt dans le pays. En d'autres termes, non seulement le coût de la dette du gouvernement mais aussi celui du secteur privé sont susceptibles d'augmenter, avec des effets négatifs sur les taux d'investissement, de croissance et d'emploi.

- Le risque de fraude désigne le risque qu'un acte intentionnel soit commis en rapport avec des rapports financiers frauduleux ou des détournements d'actifs.

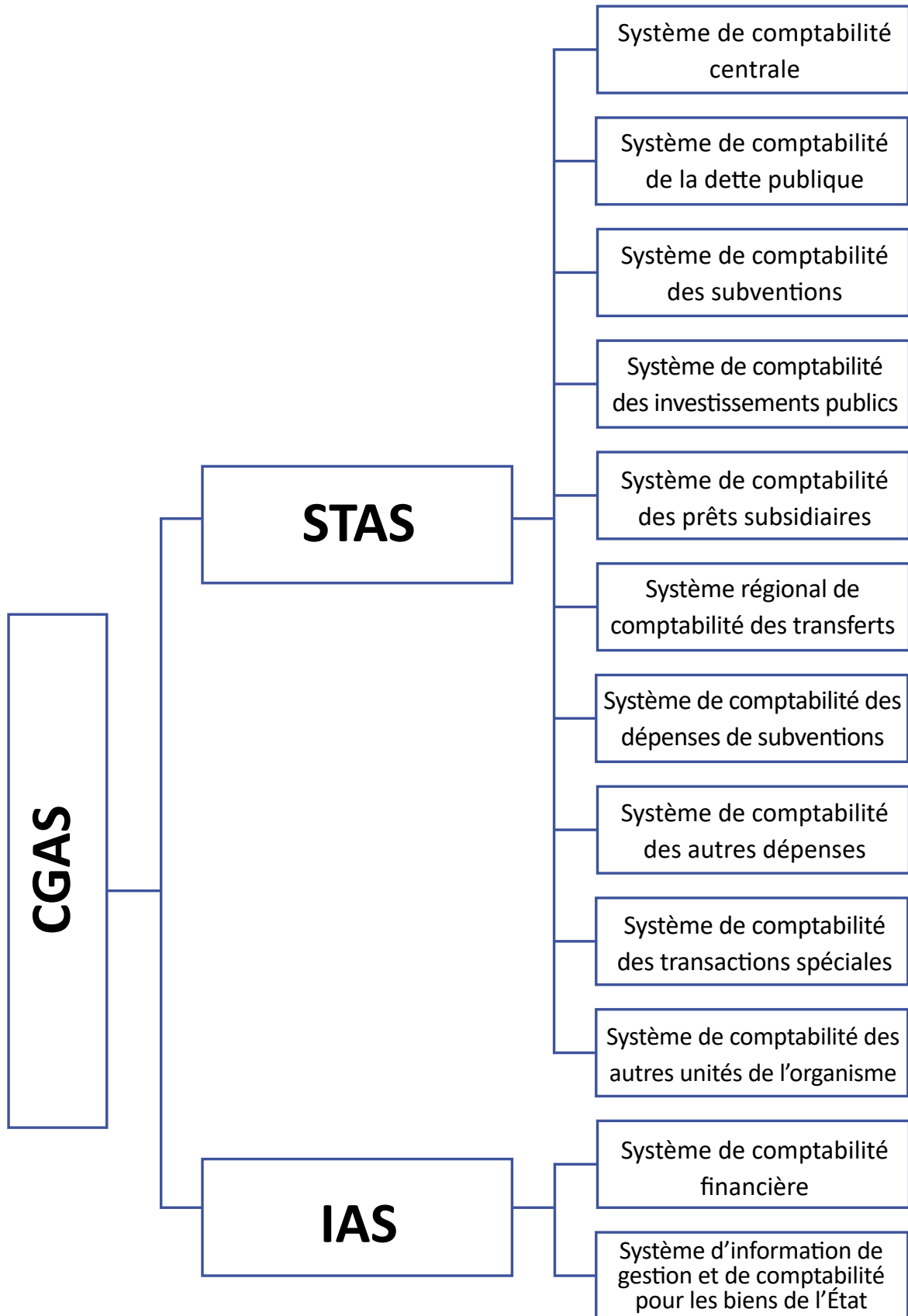
V. OBSERVATIONS FINALES

- Les trois grands groupes d'indicateurs (vulnérabilité, soutenabilité et dette financière) nous permettent de comprendre la dette publique sous différents angles, ce qui permet aux gouvernements de contrôler et de gérer la dette publique sur la base de pratiques de crédit saines.
- Les institutions supérieures de contrôle des finances publiques peuvent jouer un rôle actif dans la promotion de la mise en œuvre des meilleures pratiques de prêt et de gestion de la dette, y compris l'utilisation des types d'indicateurs abordés dans la présente annexe. Elles peuvent également encourager les gouvernements à se concentrer davantage sur le suivi des vulnérabilités et à accorder une priorité élevée à la gestion des risques, à la production et à la publication d'informations financières de qualité. L'amélioration de la réglementation et de la surveillance dans le secteur des services financiers, conformément aux normes internationales, ne doit pas être mise de côté. Cela permettra de réduire la vulnérabilité de la dette publique aux événements qui touchent le secteur privé.

