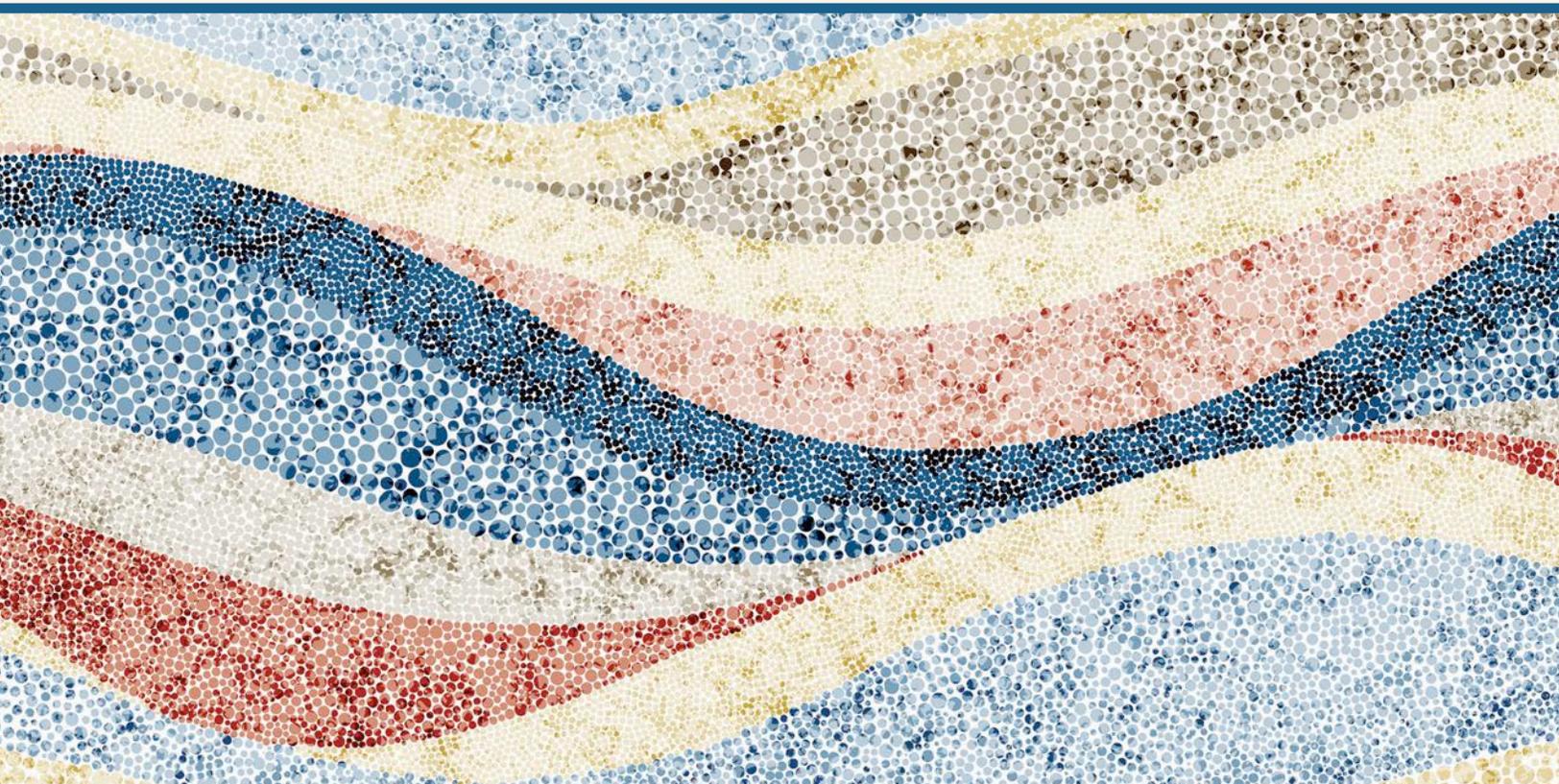


DOSSIER 2

Gestion de la dette

Cadres juridiques

Une introduction pour les parlementaires





DOSSIER 2

Gestion de la dette

Cadres juridiques

Une introduction pour les parlementaires

Geoff Dubrow, MA, MPA | Mars 2022

Rédigé pour le National Democratic Institute et
la Westminster Foundation for Democracy



Sommaire

Tableau des abréviations	2
Liste des tableaux	3
Liste des figures.....	3
Liste des encadrés.....	3
Résumé analytique.....	4
1. Cadres de gestion de la dette à une époque d'augmentation de la dette : Pourquoi sont-ils importants ?	5
1.1 Aperçu	5
1.2 Législation primaire vs. législation secondaire	5
1.3 Éléments clés d'un cadre solide de gestion de la dette.....	7
2. Le rôle du parlement dans le cadre de la gestion de la dette	9
2.1 Le pouvoir d'emprunt et la déclaration d'intention.....	9
Exemples de pays	10
2.2 Le rôle du parlement dans le processus de ratification des prêts	10
2.3 Approbation parlementaire des engagements conditionnels ou information sur les engagements conditionnels fournie au parlement	16
Exemples de pays	17
2.4 Rapport sur la dette	18
Exemples de pays	18
2.5 La stratégie de la dette à moyen terme.....	18
Exemples de pays	19
2.6 Rôle des institutions supérieures de contrôle.....	19
3. Points d'entrée pour l'action parlementaire	21

Développée par le National Democratic Institute (NDI) et la Westminster Foundation for Democracy (WFD), cette publication fait partie d'une série de [quatre dossiers](#) sur la gestion de la dette publique destinées aux parlementaires et au personnel parlementaire.

Ce document a été rédigé par Geoff Dubrow et a fait l'objet d'une révision externe par Alessandro Motter, Conseiller principal, Union interparlementaire. La publication a été examinée par des pairs : Kristen Sample, Corina Rebegea, Frieda Arenos, Ketevan Goletiani et Benedictus Rono au NDI, et Rob van Leeuwen, Victoria Hasson et Franklin De Vrieze à la WFD.

Les opinions exprimées dans ce document sont celles de l'auteur et ne sont pas nécessairement celles des parlements ou des institutions indépendantes mentionnées dans le document, ni celles du NDI ou de la WFD.

À propos de l'auteur

Geoff Dubrow est un expert associé de la WFD et consultant principal chez Nexus PFM Consulting Inc. Geoff a 20 années d'expérience dans le renforcement du lien entre la gestion des finances publiques (GFP) et le contrôle parlementaire. Ses domaines d'intérêt et d'expertise comprennent les rôles du parlement dans la gestion de la dette publique et la budgétisation sensible au genre, ainsi que le renforcement du rôle du parlement à toutes les étapes du processus budgétaire.

Tableau des abréviations

Abréviation	Signification
GC	Gouvernement central
DeMPA	Évaluation des résultats de la gestion de la dette
DPI	Indicateur de performance de la gestion de la dette
MFMLP	Cadre budgétaire à moyen et long terme
MdF	Ministère des finances
SDMT	Stratégie de la dette à moyen terme
CCP	Comité des comptes publics
GDP	Gestion de la dette publique
PEFA	Dépenses publiques et responsabilité financière
PFA	Loi sur les finances publiques
PFMA	Loi sur la gestion des finances publiques
PFR	Règlement sur les finances publiques
PIM	Gestion des investissements publics
ISC	Institution supérieure de contrôle
SOE	Entreprise publique

Liste des tableaux

Tableau	Titre	Page
1	Législation primaire vs. législation secondaire	6
2	Éléments clés d'une loi sur la gestion de la dette ¹	7
3	Les quatre étapes de la gestion des investissements publics et les pistes de recherche potentielles	12
4	Types d'audits relatifs à la gestion de la dette	24

Liste des figures

Figure	Titre	Page
1	Principales conclusions de « Contrôle parlementaire des accords de prêt internationaux : une étude mondiale »	11
2	Gamme d'options pour la ratification parlementaire	13
3	Rapport annuel sur la dette du Ghana : Prêts concessionnels vs. prêts non concessionnels signés en 2018 et 2019	16

Liste des encadrés

Encadré	Titre	Page
1	Contrôle ex post des accords de prêt - Rôles de la commission	15
2	Engagements conditionnels explicites et implicites	17
3	Rôle de l'ISC dans la gestion de la dette publique	19

1 Elsie Addo Awadzi, *Designing Legal Frameworks for Public Debt Management*, (International Monetary Fund (IMF), 2 juillet 2015), <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/Designing-Legal-Frameworks-for-Public-Debt-Management-43045>; Arindam Roy et Mike Williams, *Government Debt Management: A Guidance Note on the Legal Framework*, (Commonwealth Secretariat, octobre 2010), <http://www.mj-w.net/pdfs/Legal%20Guidance%20Note%20Oct10.pdf>; et Marcello De Moura Estevao Filho, Doerte Doemeland, Andre Proite, et al., *Debt Management Performance Assessment (DeMPA) Methodology: 2021 Edition (English)*, (Washington, D.C.: World Bank Group), <http://documents.worldbank.org/curated/en/526391628746190611/Debt-Management-Performance-Assessment-Methodology-2021-Edition>.

