

OUTIL D'ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE EN MATIÈRE DE GESTION DE LA DETTE (DEMPA)

Modifié en décembre 2009

Département de la politique économique et de la dette (PRMED)

Département des opérations bancaires et de la gestion de la dette (BDM)



TABLE DES MATIERES

Table des matières	1
Introduction	36
Sigles et Abréviations	34
1 Introduction et Historique	36
2 Méthodologie d'évaluation	37
2.1 Champ d'application et couverture du cadre	38
2.2 indicateurs de la performance en matière de gestion de la dette	38
2.3 méthodologie de notation	39
3 Indicateurs de la performance en matière de gestion de la dette	344
3.1 Élaboration d'une stratégie et d'une gouvernance	12
<i>DPI-1 CADRE JURIDIQUE</i>	15
<i>DPI-2 STRUCTURE DE GESTION</i>	17
<i>DPI-3 STRATEGIE DE GESTION DE LA DETTE</i>	19
<i>DPI-4 ÉVALUATION DES OPERATIONS DE GESTION DE LA DETTE</i>	22
<i>DPI-5 AUDIT</i>	24
3.2 Coordination avec les politiques macroéconomiques	26
<i>DPI-6 COORDINATION AVEC LA POLITIQUE BUDGETAIRE</i>	27
<i>DPI-7 COORDINATION AVEC LA POLITIQUE MONETAIRE</i>	29
3.3 Emprunt et autres activités de financement connexes	32
<i>DPI-8 ENDETTEMENT INTERIEUR</i>	32
<i>DPI-9 ENDETTEMENT EXTERIEUR</i>	35
<i>DPI-10 GARANTIES D'EMPRUNT, RETROCESSION DE PRETS ET PRODUITS DERIVES</i>	38
3.4 Trésorerie prévisionnelle et gestion du solde de trésorerie	41
<i>DPI-11 PREVISIONS DES FLUX DE TRESORERIE ET GESTION DU SOLDE DE TRESORERIE</i>	41
3.5 Gestion des risques opérationnels	43
OUTIL D'ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE EN MATIÈRE DE GESTION DE LA DETTE	2

<i>DPI-12</i>	<i>GESTION DES PRETS ET SECURISATION DES DONNEES</i>	43
<i>DPI-13</i>	<i>REPARTITION DES TACHES, CAPACITE DU PERSONNEL ET CONTINUITE OPERATIONNELLE</i>	47
3.6	Enregistrement et rapport sur les données de la dette	50
<i>DPI-14</i>	<i>COMPTABILISATION DES DONNEES DE LA DETTE</i>	50
<i>DPI-15</i>	<i>TRANSMISSION ET PUBLICATION DES INFORMATIONS SUR LA DETTE</i>	52

REFERENCES

SIGLES ET ACRONYMES

BDM	Département des opérations bancaires et de la gestion de la dette (Banque mondiale)
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement
DeM	Gestion de la dette
DeMPA	Outil d'évaluation de la performance en matière de gestion de la dette(Outil)

DPI	Indicateur de performance en matière de gestion de la dette
DRI	Debt Relief International
FMI	Fonds monétaire international

N/N	non noté ou évalué
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
PEFA	(Programme d') Examen des dépenses publiques et (d') évaluation de la responsabilité financière

PRMED	Département de la politique économique et de la dette (Banque mondiale)
-------	---

STP	Gestion de titres sans papiers
-----	--------------------------------

<u>T-Bills</u>	Bons du Trésor à court terme
----------------	------------------------------

<u>T-Bonds</u>	Bons du Trésor à long terme
----------------	-----------------------------

REMERCIEMENTS

L'Outil d'Evaluation de la Performance en matière de Gestion de la Dette (DeMPA) a été préparé sous la direction de Vikram Nehru et de Gloria Grandolini par le département de la politique économique et de la dette (PRMED) et le département des opérations bancaires et de la gestion de la dette (BDM) de la Banque mondiale. L'équipe centrale de la Banque se composait de Tomas I. Magnusson (BDM), d'Abha Prasad (PRMED), et de Francis Rowe (PRMED). Deux consultants extérieurs, Ian Storkey et Per Olof Jonsson, ont contribué dans une mesure essentielle à ce projet pendant toute la phase de mise au point et de test des indicateurs. Les indicateurs du DeMPA ont bénéficié de commentaires écrits des départements des marchés monétaires et de capitaux, des finances publiques et des statistiques du Fonds monétaire international (FMI) ; de Debt Relief International (DRI) ; du Système d'Analyse Financière en matière de Gestion de la Dette (SYGADE) ; de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) ; de Debt Management Division au Commonwealth Secretariat ; et de Overseas Technical Assistance Division, United States Treasury Department.

De précieuses contributions ont été faites par des responsables des cinq pays dans lesquels les indicateurs ont été testés : l'Albanie, la Gambie, la Guyane le Malawi, et le Nicaragua. Nous tenons à remercier les experts qui ont examiné le projet : Phillip Anderson (BDM), Frans Ronsholt (Secrétariat de l'Examen des Dépenses Publiques et de l'Evaluation de la Responsabilité Financière), et Nihal Kappagoda. Un certain nombre de commentaires très utiles ont aussi été formulés par les participants au séminaire organisé dans le cadre du premier Forum annuel de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) sur la gestion de la dette publique en Afrique, à Amsterdam en décembre 2006 ; du Fifth Inter-regional Debt Managers Seminar, à Londres en septembre 2007 ; de la sixième Conférence de la CNUCED sur la gestion de la dette, à Genève en novembre 2007 ; par l'Équipe spéciale inter-institutions des statistiques des finances en mars 2007 ; et par le séminaire in-reach du FMI en octobre 2007.

Nous avons grandement bénéficié des analyses et des remarques détaillées des membres du Groupe de travail technique de la Banque sur la gestion de la dette à chaque étape du processus d'élaboration¹. Nous sommes extrêmement reconnaissants à nos collègues de BDM et de PRMED, et surtout à Jurgen Loberg, Lars Jessen, et Antonio Velandia, des commentaires dont ils nous ont fait part pendant toute la durée du processus. Enfin, nous tenons à remercier tout particulièrement Dana Weist (PRMED) pour ses conseils, son appui et la détermination dont elle a fait preuve. Sans les efforts qu'elle n'a cessé de déployer,

¹ Les membres du groupe de travail technique étaient composés de Marcelo Andrade, Sara Calvo, Ibrahim Levent, Sandeep Mahajan, Deepak Mishra, Alia Moubayed et de Hiroshi Tsuboto (de la Banque mondiale), et de Allison Holland (du FMI)

les indicateurs du DeMPA ne seraient encore qu'une bonne idée, au stade de la conception.

1 INTRODUCTION

La Banque mondiale a mis au point, en collaboration avec d'autres partenaires² un programme pour aider les pays en développement à améliorer leur gestion de la dette. Le programme en question a pour objet de faciliter le renforcement des capacités et des institutions auxquelles les pays en développement ont recours afin qu'ils puissent gérer la dette publique efficacement et durablement à moyen et long terme. L'un des éléments fondamentaux de ce programme est l'Outil d'Évaluation de la Performance en matière de Gestion de la Dette (DeMPA). Cet outil est une méthodologie faisant appel à une série exhaustive d'indicateurs de la performance qui couvrent l'intégralité des fonctions de gestion de la dette de l'administration centrale (DeM). Le but recherché est de faire de cette série d'indicateurs une norme agréée au plan international dans le domaine de la gestion de la dette (DeM), qui peut être appliquée dans tous les pays en développement.

Le DeMPA fait ressortir les points faibles et les points forts des pratiques de chaque pays en matière de gestion de la dette de l'administration centrale. L'évaluation de la performance facilite la conception de plans de renforcement et d'accroissement des capacités et des institutions, qui sont adaptés aux besoins particuliers de chaque pays. Le rapport sur la performance du DeM ne présente toutefois aucune recommandation particulière ni ne fait d'hypothèses sur l'effet éventuel des réformes en cours sur la performance du DeM de l'administration centrale. Le DeMPA facilite également le suivi de l'évolution des progrès en direction des objectifs du DeM de l'administration centrale dans une manière en phase avec les bonnes pratiques internationales³.

² L'outil d'Évaluation de la Performance en matière de Gestion de la Dette a été mis au point dans le cadre d'un vaste effort de collaboration qui a donné lieu à des consultations avec des organismes internationaux et régionaux, des bailleurs de fonds poursuivant des interventions de renforcement des capacités de gestion de la dette, et les autorités nationales durant les essais sur le terrain menés dans les pays. La Banque mondiale est reconnaissante à l'État norvégien du généreux appui financier qu'il a accordé aux présents travaux par le biais du Fonds fiduciaire norvégien « Norwegian Trust Fund for Debt Sustainability, Volatility, and Relief ».

⁴ Le document DeMPA s'accompagne d'un Guide à l'Outil d'Évaluation de la Performance en matière de Gestion de la Dette qui fournit des informations supplémentaires, indique les questions essentielles qu'il importe d'examiner dans le cadre d'une évaluation, et donne une description détaillée de chaque indicateur.

Le DeMPA est basé sur le modèle des indicateurs du Programme d'examen des dépenses publiques et d'évaluation de la responsabilité financière (PEFA). Il peut être considéré comme une évaluation plus détaillée et complètes du DeM gouvernemental que celle actuellement reflétée dans les indicateurs PEFA. Les deux cadres sont en fait complémentaires : le DeMPA peut être utilisé pour présenter une évaluation détaillée des facteurs qui conduisent à une mauvaise performance du PEFA dans le domaine du DeM. Par contre, si l'action DeMPA précède une évaluation DeMPA, cette opération peut utiliser les résultats obtenus du DeMPA dans son analyse des indicateurs pertinents.

⁵ Les passerelles entre les indicateurs du PEFA et ceux du DeMPA sont dans le « Guide à l'Outil d'Évaluation de la Performance en matière de Gestion de la Dette ».

2 METHODOLOGIE D'EVALUATION

2.1 CHAMP D'APPLICATION ET COUVERTURE DU CADRE

Le DeMPA couvre les activités DeM de l'administration centrale et les fonctions qui y sont très étroitement associées comme l'émission de garanties de prêts, la rétrocession de financements, les prévisions des flux de trésorerie et la gestion des disponibilités. Elle n'évalue donc pas l'aptitude à gérer la dette publique au sens large, notamment les dettes des entreprises d'État si celles-ci ne sont pas garanties par l'administration centrale. Les indicateurs sont, en revanche, flexibles et peuvent être employés de manière générale pour évaluer la performance de la gestion de la dette au niveau des administrations infranationales. Il importe toutefois de noter que, l'administration centrale étant normalement dans l'obligation de déclarer la totalité de la dette du secteur public non financier et les garanties de prêts, ces engagements sont pris en compte dans l'indicateur de Performance en matière de Gestion de la Dette (DPI) intitulé « Transmission et publication des informations sur la dette » (DPI-15) et dans l'indicateur intitulé « Coordination avec la politique budgétaire » (DPI-6) en raison des liens entre cet indicateur et l'analyse de la viabilité de la dette.

2.2 INDICATEURS DE LA PERFORMANCE EN MATIERE DE GESTION DE LA DETTE

Une série de 15 DPIs a été conçue dans le but de mesurer la performance en matière de gestion de la dette de l'administration centrale (DeM) et de prendre en compte les éléments qui sont indispensables à l'application de bonnes pratiques du DeM (tableau1). Chaque indicateur comprend plusieurs composantes pour lesquelles des bonnes pratiques ont été établies. L'évaluation de ces composantes est présentée dans un Rapport sur la performance en matière de gestion de la dette.

Les indicateurs de performance couvrent la totalité des opérations de gestion de la dette de l'administration centrale, et le cadre général dans lequel ces opérations se poursuivent. Bien que le DeMPA ne formule de recommandations ni pour les réformes ni pour les besoins de renforcement des capacités et des institutions, les indicateurs de performance stipulent les conditions minimales qui doivent être remplies dans tous les cas (voir la section 2.3). Par conséquent, une évaluation qui montre que les conditions minimales du DeMPA ne sont pas remplies, est une indication manifeste d'un domaine qui a besoin de réformes et/ou d'un renforcement des capacités.