ANNEXE 2 – EXEMPLES PRATIQUES ET EXPÉRIENCES DES ISC

I. COMPRENDRE LE PROCESSUS OPÉRATIONNEL DE LA DETTE PUBLIQUE ET L'ÉVALUATION DES RISQUES : LE CAS DE L'INDONÉSIE (PARAGRAPHE 73 DU GUID)

La préparation des états financiers du gouvernement indonésien est soutenue par deux systèmes comptables : le système comptable du gouvernement central (CGAS), établi par le ministère des finances, et le système comptable des gouvernements locaux (LGAS), établi par le ministère de l'intérieur. Le CGAS se compose de deux systèmes comptables : le système comptable du trésorier de l'État (STAS) et le système comptable institutionnel (IAS). Voir la figure ci-dessous :



L'ISC d'Indonésie émet un avis sur les états financiers du gouvernement central, mais ne fournit pas d'avis sur les états financiers de chaque unité (fonction de gestion).

Les Objectifs de la Gestion de la Dette de l'État

Compte tenu de la source de plus en plus dominante de financement de la dette et de l'équilibre croissant de la dette publique, le gouvernement a identifié le besoin d'une meilleure gestion de la dette. En général, l'objectif à long terme de la gestion de la dette publique est de minimiser le coût de la dette à un niveau de risque contrôlé. Plus précisément, les objectifs de la gestion de la dette de l'État sont les suivants :

1. Assurer la continuité du financement et la viabilité budgétaire en fonction des conditions macroéconomiques et au moindre coût.
2. Renforcer les principes prudents dans la gestion de la dette, en particulier pour minimiser le risque, tant le risque de marché que le risque de refinancement.
3. Assurer que les prêts planifiés puissent être mis en œuvre comme prévu et dans les limites des estimations de coûts.

La réalisation de ces objectifs soutiendra directement la mise en œuvre de politiques visant à améliorer la viabilité des finances publiques et la capacité des finances publiques à satisfaire aux obligations de viabilité de la dette. Le champ d'application de la gestion de la dette comprend l'acquisition, le maintien et le remboursement des dettes de l'État qui pèsent directement sur le budget de l'État, qui sont actuellement des prêts étrangers et des obligations d'État, gérés par la direction générale du financement et de la gestion des risques du ministère des finances.

Politique de gestion de la dette de l'État

La politique générale de gestion de la dette publique est stipulée dans diverses lois et règlements. Les règlements relatifs à la gestion de la dette de l'État comprennent :

1. La loi n° 24 de l'année 2004 relative aux obligations d'État ; et
2. Loi n° 17 Année 2003 relative aux finances de l'Etat.

Tableau 1 : Système de comptabilité de la dette publique :

| Nombres | Composante | |
|---------|---|---|
| 1. | Sources de financement de la dette publique | <p>A. Financement de la dette en espèces :</p> <ul style="list-style-type: none"> Obligations (nationales et étrangères) Prêts de soutien/prêts-programmes (institutions financières internationales) <p>B. Prêts d'activité/de projet</p> <ul style="list-style-type: none"> Prêts (nationaux et étrangers) Prêts subsidiaires Titres d'État, série : Sukuk⁹ basé sur un projet |
| 2. | Instruments de la dette publique | <ul style="list-style-type: none"> Obligations Prêts (nationaux et étrangers) |
| 3. | Les parties de la gestion de la dette | <p>La direction générale du financement et de la gestion des risques du ministère des finances, chargée de la gestion de la dette publique, est composée des entités suivantes</p> <ul style="list-style-type: none"> <i>Front Office</i> : responsable de la conception de la politique, des normes et des procédures relatives aux obligations et aux prêts. <i>Middle Office</i> : responsable de l'élaboration de la politique, des normes et des procédures relatives aux stratégies et aux portefeuilles de la dette publique, de la gestion des risques et des autres obligations liées au soutien de l'État. <i>Back Office</i> : responsable de la conception de la politique, des normes et des procédures d'évaluation, de comptabilité et de règlement de la dette publique. |
| 4. | Documentation Sources de la dette publique | <p>A. Obligations :</p> <ul style="list-style-type: none"> Règlement des obligations par les autorités boursières Revue des transactions d'obligations par les bookrunners et les lead managers Documents d'appel d'offres pour les titres d'État Détermination du soumissionnaire gagnant Avis de paiement <p>B. Prêts :</p> <ul style="list-style-type: none"> Demande de retrait Avis de déboursement des prêteurs Avis de paiement Avis de l'Agence fiscale |
| 5. | Système et technologie de l'information | <ul style="list-style-type: none"> Système d'analyse financière de la gestion de la dette (SYGADE) Système de candidature : Système de trésorerie et de budget de l'État, qui facilite les besoins des processus de service de l'amont (budgétisation) à l'aval (préparation des rapports financiers du gouvernement central) |

