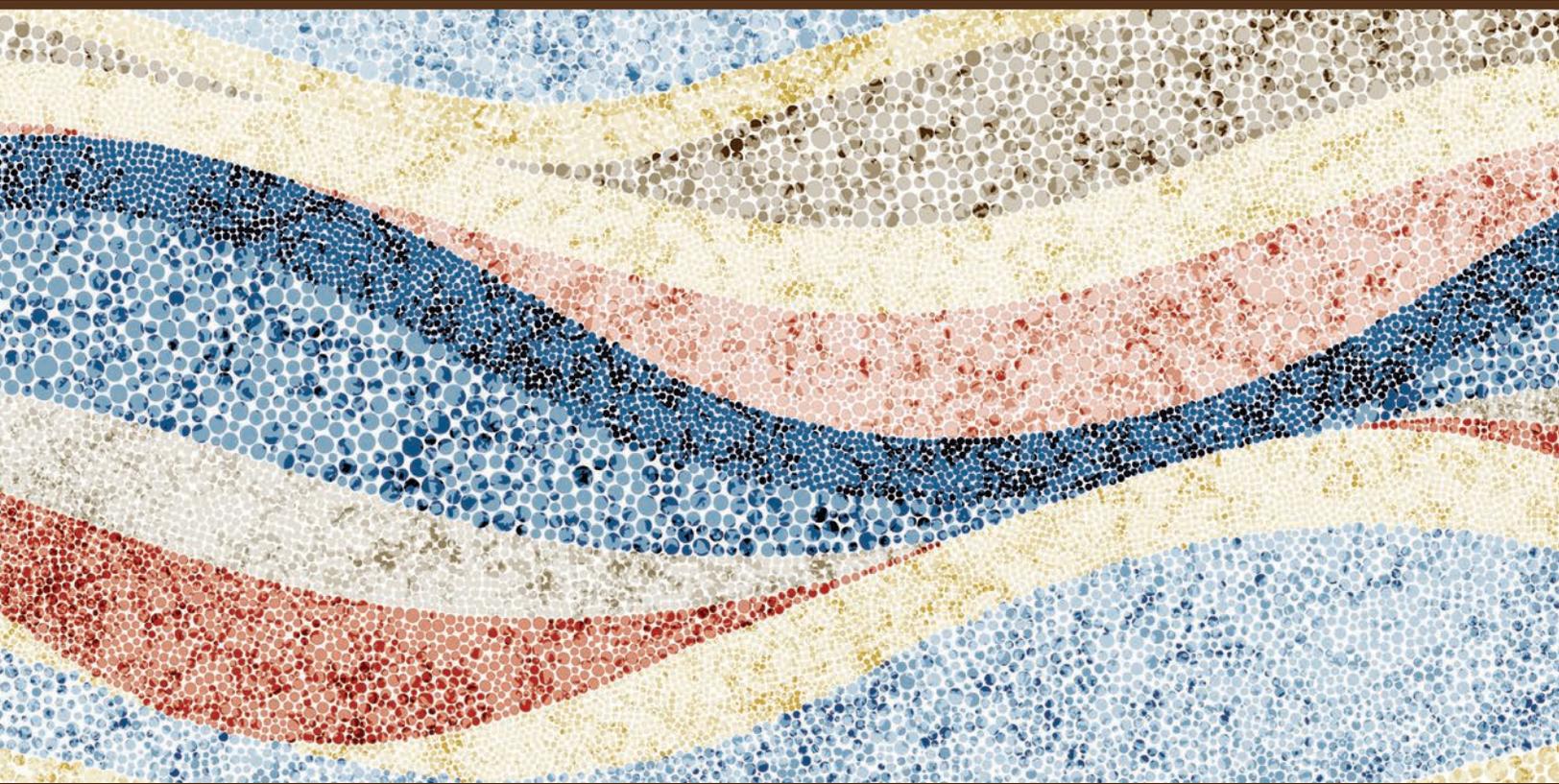


DOSSIER 1

Gestion de la dette pour les parlements



DOSSIER 1

Gestion de la dette pour les parlements

Geoff Dubrow, MA, MPA | Mars 2022

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



Sommaire

Tableau des abréviations	1
Liste des tableaux	2
Liste des figures	2
Liste des encadrés	2
Résumé analytique	3
1. Pourquoi la dette est importante.....	4
2. Le compromis : Croissance et dépenses versus dette.....	5
3. La dette en tant que question de genre et d'équité.....	7
4. Un bref historique des vagues de dettes mondiales	11
4.1 Vague 1 : 1970-89.....	12
4.2 Vague 2 : 1990-2001.....	12
4.3 Vague 3 : 2002-09.....	12
4.4 Vague 4 : 2010-aujourd'hui.....	13
5. Indicateurs de la dette publique.....	14
5.1 Au-delà du ratio dette/PIB	14
5.2 Couverture de la dette publique	14
5.3 Dette de gouvernement brute vs. dette nette	15
6. Risques du portefeuille de dette souveraine	16
6.1 Ratio dette extérieure / dette intérieure	16
6.2 Échéances de la dette : dette à court terme vs. dette à long terme.....	17
6.3 Montant de la dette libellé en devises étrangères	18
6.4 Prêts concessionnels vs. non concessionnels	18
6.5 Engagements conditionnels.....	19

7. Présentation de l'« univers de la gestion de la dette »	20
7.1 Ministère des finances (MdF)	21
7.2 Banque centrale.....	22
7.3 Institutions supérieures de contrôle	23
7.4 Institutions fiscales indépendantes.....	23
7.4.1 Conseils fiscaux	24
7.4.2 Bureaux parlementaires du budget	24
7.5 Organisations de la société civile.....	25
7.5.1 Diriger et soutenir les initiatives internationales d'allègement de la dette	26
7.5.2 Autre travail de plaidoyer	26
7.5.3 Renforcement des capacités de gestion de la dette dans les pays à revenu faible et moyen.....	26
7.6 Prêteurs internationaux et nationaux du secteur privé	27
7.6.1 Banques multilatérales de développement	28
8. Rôle du parlement dans le la gestion de la dette publique	29
8.1 Rôle législatif lié à la dette publique.....	29
8.1.1 Définition d'un cadre juridique	29
8.1.2 Ratification des accords de prêt	30
8.1.3 Définition de règles et d'objectifs budgétaires/d'endettement	31
8.1.4 L'objectif des règles budgétaires	31
8.2 Rôle du parlement dans le contrôle de la dette publique grâce au cycle budgétaire	32
8.2.1 Formulation du budget.....	33
8.2.2 Approbation du budget.....	35
8.2.3 Étape d'exécution	35
8.2.4 Audit/contrôle ex post.....	36
Conclusion	38