	Élaboration d'une stratégie et d'une gouvernance
DPI-1	Cadre juridique
DPI-2	Structure de gestion
DPI-3	Stratégie de gestion de la dette
DPI-4	Évaluation des opérations de gestion de la dette
DPI-5	Audit
	Coordination avec les politiques macroéconomiques
DPI-6	Coordination avec la politique budgétaire
DPI-7	Coordination avec la politique monétaire
	Emprunt et autres activités de financement connexes
DPI-8	Endettement intérieur
DPI-9	Endettement extérieur
DPI-10	Garanties d'emprunt, rétrocession de prêts et produits dérivés
	Trésorerie prévisionnelle et gestion du solde de trésorerie
DPI-11	Prévisions des flux de trésorerie et gestion du solde de trésorerie
	Gestion des risques opérationnels
DPI-12	Gestion des prêts et sécurisation des données
DPI-13	Répartition des tâches, capacité du personnel et continuité opérationnelle
	Enregistrement et rapport sur les données de la dette
DPI-14	Comptabilisation des données de la dette
DPI-15	Transmission et publication des données sur la dette

2.3 METHODOLOGIE DE NOTATION

Les DPI sont, chacun, décomposés en une ou plusieurs composantes spécifiques à son objet. Chacune de ces composantes doit être évaluée séparément.

La méthodologie de notation retenue consiste à évaluer chaque composante et à lui attribuer la note A, B ou C sur la base des critères indiqués. Si les conditions minimales retenues ne sont pas remplies pour une composante quelconque, la note D doit être attribuée à cette composante. S'il n'est pas possible d'évaluer une composante, la mention N/N (non noté ou évalué) doit être utilisée.

La note C, qui peut être attribuée à chacune des composantes de chacun des indicateurs, a fait l'objet d'une attention particulière. L'attribution de la note C

indique qu'une condition minimale est remplie pour la composante considérée. Une condition minimale est une condition nécessaire à l'obtention d'une performance acceptable pour la composante évaluée. Une note D, qui signifie que la ou les conditions minimales ne sont pas remplies, implique l'existence de graves carences au niveau de la performance et qu'il faut donc, en priorité prendre des mesures pour y remédier.

L'affectation de la note A à une composante signifie que de bonnes pratiques sont suivies pour la composante en question. La note B se situe entre la satisfaction des conditions minimales et celles requises pour la poursuite de bonnes pratiques en ce domaine.

2.4 RAPPORT SUR LA PERFORMANCE EN MATIERE DE GESTION DE LA DETTE

Le Rapport sur la performance en matière de gestion de la dette a pour objet de présenter une évaluation concise et normalisée de la performance DeM de l'administration centrale sur la base d'une analyse fondée sur des indicateurs.

Le rapport est un document concis (10–20 pages) qui s'articule comme suit :

- Une évaluation récapitulative qui indique la performance de toutes les dimensions de chaque DPI
- Une section consacrée au processus de réforme dans le domaine de la gestion de la dette de l'administration centrale, qui récapitule brièvement les réformes récentes ou en cours de l'État et qui évalue les possibilités (notamment en termes de financement) d'organiser une mission de suivi pour aider le pays à préparer un plan de réforme détaillé indiquant l'ordre dans lequel les différentes mesures doivent être prises sur la base des résultats du DeMPA
- Une section présentant les informations sur le pays considéré qui sont nécessaires pour comprendre l'évaluation globale de la performance en matière de gestion de la dette
- Une section d'introduction décrivant la marche à suivre pour entreprendre l'évaluation et préparer le rapport
- Le corps principal du rapport, qui présente l'évaluation de la performance actuelle en matière de gestion de la dette de l'administration centrale sur la base des DPI.

Comme indiqué plus haut, le rapport présente la performance actuelle en matière de gestion de la dette de l'administration centrale mais ne recommande pas de réformes et ne présente aucun plan d'action. Au cas où l'équipe chargée de l'évaluation et les autorités nationales ne sont pas d'accord sur les conclusions du rapport, toutes les opinions seront indiquées dans le rapport.

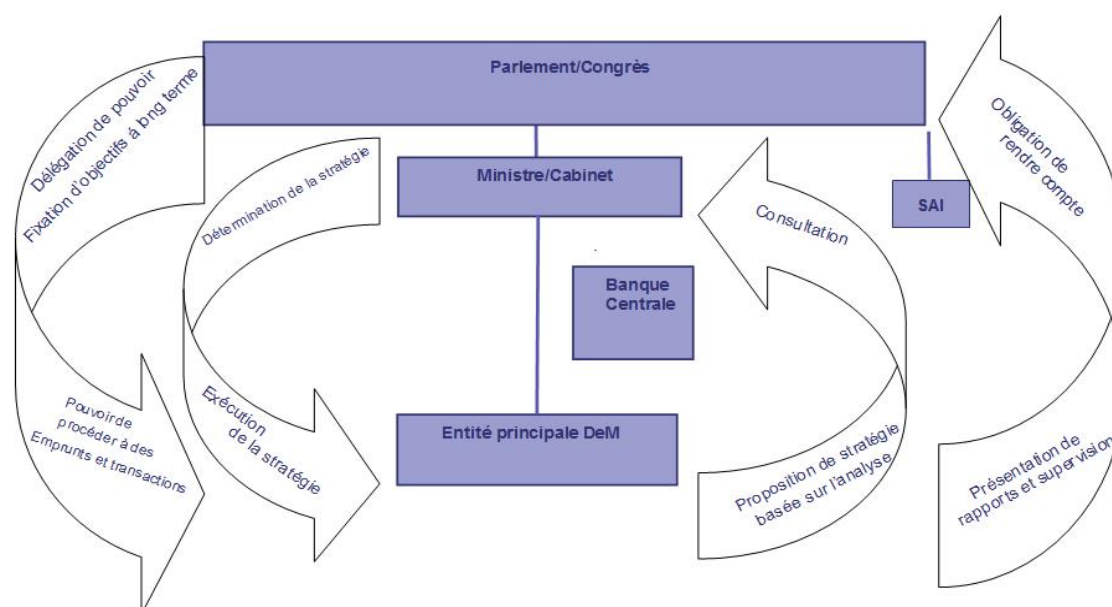
3 INDICATEURS DE LA PERFORMANCE EN MATIERE DE GESTION DE LA DETTE

3.1 ÉLABORATION D'UNE STRATEGIE ET D'UNE GOUVERNANCE

En matière du DeM de l'administration centrale, le terme « gouvernance » désigne la structure juridique et administrative qui définit et oriente les opérations des gestionnaires de la dette. Il couvre l'appareil juridique au sens large (dispositions statutaires, décrets ministériels, etc.) qui définit les objectifs, les pouvoirs et les responsabilités. Il représente aussi le cadre de gestion, et couvre des domaines comme la formulation et l'exécution des stratégies, les procédures opérationnelles, les pratiques en matière d'assurance de la qualité, et les obligations en matière de présentation de rapports (Wheeler 2004 : 49).

Le schéma 1 ci-dessous décrit une structure simplifiée de gouvernance :

Schéma 1 : Structure de gouvernance



Le DeM principal, l'entité, ou plus généralement le « bureau de gestion de la dette ») est l'entité publique qui est globalement responsable de l'exécution/de la mise en œuvre de la stratégie du DeM par le biais d'emprunts, d'opérations sur produits dérivés et d'autres transactions sur instruments de la dette. Dans une telle structure, certaines activités du DeM peuvent être menées par d'autres entités en qualité d'« agents » de l'entité principale du DeM (une banque centrale peut, par exemple, procéder à des adjudications des titres d'Etat sur le marché intérieur ou jouer le rôle de « direction de l'épargne » pour émettre des bons d'épargne du gouvernement sur le compartiment du marché intérieur de l'épargne axé sur les particuliers). Il importe, dans ce cas, de préciser les droits et les obligations des parties, de préférence dans le cadre d'un accord formel d'agent financier, d'un acte de droit dérivé ou encore les deux.

La structure administrative est toutefois très souvent fragmentée, en particulier dans les pays en développement. Dans certains pays, une entité est chargée des emprunts extérieurs contractés à des conditions concessionnelles, une deuxième des emprunts extérieurs aux conditions du marché, une troisième des emprunts intérieurs auprès d'investisseurs institutionnels, une quatrième des emprunts dans le secteur bancaire de détail intérieur, etc. Cette structure organisationnelle fonctionne de manière relativement satisfaisante lorsque le principal objectif du DeM consiste à lever les fonds nécessaires, sans accorder une importance primordiale à la gestion des risques associés au portefeuille global de la dette. Par contre, lorsque le DeM de l'administration centrale accorde une plus grande importance aux arbitrages entre les coûts et les risques du portefeuille de dette, à la promotion du développement du marché des titres de créances intérieures, à la formulation d'une stratégie, à la responsabilisation et à la coordination des actions avec les politiques budgétaires et monétaires, il devient de plus en plus difficile et inefficace de conserver une structure organique aussi fragmentée.

Sachant que de nombreux pays n'ont pas d'entité principale de DeM, le DeMPA est conçu de manière à pouvoir s'appliquer quelle que soit la structure des entités de gestion de la dette. Toutefois, si un pays compte plusieurs entités DeM, il est crucial que les entités en question coordonnent étroitement leurs activités DeM ; le degré de coordination est également couvert par les indicateurs de gouvernance.

Dans de nombreux pays dans lesquels les activités courantes DeM sont dévolues à une entité principale DeM (ou à plusieurs entités), et plus particulièrement lorsque l'entité (ou les entités) est située dans un ministère (en général le ministère des Finances), le ministre ou le ministre adjoint conserve généralement le pouvoir d'approuver officiellement tout emprunt et de signer les accords de prêt⁴. Cette approche est acceptable dans la structure décrite précédemment, tant qu'il n'y a pas d'ingérence politique indue⁵.

Les activités de gestion doivent être structurées de manière à assurer une répartition claire des responsabilités entre la sphère politique (le parlement ou le congrès, le cabinet ou le conseil des ministres et le ministre des Finances) qui définit les objectifs et la stratégie globale de gestion de la dette à long terme, et l'entité ou les entités responsable(s) de la mise en œuvre de cette stratégie. Cet approche présente l'avantage de laisser aux décideurs politiques la responsabilité des grandes décisions concernant le volume global d'endettement et le niveau de risque qui peut être accepté pour le portefeuille de la dette — en ce qui concerne leur effet sur le budget, la fiscalité, le programme de dépenses publiques ou tout autre indicateur budgétaire de cette nature — tout en laissant aux spécialistes des questions

⁴ Il est aussi possible d'établir l'entité principale de gestion de la dette en dehors du ministère des Finances en tant qu'organisme ou bureau distinct. Dans ce cas, toutes les décisions opérationnelles sont prises au sein de cet organisme.

⁵ De plus amples explications sur cette approche sont présentées dans le « Guide à l'Outil d'Évaluation de la Performance en matière de Gestion de la Dette », section 3.1, DPI-2.

techniques le soin de rechercher et le résultat ajusté en fonction des risques optimal dans le cadre défini par les paramètres précédents.

Lorsque les critères d'un score demandent à ce que certaines lois et des manuels de procédure soient mis en place, cette exigence doit être respectée. Si cette exigence n'est pas respectée, ces lois ou instructions doivent être considérées comme inexistantes en ce qui concerne la notation. Le même principe s'applique à l'exigence d'une stratégie DeM pour l'orientation des emprunts quotidiens et d'autres activités DeM. Lorsque le document de stratégie en force a perdu son sens et n'est pas respecté, la stratégie doit être considérée comme inexistante.

Le cadre juridique du DeM du gouvernement couvre à la fois les actes (adoptés par le Parlement ou le Congrès) et le droit dérivé ou la législation déléguée (décrets-loi et autres décrets, ordonnances, etc.) établi par le pouvoir exécutif.

Il est souhaitable que le cadre juridique établisse :

- Les textes de loi : l'autorité expresse donnée par le Parlement ou le Congrès au pouvoir exécutif (au Cabinet ou Conseil des ministres, au Président ou, directement, au ministre des Finances) d'approuver les emprunts et les garanties de prêts au nom de l'administration centrale⁶
- La législation déléguée : l'autorité expresse donnée au niveau du pouvoir exécutif à une ou plusieurs entités de gestion de la dette d'effectuer des emprunts et de procéder à des transactions concernant la dette (par exemple, des swaps de devises et de taux d'intérêt)
- La législation déléguée : l'autorité expresse donnée au niveau du pouvoir exécutif à une ou plusieurs entités habilitées à émettre des garanties de prêts une fois que les autorités politiques ont pris la décision d'appuyer une activité donnée au moyen de garanties de prêts⁷
- Les textes de loi : des objectifs d'emprunt déterminés⁸
- Les textes de loi : des objectifs DeM clairement définis
- Les textes de loi : l'obligation de formuler une stratégie DeM
- Les textes de loi : l'obligation de faire rapport au parlement ou au congrès sur les activités DeM — sur une base annuelle — en présentant notamment l'évaluation des résultats par référence aux objectifs établis et à la stratégie déterminée
- Les textes de loi : l'obligation d'assurer la réalisation d'un audit externe

⁶ Lorsque le Parlement ou le Congrès a délégué au pouvoir exécutif l'autorité d'approuver des emprunts individuels, on peut concevoir que le Parlement ou le Congrès ratifie certains emprunts conformément à la législation nationale. Il est néanmoins préférable de n'appliquer cette procédure de ratification qu'aux accords de prêt qui sont considérés comme des traités et régis par le droit international (par exemple, des accords internationaux conclus entre États souverains ou des accords entre un État souverain et une entité assujettie au droit international comme la Banque mondiale.