9 certificat d'investissement conforme à la charia

Cycle de reporting financier de la dette publique :

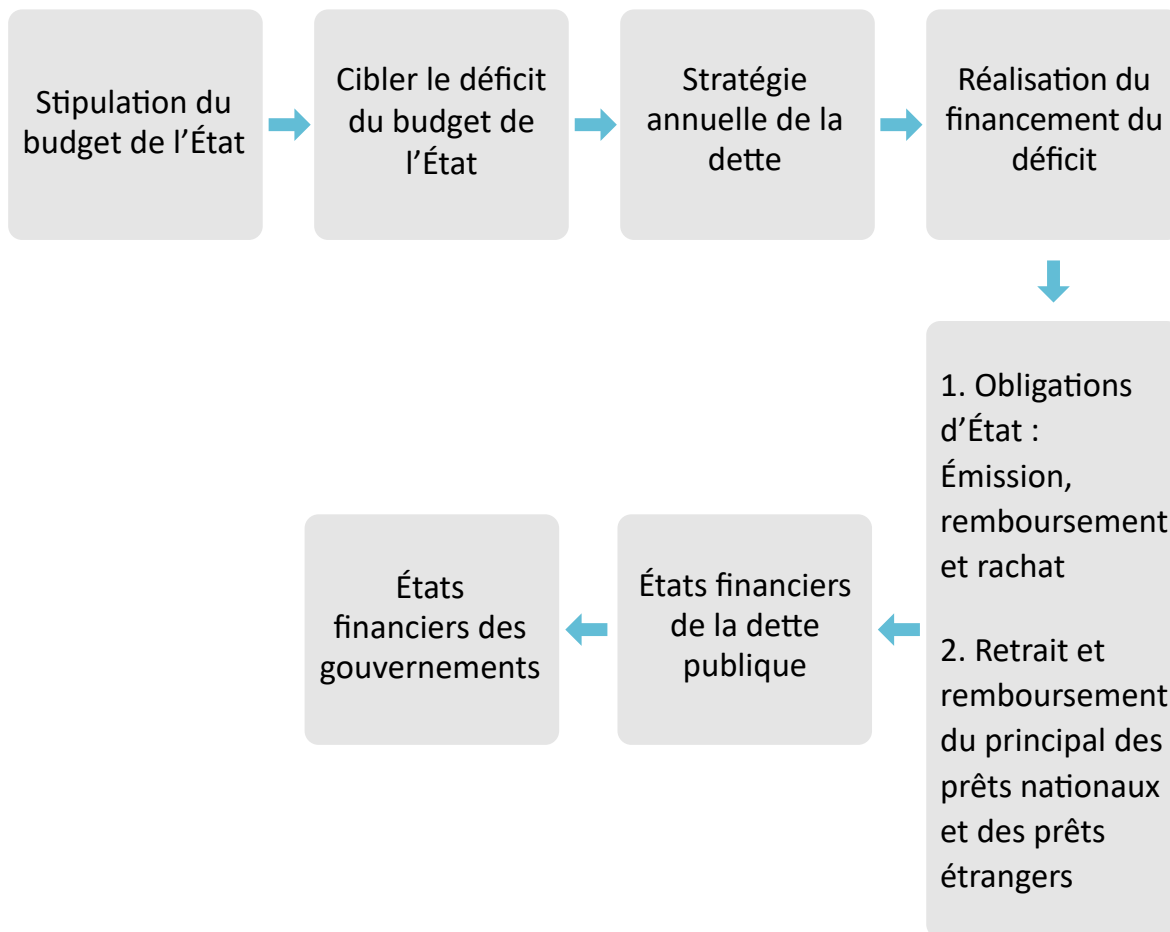


Tableau 2 : Risques du système de gestion de la dette publique à chaque étape :