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 Tomas Bridle, Conseiller principal, Centre pour la démocratie et la gouvernance, USAID. La publication a été examinée par des pairs : Kristen Sample, Corina Rebegea, Frieda Arenos, Caroline Hubbard, Ketevan Goletiani, Andriy Shymonyak, Magda Labadze, Ivy Kihara, James Kinyua et Benedictus Rono au NDI, et Sophia Fernandes, Petar Trajkov 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
AFRODAD	Forum et réseau africains sur la dette et le développement
CCB	Commission des crédits et du budget
DPB	Déclaration de politique budgétaire
CADTM	Comité pour l'Abolition des Dettes Illégitimes
OSC	Organisations de la société civile
SGD	Service de gestion de la dette
AVD	Analyse de la viabilité de la dette
EBP	Proposition de budget exécutif
ECA	Europe et Asie centrale
EMDE	Économies des pays en développement et des marchés émergents
EURODAD	Réseau européen sur la dette et le développement
GBV	Violence sexospécifique
PIB	Produit intérieur brut
CFM	Crise financière mondiale
PPTTE	Pays pauvres très endettés
IFI	Institutions financières indépendantes
FMI	Fonds monétaire international
IPFK	Institut des finances publiques du Kenya
ALC	Amérique latine et Caraïbes
BMD	Banque multilatérale de développement
MdF	Ministère des finances
MOFED	Ministère des finances et du développement économique
SDMT	Stratégie de la dette à moyen terme
CDMT	Cadre des dépenses à moyen terme
EBO	Enquête sur le budget ouvert
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
CCP	Comité des comptes publics
BPB	Bureau parlementaire du budget ou Directeur parlementaire du budget
PBS	Rapport sur le projet de budget
ISC	Institution supérieure de contrôle
ODD	Objectifs de développement durable
SOE	Entreprise publique
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement

Liste des tableaux

Tableau	Titre	Page
1	Quatre vagues et leur description	11
2	Niveaux de couverture sectorielle et définitions	15
3	Fonctions des IFI	24

Liste des figures

Figure	Titre	Page
1	Niveaux d'endettement mondial au fil du temps	11
2	Choisir les interrelations dans l'univers de la gestion de la dette	20
3	Règles d'endettement	31
4	Quatre étapes du cycle budgétaire et rapports clés	32

Liste des encadrés

Encadré	Titre	Page
1	Lien entre la dette publique et les droits de l'homme	9
2	Lien entre la dette publique et la violence sexospécifique	9
3	Port de Hambantota au Sri Lanka	17
4	Augmentation des prêts non concessionnels au Kenya	18
5	Engagements conditionnels explicites et implicites	19
6	Le BPB ougandais	25
7	Implication des OSC en Géorgie et en Nouvelle-Zélande	27
8	Trois types d'ISC	37

Dossier 1 : Gestion de la dette pour les parlements

Ce dossier est le premier d'une série de quatre dossiers produits dans le cadre d'un partenariat entre le National Democratic Institute et la Westminster Foundation for Democracy. L'objectif de ce dossier est de fournir aux parlementaires une vue d'ensemble de la gestion de la dette publique. La plupart des questions abordées dans ce dossier sont développées dans les [dossiers 2 à 4](#).

Résumé analytique

La dette publique dans le monde est en croissance depuis plusieurs dizaines d'années et les répercussions de la récente pandémie de COVID-19 a aggravé des niveaux de dette qui étaient déjà inégalés. Ceci est vrai tant pour les pays à revenu faible et moyen que pour les pays à revenu élevé. Cependant, les premiers sont généralement dans une position beaucoup moins viable pour rembourser leurs dettes. Ces dettes sont souvent contractées pour de bonnes raisons, que ce soit en réponse à des chocs exogènes tels que les catastrophes naturelles ou, comme nous l'avons vu, les pandémies, ainsi que pour investir dans d'importants projets d'infrastructure ou pour atteindre des objectifs de développement durable (ODD). Cependant, en raison du manque d'une surveillance efficace, des charges de dettes insupportables sont parfois contractées et les citoyens doivent payer la note pour rembourser des fonds qui n'ont peut-être servi à aucun objectif efficace.

La dette publique impacte les femmes de manière disproportionnée, en particulier les femmes aux identités croisées.¹ Souvent, les niveaux élevés de dette causent des réductions des dépenses sociales dont les femmes sont les plus dépendantes. Ceci peut être particulièrement difficile dans les pays à faible revenu où les femmes ont souvent moins d'opportunités que les hommes, ainsi que d'importantes contraintes dans la recherche d'emploi ou dans la réussite professionnelle.

Une gestion efficace de la dette publique est toujours essentielle pour garantir la viabilité à long terme, et celle-ci commence par un contrôle législatif efficace. Même si l'établissement du budget, les emprunts et les dépenses sont généralement sous la compétence du pouvoir exécutif du gouvernement, il est impératif que le législateur serve de contrepoids efficace pour garantir que des décisions judicieuses sont prises dans l'intérêt du pays à la fois sur le court terme et le long terme.

De nombreux acteurs importants et de nombreux points d'entrée pour ces acteurs influencent le budget et surveillent les décisions liées à la gestion de la dette publique. Ces acteurs institutionnels et leurs points d'entrée forment ensemble ce que nous pouvons appeler « l'univers de la gestion de la dette ».

1 Dinah Musindarwezo et Tim Jones, *Debt and Gender Equality: How Debt-Servicing Conditions Harm Women in Africa*, (Bretton Woods Project, 4 avril 2019), <https://www.brettonwoodsproject.org/2019/04/debt-and-gender-equality-how-debt-servicing-conditions-harm-women-in-africa/>.

1. Pourquoi la dette est importante

La pandémie de COVID-19 et ses retombées économiques ont aggravé une crise qui était déjà en croissance depuis plusieurs dizaines d'années, sous la forme de niveaux accrus de la dette mondiale.

Les niveaux mondiaux de dette – dettes publiques comme privées – augmentent depuis plusieurs années mais ont rapidement gonflé jusqu'à des niveaux inégalés au cours des années 2020-21. L'explosion des niveaux de dette a touché les pays de tous les niveaux de revenu, même si les pays à faible revenu ont été touchés plus durement. D'après la Jubilee Debt Campaign, la moyenne des paiements de dettes extérieures par les gouvernements de l'hémisphère sud² a augmenté de 60 % de 2009 à 2019 et a atteint son niveau le plus élevé depuis 2004.³

Les analyses de viabilité de la dette menées par la Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI) dans les pays à faible revenu en 2021 ont montré que 36 des 69 pays évalués étaient en situation de surendettement ou en grand risque de surendettement.⁴ Comme nous le verrons dans la section sur les vagues de dette mondiale, la pandémie a aggravé les tendances existantes. Même si 130 milliards de dollars de dette ont été annulés entre 2000 et 2010 dans le cadre de l'initiative Pays pauvres très endettés (PPTE),⁵ les problèmes systémiques qui ont conduit aux augmentations cycliques des dettes n'ont pas été traités et les pays à revenu faible et moyen ont continué à souscrire à des niveaux insupportables de dette.