Résumé analytique

Alors que la plupart des pays du monde disposent d'une loi sur la gestion des finances, la dette publique devrait être réglementée par une législation plus spécifique. L'adoption d'une législation relative à la dette publique est une tâche clé du parlement qui relève de son rôle législatif dans la gestion des finances publiques. La mise en place d'un **cadre juridique** pour la gestion de la dette publique assure le fait que le parlement « donne une orientation stratégique aux décisions d'emprunt et spécifie clairement les rôles et les responsabilités des institutions impliquées dans la gestion de la dette. »²

Le rôle du parlement dans la gestion de la dette varie d'un pays à l'autre. Cependant, il est crucial après la pandémie mondiale que le parlement affirme son rôle officiel dans la supervision de la gestion de la dette. Ce dossier corrobore le renforcement du contrôle parlementaire en exposant les leçons et les bonnes pratiques dans la mise en œuvre, la rédaction et le suivi d'un cadre légal de gestion de la dette.

Ce dossier fournit des informations de référence sur les cadres juridiques de la gestion de la dette et aborde six éléments clés qui devraient être inclus dans une loi sur la gestion de la dette. Les six éléments sont :

1. Le cadre juridique définit clairement le pouvoir d'emprunter ;
2. Le parlement conserve le pouvoir de ratifier et d'émettre des accords de prêt ;
3. Le parlement est tenu d'approuver les engagements conditionnels ;
4. Le gouvernement est tenu de présenter un rapport annuel au parlement sur les activités de gestion de la dette du gouvernement ;
5. Le gouvernement est tenu de rédiger et de déposer au parlement une stratégie qui définit la stratégie de la dette à moyen terme ; et
6. Un auditeur externe ou l'Institution supérieure de contrôle (ISC) effectue des audits annuels des activités de gestion de la dette.

Le dossier comporte également un certain nombre d'études de cas pour démontrer la manière dont les principes et les cadres de la législation sur la gestion de la dette sont appliqués dans la pratique. Les points de départ pour l'engagement parlementaire dans le processus de gestion de la dette apparaissent dans la conclusion du dossier.

2 Damien King, Christine Clarke, Brian Francis, et al., *Public Sector Debt in the Caribbean: An Agenda for Reduction and Sustainability*, (Caribbean Development Bank, 1^{er} avril 2013), <https://www.caribank.org/publications-and-resources/resource-library/thematic-papers/study-public-sector-debt-caribbean-agenda-reduction-and-sustainability>.

1. Cadres de gestion de la dette à une époque d'augmentation de la dette : Pourquoi sont-ils importants ?

1.1 Aperçu

Le développement et la modernisation de la législation sur la gestion de la dette sont essentiels pour garantir le fait que les gouvernements fournissent au parlement et au public les informations nécessaires à une analyse minutieuse et efficace de la dette publique.

Le parlement peut renforcer la transparence et l'obligation de reddition des comptes en adoptant une loi unique et intégrée sur la gestion de la dette. Ceci est capital car « l'absence d'une législation moderne sur la gestion de la dette publique compromet la transparence et la responsabilité des opérations de gestion des finances et de la dette ».³ Sans une législation moderne et efficace sur la gestion de la dette publique, les citoyens ne sauront pas clairement comment les finances de l'État sont gérées, ce qui peut conduire à une érosion du contrat social.

Il est évident qu'il existe des risques importants liés au fait de laisser les gouvernements gérer efficacement la dette publique sans contrôle adéquat. Ces risques incluent la non-règlementation du montant des emprunts, la non-fixation d'un plafond d'endettement, les emprunts imprudents, les pratiques d'emprunt inadéquates, ainsi que l'endettement auprès de prêteurs inappropriés. Tous ces risques peuvent conduire à des emprunts non viables, à des difficultés de service de la dette et, en fin de compte, au surendettement.

1.2 Législation primaire vs. législation secondaire

Le cadre juridique de la gestion de la dette comprend à la fois : la législation primaire constituée de lois promulguées avec l'approbation du parlement ; et la législation secondaire, souvent appelée législation subsidiaire ou déléguée (ordres exécutifs, décrets, ordonnances, etc.), qui est déterminée par l'organe exécutif du gouvernement.

La législation primaire prévoit généralement la délégation du pouvoir d'emprunt de l'organe législatif à l'organe exécutif (c'est-à-dire au président, au cabinet ou au conseil des ministres, ou directement au ministre des finances).

La législation secondaire délègue la fonction de gestion de la dette à la fonction publique, généralement à une unité de gestion de la dette au sein du ministère des finances. La distinction entre législation primaire et secondaire est récapitulée ci-dessous dans le tableau 1.

3 Ibid.

Tableau 1 :
Législation primaire vs. législation secondaire

Législation primaire

Autorisation donnée par le parlement à l'organe exécutif du gouvernement (au président, au cabinet ou au conseil des ministres, ou directement au ministre des finances) d'approuver les emprunts et les garanties de prêts au nom du gouvernement central

Spécification des objectifs d'emprunt

Objectifs de gestion de la dette

Obligation de développer une stratégie de gestion de la dette

Rapport annuel obligatoire adressé au parlement sur les activités de gestion de la dette qui couvre l'évaluation des résultats par rapport aux objectifs fixés et aux objectifs de gestion de la dette

Législation secondaire

Au sein de l'organe exécutif du gouvernement, autorisation donnée à une ou plusieurs entités de gestion de la dette d'emprunter et, le cas échéant, d'entreprendre des opérations liées à la dette (par ex. échanges de dette et swaps de devises et de taux d'intérêt)

Au sein de l'organe exécutif du gouvernement, autorisation donnée à une ou plusieurs entités de garantie d'émettre des garanties de prêt après la prise de décision politique de soutenir une certaine activité par l'utilisation de garanties de prêt

Le parlement joue un rôle important dans l'adoption et la modernisation du développement d'un cadre législatif pour la gestion de la dette. Cela comprend la législation sur la gestion de la dette ainsi que la législation secondaire.

L'évaluation des résultats de la gestion de la dette (DeMPA) de la Banque mondiale est une méthodologie permettant d'évaluer les résultats de la gestion de la dette publique au moyen d'un ensemble complet d'indicateurs qui portent sur l'ensemble des fonctions de gestion de la dette publique. La DeMPA recommande que l'évaluation de l'état des pratiques de gestion de la dette entraîne les questions indicatives suivantes :

- Existe-t-il dans la législation primaire une autorisation relative à l'approbation des emprunts et des garanties d'emprunt au nom du gouvernement central qui serait attribuée au cabinet ou directement au ministre des finances ? Si tel est le cas, quelle est la législation qui l'autorise, et quelles sont les sections ou clauses pertinentes ?
- Qui signe les documents d'emprunts et les autres documents nécessaires pour emprunter ? Quelle est la législation qui prévoit cette autorisation, et quelles sont les sections ou clauses pertinentes ?

- Existe-t-il dans la législation secondaire une autorisation relative à la réalisation de transactions liées à la dette et à l'émission des garanties de prêt au nom du gouvernement central ? Si tel est le cas, quelle est la législation qui l'autorise, et quelles sont les sections ou clauses pertinentes ? Quelles sections ou clauses de la législation couvrent des objectifs d'emprunt spécifiques ; et lesquelles couvrent la formation d'objectifs clairs de gestion de la dette ?

1.3 Éléments clés d'un cadre solide de gestion de la dette

Les éléments clés d'une loi sur la gestion de la dette que les parlementaires souhaiteraient voir figurer dans leur cadre de gestion de la dette sont répertoriés dans le tableau 2. La colonne 2 présente une justification de l'élément en question. La colonne 3 mentionne le risque associé au fait que cet élément ne soit pas inclus dans le cadre de gestion de la dette.

Tableau 2 :
Éléments clés d'une loi sur la gestion de la dette⁴

Élément	Justification	Risque, en cas d'exclusion
1. Le cadre juridique définit clairement le pouvoir d'emprunter. Ce pouvoir d'emprunt est régi par une déclaration d'intention qui définit les objectifs d'emprunt admissibles. Il peut être restreint par une limite d'emprunt définie en termes de plafond d'endettement ou de limite annuelle d'emprunt. ⁵	Le fait de spécifier l'objet de l'emprunt permet d'éviter d'emprunter pour des investissements spéculatifs ou pour financer des dépenses qui n'ont pas été incluses dans le budget annuel ou qui n'ont pas été approuvées par le parlement ou le congrès d'une autre manière. ⁶	Le fait de ne pas spécifier les objectifs de l'emprunt peut amener le gouvernement à contracter des dettes pour des dépenses qui ne sont pas prudentes ou rentables.
2. Le parlement conserve le pouvoir de ratifier et d'émettre des accords de prêt, en particulier les prêts contractés à l'étranger et classifiés comme des traités.	Empêche la réalisation d'emprunts imprudents sans la responsabilité appropriée du gouvernement ; et soutient la responsabilité du gouvernement pour toutes les obligations publiques.	Dans certains cas, le gouvernement a illégalement contourné le rôle de ratification du parlement, ce qui a eu des impacts négatifs tant pour la santé économique du pays que pour la réputation politique de ceux qui ont négocié ces prêts en secret.
3. Le parlement approuve les engagements conditionnels ou des informations sur les engagements conditionnels sont fournies au parlement.	Permet de garantir le fait que le parlement et le public sont conscients des engagements conditionnels qui sont pris par le gouvernement.	Le risque associé à l'absence d'approbation ou de contrôle des engagements conditionnels par le parlement est que des dettes non comptabilisées doivent soudainement être payées lorsqu'un événement inattendu se produit. Une telle situation peut modifier la charge réelle de la dette d'un pays, ce qui peut entraîner un surendettement ou un risque élevé de surendettement.