⁷ Comme indiqué plus haut, dans l'introduction de la section, dans une telle structure, on peut concevoir que le ministre des Finances approuve officiellement chaque opération d'emprunt et les accords de prêts définitifs et les garanties. Il serait toutefois préférable de déléguer à l'entité de gestion de la dette ou de garantie pertinente le pouvoir de décider des conditions devant être appliquées aux diverses transactions, de même que l'évaluation des risques dans le cas des garanties de prêts.

⁸ Des exemples sont donnés dans le Guide d'évaluation de la performance en matière de gestion de la dette (DeMPA).

L'exigence d'inclure certaines dispositions principales dans les actes est guidée par des principes constitutionnels, par le rôle souhaité du parlement ou du congrès dans le DeM d'un gouvernement central et par le simple fait que l'inclusion des dispositions des actes donne à ces dispositions une importance particulière et empêche des changements ad hoc et fréquents. La législation doit être respectée. Si ce n'est pas le cas, les indicateurs ci-après doivent être évalués comme si aucune législation n'avait été mise en place.

COMPOSANTES DEVANT ETRE EVALUEES :

1. L'existence, la couverture et la substance du cadre juridique (le tableau 2) doivent être évaluées

Note	Conditions à remplir
A	Les conditions nécessaires à l'obtention de la note B sont remplies. De surcroît, les actes promulgués par le Parlement imposent l'obligation de formuler une stratégie DeM et de produire des rapports annuels sur les activités DeM ; lesdits rapports, qui présentent une évaluation des résultats par comparaison aux objectifs DeM, sont soumis au Parlement ou au Congrès.
B	La condition minimale nécessaire à l'obtention de la note C est remplie. De surcroît, les actes promulgués par le Parlement font état d'objectifs DeM clairement définis ; imposent l'obligation de faire rapport chaque année au Parlement ou au Congrès sur les activités DeM et les garanties de prêts émises ; et exigent des audits externes des activités, des principes directeurs et ses opérations DeM.
C	Les textes de loi (adoptés par le Parlement ou relevant du droit dérivé) fournissent l'autorisation expresse d'emprunter et d'émettre de nouveaux titres de la dette, d'entreprendre des transactions concernant la dette (le cas échéant) et d'émettre des garanties de prêts (le cas échéant) tout cela au nom de l'administration centrale. De plus, les textes de loi précisent les buts pour lesquels la branche exécutive du gouvernement peut emprunter.
D	La condition minimale nécessaire à l'obtention de la note C n'est pas remplie.

Des exemples sont indiqués dans le Guide à l'Outil d'Evaluation de la Performance en matière de Gestion de la Dette.

La structure administrative doit assurer une répartition des tâches bien définie entre la sphère politique (le Parlement ou le Congrès, le Cabinet ou le Conseil des ministres, ou le ministre des Finances) qui définit la stratégie et les objectifs globaux de gestion de la dette à long terme, et les entités responsables de l'exécution de la stratégie. Il est souhaitable d'attribuer la responsabilité globale de l'exécution de la stratégie à une entité principale DeM dotée des compétences nécessaires pour accomplir sa mission, qui consiste : a) à procéder à des opérations sur les marchés dans les limites établies par les paramètres définis au niveau politique ; et b) à proposer une stratégie DeM faisable pour l'intégralité de la dette, basée sur ses analyses des conditions du marché ainsi que des coûts et des risques des instruments de la dette. Dans une telle structure, certaines activités DeM peuvent être menées par d'autres entités en qualité d'« agents » de l'entité principale DeM (une banque centrale peut, par exemple, procéder à des adjudications de titres d'Etat sur le marché intérieur ou une « Direction de l'épargne » peut émettre des bons d'épargne du gouvernement sur le compartiment du marché intérieur de l'épargne axé sur les particuliers). Il importe, dans ce cas, de préciser les droits et les obligations des parties, de préférence dans le cadre d'un accord formel d'agent fiscal d'un acte de droit dérivé ou encore les deux.

Les garanties de prêts (créances conditionnelles) sont, en règle générale, émises dans le but d'apporter un appui financier à un bénéficiaire ou à un projet précis ou à un secteur particulier de l'économie. Leur octroi relevant d'une décision politique, il convient que leur utilisation soit approuvée au niveau politique avant qu'elles ne puissent être émises. Toutefois, comme c'est le cas pour les transactions sur instruments de la dette, il est souhaitable de laisser la responsabilité générale de la préparation et de l'émission des garanties de prêts à une seule entité (l'entité de garantie principale), dotée des compétences nécessaires pour accomplir sa mission, qui consiste (a) à évaluer le risque de crédit et à en établir le prix, (b) à atténuer les effets financiers d'un cas de défaut de paiement ou de déclenchement de la garantie, (c) à suivre l'évolution des risques durant la période couverte par la garantie, (d) à coordonner les emprunts des bénéficiaires de la garantie et ceux de l'administration centrale et (e) d'enregistrer comme il se doit ces garanties. Dans une telle structure, il est possible de laisser à d'autres entités le soin d'émettre certaines garanties de prêts, en leur qualité « d'agents » de l'entité de garantie principale (par exemple une entité de garantie désignée pour l'émission de garanties de prêts à des agriculteurs dans le cadre d'un mécanisme de garantie déterminée). Il importe, dans ce cas, de préciser les droits et les obligations des parties, de préférence dans le cadre d'un accord formel d'agent fiscal ou d'un acte de droit dérivé ou encore les deux.

COMPOSANTES DEVANT ETRE EVALUEES :

Les composantes suivantes doivent être évaluées (Tableau 3)

1. La structure administrative établie pour les emprunts et les transactions ayant un rapport avec la dette de l'administration centrale
2. La structure administrative de la préparation et de l'émission des garanties de prêts de l'administration centrale

Tableau 3 : Evaluation et notation de la structure administrative

Note	Conditions à remplir
A	<p>1. Les emprunts et les opérations concernant la dette sont guidés par une stratégie formelle DeM et effectués par l'entité principale DeM sans ingérence induite de la sphère politique.</p> <p>2. Les garanties de prêts sont préparées et émises par l'Entité principale DeM.</p>
B	<p>1. La condition minimale nécessaire à l'obtention de la note C est remplie. De surcroît, les emprunts et les opérations concernant la dette sont guidés par une stratégie formelle DeM et sans ingérence induite de la sphère politique.</p> <p>2. Les garanties de prêts sont préparées et émises par l'entité principale de garantie qui, lorsqu'il existe une entité principale DeM, coordonne étroitement ses activités avec celles de l'entité principale DeM.</p>
C	<p>1. Les emprunts et les transactions concernant la dette sont effectués soit par l'entité principale DeM soit, en l'absence d'une telle Entité, par les entités de gestion de la dette qui procèdent régulièrement à des échanges d'information sur la dette et coordonnent étroitement leurs activités respectives.</p> <p>2. Les garanties de prêts sont préparées et émises par une (l'entité principale de garantie) ou ,par plusieurs entités publiques qui procèdent régulièrement à des échanges d'information sur la dette et coordonnent étroitement leurs activités respectives et, s'il existe une entité principale DeM, coordonnent leurs activités avec celles de ladite entité principale.</p>
D	<p>1. La condition minimale nécessaire à l'obtention de la note C n'est pas remplie.</p> <p>2. La condition minimale nécessaire à l'obtention de la note C n'est pas remplie.</p>

L'entité principale DeM ou, en son absence, les entités DeM conjointement responsables, doivent formuler de manière ouverte et transparente une stratégie DeM basée sur les objectifs DeM à plus long terme, replacée dans le contexte de la politique des finances publiques et du cadre budgétaire de l'État. Il est souhaitable que le processus de formulation de la stratégie donne lieu à des consultations avec la banque centrale afin d'assurer la cohérence de ladite stratégie avec la politique monétaire, et que la stratégie soit, en dernier lieu, approuvée par les responsables politiques (par exemple le cabinet ou le conseil des ministres).

Il est souhaitable que le document de stratégie comprenne les éléments suivants :

- Description des risques du marché qui sont gérés (risque de change, de taux d'intérêt et de refinancement ou de reconduction) et présentation du contexte historique du portefeuille de titres de la dette.
- Description des conditions futures dans lesquelles se déroulera le DeM, notamment les projections des finances publiques et de la dette, les hypothèses relatives aux taux d'intérêt et de change, et les contraintes régissant les décisions relatives au portefeuille — notamment celles qui concernent le développement des marchés et l'exécution de la politique monétaire.
- Description de l'analyse entreprise pour appuyer la stratégie DeM recommandée, en précisant les hypothèses retenues et les limites de l'analyse.
- Présentation de la stratégie recommandée et de sa justification.

Les recommandations doivent préciser les objectifs et les intervalles de variations pour les principaux indicateurs de risque du portefeuille et du programme de financement sur la période couverte par les projections. Dans un premier temps, il pourrait suffire de présenter la stratégie comme des directives pour indiquer la direction dans laquelle certains indicateurs clés sont censés évoluer (en indiquant, par exemple, que « le montant de titres de la dette en monnaie nationale arrivant à échéance dans les 12 mois à venir diminuera »). De surcroît, si l'un des objectifs du DeM consiste à promouvoir le développement du marché des instruments de la dette intérieure, la stratégie doit comprendre des mesures pour appuyer ce développement.

Bien qu'il soit nécessaire de présenter clairement la stratégie à moyen terme, il importe également de la réexaminer périodiquement pour déterminer si les hypothèses restent valables malgré l'évolution des conditions en vigueur. Un tel examen doit être effectué sur une base annuelle, de préférence dans le cadre du processus budgétaire, et si la stratégie en cours est jugée adéquate, les raisons de sa poursuite doivent être indiquées.

Dès que la stratégie est finalement adoptée, les emprunts et les autres activités DeM doivent être guidés par la stratégie. Sinon, les indicateurs suivants doivent être considérés comme si la stratégie n'existait pas.

COMPOSANTES DEVANT ETRE EVALUEES :

Les composantes suivantes doivent être évaluées

1. La qualité du document de stratégie DeM
2. Le processus de prise de décision, la mise à jour et la publication de la stratégie DeM

Note	Conditions à remplir
A	<p>1. Les conditions nécessaires à l'obtention de la note B sont remplies. De surcroît, des objectifs ont été fixés pour les indicateurs de risque à l'issue d'une analyse détaillée des coûts et des risques, qui identifient la vulnérabilité du portefeuille d'instruments de la dette face à des chocs s'exerçant au niveau des taux du marché, et ces analyses sont décrites clairement, en indiquant les hypothèses retenues et les limites de l'analyse.</p> <p>2. Le processus de prise de décision et la publication de la stratégie DeM remplissent les conditions nécessaires à l'obtention de la note B. De surcroît, la stratégie est mise à jour annuellement, suivant la même procédure que celle décrite pour les notes C et B.</p>
B	<p>1. La stratégie remplit la condition minimale nécessaire à l'obtention de la note C. De surcroît, elle fixe les objectifs pour les risques de taux d'intérêt, de refinancement, et de change, à des niveaux réalistes qui reflète les conditions particulières au pays.</p> <p>2. Le processus de prise de décision et la publication de la stratégie DeM remplissent les conditions minimales nécessaires à l'obtention de la note C. De surcroît, si la proposition n'est pas acceptée, les raisons d'être de son rejet sont présentées dans le document de stratégie. La stratégie est mise à jour au moins tous les trois ans, selon la procédure décrite pour la note C.</p>
C	<p>1. Une stratégie à moyen terme (trois à cinq ans) couvrant au moins 90 % de la dette existante et prévue de l'administration centrale, a été formulée sur la base des objectifs DeM. La stratégie présente, au minimum, des directives concernant l'orientation souhaitée d'indicateurs déterminés des risques de taux d'intérêt, de refinancement et de change. Le cas échéant, le document de stratégie fait état d'un objectif minimum pour l'élément de don des emprunts extérieurs, et présente des mesures visant à appuyer le développement du marché des titres de la dette intérieure.</p> <p>2. Le projet de stratégie est préparé par une entité principale DeM ou, en l'absence d'une telle entité, conjointement par les entités DeM. L'avis de la banque centrale est sollicité à titre officiel, la stratégie est approuvée par le cabinet ou le conseil des ministres où le ministre des Finances, et la stratégie est rendue publique.</p>

D	<ol style="list-style-type: none">1. La stratégie DeM ne satisfait pas aux conditions minimales nécessaires à l'obtention de la note C.2. Le processus de prise de décision ne satisfait pas aux conditions minimales nécessaires à l'obtention de la note C.
---	--

Un cadre DeM à l'appui des politiques de développement dans lequel les activités sont régies par des objectifs DeM à long terme et une stratégie conçue pour atteindre ces objectifs doit être assorti d'un processus de responsabilisation. Ce processus implique la publication d'un rapport annuel couvrant les activités de gestion de la dette, une évaluation des résultats par comparaison aux objectifs établis, ainsi que le respect de la stratégie DeM de l'administration centrale.

