



Analyse du Moniteur de la dette en Afrique

L'état de la transparence et de la responsabilité en matière de dette publique en Afrique : connaissances acquises à partir du MDA

TABLE DES MATIÈRES

Liste des figures.....	2
Remerciements	2
Acronymes et abréviations	3
1. Introduction.....	4
2. Comprendre la transparence et la responsabilité en matière de dette et son importance.....	5
3. Les six dimensions de la transparence et de la responsabilité.....	7
3.1 Le cadre juridique	7
3.2 Dispositions institutionnelles	9
3.3 Systèmes informatisés d'enregistrement et de gestion de la dette.....	12
3.4 Qualité des données sur la dette.....	15
3.5 Reporting et diffusion des données.....	16
3.6 Surveillance	20
4. Le rôle des IFI dans la promotion de la transparence et de la responsabilité en matière de dette	22
4.1 Les Principes opérationnels du financement soutenable du G20	22
4.2 Initiative de l'OCDE pour la transparence de la dette	22
5. Conclusion	24
Références.....	27

Liste des figures

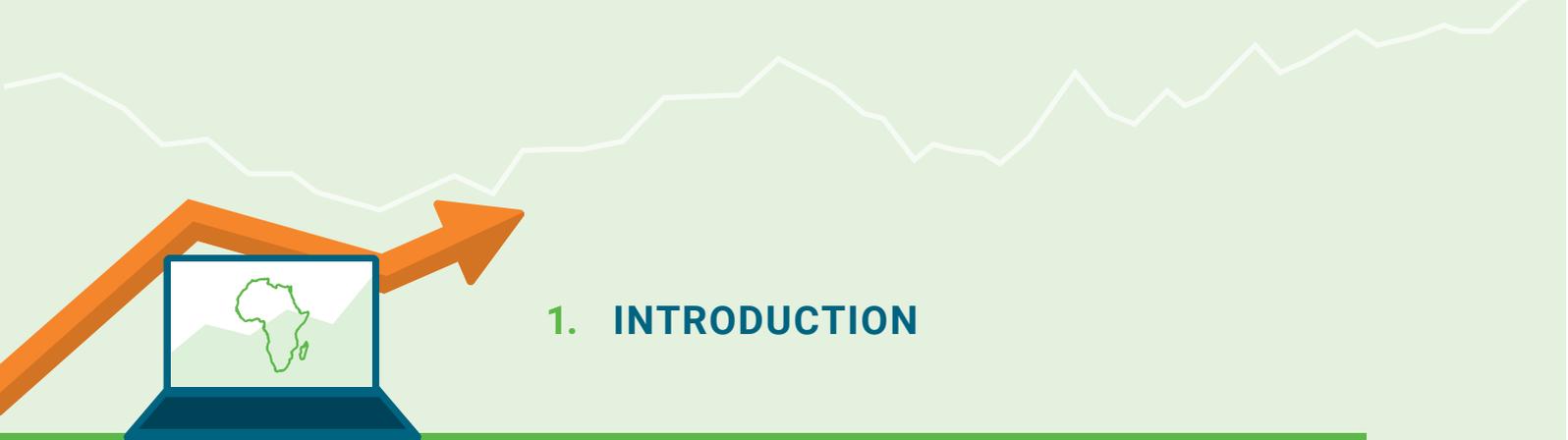
Figure 1 : Les six principales dimensions de la transparence et de la responsabilité en matière de dette.....	7
Figure 2 : Législation régissant l'emprunt dans les pays participant au MDA	8
Figure 3 : Date de création de l'UGD sous sa forme actuelle	10
Figure 4 : Taille des entités de gestion de la dette	11
Figure 5 : Les DRMS utilisés dans les pays participant au MDA.....	12
Figure 6 : Type de DRMS utilisé dans les pays du MDA et date de son introduction	13
Figure 7 : Performance des DRMS.....	14
Figure 8 : Boîte à outils pour la qualité des données.....	15
Figure 9 : Reporting de la dette par les pays du MDA (nombre de pays).....	17
Figure 10 : Souscription des pays du MDA à des initiatives de diffusion des données sur la dette.....	19
Figure 11 : Audit des activités de gestion de la dette	21

Remerciements

Ce rapport fait partie d'une série de publications s'appuyant sur les informations recueillies par le Moniteur de la Dette en Afrique de CABRI. Ce rapport a été rédigé par Jose Maurel et révisé par Danielle Serebro et Jim Matsemela du Secrétariat de CABRI.

ACRONYMES ET ABRÉVIATIONS

BAG	Bureau de l’Auditeur général
BGD	Bureau (Direction) de gestion de la dette
BM	Banque mondiale
CEQD	Cadre d’évaluation de la qualité des données
CNUCED	Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement
CS-DRMS	Système d’enregistrement et de gestion de la dette du Secrétariat du Commonwealth
DQT	Boîte à outils pour la qualité des données sur la dette (Debt Data Quality Toolkit)
DRMS	Système d’enregistrement et de gestion de la dette (ou SYGED ou SYEGD)
DTDE	Données trimestrielles sur la dette extérieure
DTDSP	Données trimestrielles sur la dette du secteur public
FMI	Fonds monétaire international
GDP	Gestion de la dette publique
GFP	Gestion des finances publiques
IDS	Statistiques sur la dette internationale
IFI	Institutions financières internationales
IFMIS	Système intégré d’information relatif à la gestion financière (ou SIIGF ou SIGIF : Système intégré de gestion de l’information financière)
IIF	Institut de finance internationale
ISC	Institution supérieure de contrôle des finances publiques
MDA	Moniteur de la dette en Afrique
NSDD	Norme spéciale de diffusion des données
PPP	Partenariat public-privé
SDMT	Stratégie (de gestion) de la dette à moyen terme
SGDD	Système général de diffusion des données
SND	Système de notification de la dette
SYGADE	Système de gestion et d’analyse (financière) de la dette



1. INTRODUCTION

Le Moniteur de la dette en Afrique (MDA), qui a été lancé en septembre 2019, fournit une plateforme unique de partage d'informations sur les politiques, les pratiques et les dispositions institutionnelles de l'administration centrale africaine en matière de dette et de sa gestion. Il offre de multiples outils d'apprentissage transnational entre pairs sur l'émission et la gestion de la dette publique et donne aux décideurs politiques des informations supplémentaires sur la capacité de leurs bureaux de la dette à gérer la dette et les risques associés.

Ce rapport fait partie de la série d'analyses du MDA, un ensemble de rapports qui examinent les tendances en matière de gestion de la dette en Afrique, en utilisant les informations quantitatives et qualitatives disponibles sur le MDA. Il met l'accent sur la transparence de la dette publique et la responsabilité en la matière, un sujet prépondérant parmi les priorités du programme de réforme de la gestion de la dette publique (GDP) au cours des dernières années.

Un manque de transparence de la dette peut avoir de sérieuses implications. Au niveau mondial, il obscurcit l'ampleur réelle de l'augmentation des niveaux d'endettement et des vulnérabilités connexes liées à la dette, au point de retarder l'identification des crises d'endettement, aggravant ainsi la situation et rendant sa résolution éventuelle plus compliquée et plus longue. Au niveau national, la découverte soudaine d'une grande quantité de dettes non comptabilisées auparavant, ou de passifs financiers pouvant se traduire par des dettes, peut elle-même déclencher une crise de la dette assortie de coûts économiques et sociaux substantiels pour le pays concerné tout en infligeant de graves dommages à sa réputation.

Reconnaissant les graves conséquences qu'un manque de transparence de la dette peut entraîner, les ministres des Finances et les gouverneurs des banques centrales du G20 qui se sont réunis à Buenos Aires, en Argentine, en 2018, ont noté que « l'augmentation des niveaux d'endettement dans les pays à faible revenu (PFR) a suscité des inquiétudes quant aux vulnérabilités de la dette dans ces économies. Nous convenons que le renforcement des capacités en matière de gestion des finances publiques, le renforcement des cadres de politique nationale et l'amélioration de l'échange d'informations pourraient aider à éviter de nouveaux épisodes de surendettement dans les PFR. Nous appelons à une plus grande transparence, tant du côté des débiteurs que des créanciers ». Les institutions financières internationales (IFI) ont répondu à cet appel avec plusieurs suggestions et initiatives allant de la publication de directives opérationnelles pour les créanciers à la mise en place d'un registre volontaire de prêts commerciaux. Bien que de telles mesures puissent améliorer l'architecture globale de la dette internationale, la principale conclusion tirée des enquêtes du MDA semble indiquer qu'une approche différente est nécessaire pour améliorer la transparence et la responsabilité en matière de dette.

Le manque de transparence de la dette n'est pas nécessairement dû à la réticence des pays à partager des informations ou à l'absence ou à la médiocrité des statistiques sur la dette. Comme cela a été observé dans les données qualitatives recueillies pour le MDA, le problème est plus complexe et reflète des faiblesses dans la façon dont la GDP est organisée au niveau national. Dans ce rapport, nous identifions six dimensions principales de la transparence de la dette et de la responsabilité de la dette, à savoir : le cadre juridique, les dispositions institutionnelles pour la gestion de la dette, le système d'enregistrement et de gestion de la dette (DRMS), la qualité des données sur la dette, le reporting et la diffusion des données sur la dette et la surveillance. Pour chacune de ces dimensions, nous évaluons la situation dans les 23 pays qui ont participé aux enquêtes du MDA en 2019 et 2021 et soulignons les lacunes et les domaines à améliorer.

La conclusion générale est que la réalisation de la transparence et de la responsabilité en matière de dette est un travail en cours et que le degré de réalisation et de capacité diffère d'un pays à l'autre et d'une dimension à l'autre. Ce constat implique une approche « ascendante », au cas par cas, visant la transparence et la responsabilité. Une telle réponse améliorerait non seulement la transparence et la responsabilité de la dette publique, mais permettrait également aux pays de profiter des avantages qui en découlent, notamment la bonne gouvernance et, à terme, la réduction des coûts d'emprunt.

2. COMPRENDRE LA TRANSPARENCE ET LA RESPONSABILITÉ EN MATIÈRE DE DETTE ET SON IMPORTANCE



La question de la transparence et de la responsabilité en matière de dette a attiré une attention considérable au cours des dernières années à la suite de plusieurs cas de dettes non divulguées ou « cachées » dans divers pays, notamment en Grèce (2010), en Équateur (2021) et au Mozambique (2016), pour n'en nommer que quelques-uns. Dans tous les cas, le manque de transparence a entraîné d'énormes coûts économiques directs et indirects pour les économies concernées. Le cas mozambicain est unique car il s'agissait en fait d'un complot pour se livrer à des pratiques frauduleuses, impliquant des banques étrangères, des hommes d'affaires, des politiciens locaux et des fonctionnaires. Le montant en jeu – environ 2 milliards d'USD, soit 12 % du PIB du pays – ainsi que les coûts économiques et sociaux étaient également exceptionnels.