4 Elsie Addo Awadzi, *Designing Legal Frameworks for Public Debt Management*, (International Monetary Fund (IMF), 2 juillet 2015), <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/Designing-Legal-Frameworks-for-Public-Debt-Management-43045> ; Arindam Roy et Mike Williams, *Government Debt Management: A Guidance Note on the Legal Framework*, (Commonwealth Secretariat, octobre 2010), <http://www.mj-w.net/pdfs/Legal%20Guidance%20Note%20Oct%2010.pdf> ; et Marcello De Moura Estevao Filho, Doerte Doemeland, Andre Proite, et al., *Debt Management Performance Assessment (DeMPA) Methodology: 2021 Edition (English)*, (Washington, D.C.: World Bank Group), <http://documents.worldbank.org/curated/en/526391628746190611/Debt-Management-Performance-Assessment-Methodology-2021-Edition>.

5 Arindam Roy et Mike Williams, *Government Debt Management: A Guidance Note on the Legal Framework*, (Commonwealth Secretariat, octobre 2010), <http://www.mj-w.net/pdfs/Legal%20Guidance%20Note%20Oct%2010.pdf>.

6 World Bank Group. *Évaluation de la performance de la gestion de la dette (DeMPA), +Méthodologie*. 2015. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/21962/96671.pdf;jsessionid=28D05D082E963EE30BFF4F101E6D0B19?sequence=3>.

Élément <i>(suite)</i>	Justification	Risque, en cas d'exclusion
<p>4. Le gouvernement est tenu de présenter un rapport annuel au parlement sur les activités de gestion de la dette du gouvernement, y compris les prévisions pour l'année fiscale à venir et les activités de l'année précédente.</p>	<p>Améliore la transparence fiscale et fournit des informations sur la manière dont le budget du gouvernement sera financé.</p>	<p>Le risque associé au fait que le gouvernement ne présente pas son rapport sur ses activités de gestion de la dette est qu'une mesure corrective (ou la possibilité de prendre une mesure corrective) ne soit pas prise pour remédier aux emprunts imprudents du gouvernement ou de son service de gestion de la dette. Les conséquences peuvent être une dette extérieure excessive, un niveau élevé d'emprunts à court terme et l'impossibilité d'obtenir les meilleures conditions possibles pour un prêt.</p>
<p>5. Le gouvernement est tenu de rédiger et de déposer une stratégie qui définit le cadre à moyen terme de la manière dont le gouvernement atteindra ses objectifs de gestion de la dette. La stratégie de la dette à moyen terme (SDMT)⁷ doit être mise à jour ou révisée régulièrement.</p>	<p>Rehausse le profil des activités et des objectifs de gestion de la dette, empêche les changements ponctuels et fréquents et assure la transparence.</p>	<p>En l'absence d'une stratégie de la dette à moyen terme, les gouvernements peuvent ne pas analyser ou suivre correctement les informations clés suivantes, ce qui peut entraîner une charge plus élevée de la dette : (a) le suivi du coût et du risque de la dette existante ; (b) l'analyse des sources potentielles de financement ; (c) l'analyse des stratégies alternatives de gestion de la dette ; (d) l'analyse de l'environnement macro-politique et de marché à moyen terme.</p>
<p>6. Les activités de gestion de la dette sont contrôlées chaque année par un auditeur externe indépendant ou par l'ISC, y compris les audits de performance et des finances. Les résultats des gestionnaires de la dette, les systèmes et les procédures de contrôle font l'objet d'audits réguliers.</p>	<p>Garantit le fait que les objectifs de gestion de la dette sont conformes aux procédures et aux politiques et que tous les emprunts sont correctement enregistrés et financièrement exacts.</p>	<p>Le risque d'audit est le risque que l'auditeur émette une opinion d'audit non modifiée même si les états financiers contiennent des inexactitudes importantes.⁸ Si le gouvernement déclare la situation de sa dette de manière inexacte ou d'une manière non conforme aux normes internationales, l'auditeur externe ou l'ISC est tenu de le signaler. À défaut, le parlement n'aura pas une compréhension précise de la situation financière du gouvernement, ainsi que de ses niveaux d'endettement réels.</p>

7 La SDMT est un cadre conçu pour aider les gouvernements à mettre en œuvre une bonne gestion de la dette sur une période de trois à cinq ans. Le processus de la SDMT peut clarifier les compromis d'un gouvernement en matière de coûts et de risques.

8 Pisey Daung, « What Are the Three Types of Audit Risk? » Accounting Hub, n.d., <https://www.accountinghub-online.com/what-are-the-three-types-of-audit-risk/>.

2. Le rôle du parlement dans le cadre de la gestion de la dette

Il est indispensable que le parlement joue un rôle central dans la mise en œuvre du cadre juridique de la gestion de la dette qui « fournit une orientation stratégique aux décisions d'emprunt et spécifie clairement les rôles et responsabilités des institutions impliquées dans la gestion de la dette ». ⁹ Chacun des six éléments clés d'un cadre de gestion de la dette identifiés dans le tableau 2 est expliqué en détail ci-dessous.

2.1 Le pouvoir d'emprunt et la déclaration d'intention

En raison de son pouvoir constitutionnel d'approuver les mesures fiscales et de dépenses du gouvernement central, le parlement a en règle générale le pouvoir ultime d'emprunter au nom du gouvernement central. Par conséquent, le parlement délègue la fonction d'emprunt à l'organe exécutif (par exemple au président, au cabinet ou au conseil des ministres, ou directement au ministre des finances). À son tour, le président, le cabinet ou le ministre des finances délèguera les responsabilités relatives à la gestion de la dette, y compris le mandat d'emprunter, à un bureau ou un service de gestion de la dette, qui se situe généralement au sein du ministère des finances. ¹⁰

La délégation du congrès ou du parlement à l'organe exécutif est prescrite dans la législation primaire, normalement dans une loi distincte sur la dette publique ou une loi similaire ; dans la loi sur le système budgétaire avec la loi sur le budget annuel ; ou dans une loi sur la responsabilité fiscale.

La délégation du pouvoir législatif au pouvoir exécutif ne constitue pas un « chèque en blanc » et est donc souvent limitée par une déclaration d'intention qui expose les raisons pour lesquelles le pouvoir exécutif est autorisé à emprunter. Selon les bonnes pratiques, ces informations devraient également être mentionnées dans la législation. L'objectif d'une partie de la déclaration d'intention est de garantir que le gouvernement n'utilise pas l'emprunt comme moyen détourné pour financer des investissements ou des dépenses qui n'ont pas été approuvés dans le budget annuel ou supplémentaire. « Si ces derniers étaient autorisés, le processus budgétaire n'aurait plus de sens et pourrait éventuellement contraindre le parlement ou le congrès à augmenter les impôts ou à réduire les dépenses pour assurer le service de la dette contractée afin de financer ces dépenses. » ¹¹ De même, il est judicieux que les lois sur la dette stipulent expressément que les prêts empruntés ne doivent pas financer des **dépenses courantes**, étant donné que les prêts sont destinés à financer des projets d'investissement.

Des exemples d'objets d'emprunt trouvés dans la législation sont destinés à :

- Financer les déficits du budget et du solde de trésorerie ;
- Financer les projets d'investissement approuvés par le parlement ou le congrès en dehors du processus budgétaire ; et
- Honorer des garanties déclenchées.

Les objets d'emprunt énoncés dans la législation peuvent également être :

- Le refinancement et le préfinancement de la dette en cours ;
- La satisfaction aux exigences de la banque centrale en matière de reconstitution des réserves en devises étrangères ; et
- L'élimination des effets causés par les catastrophes naturelles ou environnementales, ainsi que d'autres urgences telles que la pandémie de Covid-19.

9 Employés du FMI et de la Banque mondiale, Guidelines for Public Debt Management, (IMF, dernière modification le 9 décembre 2003), <https://www.imf.org/external/np/mae/pdebt/2000/eng/index.htm>.

10 World Bank Group. « Debt Management Performance Assessment (DeMPA) Methodology ». 2015. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/21962/96671.pdf;jsessionid=28D05D082E963EE30BFF4F101E6D0B19?sequence=3>.

11 Ibid.

Exemples de pays

Maldives

Le cadre juridique de la conduite des opérations et des fonctions de gestion de la dette aux Maldives est réparti entre plusieurs textes de loi. La constitution, la loi sur les finances publiques (PFA) et le règlement sur les finances publiques (PFR) confèrent clairement le pouvoir au président pour emprunter et prêter des ressources publiques, ainsi que pour approuver des garanties gouvernementales, au nom du gouvernement. Aucune autre délégation de ce pouvoir n'est incluse dans les documents juridiques, même si les décisions d'emprunt intérieur pour l'émission de titres gouvernementaux sont *de facto* déléguées au ministère des finances (MdF).

Les emprunts sont autorisés par l'article 5 de la loi sur les finances publiques (PFA) et initiés par le MdF avec l'approbation du président. Le document prévoit ce qui suit : « Le gouvernement maldivien ou une entreprise publique, par l'intermédiaire du gouvernement maldivien et au nom de l'État, ne peut contracter un prêt ou emprunter de l'argent qu'après que le président a soumis la proposition au Majlis du peuple selon l'article 5(a) (2), et après que le Majlis l'a approuvée par un vote majoritaire des députés présents, suite à la demande du ministre adressée au président et à l'approbation ultérieure de ce dernier ».