Cette situation a été en partie nourrie par les répercussions de la Crise financière mondiale (CFM) 2008 qui, au-delà des difficultés d'ordre économique provenant de la crise elle-même, a entraîné une baisse des taux d'intérêt et un triplement des prêts annuels externes pour les pays à revenu faible et moyen entre 2007 et 2017 de 65 à 180 milliards de dollars.⁶ En conséquence, une nouvelle recherche du Réseau européen sur la dette et le développement (EURODAD) montre que plus de 20 pays dépendent maintenant plus de 20 % de leurs revenus dans les remboursement de dette, tandis que six autres pays dépendent maintenant plus de 40 %.⁷

2 Même si cette série fait référence aux « pays à revenu faible et moyen », la Jubilee Debt Campaign fait référence à l'« hémisphère sud ». Il n'est pas indiqué clairement si ceci fait référence aux pays à revenu faible et moyen ou simplement aux pays à revenu faible.

3 Dinah Musindarwezo et Tim Jones, *Debt and Gender Equality: How Debt-Servicing Conditions Harm Women in Africa*, (Bretton Woods Project, 4 avril 2019), <https://www.brettonwoodsproject.org/2019/04/debt-and-gender-equality-how-debt-servicing-conditions-harm-women-in-africa/>.

4 Au 30 juin 2021, sur la base des dernières données publiées, 7 pays sont en situation de surendettement, 29 pays présentent un risque élevé, 24 pays présentent un risque modéré et 9 pays présentent un faible risque de surendettement. Voir : Fonds monétaire international, « List of LIC DSAs for PRGT-Eligible Countries », FMI, dernière modification le 30 juin 2021, <https://www.imf.org/external/Pubs/ft/dsa/DSAlist.pdf>.

5 « Developing Country Payments Increase by 60% in Three Years », Jubilee Debt Campaign (UK), 18 mars 2018, <https://jubileedebt.org.uk/press-release/developing-country-debt-payments-increase-by-60-in-three-years>.

6 Ibid.

7 Iolanda Fresnillo, *Out of Service: How Public Services and Human Rights Are Being Threatened by the Growing Debt Crisis*, (EURODAD, février 2020), <https://www.eurodad.org/outofservice>.

2. Le compromis : Croissance et dépenses versus dette

Des débats se sont tenus concernant les niveaux appropriés de dette qui doivent être assumés par les pays intensité et ceux-ci ont augmenté au cours de la dernière décennie. Dans les pays à revenu élevé, ces débats prennent souvent la forme de « nos enfants paieront pour ceci pendant des générations ». Même si ceci est en soit un résultat potentiel inquiétant, pour les pays à revenu faible et moyen, le coût de la dette est souvent beaucoup plus grave et immédiat. Les remboursements de dette nécessitent un traitement continu. Souvent, non seulement ces paiements absorbent un cinquième des revenus totaux du pays, mais une bonne partie de ceux-ci seront affectés au paiement des intérêts et non à celui de la créance principale. Ceci réduit considérablement les capacités des pays à apporter des services importants à leur population, tout en affaiblissant gravement tous les investissements pour la croissance future et le développement durable.

Les pays définissent souvent des limites ou des objectifs pour les règles d'endettement à une « limite prudentielle » recommandée, à savoir 60 % du PIB pour les économies avancées et 40 % du PIB pour les économies émergentes.⁸ Il est cependant à noter que, même si ces pourcentages constituent un « repère utile », certains économistes indiquent qu'« il n'existe aucun moyen de définir précisément des seuils de dette appropriés, au-delà desquels les dettes deviennent insupportables ».⁹ Un économiste soutient que :

« Il n'existe pas de chiffre magique pour le rapport entre la dette et le PIB. Ce qui compte est la manière dont vous utilisez l'argent que vous empruntez et qu'il crée une valeur qui améliore la qualité de la vie des gens. »¹⁰

Un pays peut être considéré comme atteignant la viabilité de la dette externe lorsqu'il est capable de respecter totalement ses obligations de remboursement de dette extérieure à la fois actuelles et futures, sans avoir à recourir à un allègement de dette, à la replanification ou l'accumulation de retards. Les indicateurs clés de la viabilité de la dette extérieure incluent la valeur actuelle du ratio dette/exports et du ratio dette/service.¹¹ Lorsque les emprunts d'état deviennent trop importants, des niveaux élevés de dette publique peuvent compromettre le développement, car les gouvernements doivent utiliser les fonds disponibles pour payer les intérêts et le principal. Ceci réduit les fonds disponibles pour les investissements importants, comme les dépenses sociales et l'infrastructure. Pour illustrer ceci, comme le signale un rapport des Nations unies : « Les pays subissent des demandes pressantes pour des investissements publics supplémentaires dans les ODD à un moment où les contraintes concernant le futur financement de la dette devraient devenir plus strictes. »¹² Selon la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), le déficit moyen annuel pour la réalisation des ODD qui concernent l'infrastructure de base, la sécurité alimentaire, l'atténuation du changement climatique, la santé et l'éducation est estimé à 2 500 milliards de dollars, en fonction des niveaux d'investissement actuels.¹³

« Il n'existe pas de chiffre magique pour le rapport entre la dette et le PIB. Ce qui compte est la manière dont vous utilisez l'argent que vous empruntez et qu'il crée une valeur qui améliore la qualité de la vie des gens. »¹⁴

—*Armine Yalnizyan, Atkinson Foundation (Canada)*

8 IMF Policy Development and Review Department, *Assessing Sustainability*, (Fonds monétaire international, 28 mai 2002), <https://www.imf.org/external/np/pdr/sus/2002/eng/052802.pdf>.

9 Debt and Finance Analysis Unit (UNCTAD), « Module 1: A Critique of the IMF Classical Framework », UNCTAD Virtual Institute, n.d., <https://vi.unctad.org/debt/debt/m1/Critique.html>.

10 « Do Deficits Matter Anymore? » TVOntario, 4 novembre 2021, <https://www.tvo.org/video/do-deficits-matter-anymore>.

11 Hakura, Dalia S., « Back to Basics: What is Debt Sustainability? » *Finance & Development* 57, no. 3 (2020) : pages 60-61, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2020/09/pdf/what-is-debt-sustainability-basics.pdf>.

12 Inter-agency Task Force on Financing for Development, *Financing for Development: Progress and Prospects 2018*, (Nations unies, 2018), https://developmentfinance.un.org/sites/developmentfinance.un.org/files/Report_IATF_2018.pdf.

13 James X. Zhan, Richard Bolwijn, Bruno Casella, et al., *World Investment Report 2014: Investing in the SDGs: An Action Plan*, (Suisse : United Nations Conference on Trade and Development, 2014), https://unctad.org/system/files/official-document/wir2014_en.pdf.

14 « Do Deficits Matter Anymore? » TVOntario, 4 novembre 2021, <https://www.tvo.org/video/do-deficits-matter-anymore>.