Parmi les autres formes de dettes cachées figurent :

- les emprunts contractés auprès de créanciers « non traditionnels » dont les conditions de prêt ne sont pas, dans certains cas, entièrement divulguées ;
- les passifs éventuels provenant de diverses garanties émises par l'administration centrale, y compris ceux qui ont été prolongés dans le cadre de contrats de partenariat public-privé (PPP) ;
- les accords d'endettement qui comprennent des conditions de couverture par garanties, en vertu desquelles le créancier bénéficierait de droits préférentiels sur certains actifs spécifiques (par exemple, les exportations de matières premières) ou sur de futurs flux financiers à l'avenir ; et,
- diverses autres pratiques de prêt, y compris l'utilisation d'entités à vocation spéciale pour éviter d'inscrire les engagements (dettes) au bilan de l'État.

La Banque mondiale (BM) définit la transparence de la dette en tant que « disponibilité de données sur la dette et de processus d'emprunt légitimes, fondés sur des règles et traçables ».¹

- La transparence des rapports fait référence à la libre circulation et à la disponibilité des statistiques sur la dette afin que toutes les parties prenantes concernées puissent y accéder. Comme mentionné à la section 3.4, la transmission de données sur la dette implique que cette dernière satisfasse également à des normes de qualité acceptables.
- La transparence des opérations d'emprunt est une considération plus qualitative. Il s'agit d'informations couvrant l'ensemble du cycle d'emprunt telles que : quelle était, en premier lieu, la justification du recours à l'emprunt ? Comment le prêt a-t-il été contracté ? Comment a-t-il été négocié ? À quelles conditions ? Comment le produit devait-il être utilisé ? A-t-il été utilisé aux fins prévues ? Quels étaient les avantages découlant des fonds empruntés, surtout s'ils étaient utilisés pour financer un projet ?² La référence à la légitimité et aux processus fondés sur des règles implique que des lois et une réglementation doivent être en place pour définir ce qui est autorisé et ce qui ne l'est pas, et si ces dernières sont respectées. En outre, la traçabilité implique la disponibilité de la documentation et des dossiers/registres de chaque prêt et des transactions connexes tout au long du cycle de prêt.

Bien que l'accent ait été mis en grande partie sur la transparence de la dette, la responsabilité est tout aussi importante. La transparence et la responsabilité sont toutes deux des éléments constitutifs de la bonne gouvernance et sont donc inextricablement liées. Blommestein décrit avec justesse les deux concepts comme des « frères siamois ».³

1 Voir Banque mondiale (2021).

2 Il convient de noter que certaines de ces considérations ne relèvent pas du champ d'application de la gestion de la dette, qui tend à se concentrer sur le compromis entre les coûts et les risques qui découlent de l'emprunt.

3 Voir Blommestein (2006).

Dans le cadre de la gestion de la dette, les mesures visant à assurer la responsabilité sont à plusieurs niveaux. La responsabilité commence au sein du BGD même, avec la mise en place de lignes directrices et de procédures opérationnelles normalisées pour orienter la gestion de la dette. Ces mesures devraient être renforcées par des mesures de contrôle interne visant à assurer la conformité. Les audits internes et externes, une obligation légale obligatoire dans la plupart des pays, ont également un rôle important à jouer dans la promotion de la bonne gouvernance et de la responsabilité. Le reporting obligatoire au Parlement et la surveillance exercée par les comités ou commissions parlementaires garantissent l'exercice du contrôle législatif – un élément clé de la démocratie. Il importe également de communiquer des informations sur la gestion de la dette aux organisations de la société civile et au grand public. Cette question est examinée plus en détail à la section 3.6.

Parvenir à la transparence de la dette sans garantir un niveau adéquat de redevabilité serait futile du fait que ce manquement laisserait la porte ouverte à l'utilisation inefficace ou à l'utilisation abusive des fonds empruntés, et, dans les cas extrêmes, à des pratiques de corruption sans que les auteurs ne soient tenus responsables de leurs actes. En fait, la corruption a été la cause profonde de certains des cas de « dettes cachées » mentionnés ci-dessus. Cependant, la responsabilité ne concerne pas seulement les sanctions. Elle implique également une possibilité de recours, d'amélioration des systèmes et des procédures pour prévenir des événements similaires à l'avenir et assurer l'utilisation optimale des ressources empruntées.

Pourquoi la transparence et la responsabilité en matière de dette sont-elles importantes ?

La transparence et la responsabilité en matière de dette sont importantes pour les parties prenantes intérieures et extérieures. .

Parties prenantes intérieures

Au sein du pays emprunteur, plusieurs parties prenantes sont concernées :

La disponibilité de données précises et actualisées sur la dette est essentielle à une bonne gestion macroéconomique et des finances publiques, ainsi qu'à la gestion des risques associés au portefeuille de la dette. Les données sur la dette sont utilisées à diverses étapes de la gestion macroéconomique et des finances publiques, notamment la préparation (formulation) et l'exécution du budget, ainsi que la gestion de la trésorerie et de liquidité. Le bureau (service/direction) de gestion de la dette (BGD) aura lui-même besoin de données exhaustives sur la dette pour la gestion quotidienne du portefeuille de la dette afin d'identifier les risques associés et de déterminer la stratégie de gestion de la dette à moyen terme (SDMT) du pays.

En vertu de la loi, la plupart des pays doivent rendre compte de la situation de la dette au Parlement. De nombreux pays exigent également la présentation d'un relevé sur les garanties publiques en cours compte tenu des risques budgétaires que celles-ci représentent. Parmi les autres parties prenantes nationales figurent le grand public, la société civile, les médias, les chercheurs etc., qui ont tous besoin d'être informés de la situation de la dette.

Parties prenantes extérieures

La communauté des créanciers a également besoin d'informations exactes et actuelles sur le portefeuille de la dette d'un pays afin de pouvoir élaborer des politiques de prêt saines et viables ou, si le besoin s'en fait sentir, mettre en œuvre des options de restructuration de la dette ou mettre en place des mécanismes d'allègement de la dette – tels que l'Initiative de suspension du service de la dette, qui a été récemment introduite pour atténuer les effets économiques de la pandémie de COVID-19.

Dans le cas des créanciers privés et des investisseurs en titres d'État, les informations sur le portefeuille de la dette sont particulièrement importantes pour une évaluation correcte de ces titres. Un manque de transparence risque d'accroître la prime de risque d'un pays et, par conséquent, le coût de l'emprunt.

Les agences de notation sont également d'importantes consommatrices de statistiques sur la dette dans la détermination du profil de risque et de la notation des pays, en particulier pour les pays qui accèdent aux marchés financiers internationaux. Un manque de transparence est voué à avoir un impact négatif sur la notation de crédit d'un pays et, par conséquent, sur le coût de l'emprunt.

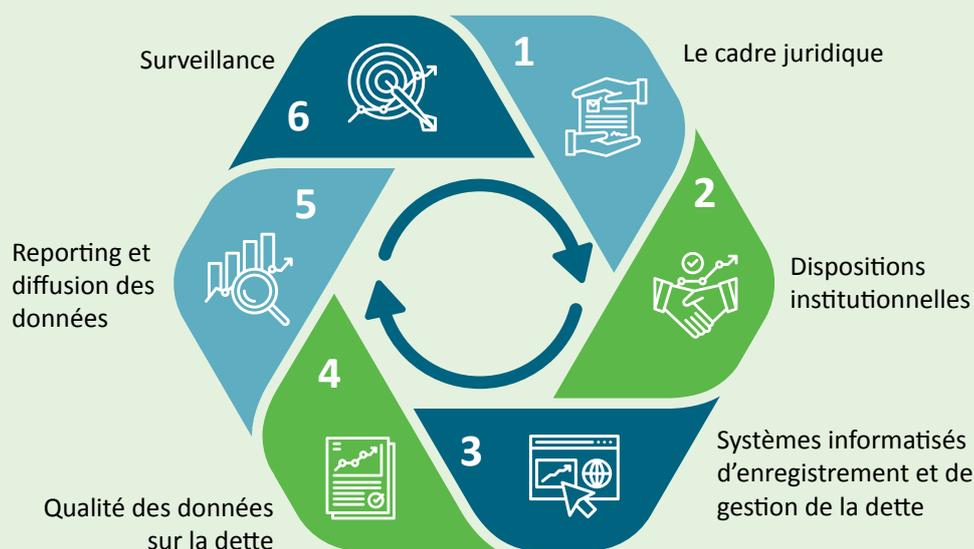
3. LES SIX DIMENSIONS DE LA TRANSPARENCE ET DE LA RESPONSABILITÉ



La transparence et la responsabilité en matière de dette sont multidimensionnelles. Nous identifions six dimensions principales comme illustré à la **Figure 1**. Les six dimensions sont mutuellement inclusives et s'appuient les unes sur les autres. Par exemple, il n'est pas possible de mettre en place une structure institutionnelle solide pour la gestion de la dette à moins que le cadre juridique ne reconnaisse cette structure et n'identifie ses mandats et ses fonctions. De la même façon, l'efficacité du reporting et de la diffusion des statistiques sur la dette exige le respect des normes de qualité et la mise en œuvre réussie d'un DMRS informatisé.

Les sous-parties suivantes traitent de chaque dimension à tour de rôle.

Figure 1 : Les six principales dimensions de la transparence et de la responsabilité en matière de dette



Source : L'auteur.

3.1 Le cadre juridique



Le cadre juridique est la pierre angulaire de la GDP dans un pays. Il définit le processus et l'environnement dans lesquels la gestion de la dette a lieu et comment les ressources financières empruntées seront contractées, utilisées et remboursées, autrement dit, la structure de gouvernance.

Par le passé, la législation relative à la gestion de la dette dans les pays en développement avait tendance à être fragmentée entre de nombreux textes législatifs différents, avec des lois spécifiques traitant de différentes catégories de dettes voire de différents instruments de dette, par exemple les prêts extérieurs, les subventions extérieures, les bons du Trésor, les obligations du Trésor, etc. Au cours des deux dernières décennies, de nombreux pays ont consolidé leur législation relative à la dette, soit en promulguant une loi sur la GDP, soit en introduisant une législation sur la gestion des finances publiques (GFP). Les deux approches sont satisfaisantes et présentent des avantages et des inconvénients. La législation sur la GDP est par définition très spécifique et aborde en détail les questions liées à la gestion de la dette, tandis que la portée de la législation sur la GFP est plus large et peut ne pas être aussi exhaustive lorsqu'il s'agit de la gestion de la dette. Cependant, la législation sur la GFP présente l'avantage d'ancrer la GDP dans le cadre général de la GFP.

Que les pays optent pour une loi sur la GDP ou pour une loi sur la GFP, d'autres lois impacteront également l'efficacité du cadre juridique de la gestion de la dette, notamment la Constitution, les lois sur la responsabilité fiscale, les lois régissant les PPP, etc. La législation (ou la réglementation) secondaire joue également un rôle important dans l'application opérationnelle des dispositions de la loi sur la gestion de la dette. La faiblesse de la réglementation peut nuire à l'efficacité de la législation primaire. Toutes les lois pertinentes doivent donc être révisées pour s'assurer qu'elles contiennent des dispositions qui garantissent la transparence.