| Nombres | Activité | |
|----------------|---|---|
| 1. | Financement du déficit du budget de l'État | <ul style="list-style-type: none"> • Le financement de la dette pour couvrir le déficit du budget de l'État dépasse les besoins. • L'addition du déficit/dette de la République d'Indonésie dépasse 3 % du produit intérieur brut (PIB). |
| 2. | Fonds du budget entrant - Financement de prêts | <ul style="list-style-type: none"> • Différences dans la valeur du financement reçu pour le tirage de prêts entre la liste de la Direction générale du financement et de la gestion des risques et les données sur le tirage des créanciers. • Le retrait des prêts étrangers ne se fait pas dans les délais prévus pour engager d'autres coûts au moment du retrait du prêt étranger. • L'avis de décaissement ne peut être autorisé en raison de la disponibilité du plafond dans le document d'exécution du budget pour les dépenses du ministère et pour le fonds budgétaire sortant : Prêt subsidiaire. |
| 3. | Fonds du budget sortant - Financement des prêts | <ul style="list-style-type: none"> • Les paiements des intérêts et du principal ne correspondent pas à l'échéancier fixé par le prêteur. |
| 4. | Fonds du budget entrant - Titres d'État | <ul style="list-style-type: none"> • Rendement élevé des obligations d'État grâce au placement privé et à la transaction directe. • Les autres coûts de l'émission des obligations d'État sont importants, mais ne sont pas capitalisés. • Rendement potentiel de l'obligation d'État sur le marché • Pour les Sukuk, actifs sous-jacents inconnus. |
| 5. | Fonds budgétaire sortant - Titres d'État | <ul style="list-style-type: none"> • Les opérations de rachat et de conversion de dette ne tiennent pas compte de la décote/prime non amortie sur la série de titres d'État rachetés. • Le paiement des intérêts et le remboursement des titres d'État échus ne se font pas dans les délais prévus. |
| 6. | Préparation des états financiers | <ul style="list-style-type: none"> • Erreurs dans la classification des dettes. • Les prêts étrangers échéant l'année prochaine ne sont pas ajustés en tant que passif à court terme. • Les dettes présentées dans le passif à court terme ont une échéance de plus d'un an. • Erreur de calcul dans les intérêts courus (pour les prêts et les titres) ; • Erreurs dans le calcul, la comptabilisation et la présentation de la dette en devises étrangères. • L'emprunt étranger présenté dans l'état de la situation financière du trésorier d'État ne peut pas être spécifié par ID d'emprunt. • Le déficit croissant du budget de l'État par l'ajout de la dette n'est pas correctement divulgué. • Divulgaration inadéquate des obligations de couverture et de souscription. |

Les risques globaux de la dette publique, qui peuvent devenir des questions d'audit essentielles, sont les suivants :

- le financement de la dette supérieur au besoin de couvrir le déficit ;
- un rendement des obligations d'État beaucoup plus élevé que celui des pays voisins présentant un risque pays équivalent ;
- les coûts d'emprunt sont assumés alors que celui-ci n'est pas mobilisé du fait de retards dans le projet financé ;
- la valeur cumulative de la dette supérieur à la limite maximale de la dette par rapport au PIB ;
- les obligations gouvernementales et les obligations gouvernementales éventuelles qui ne sont pas mentionnées dans les notes aux états financiers.

L'ISC d'Indonésie ne donne pas d'avis sur l'état financier sur la gestion de la dette car cela est fait dans le cadre des états financiers de l'administration centrale. En outre, les problèmes qui, même s'ils n'affectent pas la fidélité des états financiers du gouvernement central, sont significatifs pour l'amélioration de la gestion sont divulgués dans les conclusions de l'audit du contrôle interne ou de la non-conformité dans le cadre du rapport d'audit de l'ISC Indonésie.

II. PROCÉDURES DE FOND EN MATIÈRE D'AUDIT FINANCIER (PARAGRAPHE 103 DU GUID)

Dans un **audit financier**, l'objectif des tests de corroboration des détails est d'aider les auditeurs à déterminer si les valeurs monétaires des transactions ou des soldes de la dette publique sont correctement indiquées dans les états financiers, les rapports, les tableaux ou équivalents. Un échantillon est présenté dans le tableau 3.

Tableau 3 : Tests de corroboration des informations utilisés dans le cadre d'un audit financier :

| Afirmación | Prueba de Auditoría |
|-------------------------|--|
| Existence et occurrence | Confirmer avec le détenteur des titres de la dette publique, l'agent fiscal ou le dépositaire/gestionnaire des documents de la dette publique |
| | Inspection des accords sous-jacents de la dette publique et des autres pièces justificatives et confirmations reçues des créanciers, sous forme papier ou électronique, pour les montants déclarés |
| | Contrôler les pièces justificatives en vue d'une réalisation ou d'un règlement ultérieur après la fin de la période de référence |
| | Observer les ventes aux enchères et les souscriptions |
| Droits et obligations | Confirmer avec le détenteur des titres de la dette publique, l'agent fiscal ou le dépositaire/fiduciaire des documents de la dette publique |
| | Inspecter les accords sous-jacents de la dette publique et les autres documents d'appui et confirmations reçus des créanciers, sur papier ou sous forme électronique, pour les montants déclarés |
| Completitud | Examen de toutes les transactions de la contrepartie ; lorsque vous demandez des détails à la contrepartie, examinez quelle partie de l'organisation répond et si cela représente tous les aspects pertinents de ses relations avec l'entité contrôlée |
| | Examiner une liste d'instruments de dette pour déterminer si tous les types de dettes publiques sont inclus dans les registres comptables |
| | Envoyer des confirmations de solde zéro aux détenteurs ou contreparties potentiels de la dette publique |