Le rapport doit comprendre des informations sur les coûts et les risques du portefeuille de titres de la dette, sur la performance (notamment la conformité à la stratégie de gestion de la dette), et les résultats par comparaison aux valeurs de référence ou aux limites (ou encore les deux) qui peuvent avoir été stipulées dans le document de la stratégie. Il est jugé préférable de suivre le processus ci-après pour faire rapport sur les opérations de gestion de la dette de l'administration centrale :

- Un rapport écrit, qui contient notamment une évaluation interne de la manière dont les emprunts, les transactions sur produits dérivés et autres transactions concernant la dette répondent aux critères énoncés dans la stratégie, est communiqué au moins une fois par an au cabinet ou conseil des ministres. Si le pays est doté d'une entité principale DeM, le rapport peut être préparé et communiqué par ladite entité ; en son absence, les entités DeM doivent ou bien préparer conjointement ledit rapport ou bien envoyer des rapports distincts couvrant leurs activités respectives.
- Le cabinet ou conseil des ministres transmet au parlement ou au congrès un rapport détaillé, qui présente la stratégie retenue ainsi que les raisons d'être de cette décision et qui explique de quelle manière le choix de cette stratégie contribue à la réalisation des objectifs DeM de l'administration centrale.

COMPOSANTES DEVANT ETRE EVALUEES :

La composante suivante doit être évaluée (Tableau 5) : Degré de divulgation

1. Degré de divulgation de l'information — dans un rapport annuel ou un autre rapport équivalent — sur les activités DeM, la dette de l'administration centrale, l'évaluation des résultats par comparaison aux objectifs établis et sur la conformité des actions à la stratégie DeM de l'administration centrale

Tableau 5 : Evaluation et notation de l'évaluation des opérations DeM

Note	Conditions à remplir
A	Les conditions nécessaires à l'obtention de la note B sont remplies. De surcroît, le rapport contient une évaluation des résultats par comparaison aux objectifs adoptés pour la gestion de la dette, la stratégie DeM retenue et les raisons de ce choix, ainsi que la conformité à la stratégie, et il est rendu public.
B	La condition minimale nécessaire à l'obtention de la note C est remplie. De surcroît, le rapport annuel contient une évaluation de la conformité des activités DeM de l'administration centrale à la stratégie de gestion adoptée.
C	Un rapport décrivant de manière détaillée les activités de gestion de la dette et indiquant l'encours de la dette de l'administration centrale est soumis chaque année au parlement ou au congrès.
D	La condition minimale nécessaire à l'obtention de la note C n'est pas remplie.

La transparence des activités DeM de l'administration centrale est renforcée par la réalisation d'audits internes réguliers (par exemple par le service d'audit interne de l'entité principale DeM ou du ministère des Finances) et d'audits externes périodiques (par exemple, par l'Institution supérieure de contrôle des finances publiques du pays) des activités de gestion de la dette en ce qui concerne : a) la fiabilité et l'intégrité de l'information financière et des données opérationnelles ; b) l'efficacité et l'efficience des opérations DeM ; c) la protection des deniers de l'État ; d) le respect des lois, des réglementations et des contrats ; et e) le cas échéant, la conformité aux objectifs et à la stratégie DeM.

Le but des audits internes et externes est de promouvoir l'obligation de rendre compte des décisions d'emprunt et des activités de gestion de la dette correspondantes. Il importe aussi de disposer de mécanismes permettant de prendre des mesures correctives, sur la base des rapports d'audit et de décisions adaptées de décideurs pertinents, pour que les conclusions des audits soient dûment prises en compte. Les bonnes pratiques en ce domaine montrent que la transparence des opérations de gestion de la dette est renforcée lorsque les conclusions des audits externes sont communiquées au public.

COMPOSANTES DEVANT ETRE EVALUEES :

Les composantes suivantes doivent être évaluées (Tableau 6)

1. Fréquence des audits internes et externes des activités, principes et opérations DeM de l'administration centrale, et publication des rapports des audits externes,et
2. Degré de détermination à agir sur la base des conclusions des audits internes et externes

Tableau 6 : Evaluation et notation des Audits DeM

Note	Conditions à remplir
A	<p>1. Les conditions nécessaires à l'obtention de la note B sont remplies. De surcroît, des audits externes sont réalisés au moins tous les deux ou trois ans, et les rapports des audits externes sont communiqués au public dans les six mois qui suivent l'achèvement de l'audit.</p> <p>2. Les décideurs concernés sont fermement déterminés à agir dans les meilleurs délais pour donner suite aux conclusions des audits internes et externes des activités, principes et opérations de gestion de la dette de l'administration centrale.</p>
B	<p>1. La condition minimale nécessaire à l'obtention de la note C est remplie. De surcroît, il est procédé à de fréquents audits externes (au moins tous les trois à cinq ans), ainsi qu'à des audits internes annuels, des activités, des principes et des opérations DeM de l'administration centrale.</p> <p>2. Les décideurs concernés sont fermement déterminés à agir pour donner suite aux conclusions des audits internes et externes des activités, principes et opérations DeM de l'administration centrale.</p>
C	<p>1. Un audit externe des activités, principes et opérations DeM de l'administration centrale a été réalisé au cours des cinq dernières années.</p> <p>2. Les décideurs concernés sont déterminés à agir pour donner suite aux conclusions des audits internes et externes des activités, principes et opérations DeM de l'administration centrale.</p>
D	<p>1. La condition minimale nécessaire à l'obtention de la note C n'est pas remplie.</p> <p>2. Aucune mesure n'a été prise sur la base des conclusions des audits internes et externes.</p>

3.2 COORDINATION AVEC LES POLITIQUES MACROECONOMIQUES

Les gestionnaires de la dette, les conseillers en politique budgétaire et les autorités chargées de la politique monétaire (la banque centrale, par exemple) doivent avoir la même conception des objectifs des politiques budgétaires, monétaire et du DeM de l'administration centrale. A cause de ces interdépendances, il est important de comprendre de quelle manière les instruments de ces politiques fonctionnent, de quelle manière ils peuvent renforcer mutuellement leurs effets et de quelle manière ils peuvent susciter des tensions au niveau des politiques. Une définition claire des responsabilités et des objectifs de la gestion de la dette de l'administration centrale et de la politique monétaire peut contribuer à réduire les possibilités de conflits. Par exemple, la banque centrale peut juger souhaitable que l'État émette des obligations indexées sur l'inflation ou emprunte en devises pour renforcer la crédibilité de la politique monétaire. Le gestionnaire de la dette peut, en revanche, estimer que le marché des instruments de la dette indexés sur l'inflation n'est pas encore suffisamment développé et que des instruments de la dette en devises accroissent le risque des engagements de bilan. La coordination est nécessaire pour développer les objectifs et les stratégies DeM du gouvernement dans le cadre sa politique budgétaire et monétaire.

Pour une politique budgétaire efficace (dans la formulation et l'exécution du budget) on doit soumettre aux autorités budgétaires des prévisions sur la totalité du service de la dette dans le cadre de différents scénarios. Ces autorités doivent également être informées en temps voulu de tout nouveau problème concernant la viabilité de la dette qu'elles peuvent rencontrer dans le cadre des efforts qu'elles déploient pour vendre des titres d'État sur le marché à un prix raisonnable. L'entité principale DeM (ou les entités DeM pertinentes) doit être directement en contact avec les intervenants sur le marché. L'observation de l'entité du comportement des investisseurs sur les marchés primaires et secondaires ainsi que ses entretiens avec les intervenants sur le marché peuvent fournir des informations précieuses sur la mesure dans laquelle les investisseurs sont enclins à détenir ces instruments de la dette.

La stratégie DeM qu'il convient d'adopter dépend, en fin de compte, de la tolérance au risque de l'État. Le degré de dettes à risque qu'un État accepte de prendre peut varier au fil du temps, en fonction de l'ampleur du portefeuille de titres de la dette de l'administration centrale et de la perception de la vulnérabilité de l'État à des chocs économiques et financiers. En règle générale, plus le portefeuille de la dette et la vulnérabilité du pays à des chocs économiques sont importants, plus le risque d'enregistrer une perte par suite d'une crise financière ou d'une situation adverse.⁹ est grand

Pour une bonne analyse du coût et du risque d'un portefeuille d'instruments de la dette, il est important que les principales variables macroéconomiques soient disponibles et qu'une analyse de la viabilité de la dette ait été effectuée. Ces variables macroéconomiques essentielles sont, notamment, les résultats effectifs et les prévisions des variables externes, monétaires et budgétaires, y compris les passifs conditionnels explicites¹⁰ que les utilisateurs pourront utiliser pour évaluer la viabilité de la position budgétaire et son degré de sensibilité à des modifications de l'environnement économique. Les indicateurs de ces variables déterminent l'environnement dans lequel opèrent les gestionnaires de la dette et c'est essentiel à la formulation de la stratégie DeM

Il est d'une importance primordiale que l'administration publique ait la capacité de préparer les données relatives aux variables budgétaires essentielles (résultats effectifs et prévisions) et de procéder à une analyse de la viabilité de la dette (DSA), sans assistance extérieure. Il importe, également, que les résultats de l'analyse de la viabilité de la dette (DSA) soient pris en considération lors de la définition de la politique macroéconomique.

COMPOSANTES DEVANT ETRE EVALUEES:

Les composantes suivantes doivent être évaluées (Tableau 7)

1. Coordination avec la politique budgétaire par le biais de la présentation dans des délais satisfaisants de prévisions détaillées sur le service total de la dette de l'administration centrale dans différents scénarios
2. Disponibilité de données sur les variables macroéconomiques essentielles d'analyse de la viabilité de la dette, et fréquence avec laquelle cette analyse est réalisée

Tableau 7 : Evaluation et notation de la coordination avec la politique budgétaire

Note	Conditions à remplir
A	<ol style="list-style-type: none">1. Les conditions nécessaires à l'obtention de la note B sont remplies. De surcroît, les prévisions font intervenir une analyse de scénarios couvrant, notamment, la situation la plus défavorable.2. Un DSA est effectué ou mis à jour chaque année par les autorités.
B	<ol style="list-style-type: none">1. La condition minimale nécessaire à l'obtention de la note C est remplie. De surcroît, les prévisions font intervenir des analyses de sensibilité du scénario de référence en cas de choc au niveau des taux d'intérêt et des taux de change.2. Un DSA est effectué ou mis à jour par les autorités au moins tous les deux ans.
C	<ol style="list-style-type: none">1. Des prévisions du montant total du service de la dette de l'administration centrale sont établies dans le cadre de la préparation du budget annuel.2. Des variables macroéconomiques essentielles (résultats réels et prévisions) et un DSA effectué par les autorités durant les trois dernières années sont partagés avec l'entité principale Dem (ou entités Dem).
D	<ol style="list-style-type: none">1. La condition minimale nécessaire à l'obtention de la note C n'est pas remplie.2. La condition minimale nécessaire à l'obtention de la note C n'est pas remplie.

DPI-7 COORDINATION AVEC LA POLITIQUE MONETAIRE

Lorsque, dans un pays en développement, les circuits financiers peuvent ne pas être suffisamment développés pour permettre d'établir une distinction nette entre les objectifs et les responsabilités de gestion de la dette et de la politique monétaire, il est nécessaire de faire preuve de clarté et de transparence dans les objectifs et les responsabilités de gestion des opérations de la politique monétaire et du DeM de l'administration centrale, surtout lorsque la banque centrale est responsable aussi bien de la mise en œuvre de la politique par le truchement d'un open market que de la gestion de la dette par l'émission de titres d'Etat sur le même marché.

Il importe que les intervenants sur le marché sachent si une transaction de la banque centrale sur le marché intérieur a pour objet d'assurer la réalisation de ses objectifs de politique monétaire ou s'il s'agit d'une transaction effectuée par la banque centrale en sa qualité d'agent du DeM. Par exemple, lorsque la banque procède à la vente sur l'open market de titres d'Etat dans le cadre de la mise en œuvre de la politique monétaire, l'objectif est de contracter la masse monétaire et, partant, augmenter le taux d'intérêt à court terme. Toutefois, si la banque centrale émet de titres d'Etat en tant que gestionnaire de la dette, le seul but est de satisfaire les besoins d'emprunt du gouvernement. Cette dernière opération n'aura pas d'effet sur la masse monétaire à moins que l'Etat ne dépense cet argent immédiatement. Afin de croître l'impact de signalisation des opérations de la politique monétaire et faciliter la fixation des prix des titres d'Etat, une telle entreprise doit être claire au marché pour lequel ces opérations sont menées.