Sur les 14 pays qui ont répondu en anglais aux enquêtes du MDA, huit ont mis en place des lois sur la gestion des finances publiques tandis que cinq ont adopté des lois spécifiques sur la GDP, à savoir le Nigéria,⁴ Maurice, Madagascar, les Seychelles et la Sierra Leone. Les pays francophones comme le Bénin, le Burkina Faso et la Côte d'Ivoire opèrent par le biais de décrets relatifs à la GDP.⁵

Figure 2 : Législation régissant l'emprunt dans les pays participant au MDA



Source : Enquêtes du MDA. Le Congo, le Maroc, la Namibie et la République centrafricaine n'ont pas répondu à cette question.

4 La législation nigériane sur la dette comprend la loi sur le BGD (2003) et la loi sur la responsabilité budgétaire (2007).

5 Une comparaison stricte entre les systèmes juridiques anglais et français n'est pas simple. Les données de la Figure 2 sont donc présentées séparément pour les pays anglophones et francophones qui s'appuient sur des décrets. La référence aux pays anglophones et francophones repose sur la langue utilisée pour répondre aux enquêtes du MDA.

L'existence d'une loi sur la GDP ou sur la GFP et de réglementations associées ne garantit pas forcément la transparence et la responsabilité en matière de dette. Deux autres conditions doivent être remplies :

1. La législation sur la gestion de la dette (primaire et secondaire) doit comporter des dispositions spécifiques pour garantir la transparence et la responsabilité, notamment :
 - la répartition claire des rôles, notamment celui du ministre des Finances, ainsi que des pouvoirs de délégation ;
 - l'indication d'un plafond de la dette publique et/ou d'une limite annuelle aux emprunts publics ;
 - les exigences légales (obligatoires) en matière de reporting ;
 - la couverture exhaustive qui comprend le reporting des passifs éventuels ;
 - l'approbation des documents clés par le Parlement ; et,
 - la nécessité d'audit externe.

En outre, le cadre juridique est essentiel pour définir les dispositions relatives à la responsabilité ainsi que les sanctions en cas d'infraction. Ce faisant, il peut également se référer à d'autres lois qui traitent expressément l'intégrité, l'éthique et la conduite des fonctionnaires.

2. Des preuves que la loi et la réglementation sont respectées doivent être disponibles. Les enquêtes du MDA ont cherché à savoir si dans certains cas, au cours des trois dernières années, les lois sur la GDP n'ont pas été respectées. Sur les 22 pays participants, la grande majorité (20 pays ou 90 pour cent) a répondu par la négative. Deux pays (soit 9 %) ont mentionné des cas de non-respect des lois sur la GDP. Dans un cas, la nature de la violation avait été la contraction de prêts sans que le BGD ne soit impliqué. Toutefois, les réponses n'indiquaient pas les conséquences de telles violations, mais le pays avait obtenu une note plus basse de l'évaluation de la performance de gestion de la dette (DeMPA).

Même si les pays disposent d'un excellent cadre juridique qui est complet, certains facteurs peuvent encore affecter les résultats en matière de transparence et de responsabilité, tels que des dissuasions politiques et des capacités ou compétences limitées pour mettre en œuvre les dispositions juridiques. Ce sont des aspects que les administrations doivent également traiter lorsqu'elles abordent la question de la transparence et de la responsabilité en matière de dette.

3.2 Dispositions institutionnelles



La manière dont la principale institution responsable de la gestion de la dette (généralement le BGD) est organisée et ses relations avec les autres institutions concernées sont essentielles pour assurer un niveau adéquat de transparence et de responsabilité en matière de dette. Les fonctions de gestion de la dette doivent être clairement identifiées et définies ; elles doivent être attribuées à leurs unités respectives en tenant compte de la séparation des fonctions ainsi que d'un équilibre approprié entre le commandement et le contrôle.

Des procédures doivent également être mises en place pour assurer la responsabilité tant au sein des unités (services) que pour l'institution dans son ensemble, ce qui peut être réalisé en établissant des procédures de contrôle interne et des exigences d'audit.

Comme dans le cas de la législation sur la gestion de la dette, historiquement, les fonctions de gestion de la dette avaient tendance à être dispersées entre diverses institutions. Cette fragmentation rendait la coordination des activités de gestion de la dette très difficile et, dans certains cas, certaines fonctions n'étaient pas exercées en raison de l'absence d'un mandat clair. Par exemple, il n'était pas inhabituel que le ministère des Affaires étrangères joue le rôle de *front-office* (en ce qui concerne la passation des marchés et la négociation de prêts/subventions) alors que les registres de la dette étaient conservés à la Banque centrale (en raison d'un manque de capacités au sein du ministère des Finances) et que très peu d'analyses de la dette étaient effectuées. Une plus grande fragmentation existait au niveau opérationnel, par exemple, différentes institutions étaient responsables tant de la dette extérieure que de la dette intérieure. Du fait que chaque institution se concentrait sur ses responsabilités étroites, il était difficile d'obtenir une vue d'ensemble du portefeuille de la dette afin d'évaluer les risques encourus et d'élaborer une stratégie globale de gestion de la dette.

Au fil des ans, de nombreux progrès ont été réalisés sur le plan institutionnel et tous les pays du MDA ont indiqué que les fonctions de gestion de la dette avaient été regroupées au sein d'une seule entité (un service ou une

direction) au sein du ministère des Finances. **La Figure 3** résume la réponse des pays participant au MDA à la question : « En quelle année l'Unité de gestion de la dette (UMD) a-t-elle été créée ? »

Figure 3 : Date de création de l'UGD sous sa forme actuelle

Début des années 1970	Fin des années 1980	1992 à 1999	2000 à 2005	2009 à 2010	2012 à 2021
Congo (1971) Ghana	Lesotho	Afrique du Sud Madagascar (1992) Côte d'Ivoire (1999)	Nigéria (2000) Seychelles (2000) Namibie (2001) Sierra Leone (2002) Maurice (2004) Cameroun (2005) Tunisie (2005) Bénin (2008)	Maroc (2010) République centrafricaine (2009)	Botswana (2012) Kenya (2014) Libéria (2014) Eswatini (2015) Ouganda (2017)

Source : Enquêtes du MDA. Deux pays n'ont pas répondu à cette question.

Cependant, il convient de noter que l'emplacement et le niveau institutionnel du BGD changent d'un pays à l'autre :

- Le Nigéria a mis en place un BGD autonome.
- Les pays francophones administrent des caisses (ou fonds) d'amortissement autonomes (le Bénin, le Cameroun) ou ont créé des entités de gestion de la dette au sein des ministères des Finances (la Côte d'Ivoire, Madagascar, le Maroc, la Tunisie).
- Parmi les pays anglophones, l'entité responsable de la gestion de la dette peut varier, d'une unité (Eswatini, le Lesotho, le Libéria), d'une division (le Ghana, l'Afrique du Sud) à un département/service (l'Ouganda) ou à une direction (le Kenya).

Le cas de l'Afrique du Sud illustre un point important : le fait que le rôle et la désignation des BGD évoluent également au fil du temps. Avant 1990, l'Afrique du Sud se concentrait sur l'émission et l'enregistrement de la dette ; entre 1990 et 1999, l'accent était mis sur la gestion du passif et de la trésorerie. Depuis 1999, l'objectif principal est la gestion des actifs et des passifs (GAP) avec la mise en place d'une division GAP au sein de la Trésorerie nationale sud-africaine.

Il est important de noter que même en présence d'un BGD, d'autres institutions ou départements seront impliqués dans certains aspects de la gestion de la dette. À de très rares exceptions près, les pays du MDA ont indiqué que les institutions suivantes jouent également un rôle dans la gestion de la dette : la Banque centrale, le Bureau du Comptable général, le Département macroéconomique et le Bureau (ou la Direction) du budget. Un exemple courant, comme souligné en Namibie et à Maurice, est l'adjudication de titres d'État, qui est souvent réalisée par la Banque centrale en étroite collaboration avec le ministère des Finances. En Afrique du Sud, la Trésorerie nationale conserve les décisions de politiques et opérationnelles d'attribution de l'adjudication lorsque la méthode de l'adjudication à prix multiples doit être utilisée, comme dans le cas des bons du Trésor. La méthode d'adjudication à prix uniforme est utilisée pour l'adjudication d'obligations à taux fixe et d'obligations indexées sur l'inflation. Toutefois, l'infrastructure de l'adjudication réside avec la *South African Reserve Bank* (banque centrale sud-africaine).

La structure des entités de gestion de la dette a également évolué et la plupart des pays ont adopté une configuration à trois niveaux suivant les meilleures pratiques des institutions financières.⁶ Cette structure,⁷ fondée sur l'organisation des activités par fonction plutôt que par produit, a abouti à la création des bureaux suivants :

6 Certains pays, comme le Botswana, sont en train de le faire comme indiqué dans sa réponse à l'enquête : « toutes les fonctions de dette sont gérées au sein de la section Analyse du budget et gestion de la dette. Des préparatifs sont en cours pour mettre en place une unité de gestion de la dette qui remplira toutes les fonctions d'un BGD, y compris celles du front-office, du middle-office et du back-office ».

7 Certains pays, comme l'Afrique du Sud, ont adapté la structure de base à trois niveaux pour pouvoir évaluer les risques que représente la dette des entreprises d'État.