| Afirmación | Prueba de Auditoría |
|--|--|
| Compleitud | Examiner les déclarations des spécialistes en valeurs du Trésor (primary dealers) pour vérifier l'existence de transactions et de détentions de titres de la dette publique |
| | Utiliser des techniques assistées par ordinateur pour extraire des données agrégées sur les transactions afin de les mettre en accord avec le grand livre général et le rapport sur les états financiers |
| | Effectuer des tests d'échantillonnage de transactions individuelles pour les confirmations des contreparties et les reçus après la date limite |
| | Examiner les documents comptables avant et après la fin de l'année pour détecter les transactions inhabituelles |
| | Examiner les confirmations des contreparties reçues mais qui ne correspondent pas aux enregistrements des transactions |
| | Examiner les éléments de rapprochement non résolus dans les rapports |
| | Inspecter les accords de dette publique pour détecter les dérivés incorporés |
| | Examiner les procès-verbaux du comité de la dette publique et les documents connexes |
| | Effectuer des calculs pour une comptabilisation correcte des dépenses de la dette publique |
| | Évaluation et mesure |
| Confirmer la valeur nominale des montants de la dette publique auprès de l'agent fiscal ou du fiduciaire | |

| Afirmación | Prueba de Auditoría |
|-----------------------------|---|
| Évaluation et mesure | Recalculer les calculs d'évaluation au prix du marché pour un échantillon de titres de la dette publique de grande valeur |
| | Examiner la base d'évaluation telle que définie par les conventions comptables (c'est-à-dire la valeur marchande, nominale ou faciale) pour déterminer si elle est raisonnable et appliquée de manière cohérente |
| | Vérifier l'exactitude de la conversion de la valeur comptable et de la valeur marchande des titres de la dette publique libellés en devises étrangères |
| | Utiliser les prix du marché pour vérifier les valeurs divulguées des titres de la dette publique, des instruments du marché monétaire et des produits dérivés |
| | Inspecter les documents pour vérifier les déboursements en espèces des remboursements |
| | Inspecter les documents pour vérifier les décaissements en espèces des paiements d'intérêts |
| Présentation et Divulgation | Vérifier que les principes comptables choisis et appliqués sont conformes à la législation, aux règlements et aux normes comptables applicables, et qu'ils sont appropriés pour l'agence de gestion de la dette publique |
| | Vérifier que les états financiers et les notes y afférentes fournissent des informations suffisantes, notamment en ce qui concerne l'entité déclarante de la dette publique, la base de comptabilisation de la dette publique, les types de titres de créance et les types d'émetteurs, et qu'ils ne sont ni trop détaillés ni trop condensés |

| Afirmación | Prueba de Auditoría |
|-----------------------------|---|
| Présentation et Divulgation | Vérifier que les états financiers et les notes afférentes fournissent des informations suffisantes qui ne sont ni trop détaillées ni trop condensées |
| | Vérifier que les états financiers fournissent des informations sur les questions qui peuvent affecter leur utilisation, leur compréhension et leur interprétation |
| | Vérifier que les états financiers reflètent les transactions d'une manière qui présente les niveaux de la dette publique, les résultats des emprunts, des remboursements et des paiements d'intérêts, ainsi que les flux de trésorerie dans une fourchette de limites acceptables |
| | Revoir la classification des instruments de la dette publique pour s'assurer qu'elle est conforme à la législation, aux règlements et aux pratiques |
| | Vérifier que les transactions de dette entre agences ont été éliminées dans la consolidation |
| | Examiner les informations à fournir pour les transactions entre parties liées, telles que les transactions de dette entre le gouvernement et la banque centrale |

Procédures analytiques de fond

En plus des tests de corroboration des détails d'un **audit financier**, les auditeurs effectuent des procédures analytiques de fond pour comparer les valeurs réelles et attendues des principaux montants financiers, tels que les soldes de comptes. L'objectif de cette comparaison est d'identifier et de rechercher la raison de toute relation inhabituelle ou inattendue entre les valeurs réelles et attendues. Un exemple est la relation entre les dépenses d'intérêt attendues, calculées en utilisant les taux d'intérêt des documents juridiques, et les dépenses d'intérêt réelles. Les auditeurs élaborent une attente ou une estimation de ce que devrait être le montant

enregistré, sur la base d'une analyse et d'une compréhension des relations entre les montants enregistrés et d'autres données. Cette estimation est ensuite utilisée pour formuler une conclusion sur le montant enregistré. Une prémisse de base qui sous-tend les procédures analytiques est que l'on peut raisonnablement s'attendre à ce que des relations plausibles entre les données prévalent, à moins que l'on ne connaisse des conditions qui modifieraient la relation.