En outre, il est essentiel que les décisions DeM ne soient pas jugées être influencées par des informations privilégiées sur les décisions de la banque centrale en matière de taux d'intérêt. Cette dernière doit, par ailleurs, éviter de donner la moindre impression de conflits d'intérêt lorsqu'elle poursuit ses opérations sur le marché.

Dans la mesure où la banque centrale agit comme agent du DeM, cette relation d'agence entre la banque centrale et l'administration centrale doit, de préférence, être précisée dans un contrat d'agence et rendue publique.

Pour faciliter l'application de la politique monétaire, l'administration centrale devrait informer régulièrement la banque centrale des opérations de dette et des flux de trésorerie en cours et futurs. En raison de l'ampleur de ces flux, la banque centrale a besoin de les analyser et de se préparer pour leur impact sur la masse monétaire.

L'administration centrale doit, dans toute la mesure du possible, éviter d'emprunter directement à la banque centrale et être, par ailleurs, assujettie à des limites juridiques en termes de volume et de durée. Le financement par la politique monétaire des déficits publics impose des contraintes peu souhaitables sur les opérations en augmentant la masse monétaire. De plus, si des montants substantiels sont empruntés de la banque centrale, moins est emprunté sur le marché intérieur.

par l'émission des titres d'Etat, créant ainsi une situation avec des effets néfastes sur le développement d'un marché des instruments de la dette intérieure.

COMPOSANTES DEVANT ETRE EVALUEES :

Les composantes suivantes doivent être évaluées (Tableau 8)

1. Délimitation claire entre les opérations de la politique monétaire et les transactions DeM.
2. coordination par le biais d'échanges réguliers d'informations sur les transactions en cours et futures relatives la dette et sur les flux de la trésorerie de l'administration centrale avec la banque centrale.
3. Hauteur du plafond pour l'accès direct aux concours de la banque centrale

Tableau 8 Evaluation et notation de la coordination avec la politique monétaire

Note	Conditions à remplir
A	<p>1. Les conditions nécessaires à l'obtention de la note B sont remplies. L'accord d'agence entre la banque centrale et l'administration centrale a été aussi mis à la disposition du public</p> <p>2 Les conditions nécessaires à l'obtention de la note B sont remplies Et de surcroît, il y a au moins un échange hebdomadaire d'information sur les transactions en cours ou futures relatives à la dette et sur les flux de trésorerie de l'administration centrale avec la banque centrale</p> <p>3. L'accès direct aux concours de la banque centrale est limité — de manière statutaire — à des situations d'urgence dans lesquelles d'autres opérations de financement ne sont pas viable ; lorsqu'il est fait recours à cet accès direct, les fonds empruntés ont une échéance maximum de deux semaines.</p>
B	<p>1. La condition minimale nécessaire à l'obtention de la note C est remplie. De surcroît, les relations d'agence entre la banque centrale et l'administration centrale sont précisées dans un accord officiel</p> <p>2. La condition minimale nécessaire à l'obtention de la note C est remplie. De surcroît, il y a un échange d'information au moins tous les deux semaines sur les transactions en cours ou futures relatives à la dette et sur les flux de trésorerie de l'administration centrale avec la banque centrale</p> <p>3 La condition minimale nécessaire à l'obtention de la note C sont remplies. De surcroît, l'accès aux concours de la banque centrale est limité — de manière statutaire — à des emprunts ayant une échéance maximale de trois mois.</p>
C	<p>1. Les opérations relatives à la politique monétaire sont maintenues officiellement séparées des transactions DeM</p>

	<p>lorsque la banque centrale effectue des transactions DeM en qualité d'agent de l'administration centrale. De surcroît, la banque centrale indique systématiquement aux autorités nationales et au marché si elle procède à des transactions aux fins de la politique monétaire ou à des transactions sur le marché en sa qualité d'agent pour le compte l'administration centrale.</p> <ol style="list-style-type: none"> 2. Lorsque cela est jugé pertinent à l'application de la politique monétaire, cette dernière et la banque centrale échangent au moins une fois par mois des informations sur les transactions concernant la dette et les flux de trésorerie de l'administration centrale. 3. L'accès direct aux concours de la banque central est assujetti à un plafond statutaire.
D	<ol style="list-style-type: none"> 1. La condition minimale nécessaire à l'obtention de la note C n'est pas remplie. 2. La condition minimale nécessaire à l'obtention de la note C n'est pas remplie. 3. La condition minimale nécessaire à l'obtention de la note C n'est pas remplie

3.3 EMPRUNT ET AUTRES ACTIVITES DE FINANCEMENT CONNEXES

DPI-8 ENDETTEMENT INTERIEUR

Les marchés financiers locaux jouent un rôle important car ils sont des sources stables de financement en monnaie nationale pour le secteur public et pour le secteur privé et ils permettent d'assurer une meilleure correspondance entre les engagements et les rentrées de fonds qui permettront d'assurer le service de ces derniers. Par ailleurs, des marchés intérieurs bien développés ont pour effet d'accroître l'efficacité et la stabilité de l'intermédiation financière, fournissent une gamme d'actifs plus importante et facilitent une meilleure gestion des risques. Dans la mesure du possible, les émissions d'instruments de la dette devraient s'effectuer par le biais de mécanismes basés sur le marché, notamment des adjudications sur appel d'offres, des émissions à guichets ouverts et des syndications.

Il est, par ailleurs, préférable d'émettre les instruments de la dette destinés aux investisseurs particuliers aux taux du marché. Lorsque les autorités nationales ont recours à des instruments axés sur les particuliers pour atteindre des objectifs de protection sociale en offrant des rendements plus élevés sur ces instruments que ceux qui seraient nécessaires pour répondre aux besoins de financement, l'épargne placée dans ces instruments ne provient généralement pas des secteurs les plus vulnérables de la communauté mais plutôt de particuliers suffisamment prospères pour pouvoir conserver des dépôts importants. Il est plus efficace et plus transparent de cibler les subventions de l'État sur les personnes qui en ont besoin en effectuant des dons directs aux populations pauvres. Étant donné, toutefois, que les autorités de certains pays pourraient préférer utiliser une partie des fonds empruntés auprès des particuliers à cette fin ou promouvoir l'épargne des ménages en général, le pourcentage des emprunts qui doivent être effectués aux conditions du marché est limité, dans le cas de cet indicateur, à 90 % du montant total des emprunts sur le marché intérieur indiqué par les projections.

Dans certains cas, le taux d'intérêt servi sur les instruments de la dette destinés aux particuliers peut être légèrement inférieur au taux du marché car il peut être fixé au taux servi sur les opérations de gros minoré d'une marge pour couvrir les coûts administratifs plus élevés de la gestion de programmes axés sur les particuliers.

L'entité principale DeM (ou l'entité DeM responsable des emprunts sur le marché institutionnel, c'est-à-dire le marché de gros, intérieur) doit poursuivre le dialogue avec les intervenants sur le marché et suivre l'évolution de ce dernier de manière à pouvoir réagir rapidement lorsque la situation le nécessite. Les opérations sur le marché primaire intérieur doivent être transparentes et prévisibles, et donner notamment lieu à la publication des plans de financement bien à l'avance et suivre des procédures cohérentes pour l'émission de nouveaux titres sur le marché institutionnel quel que soit le mécanisme retenu pour procéder aux emprunts.

Les conditions des nouvelles émissions doivent être communiquées au public et être bien comprises des investisseurs. Des procédures écrites pour les emprunts sur le marché intérieur (par exemple dans le cas des adjudications de bons et d'obligations du trésor) doivent exister. Ces documents peuvent revêtir la forme d'un mémorandum ou d'une brochure d'information sur chacun des instruments et d'un document décrivant les procédures opérationnelles. Lorsque des opérateurs primaires interviennent sur le marché, il est important que les incitations et les obligations, ainsi que les critères d'éligibilité, soient bien définis et divulgués.

Tous les emprunts effectués sur le marché intérieur doivent être en conformité avec la stratégie DeM de l'administration centrale.

Les procédures écrites pour les emprunts doivent être suivies par les gestionnaires de la dette de l'administration centrale. Sinon, les indicateurs suivants doivent être interprétés comme si les procédures d'emprunt n'existent pas.

COMPOSANTES DEVANT ETRE EVALUEES:

Les composantes suivantes doivent être évaluées (Tableau 9)

1. Mesure dans laquelle les mécanismes du marché sont utilisés pour émettre des titres de la dette, publication d'un plan de financement pour les bons et les obligations du Trésor et préparation d'un plan annuel pour l'intégralité des emprunts en monnaie nationale sur le marché intérieur, ventilé entre le marché institutionnel et le marché des particuliers
2. Disponibilité et qualité des procédures écrite pour les emprunts en monnaie nationale sur le marché intérieur.

Tableau 9 : Evaluation et notation des emprunts sur le marché intérieur

Note	Conditions à remplir
A	<p>1. Les conditions nécessaires à l'obtention de la note B sont remplies. De surcroît, le plan de financement établi pour les bons et les obligations du Trésor porte sur au moins trois mois.</p> <p>2. Les conditions, les procédures d'emprunt et les critères d'accès au marché primaire pour tous les bons et les obligations du Trésor, et pour au moins 90 % du montant total des emprunts sur le marché intérieur indiqué par les projections, sont affichées sur les sites web de l'administration centrale et/ou de la banque centrale.</p>
B	<p>1. La condition minimale nécessaire à l'obtention de la note C est remplie. De surcroît, le plan de financement établi pour les bons et les obligations du Trésor présente des chiffres indicatifs pour les emprunts. Un plan annuel pour l'intégralité des emprunts en monnaie nationale sur le marché intérieur indiquée par les projections, ventilé entre le marché institutionnel et le marché des particuliers, a été préparé.</p> <p>2. La condition minimale nécessaire à l'obtention de la note C est remplie. De surcroît, les conditions, les procédures d'emprunt et les critères d'accès au marché primaire pour tous les bons et les obligations du Trésor sont publiés dans la presse écrite ou affichés sur les sites web de l'administration centrale ou de la banque centrale.</p>
C	<p>1. L'administration centrale procède à des opérations sur le marché intérieur au moyen d'instruments du marché (par exemple des adjudications de bons et d'obligations du Trésor, des émissions à guichets ouverts, des syndications et l'émission de titres aux taux du marché destinés aux particuliers) pour financer au moins 90 % du montant des emprunts prévus sur ce marché, et elle prépare et publie au moins un mois à l'avance un plan de financement pour les bons et les obligations du Trésor, qui indique les dates d'émission et les instruments.</p> <p>2. Les conditions, les procédures d'emprunt et les critères d'accès au marché primaire pour tous les bons et les obligations du Trésor sont disponibles sur demande.</p>
D	<p>1. La condition minimale nécessaire à l'obtention de la note C n'est pas remplie.</p> <p>2. La condition minimale nécessaire à l'obtention de la note C n'est pas remplie.</p>

DPI-9 ENDETTEMENT EXTERIEUR

De nombreux pays en développement contractent principalement leurs emprunts extérieurs auprès de sources multilatérales et bilatérales. Les pays sont éligibles à bénéficier de financements à des conditions concessionnelles ou aux taux d'intérêt du marché, selon la catégorie d'emprunteurs à laquelle ils appartiennent. Il incombe, comme premières tâches, à l'entité principale DeM (ou à l'entité DeM chargée des emprunts extérieurs), (a) de se concerter avec l'entité publique responsable de la formulation du projet, (b) d'identifier le créancier qui peut offrir les conditions les plus favorables et les plus efficaces au plan des coûts pour l'emprunt extérieur, (c) de négocier les conditions de l'emprunt en question avec ce créancier (notamment la monnaie en laquelle le financement doit être libellé, les échéances, le taux d'intérêt et les commissions) et (d) de préparer sous leur forme définitive tous les documents du prêt. Durant la période des décaissements, il faut coordonner les opérations avec chaque créancier pour s'assurer que les décaissements sont dûment effectués conformément aux conditions du prêt.

Lorsqu'un État a accès au marché des capitaux internationaux, il incombe en premier lieu à l'Entité principale de gestion de la dette (ou à l'entité DeM responsable des emprunts extérieurs aux conditions du marché) de procéder à une analyse du marché et à des consultations pour identifier le marché et l'instrument, ainsi que les conditions du prêt, notamment son prix, la monnaie, les échéances et le taux d'intérêt. Il est généralement nécessaire de mettre en place un programme de relations avec les investisseurs avant toute émission en souscription publique, qui donne lieu à des « tournées de présentation » et à des discussions avec des institutions financières, des agences de notation et des investisseurs. Un accord définitif sur le prix et le calendrier de l'émission est conclu lorsque les conditions du marché sont acceptables pour l'émission en souscription publique. Une fois l'émission effectuée, tous les documents du prêt doivent être finalisés et les fonds du prêt sont décaissés.