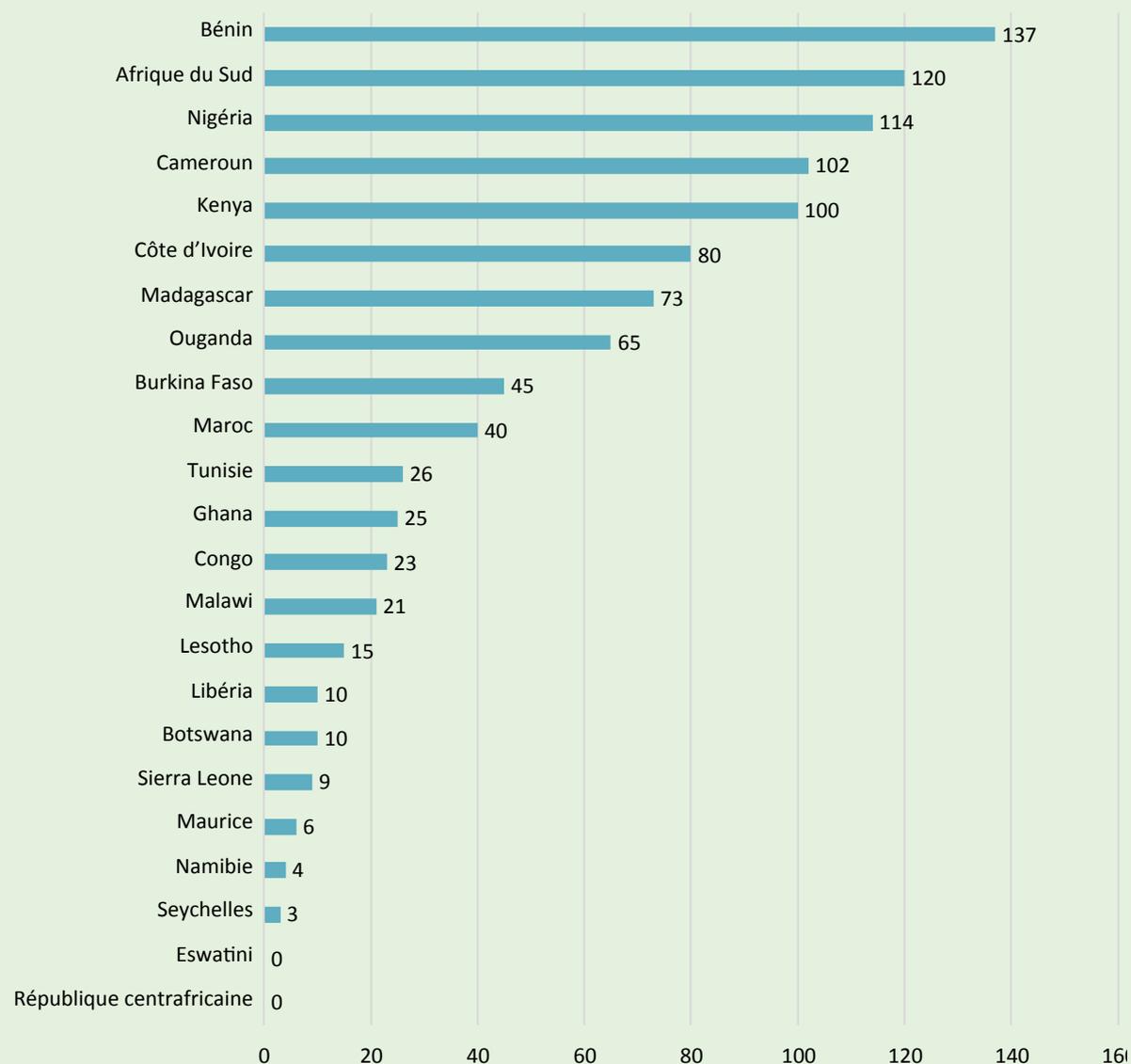
- un *front-office*, chargé, entre autres, d'assurer la liaison et de négocier avec les créanciers et les investisseurs ;
- un *middle-office*, impliqué dans la gestion des risques et l'élaboration et la mise à jour de la stratégie de gestion de la dette ; et,
- un *back-office*, responsable du maintien des bases de données sur la dette exhaustives, exactes et actuelles (mises à jour), de la production de statistiques sur la dette et du règlement des transactions, telles que le service de la dette.

Le niveau de dotation en personnel et de compétences disponibles est également un facteur important pour atteindre les objectifs de transparence et de responsabilité en matière de dette. Le bureau de la dette doit disposer d'un personnel suffisant, dûment formé dans des domaines tels que les statistiques sur les données sur la dette, le reporting des données sur la dette, etc., afin d'être en mesure de remplir son mandat et d'atteindre les objectifs de transparence et de responsabilité en matière de dette.

Le manque de personnel peut également amener les agents à travailler dans plusieurs domaines, portant ainsi atteinte au principe de la séparation des fonctions, ce qui aurait un impact négatif sur la transparence et la responsabilité.

Les enquêtes du MDA ont permis de recueillir des données sur la taille des entités de gestion de la dette. Comme le montre la Figure 4, il existe une grande variation d'un pays à l'autre.

Figure 4 : Taille des entités de gestion de la dette



Source : Enquêtes du MDA. « 0 » indique que le pays n'a pas répondu à cette question.

3.3 Systèmes informatisés d'enregistrement et de gestion de la dette

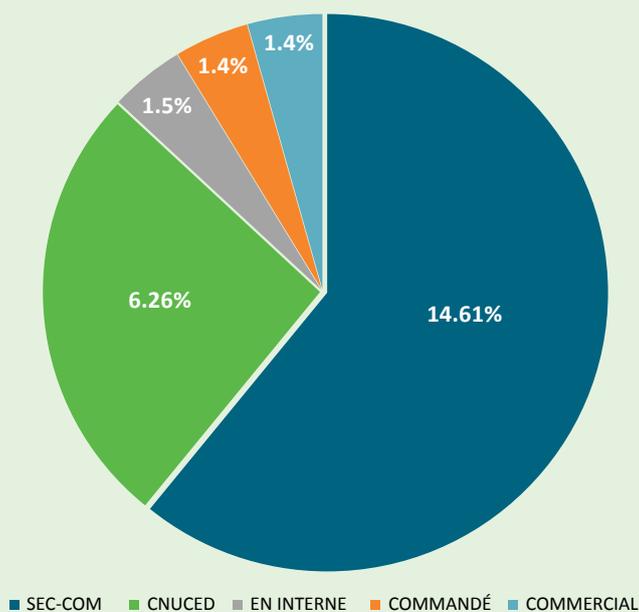


Les systèmes informatisés d'enregistrement et de gestion de la dette (DRMS) peuvent être considérés comme l'épine dorsale de tout bureau de gestion de la dette. Ils fournissent un référentiel de la dette du pays, facilitent le traitement des transactions connexes telles que les décaissements et le service de la dette, permettent aux pays de calculer et de prévoir la situation de la dette et de rendre compte du portefeuille de la dette de diverses manières. La plupart des DRMS comprendront également certaines fonctionnalités analytiques ou permettront au moins le téléchargement de données sur la dette vers des outils analytiques tiers tels que le cadre d'analyse de la viabilité de la dette, l'outil analytique

SDMT du FMI et de la BM.

Les 23 pays qui ont participé aux enquêtes du MDA en 2019 et 2021 disposent d'un DRMS. La plupart des pays interrogés (soit 87 %) utilisent des solutions prêtes à l'emploi : 14 pays (61 %) ont opté pour le système d'enregistrement et de gestion de la dette du Secrétariat du Commonwealth (CS-DRMS)⁸ et six pays (soit 26 %) utilisent le système de gestion et d'analyse de la dette (SYGADE) de la CNUCED. L'Afrique du Sud et la Tunisie développent des systèmes personnalisés tandis que le Maroc a indiqué avoir acquis un produit commercial. La **Figure 5** illustre graphiquement ces informations, tandis que la **Figure 6** fournit des informations sur le DRMS utilisé dans les pays respectifs et la date de son introduction.

Figure 5 : Les DRMS utilisés dans les pays participant au MDA



Source : Enquêtes du MDA. Le format de l'étiquetage des données est le suivant : nombre de pays, % du total.

8 Le Secrétariat du Commonwealth est actuellement en train de migrer les pays utilisant le CS-DRMS vers son nouveau logiciel « Commonwealth Meridian ».

Figure 6 : Type de DRMS utilisé dans les pays du MDA et date de son introduction

Pays	Avant 1990	1991 à 1995	1996 à 2000	2001 à 2005	2006 à 2010	2011 à 2015	2016 à 2020
Afrique du Sud				PERSONNALISÉ			
Bénin		CS-DRMS					
Botswana	CS-DRMS						
Burkina Faso			SYGADE				
Cameroun		CS-DRMS					
Congo				SYGADE			
Côte d'Ivoire				SYGADE			
Eswatini		CS-DRMS					
Ghana	CS-DRMS						
Kenya			CS-DRMS				
Lesotho		CS-DRMS					
Libéria					CS-DRMS		
Madagascar				SYGADE			
Malawi		CS-DRMS					
Maroc*							
Maurice	CS-DRMS						
Namibie		CS-DRMS					
Nigéria	CS-DRMS						
Ouganda	SYGADE						
République centrafricaine							SYGADE
Tunisie			PERSONNALISÉ				

Source : Enquêtes du MDA, complétées par des données provenant de fournisseurs de DRMS.

*Le Maroc a indiqué qu'il avait opté pour un produit commercial mais que l'année d'installation du système n'a pas été indiquée.

3.3.1 Couverture statistique

L'une des questions abordées par les enquêtes du MDA est de savoir si la dette publique est intégralement enregistrée dans le DRMS. Douze des pays interrogés (soit 52,2 %) ont indiqué que toute la dette publique est enregistrée dans leur DRMS tandis que neuf pays (soit 39,1 %) ont répondu par la négative. Les catégories de dettes qui ont tendance à ne pas être informatisées dans le DRMS sont les suivantes :

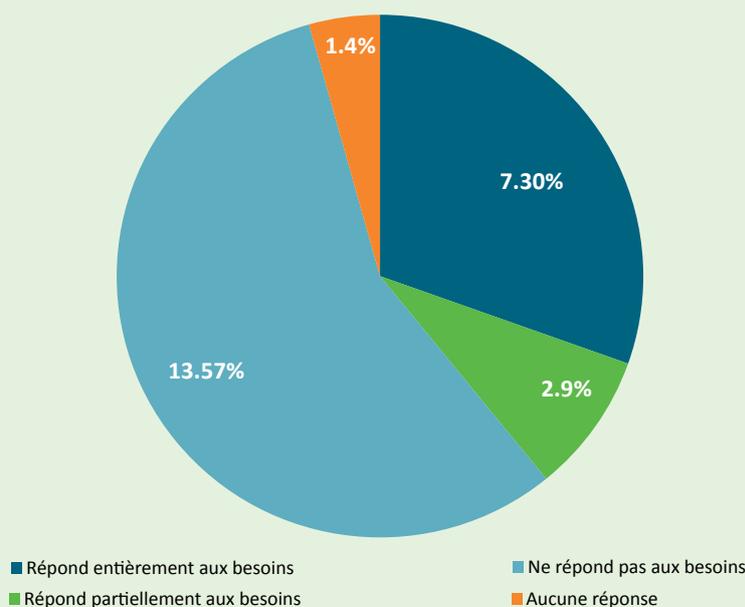
- la dette intérieure (six pays) ;
- les garanties aux entreprises d'État et aux entreprises privées (deux pays) ;
- les produits dérivés (un pays) ; et,
- les sommes à payer, les engagements au titre des pensions, les devises et les dépôts (un pays).

Deux pays (soit 8,7 %) n'ont pas répondu à cette question.

3.3.2 Les DRMS existants répondent-ils aux besoins des pays ?

Comme le montre **la Figure 7**, sept pays (soit 30,4 %) ont estimé que leur DRMS répondait entièrement à leurs besoins ; deux pays (soit 8,7 %) ont jugé que leur système ne répondait que partiellement à leurs besoins, tandis que 13 des pays interrogés (soit 56,5 %) ont indiqué que leur DRMS existant ne répondait pas à leurs besoins. Un pays n'a pas répondu à cette question.

Figure 7 : Performance des DRMS



Source : Enquêtes du MDA.