Concernant le compromis entre la dette et l'atteinte des ODD, le Secrétaire général des Nations unies, António Guterres, relève des défis similaires :

« Tandis que l'environnement économique mondial est appelé à rester instable, il devient plus difficile pour les économies en développement de profiter du financement de la dette pour le développement durable. Dans le même temps, la communauté internationale a adopté le programme de développement le plus ambitieux à ce jour : le Programme 2030 pour le développement durable. »¹⁵

Les gouvernements empruntent souvent dans le but de réaliser des investissements qui prennent souvent la forme de grands projets d'infrastructure. Ces emprunts sont appelés « prêts-projet ». Ils sont généralement destinés à développer l'économie et à contribuer à la réalisation des ODD. Les investissements réalisés dans les infrastructures clés pour l'eau potable, l'éducation, les services de santé, l'adaptation au changement climatique et l'atténuation de ce changement sont essentiels à la réalisation de nombreux ODD. Cependant, dans la plupart des pays à revenu faible et moyen, les recettes fiscales sont insuffisantes pour financer les services de base, sans parler des investissements à grande échelle nécessaires pour développer l'économie. Par conséquent, au moment de décider d'emprunter, de nombreux facteurs doivent être pris en compte ; tous les choix auront des conséquences et les compromis doivent être compris et pris en considération. Par exemple :

- En Jamaïque, l'ancien ministre des finances et leader de l'opposition, Dr. Peter Phillips, a décrit les difficultés créées par la croissance des niveaux de dette en tentant d'équilibrer les priorités de développement dans ce pays. Dans un entretien de 2021, Dr. Phillips expliquait que le ratio dette/PIB de la Jamaïque était environ de 150 % en 2013. Dr. Phillips ajoutait que « nos réserves de change au point le plus bas couvraient à peine sept semaines d'importations ; nous manquons donc rapidement de marge de manœuvre et nous visons réellement au jour le jour ». ¹⁶ Il indiquait que les Jamaïcains normaux payaient un « prix très élevé » dû aux augmentations de taxes et au gel des salaires du secteur public ; et
- Au Kenya, James Muraguri, PSD de l'Institut des finances publiques du Kenya, a indiqué que le Kenya avait repris en 2021 les remboursements annuels de sa dette de 1 milliard de dollars souscrite auprès de la Chine, un montant quasiment équivalent au total des dépenses de santé du pays. Étant donné que le remboursement de la dette représente la principale charge sur les revenus publics, le gouvernement kenyan est limité dans sa capacité à financer les services médicaux et sociaux. Même avant la pandémie, les niveaux d'endettement étaient un important défi à relever pour les priorités du gouvernement, et cette situation a été aggravée par la pandémie de COVID-19. Le Kenya a besoin d'environ 350 millions de dollars pour vacciner 50 % de sa population, mais la proportion de ses revenus consacrée au remboursement de sa dette est telle que le pays ne peut pas se permettre cette dépense et attend donc des dons de vaccins. ¹⁷

15 Ibid.

16 Entretien avec Dr. Peter Phillips, MP, ancien ministre des finances et leader de l'opposition en Jamaïque. Mai 2021.

17 Entretien avec James Muraguri, PDG de l'Institut des finances publiques du Kenya, août 2021.

3. La dette en tant que question de genre et d'équité

Les inégalités structurelles au niveau sociétal sont aggravées par les niveaux élevés de dette publique. La relation entre la dette et les inégalités peut être circulaire : des niveaux plus élevés de dette entraînent des inégalités plus grandes et des sociétés plus inégales subissent des niveaux plus élevés de dette.

« Les inégalités structurelles sont une condition dans laquelle une catégorie de personnes se voit attribuer un statut inégal par rapport à d'autres catégories de personnes. Cette relation est perpétuée et renforcée par un ensemble de relations inégales dans les rôles, les fonctions, les décisions, les droits et les opportunités. »¹⁸

—United Nations Economic and Social Commission for Western Asia

Une forme importante d'inégalité structurelle à prendre en compte au moment d'aborder les problèmes de dette publique est l'inégalité des genres. D'après Juan Pablo Bohoslavsky (expert indépendants des Nations unies de la dette extérieure et des droits de l'homme), les programmes liés à l'austérité et à la consolidation fiscale ont tendance à nuire aux droits de l'homme, avec un impact disproportionné sur les femmes (voir l'encadré 1). En termes d'impact économique direct, l'association caritative britannique Fawcett Society soutient que les femmes rencontrent une « triple menace » dans des conditions d'austérité car les réductions des avantages sociaux ont tendance à impacter davantage les femmes que les hommes. De plus, il est plus probable que les femmes travaillent dans le secteur public, où des coupes budgétaires sont imposées. En raison des normes sexospécifiques profondément ancrées et systématiquement renforcées, les femmes doivent en plus supporter une charge disproportionnée de soins non remboursés et de tâches domestiques à assurer pour compenser les réductions de services sociaux.¹⁹ Ceci est davantage étayé par les frappantes découvertes d'un rapport de l'EURODAD de 2020 qui indique que « la dette publique en croissance rapide et toujours plus chère met en opposition les droits des créateurs et ceux des plus pauvres du monde – en particulier les femmes et les filles – car certains pays consacrent jusqu'à 40 % de leurs revenus au remboursement de la dette extérieure ». ²⁰ Un récent rapport décrit les domaines d'impact spécifiques :

- **Droit du travail** : les industries dominées par les femmes ont subi des réductions plus importantes et des rattrapages plus lents suite à la crise financière mondiale, laissant les femmes sur-représentées dans les contrats d'emploi informels et les emplois sous-payés ;
- **Droit à la sécurité sociale** : les réductions des avantages sociaux ont été encore plus dévastateurs pour les femmes qui vivent dans la pauvreté, avec des enfants à charge ou rencontrant de multiples formes de discrimination croisées ;
- **Droit à l'hébergement, à l'eau et à l'alimentation** : les effets excessivement négatifs sur l'emploi et la sécurité sociale laissent les femmes particulièrement vulnérables à la privatisation et au manque de capital pour l'accès à un logement abordable, à l'eau potable et à l'alimentation ;
- **Droit à la santé** : les réductions de financement dans le secteur de la santé, en particulier dans les besoins spécifiques aux genres, peuvent causer des préjudices irréparables à la santé personnelle et sexuelle des femmes.²¹ (Voir l'encadré 2) ;

18 « Structural Inequalities », United Nations Economic and Social Commission for Western Asia, n.d., <https://archive.unescwa.org/structural-inequalities>.

19 Diane Perrons, « Gender and Inequality: Austerity and Alternatives », *Intereconomics: Review of European Economic Policy* 52 (2017): 32, <https://dx.doi.org/10.1007/s10272-017-0639-x>.

20 Julia Ravenscroft, « Impoverished Countries Spending up to 40 Percent of Government Revenues on Repaying Debt, According to New Research », EURODAD, 20 février, 2020, https://www.eurodad.org/outofservice_press.

21 Juan Pablo Bohoslavsky, *Effects of Foreign Debt and Other Related Financial Obligations of States on the Full Enjoyment of All Human Rights, Particularly Economic, Social, and Cultural Rights* (Conseil des droits de l'homme des Nations unies, juillet 2018), https://digitallibrary.un.org/record/3823559/files/A_74_178-EN.pdf. 8-13.