Moldavie

La constitution de la République de Moldavie qui a été adoptée en 1994 stipule que le parlement adopte tous les emprunts extérieurs et décide des objets des prêts extérieurs.

L'article 14 de la loi sur la dette stipule les objets de l'emprunt gouvernemental qui comportent :

- Le soutien des activités d'investissement ;
- La promotion des exportations ;
- Le remboursement de la dette ;
- Les rachats ;
- Le refinancement ; et
- Le financement du déficit budgétaire.¹²

Ouganda

En Ouganda, le pouvoir d'emprunter est délégué au ministre des finances qui est tenu de demander l'approbation du parlement :

- Pour financer un déficit budgétaire ;
- Pour la gestion d'une politique monétaire ;
- Pour obtenir une devise étrangère ;
- Pour la réaffectation d'un prêt à un établissement agréé ; ou
- Pour la prise en charge d'une dépense qui peut être légalement prise en charge.¹³

2.2 Le rôle du parlement dans le processus de ratification des prêts

Afin d'empêcher la souscription d'emprunts imprudents sans une obligation de reddition des comptes adéquate par le gouvernement, les parlements devraient conserver le pouvoir de ratifier les accords de prêt.

¹² Banque mondiale, *Debt Management Performance Assessment: Moldova*, (Washington, D.C.: Banque mondiale, décembre 2018), <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/31518>.

¹³ Parlement de l'Ouganda, *The Public Finance Management Act, 2015*, (République d'Ouganda, 6 mars 2015), Section 36. https://www.ugandainvest.go.ug/wp-content/uploads/2016/02/Uganda_Public_Finance_Management_Act_2015_3.pdf.

Selon une étude de l'Union interparlementaire (UIP) et de la Banque mondiale :¹⁴

- Un peu moins de 60 % des personnes interrogées (sur un total de 99 parlements) disposent de lois exigeant que le parlement ratifie les accords de prêt avant qu'ils n'entrent en vigueur ;
- Si 64 % des personnes interrogées ne sont pas impliquées dans le processus d'approbation des prêts (à distinguer du processus de ratification), 24 % sont impliquées dans l'étape finale ;¹⁵ et
- De plus, 65 % des parlements ayant répondu au sondage ont déclaré que le processus d'approbation des prêts est conçu pour passer par le système des commissions. 20 % des parlements ne s'appuient que sur une seule commission, principalement la commission des finances, du budget ou de l'économie, tandis que 45 % font intervenir deux commissions ou plus, les commissions supplémentaires se concentrant sur des domaines spécifiques tels que l'infrastructure, l'agriculture, la santé ou les transports.

La figure 1 ci-dessous décrit les principaux résultats de l'étude mondiale sur le contrôle parlementaire des accords de prêts internationaux.

Figure 1 : Principales conclusions de « Contrôle parlementaire des accords de prêt internationaux : une étude mondiale »¹⁶

Le parlement est-il légalement tenu de ratifier les prêts ou les crédits négociés par le gouvernement ?	- Une majorité relative (64 %) des parlements ont mis en place des lois qui exigent la ratification parlementaire des accords de prêt	- Seuls quelques parlements disposent d'une autorité précise pour demander des amendements
Le parlement est-il impliqué à une étape quelconque de la procédure d'approbation du prêt ?	- La majorité des parlements ne sont pas impliqués dans le processus d'approbation des prêts	- Les parlements qui sont tenus de ratifier les prêts sont plus susceptibles d'être impliqués dans le processus d'approbation des prêts
Existe-t-il un processus mis en place qui permettrait l'implication du parlement dans le dialogue politique avant la négociation des prêts ?	- Seuls quelques parlements sont impliqués dans les dialogues politiques formels préalables à la négociation	- Les parlements qui sont impliqués dans le processus d'approbation des prêts sont plus susceptibles de l'avoir été dans le dialogue politique préalable à la négociation
Dans un cadre normal, quelle(s) commission(s) parlementaire(s) est (sont) impliquée(s) dans l'approbation des prêts à n'importe quelle étape du processus ?	- Dans la plupart des parlements, l'approbation des prêts passe au minimum par une commission	

14 The Inter-Parliamentary Union & The World Bank, Parliamentary Oversight of International Loan Agreements & Related Processes: A Global Survey, (Inter-Parliamentary Union, 2013), <http://archive.ipu.org/PDF/publications/PARLOVER2013EN.pdf>. Cette étude a été réalisée en 2011 et constitue le plus récent sondage complet disponible publiquement sur ce sujet.

15 Le sondage informe que « parmi les pays où la loi confère au parlement un pouvoir de ratification, un grand nombre de 58 % sont également impliqués dans le processus d'approbation des prêts à une certaine étape (c'est-à-dire avant, pendant ou dans les étapes finales) ».

16 Le but de l'utilisation d'astérisques est d'expliquer que le terme « processus d'approbation des prêts » fait référence aux toutes premières étapes de la négociation d'un prêt (menée par le pouvoir exécutif) jusqu'à la ratification finale par le parlement. Ce processus est différent du rôle du parlement qui se contente de ratifier un accord de prêt une fois qu'il a été approuvé par le pouvoir exécutif. La mention « dialogue politique avant les négociations de prêt » fait référence à un dialogue politique qui se déroule avant le lancement du processus d'approbation du prêt.

Le rôle du parlement dans l’approbation des prêts ou dans le processus de ratification lui permet de vérifier que le gouvernement a procédé à une évaluation économique, à une sélection, à un calcul des coûts et à un suivi rigoureux de tout projet d’investissement public et que les conditions des prêts (taux d’intérêt, calendrier de remboursement, etc.) sont appropriées. Ces quatre étapes soutiennent une approche connue sous le nom de « gestion des investissements publics » (PIM – Public Investment Management). En d’autres mots, la PIM est une « approche de gestion stratégique et efficace des dépenses publiques en matière d’infrastructures publiques ». ¹⁷ Le tableau 3 ci-dessous explique les quatre étapes de la PIM.

Lors de la ratification des accords de prêt, les parlements peuvent utiliser les critères de la PIM pour vérifier que le gouvernement a réalisé une évaluation économique, une sélection et un chiffrage rigoureux de tout projet d’investissement public qui nécessite un emprunt, et que le gouvernement a mis en place une stratégie de suivi. Cela peut se faire soit ex ante soit ex post, ex post correspondant à la surveillance une fois que le prêt a été ratifié.

Tableau 3 :
Les quatre étapes de la gestion des investissements publics et les pistes de recherche potentielles

Stade de la PIM	Description ¹⁸	Pistes de recherche potentielles ¹⁹
Évaluation²⁰	L’utilisation de méthodes d’évaluation rigoureuses pour réaliser des études de faisabilité ou de pré-faisabilité de grands projets d’investissement et la publication des résultats.	Quels sont les types de méthodes d’évaluation qui ont été utilisés pour réaliser une étude de faisabilité ou de pré-faisabilité pour les projets d’investissement proposés ? Les résultats des analyses ont-ils été publiés ? L’évaluation incluait-elle une étude des coûts sociaux ou économiques et des avantages politiques – y compris les impacts sur la santé et l’environnement ? Les impacts sur le genre ont-ils été pris en compte ? Une analyse coûts-avantages, une analyse coûts-efficacité ou une analyse multicritères a-t-elle été réalisée ? L’analyse a-t-elle été examinée par une entité autre que le commanditaire ?
Sélection	Un processus de sélection de projets qui établit des priorités entre les projets d’investissement en fonction de critères clairement définis.	Comment ce projet d’investissement a-t-il été sélectionné ? A-t-il été classé et sélectionné en fonction de critères clairement définis ? Le gouvernement a-t-il publié des critères standard pour la sélection des projets et les a-t-il respectés ? ²¹
Chiffrage	« Les documents budgétaires contiennent les prévisions du coût total du cycle de vie de grands projets d’investissement, ce qui inclut à la fois les coûts en capital et les coûts récurrents, ainsi qu’une répartition annuelle des coûts au minimum pour les trois prochaines années. » ²²	Les prévisions du coût total du cycle de vie des projets d’investissement englobent-elles les coûts en capital et les coûts récurrents ? Les documents budgétaires contiennent-ils une répartition annuelle des coûts au minimum pour les trois prochaines années ?

17 Japan International Cooperation Agency, *Public Investment Management Handbook for Capacity Development*, (Japan International Cooperation Agency, septembre 2018), <https://www.pefa.org/resources/public-investment-management-handbook-capacity-development>.

18 Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA) Program, *Framework for Assessing Public Financial Management*, 2016. https://www.pefa.org/sites/pefa/files/news/files/PEFA-Framework_English.pdf, p. 36.

19 Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA) Program, *Framework for Assessing Public Financial Management*, février 2016.

20 La PIM est un processus de gestion des finances publiques dont le pouvoir exécutif est responsable.

21 Les critères standard font référence à « un ensemble de procédures formelles adoptées par le gouvernement et mises en œuvre pour chaque projet ou groupe de projets connexes qui présentent des caractéristiques communes au sein des entités gouvernementales centrales et entre elles ».