Les cinq principales raisons évoquées pour expliquer l'insatisfaction des pays sont que le système :

1. ne génère pas de paiements au titre du service de la dette ;
2. n'assure pas une interface avec les systèmes intégrés d'information relatif à la gestion financière (SIIGF) ;
3. rend difficiles l'entrée des garanties ;
4. manque de souplesse en matière de reporting ; et,
5. dispose de faibles outils d'analyse.

Parmi les autres faiblesses mentionnées, figurent le fait que les DRMS ne répondent pas à des exigences spécifiques, par exemple, les instruments nationaux autres que les bons du Trésor et les obligations du Trésor ne sont pas bien pris en compte ; les intérêts sur la base des droits constatés (des transactions) ne peuvent pas être calculés ; les systèmes n'ont pas de rappel sur les paiements dus ; et, les produits existants ne peuvent pas enregistrer les découverts bancaires.

Il convient de signaler que la situation concernant les DRMS évolue rapidement et que les fournisseurs de DRMS sont connus pour remédier aux faiblesses mentionnées dans les enquêtes du MDA.

Outre le DRMS, il existe d'autres systèmes informatiques qui soutiennent la GDP. Il s'agit notamment des systèmes suivants :

- les systèmes d'adjudication, utilisés pour gérer l'émission de titres d'État ;
- les systèmes de paiement, qui permettent le paiement du service de la dette ; et,
- les SIIGF, qui concernent les fonctions de comptabilité et de gestion financière à l'échelle de l'administration publique.

Il est important que ces systèmes soient reliés au DRMS afin que l'échange électronique de données puisse avoir lieu. Par exemple, relier le système d'adjudication au DRMS garantira l'intégration des données sur la dette intérieure aux données sur la dette extérieure, ce qui permettra aux gestionnaires de la dette de se faire une idée générale de l'ensemble du portefeuille de la dette. Au moins six pays du MDA ont mentionné que la dette intérieure n'était pas intégrée dans leur DRMS et deux autres ont indiqué la nécessité de l'intégrer aux progiciels SIIFG et comptables.

3.4 Qualité des données sur la dette



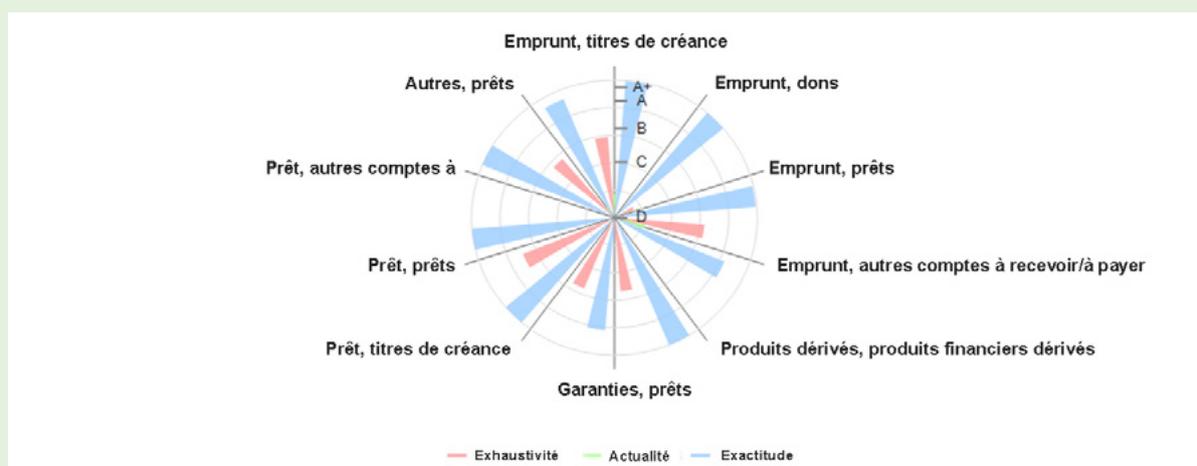
Tout niveau de transparence de la dette serait futile à moins que les statistiques sur la dette produites par le BGD ne soient de « bonne qualité ». Comment évalue-t-on la qualité des données sur la dette ? Il existe des cadres méthodologiques pour y parvenir, tels que le Cadre d'évaluation de la qualité des données (CEQD) du FMI. Le CEQD est une méthodologie générique, mais des cadres spécifiques ont été mis au point pour les ensembles de données, y compris les ensembles de données sur la dette extérieure. Il identifie six dimensions de la qualité des données, à savoir les conditions préalables de la qualité, l'assurance de l'intégrité, la rigueur méthodologique, l'exactitude et la fiabilité, l'utilité et l'accessibilité. La transparence de la dette est l'un des éléments d'assurance de l'intégrité.

La tenue à jour de bases de données exhaustives, exactes et actuelles (mises à jour) sur la dette, compilées et communiquées selon des définitions et des concepts statistiques acceptés à l'échelle internationale, a constitué un défi pour de nombreux pays au fil des ans. Par exemple, comme mentionné plus haut, les enquêtes du MDA indiquent que de nombreux pays n'ont pas été en mesure de réaliser la couverture totale de leurs dettes. L'intégration de la dette intérieure et de la dette extérieure garantie a été particulièrement difficile à effectuer pour certains pays. D'autres passifs – y compris les passifs éventuels – sont encore plus problématiques à inclure.

Le manque d'exactitude et d'actualité des bases de données sur la dette peut résulter d'un large éventail de facteurs, allant d'un flux de données insuffisant et d'une difficulté à saisir des instruments plus complexes dans les systèmes d'enregistrement de la dette existants, à de faibles niveaux de dotation en personnel ou à un manque de formation des gestionnaires de la dette. Une nouveauté a été l'intégration d'outils pour aider les bureaux de la dette à évaluer la qualité de leurs bases de données et à prendre des mesures correctives dans les DRMS. L'un de ces outils est la boîte à outils de la qualité des données sur la dette (*Debt Data Quality Toolkit* ou DQT) développée conjointement par la CNUCED et le Secrétariat du Commonwealth et qui a été intégrée à leur logiciel respectif d'enregistrement de la dette.

Le module permet aux utilisateurs d'évaluer la qualité de la base de données sur la dette en analysant son exhaustivité, son actualité et son exactitude et en lui attribuant des notes. **La Figure 8** est une capture d'écran de la mise en œuvre du DQT dans le système *Commonwealth Meridian*.

Figure 8 : Boîte à outils pour la qualité des données



Source : Capture d'écran du logiciel Commonwealth Meridian.

Dans le cadre des discussions sur la qualité des données, la couverture des données est une considération importante car elle impacte directement la transparence. Une couverture trop étroite de la dette exclurait d'importantes catégories de dette. Par exemple, bien que la collecte des statistiques sur la dette de l'administration centrale soit importante, il est difficile d'évaluer la viabilité globale des finances publiques sans étendre la couverture à la dette publique ou garantie par l'État. Une autre catégorie importante dont il faut effectuer le suivi est celle des passifs éventuels (ou passifs conditionnels).

S'assurer que les données publiées sur la dette respectent les normes de qualité des données a été une priorité pour CABRI et une considération tout au long du projet du MDA. À l'avenir, CABRI explorera d'autres possibilités pour s'assurer que cet objectif est pleinement atteint. Les mesures visant à réaliser cet objectif peuvent comprendre : l'élargissement de la couverture du MDA de la dette de l'administration centrale à la dette publique ; la production de données directement à partir des systèmes d'enregistrement de la dette afin de minimiser la possibilité d'erreurs au moment de remplir le questionnaire du MDA et afin de faciliter le processus de collecte des données du MDA ; le développement de la partie sur les passifs éventuels et la dette garantie ; et, la collaboration directe avec les fonctionnaires chargés de la gestion de la dette en vue de renforcer leur compétences en production de données de haute qualité.

3.5 Reporting et diffusion des données



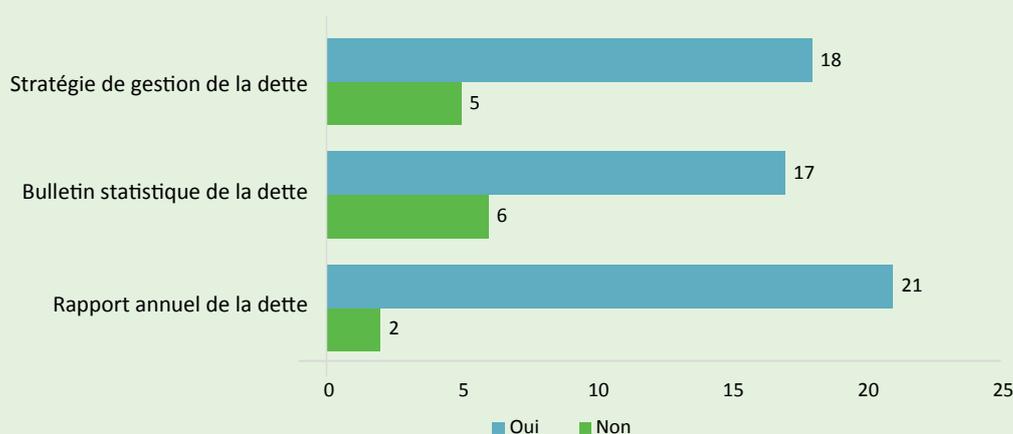
Le reporting et la diffusion des données sur la dette sont deux « voies de communication » différentes qui sont au cœur de la transparence de la dette. Cependant, les réponses fournies dans les enquêtes du MDA aux questions sur le reporting et la diffusion, ainsi que notre examen des ouvrages disponibles consacrés à ce sujet, semblent indiquer que la différence qui existe entre ces deux voies n'est pas toujours bien comprise.

3.5.1 Reporting de la dette

Dans ce document analytique, nous considérons que le reporting de la dette fait référence à la publication dirigée par le pays de statistiques sur la dette par le biais de bulletins sur la dette et d'autres rapports, à des fins internes ou externes. Au fil des ans, les pays ont fait des progrès considérables dans la publication de bulletins et de rapports annuels sur la dette, dans certains cas grâce à l'assistance d'organisations de renforcement des capacités telles que la CNUCED et le Secrétariat du Commonwealth, qui ont offert une assistance technique dans ce domaine. Cependant, il reste encore beaucoup à faire dans certains pays.

Les enquêtes du MDA ont révélé que 73,9 % des pays publient un bulletin statistique sur la dette ; 78,2 % produisent un rapport annuel sur la dette ; et 91,3 % publient une stratégie de gestion de la dette, comme illustré graphiquement à la Figure 9.

Figure 9 : Reporting de la dette par les pays du MDA (nombre de pays)



Source : Enquêtes du MDA.

Avec l'apparition des technologies de l'information, les pays peuvent soit utiliser le courriel pour « pousser (envoyer automatiquement) » les bulletins et les rapports à des publics ciblés, soit placer les documents sur leur site Web, où ils peuvent être « retirés ». Le contenu et le niveau de détail de ces publications, leur fréquence de mise à jour et leur ponctualité sont autant d'aspects importants à prendre en considération.