- **Violence contre les femmes** : les réductions des services sociaux entraînent souvent une réponse moins forte à la violence sexospécifique (y compris le gel des dépenses liées à la construction de nouveaux refuges pour les femmes), et le chômage peut conduire les femmes à la prostitution, où elles sont davantage vulnérables au trafic d'êtres humains. (Voir l'encadré 2) ; et
- **(In)justice et discrimination fiscales** : comme les femmes sont souvent responsables des achats du foyer, l'augmentation des taxes sur la valeur ajoutée en tant que mesure d'économie produit un effet de taxation régressive qui impacte excessivement les femmes.²²

Dans chaque domaine, les impacts subis principalement par les femmes ont un effet négatif sur la société au sens large. La dette publique et les inégalités structurelles ont une relation circulaire et de renforcement mutuel : des inégalités accrues produisent un impact négatif direct sur l'ensemble de la société, avec des répercussions bien au-delà du groupe spécifique qui subit l'impact négatif spécifique. L'inégalité structurelle des genres signifie que les femmes subissent des effets d'austérité disproportionnés et, comme ces effets aggravent l'inégalité des genres, la crise de la dette est davantage nourrie.

« Les politiques d'austérité et de consolidation budgétaire frappent les groupes les plus vulnérables d'une population donnée, dans lesquels les femmes sont surreprésentées et sont les plus exposées, ce qui donne lieu à des formes de discrimination croisées. Parmi les femmes les plus exposées figurent les mères célibataires, les jeunes femmes, les femmes handicapées, les femmes âgées, les réfugiées et les migrantes, les lesbiennes, les bisexuelles, les transsexuelles et les intersexuées, les femmes appartenant à des minorités ethniques, religieuses et linguistiques, les femmes qui vivent dans les zones rurales et celles qui vivent dans la pauvreté ou l'extrême pauvreté. Une série et/ou une combinaison de mesures d'austérité et de consolidation fiscale provoque souvent des impacts négatifs cumulatifs pour les femmes »²³

—*Juan Pablo Bohoslavsky, UN Independent Expert on Foreign Debt and Human Rights*

Tandis que la communauté internationale a condamné les impacts néfastes du prêt d'ajustement structurel des années 1980-90, l'austérité continue souvent être une condition pour des prêts d'ajustement structurel. Une recherche de l'EURODAD de 2018 a montré que :

« Les programmes du FMI de 2016 et 2017 ont principalement imposé l'austérité dans 23 des 26 pays qui empruntent. Les dépenses gouvernementales sont ensuite réduites dans des domaines tels que les services de soin et de santé comme la santé sexuelle, les droits et les responsabilités de garde, comme la garde des malades et des personnes âgées et l'instruction à domicile des enfants, qui incombe généralement aux femmes. »²⁴

Tandis que les Institutions financières internationales (IFI) ont cherché à s'éloigner de certaines de ces conditionnalités, les créateurs et les prêteurs souhaitent souvent lier diverses assurances aux réductions des dépenses sociales. Ces assurances peuvent inclure des réductions dans la protection sociale, les soins de santé, la prévention de la violence sexospécifique et les services d'intervention. (Voir l'encadré 2 pour plus de détails sur les liens entre la dette et la violence sexospécifique.) Ces réductions ont un impact excessif sur les femmes qui ont tendance à utiliser et à fournir ces services. La recherche a démontré que quand les gouvernements essayent de se serrer la ceinture, le résultat est souvent « entamer les opportunités des femmes à étendre et développer les réseaux sociaux, et à gagner en compétences et en confiance ». ²⁵

22 Ibid.

23 Ibid.

24 Dinah Musindarwezo et Tim Jones, *Debt and Gender Equality: How Debt-Servicing Conditions Harm Women in Africa* (Bretton Woods Project, 4 avril 2019), <https://www.brettonwoodsproject.org/2019/04/debt-and-gender-equality-how-debt-servicing-conditions-harm-women-in-africa/>, p. 3.

25 Ibid.

Encadré 1 : Lien entre la dette publique et les droits de l'homme

Le rapport de l'expert indépendant des Nations unies Bohoslavsky sur les droits de l'homme et l'austérité montre un certain nombre d'exemples d'études de cas qui illustrent l'ampleur de l'impact de l'austérité sur l'accès des femmes aux droits de l'homme. Pendant que vous examinez ces deux exemples choisis, rappelez-vous que, étant donné que les inégalités des genres ont un impact négatif sur l'ensemble de la société, les violations spécifiques des droits de l'homme à l'encontre des femmes sont ressenties par la société au sens large.

- En République démocratique du Congo, les programmes d'austérité ont conduit à la privatisation de facto des services de santé, ce qui a conduit au fait que « les femmes doivent fournir la preuve qu'elles peuvent payer les soins prénataux et de maternité afin de les recevoir et, si elles ne peuvent pas se permettre de payer, elles peuvent être prises en otage après l'accouchement jusqu'à ce que le paiement soit effectué ». Cette menace dissuade fortement les femmes de recourir aux services de santé, notamment les soins maternels et néonataux. La privatisation des services de santé motivée par la dette augmente ainsi le risque de mortalité maternelle et infantile, et a un impact négatif sur la santé des femmes et sur leurs droits en matière de procréation ; et
- Au Brésil, en 2015, le gouvernement a annoncé un important programme d'ajustement budgétaire de 24 milliards de dollars, avec des coupes budgétaires qui tombent principalement dans les domaines de l'éducation, de la protection sociale, de l'égalité raciale et des droits de l'homme. En 2016, le Brésil a adopté un amendement constitutionnel qui gèle les dépenses publiques sans intérêt pour les 20 années suivantes. Selon un rapport, cela « a signifié qu'aucun nouveau refuge pour femmes n'a été construit depuis 2017 ». Depuis lors, le Brésil a connu « une augmentation significative de la violence contre les femmes », alors qu'il avait déjà « l'un des taux de féminicides les plus élevés au monde ».

(Source : Juan Pablo Bohoslavsky, *Effects of Foreign Debt and Other Related Financial Obligations of States on the Full Enjoyment of All Human Rights, Particularly Economic, Social, and Cultural Rights* (United Nations Human Rights Council, July 2018), <https://digitallibrary.un.org/record/3823559?ln=en>, pp. 11-12.)