22 Le coût du cycle de vie inclut toutes les phases du cycle de vie d’un projet telles que la conception, la construction, la gestion,

Étape de la PIM <i>(suite)</i>	Description	Pistes de recherche potentielles
Suivi	Des dispositifs prudents de suivi et de compte rendu des projets sont en place, tant pour l'avancement physique que financier.	Des dispositifs de suivi sont-ils présents dans l'accord de prêt ? Le coût total et l'avancement physique du projet d'investissement feront-ils l'objet d'un suivi pendant la mise en œuvre par l'unité gouvernementale responsable de la mise en œuvre ? Des informations sur la mise en œuvre des projets d'investissement seront-elles publiées chaque année dans les documents budgétaires ou dans d'autres rapports ?

*Approbat*ion ex ante

Il n'existe pas de processus universellement reconnu qui régitte la manière dont le parlement doit procéder lors de la ratification des accords de prêt.

Lors de la détermination d'un processus de ratification des accords de prêt, le parlement doit trouver un juste équilibre entre la **ratification en temps voulu** des accords de prêt et la garantie de la **transparence et l'obligation de reddition des comptes**. Le parlement est également tenu de prendre en considération la manière d'accorder aux gestionnaires de la dette qui négocient les prêts au nom du gouvernement un certain degré de flexibilité et d'autonomie par rapport aux interférences politiques indues, de telle sorte que les gestionnaires de la dette puissent négocier les meilleures conditions d'un prêt. (Du point de vue de la dette publique, cela signifie que les gestionnaires de la dette viseront le coût de financement le plus bas possible dans un certain accord tout en établissant les conditions de remboursement les plus favorables possibles du point de vue du gouvernement.)

Une importante palette d'options est à la disposition des parlements en ce qui concerne la ratification des accords de prêt, avec des degrés d'implication plus ou moins importants dans le processus. La figure 2 ci-dessous présente quelques exemples qui illustrent les différents niveaux d'engagement parlementaire.²³

Figure 2 : Gamme d'options pour la ratification parlementaire

Haut degré d'implication parlementaire ex ante
Chaque transaction d'emprunt doit être approuvée par le parlement (c'est-à-dire la Mauritanie)
Approbations spécifiques pour certaines transactions uniquement (c'est-à-dire au-dessus d'un seuil spécifié [Belize, Éthiopie, Tonga] ou pour des emprunts extérieurs seulement [Bosnie-Herzégovine])
Approbation générale d'emprunter selon certaines conditions standard (Ghana)
Approbation législative des emprunts du gouvernement accordée sur une base annuelle (Grenade, Japon)
Délégation parlementaire de toutes les approbations de prêts au pouvoir exécutif
Faible degré d'implication parlementaire ex ante

D'un côté, le parlement peut être impliqué dans la ratification de toutes les transactions. Par exemple, tous les prêts demandés en Mauritanie sont soumis à l'examen d'une commission et à la ratification de l'assemblée plénière.²⁴ Plus loin se trouve la Bosnie-Herzégovine où les accords de prêt sont soumis à l'approbation

l'exploitation et la maintenance ; Kopo Mapila, Florian Mölders et Morten Lykke Lauridsen, *Toward a Framework for Assessing Private vs Public Investment in Infrastructure*, (International Finance Corporation, janvier 2017), <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/30355>.

23 Elsie Addo Awadzi, *Designing Legal Frameworks for Public Debt Management*, (International Monetary Fund (IMF), 2 juillet 2015), <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/Designing-Legal-Frameworks-for-Public-Debt-Management-43045>.

24 The Inter-Parliamentary Union & The World Bank, *Parliamentary Oversight of International Loan Agreements & Related Processes*:

du parlement si un prêteur extérieur²⁵ est proposé. À l'extrémité inférieure de l'étendue de l'implication parlementaire, le parlement peut déléguer la responsabilité de la négociation des accords de prêt au pouvoir exécutif – souvent, ce pouvoir est spécifiquement accordé au ministre des finances.

Lorsque le parlement ne joue pas un rôle direct dans la ratification des accords de prêt, il est important que les dispositions législatives et de gouvernance concernant le traitement des accords de prêt par le pouvoir exécutif méritent la confiance du pouvoir législatif. Le Secrétariat du Commonwealth offre les conseils suivants sur la gestion de la dette publique :

« Le parlement sera rassuré par une législation saine et un cadre de gouvernance solide qui prévoient des dispositions claires en matière de fixation d'objectifs, de pouvoir d'emprunt, de rédaction de rapports, d'obligation de reddition des comptes et d'audit. Ces opportunités et ces exigences doivent être suffisantes pour répondre à la demande du parlement en ce qui concerne la consultation ou l'obligation de reddition des comptes afin de pallier la délégation de responsabilités au pouvoir exécutif par le parlement. »²⁶

De même, dans les cas où un parlement donne effectivement au gouvernement une « carte blanche » ex ante pour emprunter, une « articulation claire des objectifs à moyen et long terme du GDP dans le cadre juridique primaire »²⁷ peut permettre d'apaiser les inquiétudes en garantissant que les décisions du gouvernement sont correctement orientées.

Certains pays incluent également des objectifs déterminés au niveau national pour refléter les priorités nationales dans leur loi sur la gestion de la dette publique. Par exemple, les objectifs énoncés dans la loi sur la gestion de la dette publique en Jamaïque sont les suivants :

- Le développement et le maintien d'un marché efficace pour les titres publics ;²⁸
- La garantie que la gestion de la dette est compatible avec la viabilité budgétaire ;
- La promotion du développement du marché intérieur de la dette ; et
- La garantie que la stratégie de gestion de la dette publique à moyen terme est compatible avec les cibles des objectifs macroéconomiques du gouvernement.²⁹

Une formulation claire des objectifs à moyen et long terme de la [gestion de la dette publique] GDP dans le cadre juridique primaire contribue à faciliter une gestion efficace de la dette et à promouvoir la responsabilité. De tels objectifs guident la conduite des gestionnaires de la dette et aident les parties prenantes à mesurer l'efficacité de la stratégie de gestion de la dette. Les objectifs types comportent : veiller à ce que les besoins de financement de l'État et ses obligations de paiement soient satisfaits au coût le plus bas possible sur le moyen et le long termes, d'une manière cohérente avec un niveau de risque prudent.³⁰

A Global Survey, (Inter-Parliamentary Union, 2013), <http://archive.ipu.org/PDF/publications/PARLOVER2013EN.pdf>.

25 Les prêteurs extérieurs font référence aux prêteurs étrangers, tandis que les prêteurs intérieurs sont des prêteurs nationaux.

26 Arindam Roy et Mike Williams, Government Debt Management: A Guidance Note on the Legal Framework, (Commonwealth Secretariat, octobre 2010), <http://www.mj-w.net/pdfs/Legal%20Guidance%20Note%20Oct10.pdf>.

27 Elsie Addo Awadzi, Designing Legal Frameworks for Public Debt Management, (International Monetary Fund (IMF), 2 juillet 2015), <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/Designing-Legal-Frameworks-for-Public-Debt-Management-43045>.

28 Les titres se composent de bons, d'obligations, de certificats de dépôt, de papiers commerciaux, de débentures et d'instruments similaires normalement négociés sur les marchés financiers. OECD Glossary of Statistical Terms, « Securities Other Than Shares », (OCDE, dernière modification le 22 novembre 2001), <https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=2416>.

29 Parlement de Jamaïque, Public Debt Management Act, (Jamaïque, 2012), https://japarliament.gov.jm/attachments/341_The%20Public%20Debt%20Management%20Act,%202012.pdf.

30 Elsie Addo Awadzi, Designing Legal Frameworks for Public Debt Management, (International Monetary Fund (IMF), 2 juillet 2015), <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/Designing-Legal-Frameworks-for-Public-Debt-Management-43045>.

Contrôle ex post de la ratification des prêts ³¹

Que le parlement joue un rôle important dans la ratification des accords de prêt ou qu'il délègue cette autorité au pouvoir exécutif, chaque parlement peut toujours jouer un rôle de contrôle ex post.

De nombreux rapports annuels sur la dette mentionnent une liste de nouveaux engagements de prêts qui peuvent être analysés minutieusement par une ou plusieurs commissions parlementaires. Par exemple, le rapport 2019 sur la dette du Ghana contient une annexe qui liste des prêts signés en 2019.³² Le rapport présente également :

- Le nombre total de prêts contractés en 2019 ;
- Le montant total emprunté en 2019 par rapport à l'année précédente ; et
- Le rapport précise aussi si les prêts de 2019 ont été souscrits à des conditions de faveur ou non.³³

L'encadré 1 ci-dessous passe en revue la manière dont les commissions parlementaires peuvent analyser minutieusement les nouveaux accords de prêt signés par le gouvernement et la mise en œuvre de ces projets d'investissement.

Sans oublier la ratification des accords de prêt, les parlements peuvent jouer un rôle dans le suivi de la mise en œuvre des projets d'investissement financés par des accords de prêt. Voici quelques exemples de rôles possibles au sein d'un comité :

- Le CCP, dans le cadre de son processus de planification stratégique, peut organiser une réunion avec le ministère des finances et les ISC pour établir une liste de projets à haut coût et à haut risque et surveiller leur mise en œuvre sur une base régulière grâce à des rapports émis par les des deux parties ;
- Il en va de même pour les commissions des investissements publics, qui peuvent surveiller les projets d'investissement des entreprises publiques ; et
- En fonction du nombre de projets d'investissement public, les commissions sectorielles pourraient également surveiller des projets qui relèvent de leur responsabilité.