Outre la publication de bulletins et de rapports statistiques de la dette, les pays qui accèdent aux marchés financiers internationaux mettent généralement en place un programme spécifique ciblant les investisseurs existants et potentiels en titres d'État. Les programmes de relations avec les investisseurs (RI) se caractérisent par le fait qu'ils offrent une fenêtre officielle et dédiée aux investisseurs. Le type d'information et la manière dont les données sont présentées sont également adaptés au groupe cible.

D'après les enquêtes du MDA, sept des 23 pays (soit 30,4 %) disposaient d'un programme officiel de gestion des relations avec les investisseurs, à savoir l'Afrique du Sud, le Bénin, le Cameroun, Eswatini, le Ghana, le Maroc et le Nigéria. Cinq des sept pays disposaient d'un site Web dédié aux RI.

3.5.2 Diffusion des données sur la dette

Les plateformes de diffusion des données sur la dette constituent l'autre voie de communication que les pays peuvent utiliser pour rendre publiques leurs données sur la dette. Celles-ci diffèrent du reporting en raison des caractéristiques suivantes :

- elles sont établies et dirigées par une partie externe (comme le FMI ou la Banque mondiale) ;
- l'abonnement est principalement volontaire ;
- elles sont destinées à plus d'un pays et, par conséquent, des normes doivent être en place afin de faciliter la comparaison entre pays ;
- il doit y avoir une ouverture par rapport à tous les aspects de la qualité ;
- les documents justificatifs connexes (appelés métadonnées) doivent être disponibles ; et,
- il doit y avoir un certain niveau de contrôle de la qualité.

Dans le but de promouvoir la disponibilité des données économiques dans tous les pays, le FMI a introduit trois normes de diffusion des données :

- le Système général amélioré de diffusion des données (SGDD-a) ;
- la Norme spéciale de diffusion des données (NSDD) ; et,
- la norme spéciale de diffusion des données Plus (SDDS Plus).

Chaque norme comprend des données sur la dette publique, mais la diffusion de statistiques de la dette n'est pas leur objectif principal. Cependant, il existe des informations spécifiques à la dette que les pays peuvent fournir par le biais de plateformes telles que le système de notification de la dette (SND) de la BM, les données trimestrielles sur la dette extérieure (DTDE) et les données trimestrielles sur la dette du secteur public (DTDSP). Il existe également des initiatives régionales de diffusion de la dette telles que le MDA de CABRI.

Une brève vue d'ensemble des plateformes de diffusion de la dette susmentionnées est présentée ci-dessous. Il convient de noter que chaque plateforme a son propre objectif, sa couverture spécifique et ses principales sources de données.

Le Système de notification de la dette de la Banque mondiale

Le système de notification de la dette (SND) est le plus ancien système international de notification de la dette existant, ayant été mis en place en 1951. Les données rassemblées sont publiées chaque année dans les Statistiques sur la dette internationale (IDS) sous forme synthétique pour chaque pays. La notification au SND est obligatoire pour les pays membres de la Banque mondiale, car il s'agit d'une exigence en vertu des Conditions générales de l'institution pour leur adhésion.

L'objectif principal du SND est de fournir à la Banque mondiale et au FMI des données fiables et actualisées sur la dette extérieure pour entreprendre des évaluations économiques et financières des pays membres. Au fil des ans, le rapport IDS a été de plus en plus utilisé par l'ensemble de la communauté mondiale.

Le SND collecte des données sur la dette extérieure publique et garantie par l'État uniquement de manière trimestrielle au moyen d'un ensemble de formulaires normalisés (formulaires 1, 1a, 2, 3 et 4). Cela comprend des informations sur les prêts individuels ainsi que sur les transactions connexes effectuées au cours du trimestre. La dette extérieure privée non garantie est saisie sous forme agrégée. Pour faciliter le reporting, le DRMS du Secrétariat du Commonwealth et celui de la CNUCED peut générer automatiquement les données requises, qui peuvent ensuite être soumises par voie électronique.

Les Données trimestrielles sur la dette extérieure

Les DTDE ont été lancées en octobre 2014 par la BM en collaboration avec le FMI. La participation aux DTDE est volontaire. Les bases de données DTDE rassemblent des données détaillées sur la dette extérieure des pays qui souscrivent à la Norme générale de diffusion des données (NGDD) du FMI et d'un certain nombre de pays qui participent à la Norme générale de diffusion des données (NGDD) du FMI. L'avantage de rassembler des données comparables sur la dette extérieure est qu'il facilite l'analyse macroéconomique et la comparaison des données entre pays. La base de données DTDE, qui est gérée par la Banque mondiale, est accessible via son portail « *QEDS Debt Data* ».

Les Données trimestrielles sur la dette du secteur public

La base de données DTDSP, qui a été développée conjointement par la Banque mondiale et le FMI, rassemble les données trimestrielles détaillées sur la dette du secteur public de certains pays – au départ, principalement les économies de marché en développement et émergentes. L'objectif principal de la base de données DTDSP est de faciliter la diffusion de données actualisées sur la dette du secteur public dans des formats standard. En rassemblant ces données et métadonnées en un seul emplacement central, la base de données soutient l'analyse macroéconomique et la comparaison entre pays. Comme dans le cas des DTDE, la participation des pays à cette base de données centralisée est volontaire. À l'heure actuelle, 66 pays en développement ont accepté d'y participer et 40 ont fourni des données à la base de données DTDSP. Cette base de données est mise à jour trimestriellement et dans un délai d'un mois à compter de la fin d'un trimestre (en janvier, avril, juillet et octobre). Ces bases de données visent à soutenir les efforts déployés par les pays pour améliorer la couverture et la disponibilité des données sur la dette du secteur public.

Moniteur de la dette en Afrique de CABRI

Lancé en 2019, le MDA offre une plateforme unique de partage d'informations sur la dette de l'administration centrale africaine. Il cible les représentants du gouvernement, les gestionnaires de dette, les investisseurs et les chercheurs. Il a été élaboré en consultation avec un groupe de 17 gestionnaires de la dette africaine pour s'assurer que le contenu et le format reflètent les besoins et les priorités des ministères des Finances. Jusqu'à présent, deux enquêtes MDA ont été menées – en 2019 et en 2020. Le nombre combiné de pays participant aux deux enquêtes est de 23. La participation est volontaire.

Le MDA est la seule plateforme qui fournit des informations exhaustives sur les statistiques de la dette ainsi que sur les politiques et les pratiques de gestion de la dette, y compris sur les dispositions juridiques et institutionnelles. Les sujets abordés sont les suivants :

- 1. La dette intérieure :** divisée en dette négociable et en dette non négociable (à court, moyen et long termes) ; le portefeuille par catégorie d'investisseurs ; le taux d'intérêt sur les bons du Trésor ; le coût du service de la dette ; et, les arriérés de la dette intérieure.
- 2. La dette extérieure :** classée comme les obligations négociables ; les instruments non négociables ventilés par concessionnalité et par type de créancier ; l'échéance initiale et la composition par monnaies ; le coût du service de la dette ; et, les arriérés de la dette extérieure.

3. **Les mesures de risque** : 17 mesures de risque les plus courantes sont fournies, bien que les utilisateurs puissent en ajouter d'autres ; ainsi que des informations sur les passifs éventuels.
4. **Les dispositions juridiques et institutionnelles** : dont des informations sur le BGD ; les institutions impliquées dans la gestion de la dette ; l'attribution des rôles et des responsabilités en matière de gestion de la dette ; le cadre réglementaire ; la surveillance parlementaire ; les stratégies et politiques ; les méthodes d'émission de la dette intérieure et teneurs de marché ; la bourse ; les systèmes informatisés d'enregistrement de la dette ; les pratiques de règlement ; les normes de reporting de la dette ; les relations avec les investisseurs ; la gestion de trésorerie ; la gestion des passifs éventuels (ou conditionnels) ; et, les fonds d'amortissement.

Les données du MDA ont également été utilisées dans plusieurs rapports analytiques. Les rapports précédents comprennent :

- « Davantage de reporting de la dette, davantage de dette négociable », une analyse de la corrélation entre le partage d'informations et le reporting de la dette et la négociabilité (ou facilité de négociation) de la dette ;
- « Réseaux de spécialistes en valeur du Trésor et bourses : passerelles vers l'évolution du marché », un rapport qui traite des avantages des pratiques d'adjudication, des réseaux de spécialistes en valeurs du Trésor et des liens avec les bourses sur la négociabilité de la dette ; et,
- Les trois « C » des bureaux de gestion de la dette : la *coordination*, la *cohérence* et la *clarté*, rapport qui décrit comment les résultats fonctionnels en matière de gestion de la dette peuvent être obtenus grâce à une coordination stratégique entre les BGD et d'autres institutions gouvernementales, ainsi qu'à une délégation claire et cohérente des responsabilités en matière de gestion de la dette.

De telles initiatives contribuent à améliorer la transparence de la dette en rendant publiques des informations qui n'avaient pas encore été publiées. La plateforme MDA est également un outil utile pour permettre la comparaison entre pays. La **Figure 10** résume la participation des pays du MDA aux diverses plateformes de diffusion des données sur la dette.

Figure 10 : Souscription des pays du MDA à des initiatives de diffusion des données sur la dette

	SND	NSDD Plus	NSDD	SGDD-a	DTDE	DTDSP
Afrique du Sud						
Bénin						
Botswana*					*	
Burkina Faso						
Cameroun						
Congo						
Côte d'Ivoire						
Eswatini						
Ghana						
Kenya						
Lesotho						
Libéria						
Madagascar						
Malawi						
Maroc						
Maurice						
Namibie						

	SND	NSDD Plus	NSDD	SGDD-a	DTDE	DTDSP
Nigéria						
Ouganda						
République centrafricaine						
Seychelles						
Sierra Leone						
Tunisie						

Source : Sites Web de diffusion des données sur la dette.

Notes :

État de reporting des DTDE au 29/10/21, disponible à : [which_countries_subscribe_to_qeds_gdds_2021q2_v2.xlsx](#) (live.com)

* Le Botswana a convenu de participer aux DTDE mais n'a pas encore fourni de données.

État de reporting des DTDSP en mars 2021, disponible à : <https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/311566-which-countries-have-reported-data-to-quarterly-pu>

Les DTDSP se composent de six tableaux ; et, les pays ne soumettent pas tous le jeu entier de données.

Les plateformes de diffusion des données sur la dette qui sont énumérées ci-dessus apportent une contribution précieuse à la transparence de la dette en ce qui concerne la mise à disposition de statistiques sur la dette. Bien qu'elles soient soumises à des normes statistiques, l'un des obstacles qui a été observé est le fait que les données ne sont pas toujours comparables entre les plateformes en raison de la couverture ou d'autres problèmes.