Les procédures analytiques reposent généralement sur des données agrégées plutôt que sur des valeurs unitaires, ce qui les rend plus efficaces et efficientes que les tests de transactions individuelles. Les procédures analytiques courantes impliquent l'utilisation de ratios, de tendances et d'analyses de variance. Les procédures analytiques plus sophistiquées utilisent l'analyse économétrique, y compris la régression, les simulations, les tests de stress et les modèles économiques à grande échelle. Les étapes de l'application des procédures analytiques de fond sont présentées dans le tableau 4.

Tableau 4 : Étapes de l'application des procédures analytiques de fond :

| | |
|----|---|
| a. | Déterminez le montant du seuil d'importance relative. Cette limite est le montant de la différence entre l'attente des auditeurs et le montant enregistré que les auditeurs accepteraient sans enquête. La détermination de la limite est une question de jugement des auditeurs. |
| b. | Identifier une relation plausible et prévisible et développer un modèle pour calculer une attente du montant enregistré. Examinez le type d'inexactitudes qui pourraient se produire et comment ces inexactitudes seraient détectées par le modèle. |
| c. | Recueillir des données pour développer l'attente et effectuer les procédures appropriées pour établir la fiabilité des données. Cette fiabilité est soumise au jugement des auditeurs. |
| d. | Développer l'attente du montant enregistré en utilisant les informations obtenues au cours des étapes précédentes. La précision de l'attente est soumise au jugement des auditeurs. |
| e. | Comparez l'attente avec le montant enregistré et notez la différence. |
| f. | Obtenir des explications pour les différences qui dépassent le seuil d'importance relative, car elles sont considérées comme significatives. |

- g. Corroborer les explications des différences significatives.
- h. Déterminez si les explications et les éléments de preuve qui les corroborent fournissent des éléments suffisants pour le niveau souhaité d'assurance quant au fond. Si les procédures analytiques ne permettent pas d'obtenir un niveau suffisant d'assurance quant au fond, effectuer des procédures supplémentaires et examiner si la différence représente une inexactitude.

Explication de la différence entre les frais d'intérêt prévus et réels.

Supposons que les auditeurs estiment que les frais d'intérêt pour la période actuelle s'élèvent à 80 millions de dollars. Les auditeurs font cette estimation sur la base d'un solde moyen de la dette publique d'un milliard de dollars multiplié par 8 %, soit le taux d'intérêt annuel moyen. Le seuil de signification pour la procédure analytique de fond est de 5 millions de dollars. The auditors find that the actual amount of interest expense is \$94.5 million. La différence - 14,5 millions de dollars - dépasse de 9,5 millions de dollars le seuil de signification du test. Les auditeurs interrogent les gestionnaires de la dette publique sur la différence, et leur explication est que "nous avons emprunté plus d'argent et les taux d'intérêt sont plus élevés que l'année dernière". Les auditeurs doivent corroborer cette explication. Par exemple, les auditeurs peuvent déterminer que les taux d'intérêt ont d'abord augmenté au cours de l'année, puis ont baissé et ont été calculés à 9 % en moyenne sur la base d'une moyenne mensuelle au lieu de 8 %. En outre, les relevés de prêts des prêteurs indiquent que 100 millions de dollars ont été empruntés et remboursés au cours de l'année, et que les emprunts supplémentaires sont restés impayés pendant 6 mois. Ainsi, le solde moyen des prêts était en fait supérieur de 50 millions de dollars et le taux d'intérêt moyen était supérieur de 1 % aux chiffres utilisés dans l'estimation initiale des auditeurs. En utilisant ces nouvelles informations, les auditeurs affinent le modèle et recalculent l'estimation à 94,5 millions de dollars (1 050 millions de dollars de dette publique moyenne multipliée par 9 %), ce qui correspond aux frais d'intérêt réels

Tests de la qualité des informations relatives aux instruments dérivés

Les gestionnaires de la dette utilisent de plus en plus les produits dérivés financiers

pour gérer leur exposition aux risques inhérents à certains instruments de la dette publique, tels que les risques liés aux intérêts et aux devises.

Les gestionnaires de la dette modifient la durée à l'échéance et d'autres caractéristiques de la dette publique en utilisant des produits dérivés financiers, connus sous le nom d'accords de swap de devises ou d'intérêts, pour échanger des paiements avec une institution financière selon une formule préétablie. Dans une opération de swap commune, une entité publique émettrait des titres à long terme et accepterait simultanément d'échanger ses paiements d'intérêts à taux fixe et à long terme contre des paiements d'intérêts à taux variable (à court terme). Le tableau 5 présente les tests de détail des instruments dérivés.