Une fois que le contrat de prêt a été signé, le gestionnaire de la dette qui a participé à la négociation des conditions financières du prêt en question doit, dans les meilleurs délais, préparer et signer une fiche récapitulative de toutes les conditions financières. Cette feuille servira de référence lors de négociations de prêts ultérieurs, et constitue un important document, au même titre que le contrat de prêt, pour l'entrée des données sur la transaction dans le système de gestion et d'enregistrement de la dette. Grâce à cette procédure, le service chargé de l'enregistrement des données relatives à la dette est en mesure de valider les entrées figurant sur la fiche récapitulative, ce qui réduit le risque que certaines

conditions financières figurant dans l'accord de prêt ne soient pas bien comprises et soient, par conséquent, incorrectement entrées dans le système¹¹.

Les procédures écrites applicables à tous les emprunts extérieurs, à tous les créanciers et à toutes les sources de financement sur le marché doivent exister. Tous les emprunts doivent cadrer avec la stratégie DeM.

Il est important que les gestionnaires de la dette reçoivent des conseils juridiques appropriés et qu'ils veillent à ce que les transactions auxquelles ils procèdent soient appuyées par de pièces justificatives juridiquement valides. Ce faisant, ils peuvent aider les autorités à préciser leurs droits et leurs obligations et à protéger dans toute la mesure du possible leurs positions dans les juridictions pertinentes. Il importe ici d'attirer plus particulièrement l'attention sur plusieurs points, en particulier (a) la formulation d'importantes dispositions des instruments de la dette, notamment des définitions claires des faits de défaillance, en particulier si lesdits faits dépassent le simple cadre d'un défaut de paiement au titre des obligations pertinentes (pour englober, par exemple, (b) des défauts croisés et des paiements par anticipation croisés) ; (c) le champ d'application d'une clause pari passu ; et (d) la portée de la renonciation à l'immunité souveraine. Les obligations d'information sur les marchés pertinents doivent faire l'objet d'une analyse approfondie car elles peuvent varier d'un marché à un autre.

Les procédures écrites visées à la composante 2 ci-après doivent être respectées. Sinon, les indicateurs correspondant à la composante 2 doivent être interprétés de la même manière que si des procédures écrites n'avaient pas été établies.

COMPOSANTES DEVANT ETRE EVALUEES:

Les composantes suivantes doivent être évaluées (Tableau 10)

1. Mesure dans laquelle il est procédé à une évaluation des conditions d'emprunt les plus avantageuses ou efficaces au plan des coûts (prêteur ou source de financement, monnaie, taux d'intérêt et échéances)
2. Disponibilité et qualité des procédures écrites établies pour les emprunts extérieurs
3. Disponibilité et degré de participation des conseillers juridiques avant la signature du contrat de prêt

¹¹ 15. Un exemple des informations financières nécessaires dans une fiche récapitulative des conditions est donné dans le Guide à l'Outil d'évaluation de la performance en matière de gestion de la dette (DeMPA) section 3.3, DPI-9.

Tableau 10 : Evaluation et notation des emprunts extérieurs

Note	Conditions à remplir
A	<p>1. Les conditions nécessaires à l'obtention de la note B sont remplies. De surcroît, les évaluations des conditions les plus avantageuses ou efficaces au plan des coûts des emprunts extérieurs qui peuvent être obtenues des créanciers potentiels et sur les marchés sont entreprises avant le lancement des négociations relatives à chaque prêt.</p> <p>2. Les conditions nécessaires à l'obtention de la note B sont remplies. De surcroît, la fiche récapitulative des conditions de financement est préparée au plus tard une semaine après la fin des négociations du prêt.</p> <p>3. Les conseillers juridiques participent au processus depuis le début des négociations jusqu'à la conclusion des accords juridiques concernant l'emprunt.</p>
B	<p>1. La condition minimale nécessaire à l'obtention de la note C est remplie. De surcroît, le plan de financement, et notamment l'évaluation sur lequel il repose, est fréquemment mis à jour durant l'année.</p> <p>2. La condition minimale nécessaire à l'obtention de la note C est remplie. De surcroît, la fiche récapitulative des conditions de financement est préparée au plus tard deux semaines après la conclusion des négociations du prêt.</p> <p>3. Les conseillers juridiques participent au processus pendant une grande partie des négociations des accords juridiques concernant l'emprunt.</p>
C	<p>1. Un plan de financement annuel est préparé pour les emprunts extérieurs, qui donne lieu à des évaluations des conditions les plus avantageuses /efficaces au plan du coût et des conditions des financements extérieurs qui peuvent être obtenues des créanciers potentiels et sur les marchés.</p> <p>2. Des procédures internes écrites ont été établies pour tous les emprunts extérieurs ; elles couvrent, notamment, la préparation d'une fiche récapitulative des conditions de financement (support papier ou électronique) par les gestionnaires de la dette qui ont participé aux négociations du prêt, pour toutes les conditions financières du prêt, au plus tard trois semaines après la conclusion des négociations du prêt.</p> <p>3. Les conseillers juridiques participent au processus avant la conclusion du processus de négociation des accords juridiques concernant l'emprunt.</p>
D	<p>1. La condition minimale nécessaire à l'obtention de la note C n'est pas remplie.</p> <p>2. La condition minimale nécessaire à l'obtention de la note C n'est pas remplie.</p> <p>3. La condition minimale nécessaire à l'obtention de la note C n'est pas remplie.</p>

DPI-10 GARANTIES D'EMPRUNT, RETROCESSION DE PRETS ET PRODUITS DERIVES

Des directives opérationnelles pour l'approbation et l'émission de garanties de prêts et la rétrocession de fonds par l'État doivent exister. Ces directives doivent décrire de manière détaillée la manière d'évaluer le risque de crédit, et aussi indiquer les mesures à prendre pour réduire le plus possible l'effet sur le budget d'un défaut de paiement ou d'un cas de déclenchement. L'évaluation du risque doit être réalisée avant que la décision d'appuyer une certaine activité au moyen d'une garantie de prêts ou de la rétrocession de fonds n'ait été prise.

Les produits dérivés utilisés en tant qu'instrument de couverture (par exemple les swaps, les caps et les contrats à terme) présentent habituellement des risques de marché et de crédit, ainsi que d'importants risques opérationnels. Il est important que les transactions faisant intervenir ces instruments soient réalisées dans un cadre bien défini de gestion des risques et s'appuient sur des documents juridiques dûment établis, et que des systèmes aient été mis en place pour enregistrer et comptabiliser correctement ces transactions.

Les politiques et procédures officiellement établies suivantes doivent être respectées. Si elles ne le sont pas, les indicateurs suivants doivent être interprétés de la même manière que si ces politiques et procédures écrites n'avaient pas été mises en place.

COMPOSANTES DEVANT ETRE EVALUEES:

Les composantes suivantes doivent être évaluées : (Tableau 11)

1. Disponibilité et qualité des politiques et procédures écrites établies en vue de l'approbation et de l'émission de garanties de prêts par l'administration centrale
2. Disponibilité et qualité des politiques et procédures écrites établies pour la rétrocession de fonds empruntés
3. Disponibilité d'un système DeM doté de fonctions pour le traitement des produits dérivés, et disponibilité et qualité des procédures écrites établies pour le recours à des produits dérivés

Tableau 11 : Evaluation et notation de garanties de prêts, rétrocessions de fonds et produits dérivés

Note	Conditions à remplir
A	1. Les conditions nécessaires à l'obtention de la note B sont remplies. De surcroît, ces politiques et procédures imposent l'obligation de calculer une commission de garantie qui couvre le risque de crédit ainsi que l'obligation pour l'entité de suivre les risques pendant la période couverte par la garantie de prêt.

	<p>2. Les conditions nécessaires à l'obtention de la note B sont remplies. De surcroît, les politiques et procédures imposent l'obligation de calculer une commission de rétrocession de fonds couvrant le risque de crédit, ainsi que l'obligation pour l'entité procédant à la rétrocession des fonds de suivre les risques durant la période de rétrocession.</p> <p>3. Les conditions nécessaires à l'obtention de la note B sont remplies. De surcroît, De surcroît, la fiche récapitulative des conditions est préparée ou plus tard deux jours ouvrables après la conclusion de l'opération sur produits dérivés.</p>
B	<p>1. La condition minimale nécessaire à l'obtention de la note C est remplie. De surcroît, les politiques et procédures imposent l'obligation d'évaluer les risques de crédit avant que la décision de fournir un appui à une activité donnée au moyen de garanties de prêts ait été prise, et elles fournissent des directives sur la manière dont cette évaluation doit être effectuée.</p> <p>2. La condition minimale nécessaire à l'obtention de la note C est remplie. En outre, ces politiques et procédures prévoient l'obligation d'évaluer les risques du crédit avant de prendre une décision pour soutenir une certaine activité par voie de rétrocession de fonds, et aussi les directives à suivre pour ladite évaluation.</p> <p>3. La condition minimale nécessaire à l'obtention de la note C est remplie. De surcroît, les procédures écrites contiennent des règles de gestion du risque de contrepartie, et tous les risques associés aux produits dérivés font l'objet d'un suivi par une unité distincte responsable du suivi des risques et du respect des conditions établies.</p>
C	<p>1. Des politiques et procédures ont été établies par écrit pour l'approbation et l'émission des garanties de prêts.</p> <p>2. Des politiques et procédures ont été établies par écrit pour l'approbation et la rétrocession de fonds empruntés.</p> <p>3. Un système DeM, doté de fonctions permettant de traiter les opérations sur produits dérivés, a été mis en place. De surcroît, des procédures écrites ont été établies pour la réalisation de transactions sur produits dérivés, qui couvrent notamment : a) l'objet des transactions sur produits dérivés, b) un processus clair de prise de décision, c) la préparation d'une fiche récapitulative des conditions (support papier ou électronique) par les gestionnaires de la dette qui ont négocié les conditions de la transaction, pour toutes les conditions financières, au plus tard une semaine après la conclusion de l'opération, d) les règles régissant l'entrée de données sur la dette dans la base de données ainsi que leur comptabilisation, et e) la participation de conseillers juridiques dès le début du processus de négociation mené pour conclure les accords juridiques avec la contrepartie.</p>

D	<ol style="list-style-type: none">1. La condition minimale nécessaire à l'obtention de la note C n'est pas remplie.2. La condition minimale nécessaire à l'obtention de la note C n'est pas remplie.3. La condition minimale nécessaire à l'obtention de la note C n'est pas remplie.
---	---

3.4 TRESORERIE PREVISIONNELLE ET GESTION DU SOLDE DE TRESORERIE

DPI-11 PREVISIONS DES FLUX DE TRESORERIE ET GESTION DU SOLDE DE TRESORERIE

L'entité principale DeM ou les entités DeM ont besoin d'informations sur le niveau global des encaisses à un jour (« flottant de caisse ») pour déterminer le montant des emprunts et des opérations concernant la dette et s'assurer que ce flottant correspond au niveau ou se trouve dans l'intervalle fixés par l'administration. L'entité a donc besoin de prévisions exactes et rapides des flux de trésorerie de l'administration centrale et des soldes des comptes en fin de journée.

Si les comptes publics affichent un excès de liquidités, ces dernières peuvent être utilisées et pour investir ou racheter des titres de la dette intérieure dans le cadre de transactions telles que, notamment, des mises en pension ou des rachats de bons du Trésor. Dans la mesure où l'administration dispose d'une ligne de crédit auprès de la banque centrale (c'est-à-dire des systèmes de voies et moyens ou des mécanismes de découvert), le flottant doit comprendre le solde de la ligne de crédit.