3.6 Surveillance



La sixième et dernière dimension de la transparence et de la responsabilité en matière de dette, est la surveillance, qui a été décrite comme « la continuation de la démocratie par d'autres moyens ». L'objectif principal de la surveillance est « d'examiner et de suivre les organisations du secteur public et leurs politiques, programmes et projets, afin de veiller à ce qu'elles atteignent les résultats escomptés, représentent une bonne optimisation des ressources, et, soient conformes aux politiques, lois, règlements et normes éthiques applicables. La surveillance est donc une fonction de gouvernance essentielle qui peut être exercée par la haute direction, les conseils d'administration, les comités ou d'autres

organismes internes ou externes » (voir note de bas de page 21). Le manque ou l'absence de dispositifs de surveillance peut entraîner des conséquences désastreuses sur la conduite de ces organismes.

Bien que la surveillance soit généralement considérée comme une opinion indépendante et objective d'une activité donnée fournie par un tiers autorisé (l'organisme de surveillance), une bonne partie de la surveillance se produit au sein de l'organisation même à différents niveaux. Par exemple, la plupart des entités de gestion de la dette comprendront un comité ou un organe consultatif qui fournira des conseils et une orientation stratégique au BGD. Un tel organe comprend en général des fonctionnaires de haut niveau (ou leurs représentants) tels que le ministre des Finances, le gouverneur de la banque centrale, le comptable général, le procureur général et le chef du BGD lui-même. Le Comité consultatif offre une tribune pour discuter des questions liées à la gestion de la dette ainsi que pour examiner des documents clés tels que la SDMT. Le contrôle interne est un autre exemple de surveillance qui se produit au sein de l'institution.

Cependant, c'est la surveillance externe qui est particulièrement pertinente lorsqu'il s'agit de discuter de la transparence et de la responsabilité en matière de dette. Celle-ci est effectuée par plusieurs organismes, comme indiqué ci-dessous.

3.6.1 Audit externe

L'audit externe fait partie de la surveillance. L'existence d'une institution supérieure de contrôle des finances publiques (ISC) au niveau national est une exigence obligatoire et légale dans tous les pays, souvent inscrite dans la Constitution. Le rôle principal de l'ISC est de fournir une évaluation indépendante et objective de l'efficacité des procédures de gestion des finances publiques et du niveau de conformité aux politiques et directives de gestion financière.

Outre l'audit des comptes publics, les ISC peuvent également auditer la dette publique. De tels exercices renforcent la transparence des opérations de dette publique et rendent les gestionnaires de la dette responsables de leurs actes. En rendant les rapports publics, le Bureau de l'Auditeur général (BAG) met à la disposition des législateurs des informations clés sur la dette et informe la société civile et les citoyens.

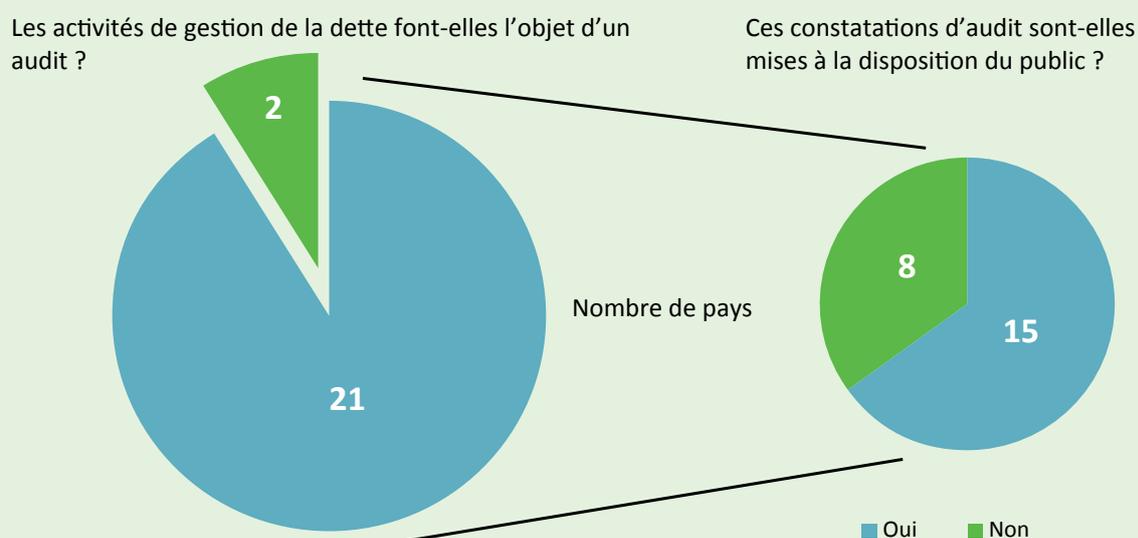
Différents types d'audits peuvent être effectués : les audits de conformité, les audits financiers et les audits de performance ou d'optimisation des ressources. Quoiqu'il en soit, les pays devraient au moins s'engager à effectuer des audits de conformité et financiers et prévoir de passer à des audits de performance en temps opportun.

Les enquêtes de 2019 et de 2020 du MDA comprenaient deux questions sur les fonctions d'audit, à savoir :

- Les activités de gestion de la dette font-elles l'objet d'un audit ?
- Ces constatations d'audit sont-elles mises à la disposition du public ?

Vingt-et-un pays sur 23 (soit 91,3 %) ont répondu positivement à la première question. Cependant, seuls 15 pays (soit 65,2 %) ont répondu que les rapports d'audit étaient rendus publics, ce qui indique qu'il reste encore des efforts à faire pour accroître la transparence. Ces données sont présentées à la **Figure 11**.

Figure 11 : Audit des activités de gestion de la dette



Source : Enquêtes du MDA.

3.6.2 Autres organes de surveillance

Le Parlement a un rôle important à jouer en matière de surveillance. Il existe de nombreuses possibilités pour le Parlement d'exercer cette fonction en ce qui concerne la gestion des finances publiques et de la dette. Par exemple, le Parlement est susceptible d'approuver la signature de prêts extérieurs (bien que dans certains cas, cette approbation puisse être déléguée au ministre des Finances puis approuvée rétrospectivement) ainsi que la SDMT. Les exigences en matière de reporting obligatoires obligent également le BGD à soumettre au Parlement divers rapports sur le niveau d'endettement, les garanties en cours et l'évolution des indicateurs de risque.

Le rôle des comités (ou commissions) de comptes publics (CCP) doit également être souligné. Les CCP « aident le pouvoir législatif à tenir l'exécutif pour responsable de son utilisation des ressources et des fonds publics par l'examen des comptes publics ».⁹ Les CCP ne sont pas censés traiter des questions de politique. Leur tâche consiste plutôt à déterminer dans quelle mesure les politiques ont été mises en œuvre de manière efficace et efficiente. Les CCP exercent une surveillance sur les questions financières, y compris le budget, la dette, etc. L'une de ses attributions est d'examiner le rapport annuel du BAG.

Dans l'exercice de leurs fonctions de surveillance, les CCP sont confrontés à divers défis, notamment à la nécessité d'avoir une expertise en matière financière. Cependant, le fait que plusieurs démocraties qui ne sont pas de type Westminster aient adopté le modèle CCP indique qu'il est perçu comme un organisme de surveillance efficace.

La société civile peut également jouer un rôle essentiel en demandant des comptes aux gouvernements ainsi qu'aux IFI sur diverses questions, y compris sur la dette. Elle peut également jouer un rôle de plaidoyer en ce qui concerne l'allègement de la dette et les questions mondiales en partenariat avec des organisations non gouvernementales internationales.



PQ

⁹ Johnston (sans date).

4. LE RÔLE DES IFI DANS LA PROMOTION DE LA TRANSPARENCE ET DE LA RESPONSABILITÉ EN MATIÈRE DE DETTE



Comme nous l'avons vu dans l'introduction, les IFI ont un rôle important à jouer dans la promotion de la transparence et de la responsabilité en matière de dette. Il est tout à fait souhaitable que les créanciers divulguent les détails et les conditions des prêts accordés aux pays emprunteurs. La plupart des créanciers ne publient que des données agrégées.

Au moins deux organisations internationales ont récemment lancé des initiatives visant à promouvoir la transparence et la responsabilité en matière de dette.

4.1 Les Principes opérationnels du financement soutenable du G20

En 2019, l'*Institute of International Finance* (IIF ou Institut de finance internationale)¹⁰ a publié un ensemble de principes volontaires pour la transparence de la dette¹¹ dont l'objectif principal est d'encourager l'administration centrale, les entités infranationales et les sociétés publiques à divulguer de manière cohérente et opportune les transactions financières qui représentent une dette ou un passif découlant d'une garantie. Les passifs concernés sont définis au sens large et vont des prêts et des titres de créance aux mises en pension, en passant par les dérivés de titres adossés à des actifs, le financement islamique et les transactions faisant partie d'un PPP.

Les principes soutiennent « qu'une plus grande transparence dans toutes les opérations sur la dette devrait améliorer le flux d'informations et atténuer le risque d'un choc défavorable résultant de passifs publics non divulgués apparaissant dans les engagements de l'administration centrale. Une plus grande transparence aidera les emprunteurs, les créanciers et le secteur public à évaluer en permanence la dynamique de la dette, ce qui contribuera grandement à soutenir la soutenabilité de la dette ».

Bien qu'il s'agisse d'une initiative louable du secteur privé, le caractère volontaire des principes pourrait nuire à son efficacité. Il a été suggéré que le fait de fournir des directives sur la façon de contourner les dispositions de non-divulgaration dans les accords de prêt (par exemple par l'ajout d'une annexe relative à la divulgation sur les principales conditions) et de surveiller et promouvoir les prêteurs qui se conforment à l'initiative contribuerait à améliorer son efficacité.

4.2 Initiative de l'OCDE pour la transparence de la dette

En juillet 2021, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a lancé le Conseil consultatif sur la transparence de la dette, un groupe multi-parties prenantes composé de l'IIF, de banques d'envergure mondiale, d'organisations financières internationales clés telles que la Banque des règlements internationaux (BRI), du FMI, de la BM et de l'ONU, de ministères nationaux des Finances et de banques centrales, d'organisations de la société civile et d'universités.¹² Le Conseil consultatif a été créé « pour fournir un large éventail de points de vue sur la portée de l'initiative, pour évaluer les défis et recommander des solutions et pour fournir une évaluation préliminaire du recouvrement des créances, des lacunes en matière de données et des implications des tendances de l'endettement ».

L'un des aspects de l'initiative consiste à créer une base de données sur les prêts commerciaux accordés aux pays auxquels les prêteurs commerciaux souscriraient sur une base volontaire. Il reste à voir dans quelle mesure ce projet sera couronné de succès et si la confidentialité peut s'avérer un défi.

Un groupe d'utilisateurs des données sur la dette, composé de l'IIF et d'analystes de la dette de banques centrales, de ministères des Finances, d'IFI, de prêteurs privés et de gestionnaires d'actifs, donne sa rétroaction au sujet de la collecte des données sur la dette, en testant le processus et les remarques sur les défis pertinents, en affinant

¹⁰ <https://www.iif.com/>

¹¹ Voir Institute of International Finance (2019).