Tableau 5 : Tests de fond du détail pour les instruments dérivés :

| Assertion | Test d'audit |
|---------------------------|--|
| Exhaustivité et existence | Confirmer les conditions importantes avec le détenteur ou la contrepartie du produit dérivé |
| | Inspecter les accords sous-jacents et les autres formes de pièces justificatives, sur papier ou sous forme électronique |
| | Demander au détenteur ou à la contrepartie du produit dérivé de fournir des détails sur tous les produits dérivés et les transactions avec l'organisme de gestion de la dette publique |
| | Envoyer des confirmations de solde zéro aux détenteurs ou contreparties potentiels de produits dérivés |
| | Examiner les déclarations des courtiers pour vérifier l'existence de transactions sur produits dérivés et les positions détenues |
| | Examiner les confirmations des contreparties reçues mais qui ne correspondent pas aux enregistrements des transactions |
| | Examiner les points de rapprochement non résolus |

| Assertion | Test d'audit |
|--|---|
| Exhaustivité et existence | Inspecter les accords, tels que les accords de prêt ou de participation, pour détecter les dérivés incorporés |
| Évaluation et mesure | Évaluer le caractère raisonnable des modèles, des variables et des hypothèses utilisés pour évaluer les produits dérivés |
| | Recueillir les prix du marché pour évaluer les évaluations qui sont fermes et valables |
| | Évaluer la sensibilité de l'évaluation aux changements de variables et d'hypothèses |
| | Contrôler les pièces justificatives pour le règlement des opérations sur produits dérivés après la fin de la période de référence |
| | Utiliser des modèles propriétaires ou les modèles développés en interne par l'agence de gestion de la dette publique pour évaluer la valorisation lorsqu'il n'existe pas de prix de marché |
| Utiliser des procédures analytiques pour évaluer les politiques de gestion des risques, y compris le respect des limites de crédit | |
| Présentation et divulgation | Évaluer l'étendue des informations à fournir sur les produits dérivés utilisés comme couverture et le degré de conformité avec les lois et règlements qui exigent la divulgation des transactions sur produits dérivés, y compris la valeur notionnelle et la juste valeur, le nombre et la qualité du crédit des contreparties, la valeur à risque, les résultats des simulations de crise, etc. |

III. ÉLABORATION DE LA MATRICE DES CONSTATATIONS D'AUDIT (AFM) (PARAGRAPHE 105 DU GUID)

Tableau 6 : AFM pour la gestion de trésorerie :

Objectif de l'audit : Vérifier si la gestion de la trésorerie (qui comprend la prévision des flux de trésorerie, l'organisation des liquidités temporaires, le maintien du solde cible du compte du gouvernement et le placement du solde excédentaire au-delà du solde cible) est effectuée de manière efficace et efficiente. (Rapport n° 16 de 2016, Audit de performance de la gestion de la dette publique, ISC Inde, <https://cag.gov.in/content/report-no-16-2016-union-ministry-finance-public-debt-management-performance-audit.>)

Question de recherché : Existait-il un système précis de prévisions de trésorerie ?

| | |
|----------------------------|---|
| Situation | Pendant au moins 40 semaines chaque année, il y a eu des variations entre le solde de trésorerie hebdomadaire prévu et le solde de trésorerie réel |
| Critère | Les chiffres projetés de la Banque centrale et les chiffres réels du solde de trésorerie du gouvernement tels que fournis par la Banque centrale du gouvernement- |
| Preuves et analyses | Examen des documents pertinents, des archives de la Banque centrale et des données hebdomadaires sur le solde de trésorerie telles qu'elles sont préparées et mises à disposition par la Banque centrale |
| Causes | Les projections du solde de trésorerie ont été faites au moins 6 mois à l'avance et ont été influencées par de multiples facteurs, notamment les dépenses des ministères et des unités du gouvernement dans tout le pays |
| Effets | Les décalages entre les entrées et les sorties sur les comptes de l'État ont été corrigés par l'émission d'instruments de gestion de la trésorerie, c'est-à-dire de bons du Trésor, et affinés par des avances de fonds ou des découverts de la Banque centrale au gouvernement |
| Bonnes pratiques | Développer une meilleure méthodologie en utilisant des outils sophistiqués pour faire des prévisions de trésorerie |
| Recommandations | Peut permettre au gouvernement de mieux gérer ses liquidités et de prendre des décisions d'investissement prudentes |

IV. EXEMPLES DE RAPPORTS D'AUDIT FINANCIER, D'AUDIT DE PERFORMANCE ET D'AUDIT DE CONFORMITÉ (PARAGRAPHE 106 DU GUID)

L'audit de la dette fédérale américaine

Le GAO vérifie les états financiers consolidés du gouvernement américain. En raison de l'importance de la dette fédérale pour les états financiers du gouvernement, le GAO vérifie chaque année les calendriers de la dette fédérale du Bureau du service fiscal (Fiscal Service) afin de déterminer si, (1) les calendriers sont présentés de manière fidèle et (2) la direction du service fiscal a maintenu un contrôle interne efficace sur les rapports financiers relatifs au calendrier de la dette fédérale. En outre, le GAO vérifie la conformité avec certaines dispositions des lois, règlements, contrats et accords de subvention applicables au calendrier de la dette fédérale. (Voir Audit financier : Bureau des exercices 2018 et 2017 du Service fiscal - Tableaux de la dette fédérale, GAO-19-113).