COMPOSANTES DEVANT ETRE EVALUEES :

Les composantes suivantes doivent être évaluées (Tableau 12)

1. Efficacité des prévisions du niveau global des encaisses dans les comptes bancaires de l'État
2. Efficacité de la gestion du montant global des encaisses des comptes bancaires de l'État, y compris son intégration dans le programme d'emprunts intérieurs

Tableau 12 : Evaluation et notation des prévisions des flux de trésorerie et gestion des encaisses

Note	Conditions à remplir
A	<p>1. Des prévisions mobiles sur 30 jours raisonnablement fiables du niveau global du flottant des comptes bancaires de l'administration centrale sont communiquées chaque jour à l'entité principale DeM (ou aux entités DeM).</p> <p>2. L'administration centrale entreprend des transactions (comme l'émission ou le rachat de bons du Trésor ou la conclusion d'accords de rachat ou de mise en pension) quotidiennement pour s'assurer que le flottant correspond au niveau ou à l'intervalle fixé par l'administration.</p>
B	<p>1. La condition minimale nécessaire à l'obtention de la note C est remplie. De surcroît, des prévisions hebdomadaires raisonnablement fiables du niveau global du flottant des comptes bancaires de l'administration centrale sont communiquées au début de la semaine correspondante à l'entité principale DeM ou aux entités DeM</p> <p>2. L'administration centrale procède à des transactions (comme l'émission ou le rachat de bons du Trésor) chaque semaine pour maintenir les encaisses au niveau cible fixé par l'administration.</p>
C	<p>1. Des prévisions mensuelles raisonnablement fiables du niveau hebdomadaire global des encaisses comptes bancaires de l'administration centrale sont communiquées au début du mois correspondant à l'entité principale DeM ou aux entités DeM.</p> <p>2. L'administration centrale gère, à travers des investissements, sur le marché ou à la banque centrale aux taux du marché, au moins sur une base mensuelle, les encaisses qu'elle détient en sus du montant cible.</p>
D	<p>1. La condition minimale nécessaire à l'obtention de la note C n'est pas remplie.</p> <p>2. La condition minimale nécessaire à l'obtention de la note C n'est pas remplie.</p>

3.5 GESTION DES RISQUES OPERATIONNELS

DPI-12 GESTION DES PRETS ET SECURISATION DES DONNEES

Les opérations de gestion de la dette de l'administration centrale donnent lieu au traitement et à l'enregistrement de toutes les opérations d'emprunt et transactions concernant la dette et au maintien des systèmes et procédures nécessaires pour gérer la dette de manière efficace et dans de bonnes conditions de sécurité. Un manuel de procédures couvrant toutes les fonctions d'administration de la dette, y compris le traitement du service de la dette, l'enregistrement et la validation des données relatives à la dette, et la conservation des accords et des dossiers administratifs, doit être à la disposition immédiate de tous les agents concernés.

Le traitement et la vérification des paiements effectués pour les règlements au titre de la dette de l'administration centrale et les opérations concernant la dette sont des responsabilités importantes. Ces opérations de règlement exigent un traitement exact, rapide et sûr pratiquement sans erreur. Les avis de paiement qui sont normalement reçus des prêteurs ou des contreparties doivent faire l'objet de rapprochements avec les comtes financiers internes avant qu'aucun paiement ne puisse être effectué. Les paiements doivent être effectués à la date d'exigibilité ; il importe de surcroît que des procédures aient été établies pour assurer le suivi des arriérés de paiement et que des mesures aient été prises pour en limiter le niveau. Tous les paiements doivent faire l'objet d'une procédure d'autorisation par au moins deux personnes.

La procédure d'entrée des données sur la dette doit faire intervenir une opération distincte de vérification de l'exactitude des entrées. Les données relatives à la dette doivent être systématiquement validées par rapprochement avec les avis de paiement ; il faudrait en outre procéder, une fois par an, à une opération de confirmation de toutes les données, de préférence par une source indépendante, auprès des créanciers extérieurs et des principaux investisseurs intérieurs.

- Un original signé de chaque accord de prêt et de transaction sur produits dérivés doit être conservé en lieu sûr, à l'abri d'actes de vol, d'incendies, d'inondations ou autres faits qui peuvent avoir pour effet de compromettre ou de détruire tout ou partie des dossiers. Un exemplaire de chaque accord doit être conservé dans les bureaux de l'entité principale (ou des entités DeM. L'intégralité de la correspondance avec le prêteur/la contrepartie durant la période couverte par chaque prêt ou opération sur produits dérivés (désignée par l'expression « dossiers administratifs de la dette ») doit être conservée et classée dans un système robuste et sûr.

Les niveaux d'autorisation d'accès au système DeM devraient être clairement établis par écrit, de même que les procédures de vérification correspondantes, et les autorisations d'accès et les mots de passe des personnes intéressées doivent être dûment gérés. Il serait préférable que les systèmes produisent une piste d'audit indiquant qui a accédé au système et jusqu'à quel niveau.

Une copie (de sauvegarde) des données relatives à la dette doit être faite à des intervalles rapprochés et conservée en lieu sûr, dans un autre bâtiment que celui dans lequel se trouve la base des données sur la dette. Le site de stockage des copies de sauvegarde doit offrir une protection contre tout acte de vol, incendie, inondation ou autres faits qui peuvent avoir pour effet de compromettre ou de détruire tout ou partie desdites copies de sauvegarde

Les procédures écrites suivantes doivent être suivies. Sinon, les indicateurs suivants doivent être interprétés comme si aucun manuel de procédure n'avait été établi.

COMPOSANTES DEVANT ETRE EVALUEES:

Les composantes suivantes doivent être évaluées (Tableau 13)

1. Disponibilité et qualité des procédures écrites établies pour le traitement du service de la dette
2. Disponibilité et qualité des procédures écrites établies pour l'enregistrement et la validation des données sur la dette, et pour la conservation des accords et des dossiers administratifs de la dette
3. Disponibilité et qualité des procédures écrites établies pour contrôler l'accès au système d'enregistrement et de gestion des données de la dette de l'administration centrale
4. Fréquence des opérations de sauvegarde des données du système d'enregistrement et de gestion de la dette, et conservation des copies de sauvegarde en lieu sûr, hors site

Tableau 13 : Evaluation et notation de l'administration de la dette et de la sécurité de données

Note	Conditions à remplir
A	<p>1. Les conditions nécessaires à l'obtention de la note B sont remplies. De surcroît, les ordres de paiement internes sont préparés et émis sous forme électronique par un système de gestion de titres sans papiers</p> <p>2. Les conditions nécessaires à l'obtention de la note B sont remplies. De surcroît, toutes les données font l'objet, chaque année, d'une opération de vérification menée par une entité indépendante auprès des créanciers extérieurs et des principaux investisseurs intérieurs.</p> <p>3. Les conditions nécessaires à l'obtention de la note B sont remplies. De surcroît, les systèmes produisent des pistes d'audit indiquant qui a obtenu accès au système et à quel niveau.</p> <p>4. Les conditions nécessaires à l'obtention de la note B sont remplies. De surcroît, des copies de sauvegarde du système d'enregistrement et de gestion de la dette sont effectuées sur une base quotidienne et elles sont conservées dans un système de classement offrant de bonnes conditions de sécurité avant d'être transportées en lieu sûr, hors site, à la fin de la semaine.</p>

B	<p>1. La condition minimale nécessaire à l'obtention de la note C est remplie. De surcroît, les ordres de paiement interne sont préparés sous forme électronique et le manuel de procédures est mis à jour au moins tous les deux ans.</p> <p>2. La condition minimale nécessaire à l'obtention de la note C est remplie. De surcroît, Les manuels de procédures sont mis à jour au moins tous les deux ans.</p> <p>3. La condition minimale nécessaire à l'obtention de la note C est remplie. De surcroît, Les procédures écrites sont fréquemment mises à jour, dans tous les cas lorsqu'il se produit des mouvements de personnel.</p> <p>4. Des copies de sauvegarde des données du système d'enregistrement et de gestion de la dette sont faites au moins une fois par semaine et conservées en lieu sûr, hors site, à l'abri d'actes de vol, d'incendies, d'inondations ou autres faits qui peuvent avoir pour effet de compromettre ou de détruire tout ou partie des copies de sauvegarde</p>
C	<p>1. Un manuel des procédures de traitement des données du service de la dette, d'accès facile, est à la disposition du personnel et exige que : a) tous les avis de paiement fassent l'objet d'un rapprochement avec les dossiers internes avant qu'aucun paiement ne puisse être effectué, b) les ordres de paiement internes soient assujettis à une procédure d'autorisation par au moins deux personnes, et c) les paiements soient effectués à la date d'exigibilité.</p> <p>2. Des manuels des procédures établies pour l'enregistrement et la validation des données sur la dette, ainsi que pour la conservation des accords et des dossiers administratifs de la dette sont à la disposition du personnel, en vertu desquels, notamment : a) l'exactitude des chiffres de la dette entrés dans le système doit faire l'objet d'une vérification distincte avant que les entrées ne puissent être considérées finales, b) les données sur la dette sont systématiquement validées sur la base des avis de paiements reçus, c) tous les originaux signés des accords de prêts et de produits dérivés sont conservés et classés en lieu sûr, à l'abri d'actes de vol, d'incendies, d'inondations ou autres faits qui peuvent avoir pour effet de compromettre ou de détruire tout ou partie de ces documents, et d) tous les dossiers administratifs de la dette sont conservés dans un système de classement offrant de bonnes conditions de sécurité.</p> <p>3. Des procédures écrites ont été établies aux fins du contrôle de l'accès au système d'enregistrement et de gestion de la dette de l'administration centrale.</p> <p>4. Des copies de sauvegarde des données du système d'enregistrement et de gestion de la dette sont effectuées au mois de fois par mois et conservées en lieu sûr à l'abri d'actes de vol, d'incendies, d'inondations ou autres faits qui peuvent avoir pour effet de compromettre ou de détruire tout ou partie de ces</p>

	copies de sauvegarde.
D	<ol style="list-style-type: none"> 1. La condition minimale nécessaire à l'obtention de la note C n'est pas remplie. 2. La condition minimale nécessaire à l'obtention de la note C n'est pas remplie. 3. La condition minimale nécessaire à l'obtention de la note C n'est pas remplie. 4. La condition minimale nécessaire à l'obtention de la note C n'est pas remplie.

DPI-13 REPARTITION DES TACHES, CAPACITE DU PERSONNEL ET CONTINUITE OPERATIONNELLE

Il importe qu'une structure organisationnelle efficace ait été mise en place pour tous les services de l'entité principale DeM ou des entités DeM pour assurer la sécurité et le contrôle des emprunts et des transactions concernant la dette de l'administration centrale, et pour l'emploi des fonds publics. Cette structure doit permettre d'établir une séparation nette entre les gestionnaires de la dette qui ont le pouvoir de négocier et de conclure des contrats pour le compte de l'administration centrale et ceux qui sont chargés du règlement des transactions, et notamment des opérations de paiement, de la gestion des comptes bancaires et de l'enregistrement des données dans le système de comptabilité publique (« séparation appropriée des tâches »). Il importe en outre que l'entité principale DeM ou les entités DeM soient dotés d'une fonction de suivi des risques et du respect des procédures pour s'assurer que toutes les opérations de gestion de la dette de l'administration centrale sont effectuées conformément aux pouvoirs établis et dans les limites fixées par les politiques de l'administration et qu'elles sont conformes aux obligations statutaires et contractuelles. Cette fonction pourrait être supervisée par un agent ou, dans l'idéal, par un service spécialisé, qui assumerait par ailleurs les responsabilités connexes.

La structure organisationnelle et les politiques de gestion doivent appuyer des pratiques rationnelles de gestion des ressources humaines, à savoir la présence d'un personnel en nombre suffisant et ayant les formations requises, des descriptions de postes officielles, des plans de formation et de perfectionnement des agents, et des évaluations de leurs résultats. Les gestionnaires de la dette devraient aussi être dans l'obligation de respecter un code de conduite et des directives pour éviter les conflits d'intérêts. Ces directives devraient de préférence être revues et mises à jour au moins une fois par an.

Une grande importance doit être accordée à l'atténuation et à la maîtrise des risques opérationnels qui sont définis comme « les risques de pertes dues à des processus internes, des effectifs et des systèmes inadéquats ou défaillants, ou encore à des faits externes. » Il importe qu'un plan de continuité des opérations et de reprise à la suite d'une catastrophe ait été établi pour contrer l'effet négatif de graves risques opérationnels. Des directives écrites, de préférence, devraient également être établies pour gérer globalement les risques opérationnels

Les directives pour la gestion des risques opérationnels doivent être suivies. Sinon, les indicateurs qui suivent devraient être interprétés comme si ces procédures n'avaient pas été établies.