¹² <https://www.oecd.org/finance/OECD-Debt-Data-Transparency-Initiative.htm>

le modèle de reporting ainsi qu'en soutenant le contenu analytique, y compris l'interface et les fonctionnalités de la plateforme de données.

Cependant, les deux initiatives décrites ci-dessus ont tendance à se concentrer sur l'aspect de la transparence de la dette et il est peu probable qu'elles contribuent à d'autres dimensions abordées dans ce rapport. D'autres partenariats et initiatives ciblées sont nécessaires pour assurer la transparence et la responsabilité en matière de dette de manière significative.



Cependant, les deux initiatives décrites ci-dessus ont tendance à se concentrer sur l'aspect de la transparence de la dette et il est peu probable qu'elles contribuent à d'autres dimensions abordées dans ce rapport.

5. CONCLUSION



Bien que les enquêtes du MDA ne soient pas spécifiquement conçues pour mesurer ou comparer le niveau de transparence et de responsabilité dans les pays participants, certaines conclusions intéressantes peuvent être tirées des données recueillies pour chacune des six dimensions de la transparence et de la responsabilité identifiées dans ce rapport analytique. Celles-ci sont résumées ci-dessous.

Cadre juridique



La plupart des pays du MDA ont pris la première mesure nécessaire pour consolider leur législation en matière de gestion de la dette en promulguant des lois sur la GDP ou la GFP. Il faut effectuer une analyse plus détaillée pour pouvoir évaluer dans quelle mesure la législation existante protège la transparence et la responsabilité en matière de dette. Pour ce faire, il faudrait : a) établir un ensemble clair d'exigences qui seraient jugées obligatoires pour atteindre cet objectif ; et, b) évaluer la législation de chaque pays par rapport à ces exigences.

Deux autres questions importantes consisteraient à déterminer : a) si une réglementation adéquate est en place pour appuyer la législation primaire ; et, b) si la loi est appliquée, et si les violations entraînent les sanctions énoncées.

Dispositions institutionnelles



D'après les réponses données dans les enquêtes du MDA, pratiquement tous les pays ont entrepris des réformes institutionnelles et adopté la structure à trois niveaux recommandée consistant à disposer d'un *front-office*, d'un *middle-office* et d'un *back-office*. L'efficacité de ce modèle doit être établie au cas par cas, ce qui peut être fait en examinant comment les fonctions sont réparties au sein du BGD ainsi que parmi d'autres institutions compétentes ; si toutes les fonctions requises sont exécutées ; et, si ces fonctions sont mises en œuvre de manière efficace. En outre, il importe que le *front-office*, le *middle-office* et le *back-office* fonctionnent « comme une seule entité » pour atteindre les objectifs du BGD. Pour y parvenir, les informations doivent être partagées de manière transparente au sein du BGD.

Enfin, la dotation en personnel et les capacités demeurent un défi majeur pour certains pays. Dans une large mesure, cela peut déterminer le niveau d'efficacité du BGD et son respect des normes de transparence et de responsabilité.

Systèmes informatisés d'enregistrement et de gestion de la dette



Les 23 pays participant au MDA ont tous acquis un DRMS, mais seuls 30 % des répondants estiment que leur système actuel répond à leurs besoins. Cependant, les DRMS continuent d'évoluer pour s'adapter aux changements qui interviennent dans la gestion de la dette, les exigences des utilisateurs et la technologie. Bien que les DRMS offrent désormais des interfaces qui facilitent l'extraction d'informations à partir de la base de données sur la dette, cette méthode nécessite souvent des compétences spécialisées que tous les pays ne possèdent pas. Par conséquent, la capacité des pays à utiliser de manière optimale les systèmes disponibles est un facteur important pour déterminer leur capacité à satisfaire aux exigences en matière de reporting et de diffusion des données sur la dette.

L'établissement d'un lien entre les DRMS et les SIIGF à l'échelle de l'administration publique est également une condition essentielle pour s'assurer que les chiffres de la dette sont correctement reflétés dans les comptes publics.



Qualité des données sur la dette

La qualité des données sur la dette demeure au cœur de la transparence et de la responsabilité en matière de dette. Sur le plan de la couverture, seuls 10 pays du MDA ont indiqué l'enregistrement de la dette totale dans leur DRMS. Dans de nombreux pays, certaines catégories de dette, notamment la dette intérieure, les garanties (par exemple celles accordées aux entreprises d'État) et les produits dérivés, sont encore gérées en dehors du DRMS.

Une évolution positive en ce qui concerne la qualité des données sur la dette est la création conjointe du DQT par la CNUCED et le Secrétariat du Commonwealth (dont les systèmes sont utilisés dans 91 % des pays du MDA), qui permet d'évaluer les dimensions de la qualité des données sur la dette, y compris l'exhaustivité, l'actualité et l'exactitude.



Reporting et diffusion des données sur la dette

Les réponses aux enquêtes du MDA indiquent que certains pays ne publient toujours pas de bulletins statistiques sur la dette ni de rapports annuels sur la gestion de la dette. La situation concernant la publication des documents de stratégie de la dette est meilleure, probablement grâce aux efforts déployés par le FMI et la Banque mondiale pour renforcer les capacités des pays dans ce domaine.

Les résultats obtenus par les pays dans ce domaine pourraient être renforcés si les pays élaboraient et mettaient en œuvre leur propre politique de reporting et de diffusion de la dette. Un tel document aiderait les pays à fixer leurs objectifs en matière de reporting et de diffusion sur une période donnée sous la forme d'une feuille de route.



Surveillance

Bien qu'un grand pourcentage de pays du MDA (91,3 %) fassent l'objet d'exercices d'audit externe, un pourcentage beaucoup plus faible (65,2 %) en publie les conclusions. On ne connaît pas exactement le nombre de pays qui donnent suite aux recommandations des rapports d'audit. Des données supplémentaires sont nécessaires pour évaluer l'efficacité des dispositifs de contrôle dans les pays, y compris le rôle du Parlement et celui de la société civile.

Nous concluons que la réalisation de la transparence de la dette et de la responsabilité en la matière dans les 23 pays participant au MDA est un travail en cours. Le degré de réalisation diffère d'un pays à l'autre et d'une dimension à l'autre. Pour faire face à une telle situation, une assistance technique et un renforcement des capacités sont nécessaires *au niveau des pays* pour relever des défis spécifiques. Cette approche compléterait les initiatives au niveau international, où l'accent devrait être davantage mis sur la conception et la mise en œuvre de normes, par exemple. En apportant une assistance technique aux pays, il importera de mettre l'accent sur la transparence et la responsabilité.

RÉFÉRENCES

- Banque mondiale. (2021). *Transparence de la dette dans les économies en développement*. Disponible à : <https://www.worldbank.org/en/topic/debt/publication/report-debt-transparency-in-developing-economies>
- Banque mondiale. (2020). Debt transparency, sustainability, and debt management in the context of COVID-19: A donor's perspective. Présentation de la Banque mondiale, août. Disponible à : https://www.intosaicommunity.net/wgpd/wp-content/uploads/2020/09/4-Worldbank_Debt-Sustainability-and-Transparency_WGPD_final.pdf
- Blommestein, J. (2006). The growing importance of transparency in debt management and government securities market. Présentation au 16^e Forum mondial de l'OCDE sur la gestion de la dette publique. Disponible à : <https://www.oecd.org/finance/public-debt/37858231.pdf>
- Centro de Integridad Ade Publica (Mozambique) and Chr. Michelsen Institute (Norway). (2021). *Costs and Consequences of the Hidden Debt Scandal of Mozambique*. Disponible à : <https://www.cmi.no/publications/7841-costs-and-consequences-of-the-hidden-debt-scandal-of-mozambique>
- CNUCED et Secrétariat du Commonwealth. (2020). *Cadre d'évaluation de la qualité des données sur la dette (AQD de la dette)*. Disponible à : Debt data quality tool to support better decision-making on public debt | Commonwealth (thecommonwealth.org)
- G-20. (2018). Communiqué du G-20, ministres des Finances et gouverneurs de banques centrales, les 19 et 20 mars 2018, Buenos Aires, Argentine. Disponible à : http://www.g20.utoronto.ca/2018/2018-03-30-g20_finance_communique-en.pdf
- Horn, S., Reinhart, C. et Trebesch, C. (2019). *Chinese Overseas Lending*. NBER Working Paper 26050. Disponible à : https://www.nber.org/system/files/working_papers/w26050/w26050.pdf
- Institute of International Finance. (2019). *Voluntary Principles for Debt Transparency*. Disponible à : <https://www.iif.com/Publications/ID/3387/PageID/3387/Voluntary-Principles-For-Debt-Transparency>
- INTOSAI (Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques). (2019). *Guide sur l'audit de la dette publique*. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/08/GUID-5250-Guidance-on-the-Audit-of-Public-Debt-Exposure-Draft.pdf>
- INTOSAI. 2018. *Audit de la gestion de la dette publique : un manuel destiné aux Institutions supérieures de contrôle des finances publiques*. Disponible à : <https://idi.no/elibrary/professional-sais/audit-lending-and-borrowing-frameworks/764-handbook-on-audit-of-public-debt-management-version-0-french/file?msclkid=2ae2955cd06211ecb089d54d6b8ccc78>
- Johnston, N. (No date). *Financial Oversight: A Handbook for Parliamentarians*. Organisation mondiale des parlementaires contre la corruption (GOPAC), Institut de la Banque mondiale. Disponible à : <https://www.agora-parl.org/index.php/resources/library/financial-oversight-handbook-parliamentarians>
- Halon, J. (2016). *Following the Donor-Designed Path to Mozambique's \$2.2 Billion Secret Debt Deal*. Recherche LSE en ligne. Disponible à : Microsoft Word- Hanlon Mozambique 3WQ Final Accepted Version.docx (open.ac.uk)
- Mayer, C. Chabot, J. P. et Cohen, J. (2015). *Oversight is the Continuation of Democracy by Other Means*. Organisation mondiale des parlementaires contre la corruption (GOPAC), Institut de la Banque mondiale. Disponible à : https://www.researchgate.net/publication/304676023_Oversight_is_the_Continuation_of_Democracy_by_Other_Means



SE CONNECTER • PARTAGER • RÉFORMER

Pour tout renseignement sur CABRI, veuillez contacter :

Secrétariat de CABRI
Coin de la John Vorster & Nellmapius Drive,
Centurion, 0062
Afrique du Sud

 +27 (0)12 492 0022

 info@cabri-sbo.org

 www.cabri-sbo.org

 @cabri.sbo

 @CABRI_SBO

 CABRI – Collaborative Africa Budget Reform Initiative

Révision : Inga Norenus

Production : Leith Davis et Simon Chislett

Ce projet a été financé par la Fondation Bill et Melinda Gates. Les constatations et les conclusions contenues dans cette publication ne reflètent pas forcément sa position ou ses politiques.

BILL & MELINDA
GATES *foundation*

'Bill & Melinda Gates Foundation' is a registered trademark of the Bill & Melinda Gates Foundation in the United States and is used with permission.