Source: <https://www.gao.gov/products/gao-19-113>

L'audit de la dette publique et des garanties du gouvernement des Maldives

L'ISC des Maldives effectue un audit annuel sur la déclaration de la dette publique et sur la déclaration des garanties du gouvernement. En plus de l'opinion d'audit financier qui est fournie sur la véracité et la fidélité de ces deux états, une opinion de conformité est fournie en ce qui concerne le niveau de conformité aux dispositions pertinentes de la loi et des règlements sur les finances publiques. Les autres questions abordées dans l'audit comprennent un examen financier de la rétrocession des prêts du gouvernement aux entreprises publiques, la mise en œuvre de la stratégie de gestion de la dette, le maintien des dettes dans le cadre des dispositions de la loi sur la responsabilité fiscale, et l'examen financier des ratios de viabilité de la dette.

Reporting Other Matters (Borrowing Limits)-SAI Maldives (Rapport d'audit financier de la dette publique, exercice 2013)

Le ministère des finances et du trésor (MOFT) et la banque centrale ont conclu un accord d'agence par lequel le MOFT s'est vu accorder une facilité de découvert (ODF) sur le compte bancaire public (PBA). La section 11 de l'accord d'agence prévoyait que le montant du découvert ne devait pas dépasser 100 000 000 de Rufiyaa maldivien (MVR) à la fin d'un mois donné, et la section 13 stipulait que tout solde restant dû devait être remboursé à la fin de l'exercice financier et que le gouvernement ne devait pas recourir à l'ODF comme moyen de financement du déficit budgétaire. Toutefois, à la fin de l'exercice 2013, la PBA était à découvert de 2 475 000 000 MVR. Le MOFT a déclaré qu'au cours de l'année, les limites de la PBA ODF ont été étendues avec l'approbation de la Banque centrale. Il a également déclaré que le PBA ODF au 5 mai 2014, s'élevant à 3 328 000 000 MVR, a été converti en un prêt à court terme..

Reporting Other Matters (On-Lent Loans to SOE)-SAI Maldives (Rapport d'audit financier de la dette publique, exercice 2013)

Le MOFT s'est engagé à emprunter pour les entreprises publiques pour certains projets de développement et a rétrocédé les prêts aux entreprises publiques par le biais d'un accord séparé signé par le MOFT et ces entreprises publiques. En cas de succès, cet accord de rétrocession devrait permettre au MOFT de rembourser les intérêts et le principal au prêteur initial sans avoir recours aux flux de trésorerie du budget de l'État. Toutefois, une grande partie des prêts rétrocédés aux entreprises d'État n'ont pas été remboursés au MOFT par les entreprises d'État, de sorte que le MOFT est finalement tenu de rembourser les prêts sur le budget de l'État. À la fin de l'année 2013, les prêts en souffrance accordés aux entreprises d'État s'élevaient à 589 000 000 MVR.

Source: <http://www.audit.gov.mv/Uploads/AuditReports/2018/03March/Statement%20of%20Public%20Debt%20Audit%20Report%20Financial%20Year%202013.pdf>

Rapport n° 16 de 2016 - Audit de performance de la gestion de la dette publique du ministère des Finances de l'Union

L'audit de performance sur la gestion de la dette publique a été réalisé par l'ISC de l'Inde, la dette publique constituant une part importante des recettes du gouvernement de l'Union de l'Inde. En outre, un tel audit aiderait les décideurs politiques à comprendre les risques de la dette publique, à rendre leurs opérations plus efficaces, à accroître l'efficacité des processus administratifs internes et à améliorer la transparence et la responsabilité de la dette publique. En outre, la fréquence et la gravité des crises de la dette dans le monde et les effets négatifs qui en résultent sur la gestion des finances publiques renforcent la nécessité de promouvoir des comportements responsables en matière de prêt et d'emprunt.

Source: <https://cag.gov.in/content/report-no-16-2016-union-ministry-finance-public-debt-management-performance-audit>

LISTE DES ABRÉVIATIONS

| | |
|---------|---|
| BGD | Bureau de gestion de la dette |
| BM | Banque Mondiale |
| CNUCED | Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement |
| CS-DRMS | Système de comptabilisation et de gestion de la dette du Secrétariat du Commonwealth |
| FMI | Fonds monétaire international |
| GDP | Gestion de la dette publique |
| IFPP | Cadre de l'INTOSAI pour les déclarations professionnelles |
| INTOSAI | Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques |
| ISC | Institution supérieure de contrôle |
| ISSAI | Normes internationales pour les institutions supérieures de contrôle des finances publiques |