COMPOSANTES DEVANT ETRE EVALUEES :

Les composantes suivantes doivent être évaluées (Tableau 14)

1. Séparation des tâches pour certaines fonctions essentielles, et existence d'une fonction de suivi des risques et du respect des procédures
2. Capacités des agents et gestion des ressources humaines

3. Existence d'un plan de gestion des risques opérationnels, intégrant notamment des dispositions pour assurer la continuité des opérations et leur reprise en cas de catastrophe

Tableau 14 : Evaluation et notation de la Séparation des tâches, de la capacité du personnel et de la continuité des opérations

Note	Conditions à remplir
A	<p>1. Il existe une séparation nette organisationnelle et physique entre les gestionnaires de la dette ayant le pouvoir de négocier et de conclure des contrats, ceux qui prennent les dispositions requises pour effectuer les paiements, et ceux qui sont chargés de l'enregistrement et de la comptabilisation de ces transactions. Les agents qui ont pour fonction d'entrer les données et de vérifier les chiffres entrés dans le système d'enregistrement de la dette relèvent d'un service distinct. Ceux qui doivent assurer le suivi des risques et du respect des directives appartiennent à un autre service qui rend directement compte au chef de l'entité de gestion de la dette pertinente.</p> <p>2. Les conditions nécessaires à l'obtention de la note B sont remplies. De surcroît, des plans de formation et de perfectionnement des agents ont également été établies et des évaluations de la performance des principaux responsables des activités de gestion de la dette sont effectuées sur une base annuelle.</p> <p>3. Des directives écrites ont été établies pour la gestion des risques opérationnels ; elles comprennent notamment un plan de continuité des opérations et de reprise des activités en cas de catastrophe dans un site différent, qui est testé au moins une fois par an.</p>
B	<p>1. Il existe une séparation nette organisationnelle entre les gestionnaires de la dette ayant le pouvoir de négocier et de conclure des contrats, ceux qui prennent les dispositions requises pour effectuer les paiements, et ceux qui sont chargés de l'enregistrement et de la comptabilisation de ces transactions. Les agents qui ont pour fonction d'entrer les données et de vérifier les chiffres entrés dans le système d'enregistrement de la dette relèvent d'un service distinct. Certains agents sont spécialement chargés d'assurer le suivi des risques et du respect des directives.</p> <p>2. La condition minimale nécessaire à l'obtention de la note C est remplie. De surcroît, un code de conduite et des directives pour éviter les conflits d'intérêts ont été établis et sont revus et mis à jour périodiquement.</p> <p>3. Un plan écrit pour la continuité des opérations et de reprise des activités en cas de catastrophe a été établi et le plan a identifié un site pour la reprise des activités, qui a été testé au cours des trois dernières années.</p>
C	<p>1. Il existe une séparation nette entre les gestionnaires de la dette ayant le pouvoir de négocier et de conclure des contrats, ceux qui prennent les dispositions requises pour effectuer les paiements, et ceux qui sont chargés de l'enregistrement et de la comptabilisation de ces</p>

	<p>transactions. Des agents différents ont pour fonction d'entrer les données et de vérifier les chiffres entrés dans le système d'enregistrement de la dette relèvent d'un service distinct. Au moins un agent est chargé d'assurer le suivi des risques et du respect des directives.</p> <p>2. Un nombre suffisant d'agents ayant la formation requise occupent des fonctions pour lesquelles il existe des descriptions de poste officielles qui sont revues et mises à jour périodiquement.</p> <p>3. Un plan écrit pour la continuité des opérations et de reprise des activités en cas de catastrophe a été établi.</p>
D	<p>1. La condition minimale nécessaire à l'obtention de la note C n'est pas remplie.</p> <p>2. La condition minimale nécessaire à l'obtention de la note C n'est pas remplie.</p> <p>3. La condition minimale nécessaire à l'obtention de la note C n'est pas remplie.</p>

3.6 ENREGISTREMENT ET RAPPORT SUR LES DONNEES DE LA DETTE

DPI-14 COMPTABILISATION DES DONNEES DE LA DETTE

Pour pouvoir appliquer de bonnes pratiques, il est nécessaire de disposer de systèmes développés de gestion de la dette pour dûment enregistrer, suivre, régler et comptabiliser l'intégralité des opérations concernant directement et indirectement la dette de l'administration centrale, y compris les opérations antérieures d'allègement et de restructuration de la dette (comme les rééchelonnements du Club de Paris). Ces systèmes doivent permettre de maintenir une base des données exacte, cohérente et complète de la dette intérieure et extérieure et à garantie publique¹².

Il est important pour les détenteurs de titres d'État émis sur le marché intérieur que les informations concernant les détenteurs de chaque titre soient correctement enregistrées. Pour ce faire, il est nécessaire d'avoir un système (registre) de dépôt central des titres efficace et sûr. Le registre doit fournir des informations exactes et rapides sur tous les titulaires de titres d'État. En règle générale, un accord est conclu à cet effet entre l'émetteur et l'agent chargé de la tenue des registres.

La plupart des systèmes de registre permettent d'établir des comptes de représentants (c'est-à-dire des comptes ouverts au nom d'une banque dépositaire locale qui détient des titres pour ses clients). Dans le cas des titres inscrits au compte d'un représentant, il n'est possible de déterminer le propriétaire effectif qu'à partir des registres du dépositaire. Aux fins de la préparation de rapports et de l'établissement de statistiques, une entité (normalement la banque centrale) doit avoir le pouvoir d'exiger des dépositaires intérieurs qu'il fournisse des informations sur les montants détenus par les investisseurs étrangers. Dans l'indicateur suivant, l'expression « détenteur de titres d'État » ne couvre pas les investisseurs ultimes lorsque les données les concernant sont incluses dans des comptes de représentants.

COMPOSANTES DEVANT ETRE EVALUEES :

Les composantes suivantes doivent être évaluées (Tableau 15)

1. Exhaustivité et actualité des documents comptables sur la dette de l'administration centrale
2. Existence de documents comptables exhaustifs et à jour sur tous les détenteurs de titres d'État dans un système de registre sécurisé

¹² Les composantes examinées pour évaluer cet indicateur et l'indicateur suivant sur la présentation de rapports sur la dette sont étroitement basées sur le Cadre d'évaluation de la qualité des données des statistiques de la dette extérieure. Ce cadre, agréé au plan international pour l'évaluation de la qualité des données, fait état de bonnes pratiques pour la compilation et la diffusion de données. De plus amples détails sur le cadre sont présentés dans le Guide à l'Outil d'Évaluation de la Performance de la Gestion de la Dette qui accompagne les indicateurs.

	<u>Tableau 15 : Evaluation et notation des dossiers comptables</u>
Note	Conditions à remplir
A	<p>1. Des dossiers comptables exhaustifs sont maintenus, avec un décalage d'un mois, pour la dette intérieure, extérieure et à garantie publique de l'administration centrale, ainsi que pour toutes les transactions concernant la dette, notamment les opérations antérieures d'allègement de la dette et de rééchelonnement.</p> <p>2. Le système de registre a des fichiers à jour et sécurisés pour tous les détenteurs de titres d'État, et ces fichiers font l'objet d'un audit annuel.</p>
B	<p>1. Des dossiers comptables exhaustifs sont maintenus, avec un décalage de deux mois, pour la dette intérieure, extérieure et à garantie publique de l'administration centrale, ainsi que pour toutes les transactions concernant la dette, notamment les opérations antérieures d'allègement de la dette et de rééchelonnement.</p> <p>2. Le système de registre a des fichiers à jour pour tous les détenteurs de titres d'État, et ces fichiers font l'objet d'un audit il n'y a pas plus de trois ans.</p>
C	<p>1. Des dossiers comptables exhaustifs sont maintenus, avec un décalage de trois mois, pour la dette intérieure, extérieure et à garantie publique de l'administration centrale, ainsi que pour toutes les transactions concernant la dette, notamment les opérations antérieures d'allègement de la dette et de rééchelonnement.</p> <p>2. Le système de registre a des fichiers à jour et sécurisés pour tous les détenteurs de titres d'État.</p>
D	<p>1. La condition minimale nécessaire à l'obtention de la note C n'est pas remplie.</p> <p>2. La condition minimale nécessaire à l'obtention de la note C n'est pas remplie.</p>

DPI-15 TRANSMISSION ET PUBLICATION DES INFORMATIONS SUR LA DETTE

L'administration doit présenter des rapports non seulement sur la dette de l'administration centrale mais aussi sur la totalité de la dette du secteur public non financier¹³ et sur les encours des garanties de prêts pour satisfaire aux obligations statutaires et/ou contractuelles de présentation de rapports. En ce qui concerne la dette extérieure, cela signifie qu'il faut présenter des rapports aux institutions financières internationales, aux établissements boursiers et aux autorités réglementaires étrangères, le cas échéant¹⁴.

Un bulletin statistique sur la dette (ou son équivalent) couvrant la dette intérieure et extérieure de l'administration centrale et ses garanties de prêt doit être préparé. Ce bulletin peut s'agir d'une publication régulière de la banque centrale, de tableaux statistiques produits par un bureau des statistiques ou de tableaux publiés dans les comptes financiers de l'État. Ce bulletin doit être diffusé au moins une fois par an (mais de préférence sur une base trimestrielle ou semestrielle) et donner des informations sur le stock de la dette de l'administration centrale (par créancier, type de résidence, instrument, monnaie, base de taux d'intérêt et échéance résiduelle) et sur les flux de la dette (paiements au titre du principal et des intérêts), et produire ; des ratios et indicateurs d'endettement ; et des mesures du risque fondamental du portefeuille de la dette.

COMPOSANTES DEVANT ETRE EVALUEES

Les composantes suivantes doivent être évaluées (Tableau 16)

- Respect des obligations statutaires et contractuelles de présentation de rapports sur la dette de l'administration centrale à toutes les entités intérieures et extérieures
1. Respect des obligations statutaires et contractuelles de présentation de rapports sur la dette totale du secteur public non financier et sur les garanties de prêts à toutes les entités intérieures et extérieures
 2. Qualité et actualité du bulletin statistique (ou son équivalent) publié sur la dette de l'administration centrale

Tableau 16 : Evaluation et notation de rapports sur la dette

Note	Conditions à remplir
------	----------------------

¹³ Le secteur public non financier se compose de l'administration centrale (fonds budgétaires, extrabudgétaires et caisses de protection sociale) ; de l'administration des États d'une fédération et des administrations locales, et des entreprises publiques non financière. Il ne comprend donc pas les entreprises publiques financière (et toutes les banques d'État) ni l'autorité monétaire.

¹⁴ Le Guide qui accompagne l'Outil d'Evaluation de la Performance de la Gestion de la Dette contient les principales références internationales concernant les bonnes pratiques dans le domaine de la présentation de rapports sur la dette. On peut citer, par exemple, *External Debt Statistics: Guide for Compilers and Users* et *Government Finance Statistics Manual*).

A	<p>1. Les rapports établis sur la dette intérieure et extérieure de l'administration centrale satisfont pleinement aux obligations statutaires et contractuelles de présentation de l'information, et les données sur la dette ne sont pas antérieures de plus d'un mois à la période de déclaration.</p> <p>2. Les rapports sur l'intégralité de la dette du secteur public non financier et des garanties de prêts satisfont pleinement aux obligations statutaires et contractuelles de présentation de l'information, et les données communiquées ne sont pas antérieures de plus de trois mois à la période de déclaration.</p> <p>3. Un bulletin statistique de la dette, ou son équivalent, couvrant la dette de l'administration centrale pour toutes les catégories indiquées en DPI-15, est publié au moins tous les six mois ; il comporte des données sur la dette qui ne sont pas antérieures de plus de trois mois à sa date de publication.</p>
B	<p>1. Les rapports établis sur la dette intérieure et extérieure de l'administration centrale satisfont pleinement aux obligations statutaires et contractuelles de présentation de l'information, et les données sur la dette ne sont pas antérieures de plus de deux mois à la période de déclaration.</p> <p>2. Les rapports sur l'intégralité de la dette du secteur public non financier et des garanties de prêts satisfont pleinement aux obligations statutaires et contractuelles de présentation de l'information, et les données communiquées ne sont pas antérieures de plus de six mois à la période de déclaration.</p> <p>3. Un bulletin statistique de la dette, ou autre document équivalent, couvrant la dette de l'administration centrale pour toutes les catégories indiquées en introduction, est publié au moins une fois par an ; il comporte des données sur la dette qui ne sont pas antérieures de plus de trois mois à sa date de publication.</p>
C	<p>1. Les rapports établis sur la dette intérieure et extérieure de l'administration centrale satisfont pleinement aux obligations statutaires et contractuelles de présentation de l'information, et les données sur la dette ne sont pas antérieures de plus de trois mois à la période de déclaration.</p> <p>2. Les rapports sur l'intégralité de la dette du secteur public non financier et des garanties de prêts satisfont pleinement aux obligations statutaires et contractuelles de présentation de l'information, et les données communiquées ne sont pas antérieures de plus de neuf mois à la période de déclaration.</p> <p>3. Un bulletin statistique de la dette, ou autre document équivalent, couvrant la dette de l'administration centrale pour toutes les catégories indiquées en DPI-15 (à l'exception des mesures du risque fondamental du portefeuille de la dette, est publié une fois par an ; il comporte des données sur la dette qui ne sont pas antérieures de plus de six mois à sa date de publication.</p>
D	<p>1. La condition minimale nécessaire à l'obtention de la note C n'est pas remplie.</p> <p>2. La condition minimale nécessaire à l'obtention de la note C n'est pas remplie.</p>

	3. La condition minimale nécessaire à l'obtention de la note C n'est pas remplie.
--	---