Les commissions parlementaires mentionnées dans l'encadré 1 peuvent poser les questions suivantes pour analyser les accords de prêt ex post :

- Tous les emprunts effectués par le gouvernement ont-ils été conformes aux sources appropriées qui sont spécifiées dans le cadre juridique ?³⁴
- Les accords de prêt sont-ils conformes aux objectifs déclarés de l'emprunt ? (Rappelons que les emprunts publics peuvent être limités à des objectifs d'emprunt spécifiques ou être laissés ouverts à tout motif que le gouvernement juge appropriée) ;
- Quels sont les processus mis en place pour garantir que les prêts sont obtenus aux conditions les plus prudentes et les plus rentables ?
- Quels efforts ont été déployés pour obtenir des prêts concessionnels ? Par exemple, dans le rapport annuel 2019 sur la dette du Ghana, le rapport entre les prêts concessionnels et les prêts non concessionnels était de 69:31, comme l'illustre la figure 3 ci-dessous. Ceci constituait une amélioration par rapport à 2018 qui enregistrait un ratio de 87:13. Comment le gouvernement a-t-il réussi à obtenir un ratio plus élevé

31 Vous trouverez plus d'informations sur le contrôle parlementaire dans le [dossier 3](#).

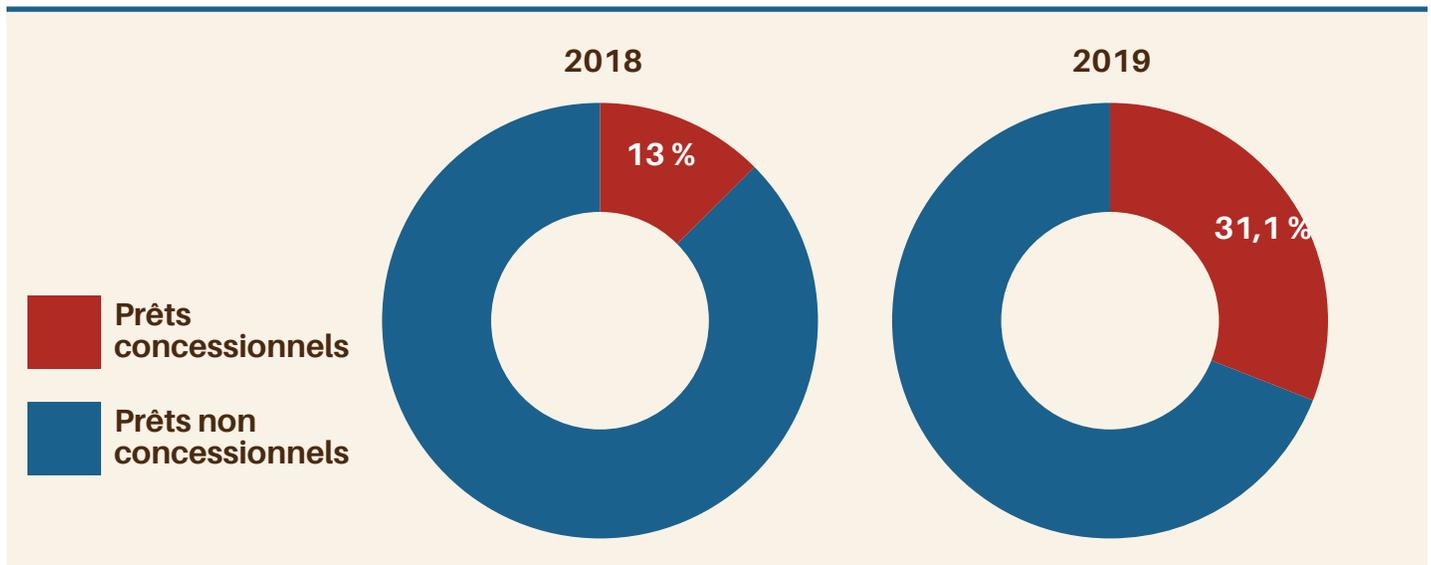
32 Parlement de Ghana, The Annual Public Debt Report for the 2019 Financial Year, (République du Ghana, 30 mars 2020), <https://mofep.gov.gh/sites/default/files/reports/economic/2019-Annual-Public-Debt-Report.pdf>, Appendix 4.

33 Ibid.

34 Les sources d'emprunt peuvent être des particuliers résidents et non résidents, des institutions et des gouvernements.

de prêts concessionnels en 2019 ? Quelles sont les économies de coûts associées à l'obtention de prêts concessionnels par rapport aux prêts non concessionnels ? Le gouvernement dispose-t-il d'une stratégie pour continuer à augmenter le ratio à l'avenir ? Cela se reflète-t-il dans la SDMT du gouvernement ?

Figure 3 : Rapport annuel sur la dette du Ghana : Prêts concessionnels vs. prêts non concessionnels signés en 2018 et 2019



2.3 Approbation parlementaire des engagements conditionnels ou information sur les engagements conditionnels fournie au parlement

La notion d'engagements conditionnels fait référence à des « obligations dont l'échéance et l'ampleur dépendent de la survenance d'un événement futur incertain indépendant du contrôle du gouvernement ».³⁵ Les engagements conditionnels comprennent les lignes de crédit, les lettres de crédit et les engagements de prêt.³⁶ À cet égard, ils sont « hors bilan » puisqu'ils ne sont pas reconnus comme faisant partie de la dette jusqu'à ce qu'ils soient appelés. Les engagements conditionnels ne sont payés que lorsqu'un événement inattendu se produit.

L'approbation des engagements conditionnels par le parlement, la publication par le gouvernement des engagements conditionnels importants, ou les deux à la fois, permettent de s'assurer que le parlement et le public sont informés des engagements conditionnels pris en charge par le gouvernement.

Selon les bonnes pratiques internationales, les emprunts annuels, les engagements conditionnels et les garanties doivent être soit approuvés directement par le parlement, soit approuvés par le gouvernement et rapportés au parlement en temps opportun et de manière détaillée. Selon les bonnes pratiques, un rapport annuel « quantifie et consolide les informations sur tous les engagements conditionnels importants et les autres risques fiscaux du gouvernement central ».³⁷

Plus des deux tiers (69 %) des pays qui ont participé à une évaluation des dépenses publiques et de la responsabilité financière (PEFA) depuis 2016 (42 sur 61) effectuent l'approbation annuelle des emprunts approuvés soit par le parlement, soit par le gouvernement, mais seuls 18 % (11 sur 61) établissent un rapport annuel qui évoque l'ensemble ou la plupart des engagements conditionnels importants.³⁸

35 Aliona Cebotari, « Contingent Liabilities: Issues and Practice », *International Monetary Fund* 2008, no. 245 (2008). <https://www.elibrary.imf.org/view/journals/001/2008/245/article-A001-en.xml>.

36 International Monetary Fund Statistics Dept., « External Debt Statistics: Guide For Compilers and Users », IMF eLibrary. 2014. En ligne à l'adresse : <https://www.elibrary.imf.org/view/books/069/20662-9781484366622-en/20662-9781484366622-en-book.xml?redirect=true&result=3&rskey=OqsU0G>

37 PEFA, « Dimension 10.3. Contingent Liabilities and Other Fiscal Risks », dans *PEFA Assessment Handbook Volume 1* (Washington, D.C.: PEFA, n.d.), <https://www.pefa.org/node/4786>; PEFA, « Dimension 13.2. Approval of Debt and Guarantees », dans *PEFA Assessment Handbook Volume 1* (Washington, D.C.: PEFA, n.d.), <https://www.pefa.org/node/4803>.

38 61 pays qui ont réalisé une étude PEFA au niveau national, en 2016 ou ultérieurement.

Il existe également des différences importantes entre les engagements conditionnels explicites et implicites, comme le décrit l'encadré 2 ci-dessous.

Encadré 2 : Engagements conditionnels explicites et implicites³⁹

Certains engagements conditionnels sont explicitement reconnus par une loi ou un contrat, comme par exemple :

- Garanties d'État pour les emprunts non souverains et autres obligations des gouvernements infranationaux, des banques d'infrastructures publiques, des partenariats public-privé et des personnes morales des secteurs public et privé ;
- Des garanties publiques générales applicables à divers types de prêts (prêts hypothécaires, prêts étudiants, prêts agricoles, prêts aux petites entreprises) ; et
- Des régimes d'assurance publics (assurance-dépôts, assurance-récolte et assurance inondation).

Certains engagements conditionnels ne seront pas reconnus dans un contrat ou une loi, mais le gouvernement peut avoir une obligation implicite ou morale, ce qui reflète les pressions du public et des groupes d'intérêt. Les engagements conditionnels implicites peuvent inclure :

- La défaillance d'un niveau de gouvernement infranational (c'est-à-dire municipal) ou d'une entité publique/privée sur des obligations de dette qui n'étaient pas garanties par l'État ;
- Une faillite du système bancaire (soutien au-delà de l'assurance gouvernementale, le cas échéant) ; et
- Nettoyage du passif d'entités en cours de privatisation.