Encadré 2 : Lien entre la dette publique et la violence sexospécifique

Alors que la pandémie continue d'avoir un impact sur le monde et d'exacerber la quatrième vague de dette mondiale, « la crise du COVID-19 a mis à nu les inégalités structurelles et l'insuffisance des investissements, non seulement dans les soins de santé et l'éducation, mais aussi – et surtout – dans l'engagement des femmes dans le monde du travail et la réduction de leur charge en tant que soignantes non rémunérées. La pandémie de violence contre les femmes a également mis en évidence la discrimination profondément enracinée qui touche toutes les sociétés dans les pays développés et les pays en développement. »²⁶ Nous constatons ici aussi une relation circulaire dans laquelle la dette et l'inégalité exacerbent les inégalités sociales existantes. L'insécurité économique est reconnue comme un facteur d'intensification de la violence sexospécifique²⁷ et les programmes d'austérité qui prévoient des coupes dans les services sociaux de soutien aux femmes victimes de violence sexospécifique coïncident souvent avec les tourmentes économiques qui provoquent une intensification de la violence sexospécifique (et un besoin accru en programmes de soutien, par exemple en refuges). La pandémie de COVID-19 était particulièrement intense car, outre les facteurs économiques, d'autres facteurs d'intensification de la violence sexospécifique existaient dans de nombreux pays, notamment les problèmes de sécurité, de santé et d'argent, les conditions de vie exiguës, l'isolement avec les agresseurs, les restrictions de mouvement et les espaces publics désertés.²⁸ Pour cette raison, de nombreuses organisations qui travaillent sur la prévention de la violence sexospécifique ont signalé d'importantes augmentations, tandis que les agences d'observation ont prévenu que l'augmentation totale pourrait être sous-déclarée en raison des taux plus faibles de contact avec les autorités.²⁹

26 Elizabeth Villagomez, « COVID Debt Relief for Gender Equality: Getting Real about Gender Equality in Recovery Efforts », The OECD Forum Network, 24 mai 2021, <https://www.oecd-forum.org/posts/covid-debt-relief-for-gender-equality-getting-real-about-gender-equality-in-recovery-efforts>.

27 « The Shadow Pandemic: Violence against Women during COVID-19 », UN Women, n.d., <https://www.unwomen.org/en/news/in-focus/in-focus-gender-equality-in-covid-19-response/violence-against-women-during-covid-19>.

28 Ibid.

29 Simret Tesfaye, « From Where I Stand: 'Due to COVID-19 People Were Not Going to the Police' », UN Women, 1^{er} juin 2020, <https://www.unwomen.org/en/news/stories/2020/6/from-where-i-stand-simret-tesfaye>.



Nous avons de plus en plus de preuves que les progrès fait dans l'autonomisation des femmes au cours des dernières décennies pourraient être perdus en raison de l'augmentation de la dette publique causée par le COVID-19 et de la relation reconnue de renforcement mutuel entre la dette et l'inégalité (y compris l'inégalité des genres). Tandis que les pays continuent de développer leurs plans de reprise, l'égalité doit tenir une place centrale afin de réduire le risque de placer des charges disproportionnées sur les femmes, en particulier celles qui pourraient être davantage impactées par une identité croisée et des facteurs démographiques tels que l'âge, l'appartenance ethnique, les revenus et l'orientation sexuelle.

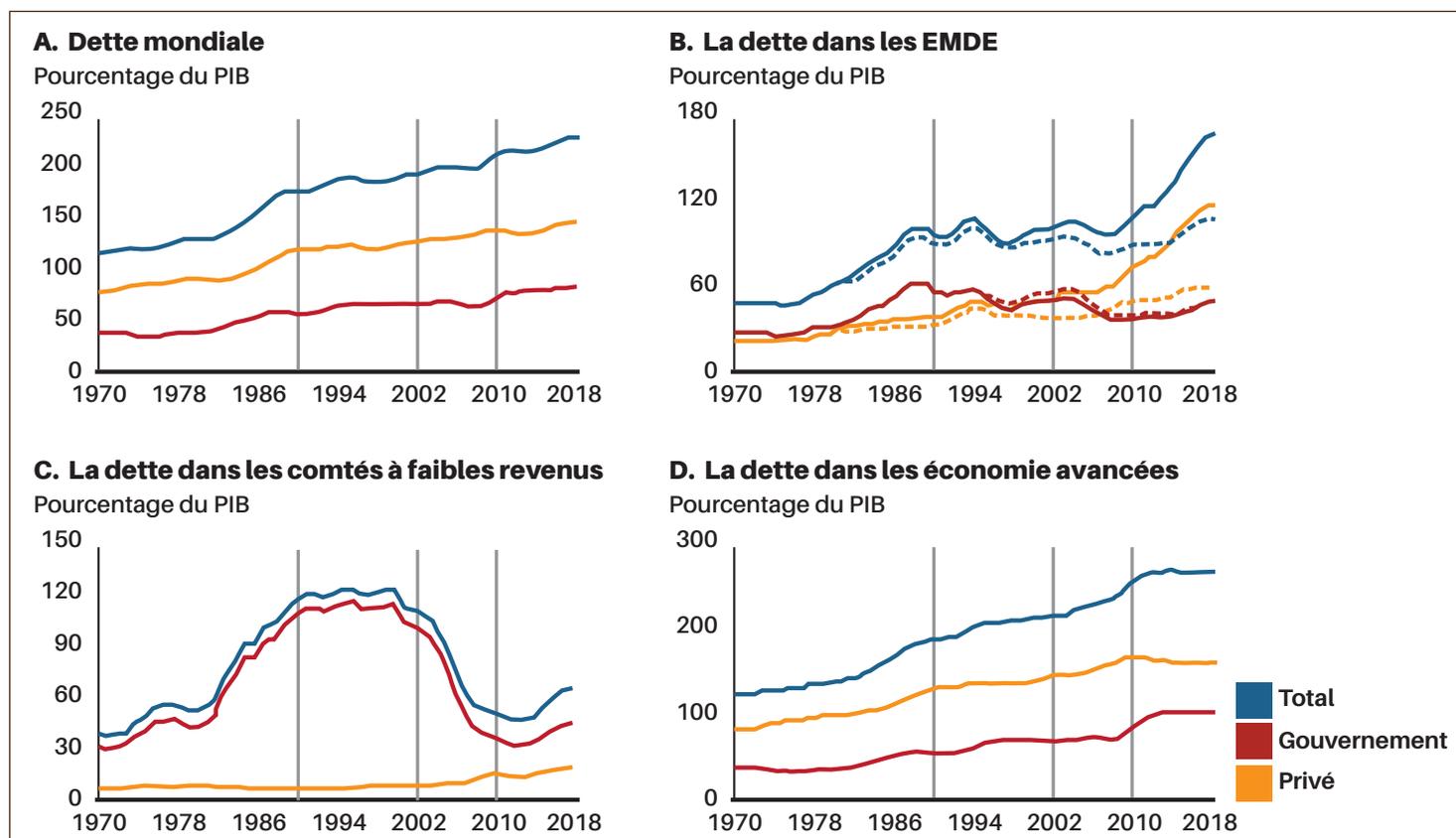
4. Un bref historique des vagues de dettes mondiales

D'une manière générale, quatre vagues mondiales de dette sont passées au cours du dernier demi-siècle. Même si chacune d'elle a des causes distinctes et provient de divers problèmes, elles s'appuient les unes sur les autres pour conduire aux niveaux d'endettement actuels sans précédent. Les causes des quatre vagues sont résumées dans le Tableau 1 et la Figure 1 ci-dessous et sont détaillées par la suite.