Selon une analyse de l'évaluation des résultats de la gestion de la dette (DeMPA) réalisée par la Banque mondiale, « peu de pays (25 %) réalisent des audits financiers externes sur une base annuelle, ou ont réalisé des audits de conformité au cours des deux dernières années ; pratiquement aucun pays n'a fait l'objet d'un audit sur les résultats de la gestion de la dette. Lorsque des audits sont réalisés, 56 % des pays en traitent les résultats. »⁴⁰

Exemples de pays

- Au Malawi, la constitution (article 176) exige qu'une loi promulguée par le parlement autorise le ministre responsable des finances à emprunter et à émettre des garanties au nom du gouvernement ; de surcroît, la section 54 de la loi sur la gestion des finances publiques (PFMA) accorde au gouvernement le pouvoir d'emprunter de l'argent. Le ministre des finances est reconnu comme étant le seul organe doté du pouvoir de contracter des emprunts au nom du gouvernement et d'émettre des garanties sous réserve de l'approbation du parlement ;⁴¹ et
- Au Salvador, l'assemblée législative approuve chaque opération de prêt contracté par le gouvernement ou de prêt garanti par le gouvernement.⁴²

39 Geoff Dubrow, *The Role of Parliament in Public Debt Management*, (London: Westminster Foundation for Democracy, juin 2020), <https://agora-parl.org/sites/default/files/agora-documents/The%20Role%20of%20Parliament%20in%20Public%20Debt%20Management%20-%20Weathering%20the%20COVID-19%20Crisis%20and%20Beyond.pdf>.

40 Doerte Doemeland, Diego Rivetti, Emre Balibek, et al., *G-20 Note: Improving Public Debt Recording, Monitoring, and Reporting Capacity in Low and Lower Middle-Income Countries: Proposed Reforms*, (World Bank Group & Fonds monétaire international, 13 juin 2018), <https://documents1.worldbank.org/curated/en/645621532695126092/pdf/128723-repo-For-VP-IMPROVING-PUBLIC-DEBT-RECORDING-clean.pdf>.

41 Gouvernement du Malawi, Banque mondiale & Partenaires de développement, *PEFA Assessment 2018: Malawi*, (PEFA, 23 novembre 2018), <https://www.pefa.org/sites/pefa/files/assessments/reports/MW-Nov18-PFMPR-Public-with-PEFA-Check.pdf>.

42 Banque mondiale. « PEFA Assessment 2019: El Salvador » https://www.pefa.org/sites/pefa/files/2019-10/SV-Jul19-PFMPR-Public%20with%20PEFA%20Note_0.pdf.

En ce qui concerne les rapports sur les engagements conditionnels adressés directement au parlement :

- Au Botswana, les engagements conditionnels explicites du gouvernement central (GC) sont publiés dans l'état annuel des comptes. Les engagements conditionnels explicites du gouvernement couvrent les garanties de prêts aux organismes paragouvernementaux, les hypothèques et les frais de déplacement pour les fonctionnaires ;⁴³
- Au Bhoutan, le Département des comptes publics au sein du ministère des finances consolide et rapporte en détail les engagements conditionnels dans les états financiers annuels du gouvernement qui doivent être remis au parlement ;⁴⁴ et
- Aux îles Fidji, la constitution empêche le gouvernement de fournir une garantie à un particulier ou à un organisme sans l'autorisation du parlement et établit également un mécanisme de soumission de rapports au parlement. Le ministère de l'économie a mis en place une politique de garantie interne pour gérer les risques budgétaires découlant des garanties.⁴⁵ Dans le cas des engagements conditionnels aux îles Fidji, les états financiers annuels du gouvernement et le document budgétaire supplémentaire identifient tous les engagements conditionnels significatifs, y compris les garanties explicites des emprunts contractés par toutes les entités gouvernementales, dont les sociétés publiques financières et non financières.⁴⁶

2.4 Rapport sur la dette

Les bonnes pratiques exigent que le gouvernement soumette au parlement un rapport annuel relatif aux objectifs de gestion de la dette. Cette exigence devrait être incluse dans la loi sur la gestion de la dette. Ce document revêt souvent la forme d'un **rapport annuel et distinct sur la dette**. Par ailleurs, le gouvernement peut rendre compte de ses objectifs de gestion de la dette dans son rapport financier annuel. Un tel rapport devrait inclure :

- Une évaluation des opérations de gestion de la dette – y compris les emprunts, les opérations de gestion du passif telles que les échanges de dette, les garanties de prêt accordées et les réaffectations de prêt effectuées ; et
- « Des informations suffisantes pour permettre au parlement ou au congrès d'évaluer dans quelle mesure les opérations de gestion de la dette – y compris les nouveaux emprunts et les transactions liées à la dette – ont permis d'atteindre les objectifs (de gestion de la dette). »⁴⁷ Le comité des comptes publics (CCP) ou toute autre commission compétente en matière de budget doit également examiner le rapport annuel sur la dette établi par le gouvernement.

Exemples de pays

- En Éthiopie, un rapport trimestriel (et annuel) sur la dette publique est établi et soumis à l'organe législatif ;
- Au Pakistan, un examen annuel de la dette et un bulletin de la dette publique sont présentés au parlement ; et
- En Jamaïque, les résultats effectifs sont comparés aux objectifs de gestion de la dette et au plan d'emprunt dans un rapport annuel. La stratégie et le rapport annuel sont publiés sur le site web du gouvernement et sont soumis au parlement.

2.5 La stratégie de la dette à moyen terme

La révision régulière de la stratégie rehausse le profil des activités et des objectifs de gestion de la dette, empêche les changements ponctuels et fréquents et assure la transparence. Il incombe au parlement de s'assurer que le

43 République du Botswana, *Public Expenditure and Financial Accountability Report*, (PEFA, 11 mars 2020), https://www.pefa.org/sites/pefa/files/2020-07/BW-Mar20-PFMPR-Public%20with%20PEFA%20Check_0.pdf.

44 Gouvernement royal du Bhoutan & World Bank Group, *Public Financial Management Performance Report*, (PEFA, septembre 2016), <https://www.pefa.org/sites/pefa/files/assessments/reports/BU-Sep16-PFMPR-Public-with-PEFA-Check.pdf>.

45 Celeste Kubasta, Richard Neves, John Short, et al., *Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA) Assessment*, (IMF, février 2020), <https://www.pefa.org/sites/pefa/files/2020-04/FJ-Feb20-PFMPR-Public%20with%20PEFA%20Check.pdf>.

46 Ibid.

47 Marcello De Moura Estevao Filho, Doerte Doemeland, Andre Proite, et al., *Debt Management Performance Assessment (DeMPA) Methodology: 2021 Edition (English)*, (Washington, D.C.: World Bank Group, n.d.), <http://documents.worldbank.org/curated/en/526391628746190611/Debt-Management-Performance-Assessment-Methodology-2021-Edition>.

gouvernement a l'obligation légale de fournir une SDMT. Au Kenya par exemple, l'article 33 de la loi de 2012 sur la gestion des finances publiques exige que le secrétaire du cabinet soumette chaque année au parlement la stratégie de gestion de la dette. Le secrétaire du cabinet est également tenu de s'assurer que la SDMT est alignée sur les grandes priorités stratégiques et les objectifs politiques énoncés dans la déclaration de politique budgétaire.⁴⁸

Selon les normes relatives à la gestion des finances publiques (GFP), la SDMT doit faire l'objet d'un rapport public, englobant « la dette publique existante et projetée, avec une période d'au moins trois ans » et incluant « des plages cibles pour des indicateurs tels que les taux d'intérêt, le refinancement et les risques de change ».⁴⁹

Près de la moitié (44 %) des pays qui ont participé à une évaluation Dépenses publiques et responsabilité financière (PEFA) depuis 2016 (27 sur 61) publient leur SDMT chaque année et publiquement.⁵⁰

Exemples de pays

- Le plan de développement quinquennal du Salvador établit les directives relatives aux emprunts, tandis que le cadre budgétaire à moyen et long terme présente la situation et les prévisions sur 10 ans des indicateurs de la dette. « Les documents sont publics et, depuis 2016, le MFMLP est soumis à l'assemblée législative en même temps que le projet de loi relatif au budget général de l'État pour l'année fiscale correspondant. »⁵¹
- En Éthiopie, la SDMT est publiée sur le site web du ministère des finances et consiste en une présentation rigoureuse des chiffres relatifs à la dette, y compris l'ajout de la stratégie et des critères d'emprunt des entreprises publiques. « Les emprunts du gouvernement sont conformes à sa stratégie et approuvés par le parlement. »⁵²
- Au Bangladesh, la stratégie de la dette à moyen terme a été introduite pour la première fois en 2014. Il est prévu qu'elle soit mise à jour chaque année et qu'elle comprenne plusieurs éléments importants :
 - « La dette intérieure et extérieure sur une période de trois ans » ;
 - « Des niveaux cibles pour les taux d'intérêt, le refinancement et le risque de change sur la base d'une analyse approfondie de la viabilité » ; et
 - « Une analyse coût-risque des stratégies alternatives de gestion de la dette. »

Au Bangladesh, « la stratégie de gestion de la dette à moyen terme est disponible sur le site web du MdF » et la déclaration de politique macroéconomique à moyen terme, qui est soumise au parlement avec les documents budgétaires, présente un rapport sur l'état de la dette ».⁵³

2.6 Rôle des institutions supérieures de contrôle

Tandis que le parlement délègue le pouvoir d'emprunter au pouvoir exécutif, le gouvernement doit rendre compte au parlement de l'usage qu'il fait de l'autorité déléguée. La gestion de la dette publique est très technique et « de nombreuses transactions potentiellement importantes et liées à la dette ne sont pas publiques ».⁵⁴ Par conséquent, « les membres de l'organe législatif et le public doivent se fier aux audits indépendants réalisés par les ISC pour déterminer si les rapports sur la dette publique établis par le pouvoir exécutif montrent la véritable situation de la dette publique et ses détails les plus pertinents ».⁵⁵

48 Parlement du Kenya, *Act No. 18: Public Finance Management*, (Loi du Kenya, 2012), <http://kenyalaw.org:8181/exist/kenyalex/actview.xql?actid=No.%2018%20of%202012>.