Tableau 1 :
Quatre vagues et leur description

Vague	Description
Vague 1 (1970-89)	Ralentissement économique mondial, chute des prix des produits de base et crise de la dette souveraine
Vague 2 (1990-2001)	Contagion de la devise mexicaine - Crise financière en Asie orientale
Vague 3 (2002-09)	Emprunts bon marché entraînant la CFM et ratio dette externe/PIB doublant de 10 à 20 % de 2000 à 2007
Vague 4 (2010-aujourd'hui)	Post-CFM et COVID-19

Figure 1 : Niveaux d'endettement mondial au fil du temps³⁰



Sources : Fonds monétaire international ; Banque mondiale. *Remarque* : Les totaux sont calculés en utilisant les pondérations de PIB en dollars US et sont indiqués sous la forme d'une moyenne glissante sur 3 ans. Les lignes grises verticales représentant le début des vagues en 1970, 1990, 2002 et 2010. EMDE = économies des pays en développement et des marchés émergents. B. Les lignes pointillées se rapportent aux EMDE à l'exclusion de la Chine.

30 M. Ayhan Kose, Peter Nagle, Franziska Ohnsorge, et al., *Global Waves of Debt: Causes and Consequences* (Banque mondiale, 2021), <https://www.worldbank.org/en/research/publication/waves-of-debt>, pages 12-14.

4.1 Vague 1 : 1970-89

- La première vague s'est étendue sur les années 1970 et 1980 et a principalement touché les pays à faible revenu d'Amérique latine et des Caraïbes (LAC) et dans l'Afrique sud-saharienne ;
- Les gouvernements de ces pays ont massivement emprunté sur des marchés d'emprunt syndiqué,³¹ à une période qui coïncidait, en particulier dans la région LAC, avec la récession mondiale de 1982 entraînant un surendettement généralisé parmi les emprunteurs de la région ;
- En conséquence de cette première vague de dette mondiale, les ratios dette/PIB ont culminé à plus de 100 % au milieu des années 1990.

4.2 Vague 2 : 1990-2001

- La deuxième vague diffère de la première principalement par le rôle important joué par l'accumulation de la dette du secteur privé ;
- La région Asie orientale et Pacifique a vu les intérêts privés accumuler des quantités considérables de dette externe à court terme, de la même manière que les intérêts souverains d'Europe et d'Asie centrale ;
- Des changements de politique ont été adoptés et ont touché les marchés financiers dans les années 1990. Combinés à une réduction des taux d'intérêt mondiaux suite au ralentissement de la croissance des économies avancées en 1990-91, ils ont entraîné une hausse des flux de capital vers les pays classés comme économies des pays en développement et des marchés émergents (EMDE).³²

4.3 Vague 3 : 2002-09

- La vague 3 a été largement nourrie par de fortes augmentations des emprunts par les pays à revenu faible et moyen sur les marchés de dette internationaux, principalement auprès des banques américaines et européennes ;
- Comme pour le départ des vagues 1 et 2, les taux d'intérêt étaient bas au début de la vague 3 ;
- L'accumulation de la dette au cours de la vague 3 a été plus importante dans la région Europe et Asie centrale (ECA) et était principalement constituée d'un cumul d'intérêts privés – essentiellement via les ménages ;
- La croissance du ratio dette externe/PIB a doublé de 10 à 20 % de 2000 à 2007. La dette du secteur privé a augmenté pour atteindre 65 % de la dette totale en 2007 en partant d'une valeur de 25 % en 2000 ;
- Suite à la crise financière mondiale de 2008 et aux fortes réductions des prêts transfrontaliers en faveur des pays à revenu faible et moyen, une grave crise des crédits a causé des ralentissements économiques dans les pays les plus exposés de la région ECA, qui s'appuyaient fortement sur les prêts transfrontaliers provenant de banques européennes ;
- La crise dans la région ECA a été de courte durée, en partie grâce à la réponse coordonnée du G20 incluant des stimulations monétaires et fiscales sans précédent en 2009 et 2010 ;
- L'initiative de la Banque européenne – également connue sous le nom d'Initiative Vienne – a également conduit les principaux groupes bancaires étrangers à maintenir leur soutien aux autres pays de la région ECA qui ont aidé à contenir la crise et à limiter les retombées.³³

31 Un marché d'emprunt syndiqué décrit une situation dans laquelle deux établissements de crédit ou plus (souvent même plus de dix) acceptent conjointement de fournir une facilité de crédit à un emprunteur. Voir : Jim Armstrong, « The Syndicated Loan Market: Developments in the North American Context », *Financial System Review* 2003, (juin 2003) : pages 69-73, <https://www.bankofcanada.ca/wp-content/uploads/2012/02/fsr-0603-armstrong.pdf>.

32 Les économies des pays en développement et des marchés émergents sont coincées entre les pays à faible revenu et les économies avancées.

33 M. Ayhan Kose, Peter Nagle, Franziska Ohnsorge, et al., *Global Waves of Debt: Causes and Consequences* (The World Bank, 2021), <https://www.worldbank.org/en/research/publication/waves-of-debt>.

4.4 Vague 4 : 2010-aujourd'hui

- La quatrième vague a déjà vu l'augmentation la plus importante, la plus rapide et la plus répandue de la dette dans les pays à revenu faible et moyen du demi-siècle écoulé ;
- Tout comme les vagues précédentes, la vague actuelle a été nourrie par des taux d'intérêt faibles et par des changements majeurs sur les marchés financiers accompagnés de vulnérabilités croissantes dans les pays à revenu faible et moyen ;
- La dette totale dans les pays à revenu faible et moyen a atteint près de 170 % du PIB fin 2018, alors qu'elle était de 114 % fin 2010 ;
- L'augmentation des ratios dette/PIB a été nourrie par une plus grande diversité d'options pour les prêts, dont le secteur privé, la Chine et une augmentation des prêts non concessionnels à taux plus faible.
- Dans les pays à revenu faible et moyen, la dette gouvernementale et la dette privée se sont également déplacées vers des sources de financement plus risquées, ce qui les rendait plus vulnérables aux changements d'opinion des investisseurs ou aux durcissements des conditions monétaires ;
- Une augmentation importante de la dette a été alimentée par les prêts de la Chine. Cependant, même en excluant la Chine, la dette mondiale totale a augmenté de 19 % depuis 2010 ;³⁴
- La quatrième vague a déjà présenté des défis importants aux pays à travers le monde avant qu'ils ne soient frappés par la pandémie de COVID-19.
- L'Institut de la Finance internationale met en évidence l'augmentation importante de la dette au cours de la quatrième vague : « La dette mondiale sur l'ensemble des secteurs a augmenté de plus de 10 000 milliards de dollars en 2019, pour atteindre 255 000 milliards de dollars.
- Représentant plus de 322 % du PIB, la dette mondiale est maintenant 40 % plus élevée (87 000 milliards de dollars) qu'au début de la crise financière de 2008 – un constat qui donne à réfléchir pendant que les gouvernements se préparent à lutter mondialement contre la pandémie » ;³⁵
- En avril 2021, le FMI a indiqué que « la dette publique moyenne dans le monde a atteint un niveau inégalé de 97 % du PIB et devrait se stabiliser autour de 99 % du PIB en 2021 » ;³⁶
- Bloomberg a appelé ce phénomène « Le grand pic de dette », en mettant en évidence des ratios dette/PIB jamais vus auparavant dans les économies émergentes et inédits dans les économies avancées depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale.³⁷