49 Banque mondiale. « Framework for Assessing Public Financial Management », Second Edition, 2019. https://www.pefa.org/sites/pefa/files/resources/downloads/PEFA%202016_latest%20version_with%20links%20%282%29.pdf.

50 Concerne 61 pays qui ont réalisé une étude PEFA au niveau national, en 2016 ou ultérieurement.

51 Banque mondiale. « PEFA Assessment 2019: El Salvador » https://www.pefa.org/sites/pefa/files/2019-10/SV-Jul19-PFMPR-Public%20with%20PEFA%20Note_0.pdf.

52 Banque mondiale, *Performance Assessment 2019: Federal Democratic Republic of Ethiopia (Federal Government)*, (PEFA, 13 novembre 2019), <https://www.pefa.org/sites/pefa/files/2020-05/ET-Nov19-PFMPR-Public%20with%20PEFA%20Check.pdf>.

53 Gouvernement de la République populaire du Bangladesh, *PEFA Public Financial Management Performance Report*, (Banque mondiale, juin 2016), https://www.pefa.org/sites/pefa/files/assessments/reports/BD-Jun16-PFMPR-Public-with-PEFA-Check_0.pdf.

54 Initiative de développement international. *Audit sur la gestion de la dette publique. Un manuel pour les institutions supérieures de contrôle*, version 1. Août 2020.

55 Ibid.

Encadré 3 : Rôle des ISC dans la gestion de la dette publique

« L'ISC joue un rôle central en exerçant un contrôle externe indépendant de la gestion de la dette publique et en rendant publiquement compte des résultats des audits (et en les communiquant au parlement dans le système de Westminster). L'ISC audite les états financiers consolidés du gouvernement, vérifie que le gouvernement se conforme aux règles et aux règlements et effectue des audits des résultats ou de l'optimisation des ressources. »⁵⁶

La capacité des ISC à auditer la dette et la gestion de la dette publique dépendra fortement du mandat légal des ISC. Pour illustrer :

« Certaines ISC peuvent avoir l'autorité légale de réaliser des audits de conformité des ressources budgétaires mais n'ont pas l'autorité légale d'effectuer des audits financiers et de performance de la dette publique. Un mandat légal clair et explicite aide les ISC à avoir accès aux fonctionnaires et aux dossiers de la dette. »⁵⁷

Certains pays disposent d'un texte de loi autonome qui décrit le mandat des ISC, tel qu'une Loi sur le vérificateur général. D'autres font référence aux ISC dans leur Loi sur la gestion des finances publiques.

Le tableau 4 ci-dessous illustre les trois principaux types d'audits ainsi que leur pertinence pour la gestion de la dette publique.

Tableau 4 : Types d'audits relatifs à la gestion de la dette

Type d'audit	Pertinence pour la gestion de la dette publique ⁵⁸
Audit financier	Cherche à évaluer le risque d'anomalies significatives dans les informations relatives à la dette publique communiquées dans les rapports financiers, que ce soit en raison d'une erreur ou d'une fraude, afin d'émettre un avis sur l'honnêteté des affirmations relatives à la dette publique.
Audit de la conformité	Identifie les dispositions directes et matériellement significatives des lois et règlements, puis effectue des tests pour déterminer si la fonction de gestion de la dette a été conforme à ces lois et règlements.
Audit des résultats	Réalise un audit sur l'efficacité et l'efficience des opérations de gestion de la dette. La notion d'efficacité implique la vérification de la réalisation des objectifs fixés et de l'impact réel des activités par rapport à l'impact escompté. Ce terme englobe également un examen des contrôles internes et de la gestion des risques opérationnels. L'aspect d'efficience porte sur l'utilisation efficiente des ressources, y compris l'examen des systèmes d'information ainsi que des mesures de performance et des dispositifs de suivi.

56 Geoff Dubrow, *The Role of Parliament in Public Debt Management*, (London: Westminster Foundation for Democracy, juin 2020), <https://agora-parl.org/sites/default/files/agora-documents/The%20Role%20of%20Parliament%20in%20Public%20Debt%20Management%20-%20Weathering%20the%20COVID-19%20Crisis%20and%20Beyond.pdf>.

57 Ibid.

58 Marcello De Moura Estevao Filho, Doerte Doemeland, Andre Proite, et al., *Debt Management Performance Assessment (DeMPA) Methodology: 2021 Edition (English)*, (Washington, D.C.: World Bank Group, n.d.), <http://documents.worldbank.org/curated/en/526391628746190611/Debt-Management-Performance-Assessment-Methodology-2021-Edition>.

3. Points d'entrée pour l'action parlementaire

Ce document est axé sur la valeur ajoutée apportée par le fait de disposer d'un cadre juridique clair dans lequel la dette publique est approuvée, contrôlée et auditée, avec un rôle spécifique pour le parlement dans chacun de ces trois aspects. Cependant, il est important de prendre spécifiquement en compte la manière dont un parlement peut être engagé dans l'adoption d'un tel texte législatif. Dans ce but, il existe un certain nombre d'options :

- Lorsque le ministère des finances ou un autre ministère **produit et présente un projet de loi à débattre au parlement qui porte sur la gestion de la dette**, le parlement peut jouer un rôle efficace en fournissant un examen minutieux et une analyse du projet de loi avant son approbation. L'examen minutieux sera très probablement assuré par le système des commissions. En supposant que les projets de loi sont soumis à l'examen d'une commission à un certain moment du processus d'examen parlementaire, la commission doit disposer de suffisamment de temps et de ressources pour être en mesure de réaliser un examen complet, fondé sur les faits et participatif du projet de loi. Il s'agit notamment de contacter les parties prenantes et les experts techniques pour connaître leur point de vue et de donner l'occasion à la société civile et au public d'apporter également leur contribution. Les critères mentionnés dans le tableau 2 peuvent être utilisés pour évaluer si le projet de loi couvre certaines des bonnes pratiques internationales qui y sont décrites ;
- Une alternative rarement utilisée serait l'**introduction d'un texte législatif sur la gestion de la dette par une source autre que le pouvoir exécutif**. Dans de nombreux parlements, ceci peut constituer une introduction réalisée par un député mais, dans certaines juridictions, une commission, voire certaines institutions de contrôle indépendantes, ont le droit de proposer des lois à débattre au parlement. Certaines juridictions autorisent les initiatives citoyennes à être débattues en tant que projets de loi également. Une fois le texte introduit en tant que projet de loi, le parlement peut traiter le projet de loi comme n'importe quel autre projet de loi et doit l'examiner par le biais du système des commissions de la manière indiquée ci-dessus ;
- Un point d'entrée légèrement différent consiste à **introduire des amendements** au projet de loi sur les crédits annuels ou à un autre texte de loi financier qui introduit la gestion de la dette par le biais d'autres lois qui font l'objet de débats au sein du parlement. Cela nécessiterait la rédaction d'un contenu spécifique qui serait soumis au débat à l'étape appropriée de l'examen du projet de loi par le parlement ;
- Si aucun projet de loi n'a été introduit, le **parlement peut initier une discussion politique** sur le sujet et faire des recommandations sur le contenu d'un projet de loi sur la gestion de la dette. Dans un tel cas, le parlement pourrait utiliser différents outils de contrôle – interpellation, série de questions – pour aborder la question. Toutefois, si le parlement doit produire des recommandations concrètes pour un projet de loi, ce travail devra être mené par une commission – peut-être le ministre du budget, le ministre des finances ou le comité des comptes publics. Une fois de plus, le travail devrait inclure un processus complet, fondé sur les faits et participatif. Cette phase aboutira à une analyse et un rapport complets qui renferment des recommandations spécifiques pour le contenu d'un projet de loi, conformément aux points clés soulevés dans ce document.
- Un cinquième point d'entrée consiste pour les parlementaires à **faire un plaidoyer en vue d'une législation sur la gestion de la dette**. Ceci serait précieux lorsque le sujet d'une loi sur la gestion de la dette n'est même pas envisagé par le gouvernement. Grâce aux divers outils du parlement (interpellation, série de questions, débat sur les crédits, etc.), des députés individuels, des groupes de partis ou des caucus interpartis peuvent mettre en place une stratégie de plaidoyer qui fait pression sur le pouvoir exécutif afin qu'il élabore un tel texte législatif. Ce type de travail effectué par le parlement est plus efficace lorsque la société civile participe et peut amplifier les efforts du parlement en dehors du cadre institutionnel.