Comme nous l'avons indiqué précédemment, la dette présente des défis importants pour la vaste majorité des pays sur l'ensemble des régions. Tandis que les gouvernements continuent de souscrire des niveaux sans précédent de dette publique, il est plus important que jamais d'assurer un contrôle efficace. Cette surveillance inclut le fait de s'assurer que les prêts sont souscrits pour les bonnes raisons, que les fonds sont investis efficacement et que la dette reste viable à la fois à court terme et à long terme. Le parlement joue un rôle primordial pour garantir qu'un contrôle rigoureux est maintenu. Une partie de ce rôle consiste à disposer du bon type d'informations disponibles, comme nous le verrons dans la prochaine section.

34 Ibid.

35 Institut de la finance internationale, *April 2020 Global Debt Monitor: Covid-19 Lights a Fuse* (IIF, 7 avril 2020), <https://www.iif.com/publications/id/3839/april-2020-global-debt-monitor-covid-19-lights-a-fuse>.

36 Fonds monétaire international, *Fiscal Monitor: A Fair Shot* (Washington : FMI, 1^{er} avril 2021), <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2021/03/29/fiscal-monitor-april-2021>.

37 Liz Capo McCormick, Craig Torres, Mathieu Benhamou, et al., « The COVID-19 Pandemic Has Added \$19.5 Trillion to Global Debt », Bloomberg, 27 janvier 2021, <https://www.bloomberg.com/graphics/2021-coronavirus-global-debt/>.

5. Indicateurs de la dette publique

Il existe plusieurs indicateurs importants que les parlementaires voudront étudier pour obtenir une image plus globale de la situation de la dette publique. Même si le « ratio dette/PIB » défini ci-dessous est souvent utilisé comme indicateur principal, cette section examine également les autres indicateurs clés, à la fois dans le bilan et hors bilan.

5.1 Au-delà du ratio dette/PIB

Le **Produit intérieur brut (PIB)** est par définition une mesure cumulée qui inclut la valeur des marchandises et des services produits dans une économie sur une certaine période de temps.³⁸ Le **ratio dette/PIB** mesure la dette nationale d'un pays par rapport à son PIB. Comme nous l'avons dit précédemment, les pays définissent souvent des limites ou des objectifs pour les règles d'endettement à une « limite prudentielle », à savoir 60 % du PIB pour les économies avancées et 40 % du PIB pour les économies émergentes.³⁹ Il est cependant à noter que, même si ces pourcentages constituent un « repère utile », certains économistes indiquent qu'« il n'existe aucun moyen de définir précisément des seuils de dette appropriés, au-delà desquels les dettes deviennent insupportables ».⁴⁰

Même si le ratio dette/PIB peut être un repère important pour comprendre le niveau d'emprunt d'un état, il existe plusieurs autres indicateurs importants que les parlementaires voudront étudier pour obtenir une image plus globale de la situation de la dette publique :

5.2 Couverture de la dette publique

Les chiffres de la dette publique varieront en partie en fonction de la couverture fournie par l'organisation qui génère les rapports. Les bonnes pratiques internationales demandent des rapports sur la dette qui couvrent le « gouvernement général » et les entreprises d'état (SOE). Cette dette est également appelée dette du secteur public. L'intégralité de la couverture sectorielle fournit une image complète de la situation de la dette publique et constitue un indicateur important de la transparence de la dette. Le tableau 2 montre les différents niveaux de couverture sectorielle avec leur définition.⁴¹

Les chiffres de la dette peuvent fortement varier selon qu'ils couvrent une dette de gouvernement central, de gouvernement général ou du secteur public. Par exemple, si seule une dette de gouvernement central est reportée, les chiffres de dette peuvent être inférieurs à ceux d'une dette de gouvernement général ou d'une dette du secteur public.

38 WFD, formation en ligne sur « The Role of Parliament in Public Debt Management », 2022. <https://www.wfd.org/what-we-do/resources/e-course-public-debt-management>.

39 IMF Policy Development and Review Department, *Assessing Sustainability* (Fonds monétaire international, 28 mai 2002), <https://www.imf.org/external/np/pdr/sus/2002/eng/052802.pdf>.

40 Debt and Finance Analysis Unit (UNCTAD), « Module 1: A Critique of the IMF Classical Framework », UNCTAD Virtual Institute, n.d., <https://vi.unctad.org/debt/debt/m1/Critique.html>.

41 Banque mondiale, *Public Debt Reports Heatmap: Background and Methodology* (Banque mondiale, n.d.), <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/8e628be0cec5118cdc0a165b69bf96a6-0240062021/original/Debt-report-heatmap-methodology.pdf>.

Tableau 2 :
Niveaux de couverture sectorielle et définitions

Couverture sectorielle	Commentaires	Définitions ⁴²
N/A	Couverture incomplète de la dette du gouvernement central (GC).	GC = toutes les unités institutionnelles (ministères, départements et agences), plus les institutions à but non lucratif (NPI) et non commercial contrôlées par le gouvernement central.
Limitée	Couverture complète de la dette du gouvernement central. Couverture moins robuste	GC = toutes les unités institutionnelles (ministères, départements et agences), plus les institutions à but non lucratif (NPI) et non commercial contrôlées par le gouvernement central.
Partielle	Couverture de la dette du gouvernement général (GG), plus robuste que le gouvernement central uniquement.	GG = toutes les unités du gouvernement central, étatique ou local, les NPI contrôlées par toutes les unités gouvernementales et les fonds de sécurité sociale. ⁴³
Complète	Couverture plus robuste, inclut l'ensemble du secteur public.	Le secteur public comprend le gouvernement général et les sociétés publiques. ⁴⁴

5.3 Dette de gouvernement brute vs. dette nette

La dette brute « montre l'ampleur de la dette due, mais pas si un gouvernement est capable de rembourser cette dette ». ⁴⁵

- La dette brute est la quantité d'argent due par un gouvernement (ou ses passifs financiers). La dette brute « montre l'ampleur de la dette due, mais pas si un gouvernement est capable de rembourser cette dette ». ⁴⁶ En conséquence, « la dette brute fournit des informations limitées sur la santé financière globale d'un gouvernement » ; ⁴⁷ et
- La dette nette est la somme des passifs financiers (dette brute) moins ses actifs financiers respectifs. Elle montre combien d'argent restera si toutes les dettes sont remboursées et si un gouvernement dispose de suffisamment de liquidité (« fonds de caisse ») pour respecter ses créances. ⁴⁸

42 FMI, *System of National Accounts 2008* (Fonds monétaire international, 2009).

43 Les entreprises publiques non traitées comme sociétés sont exclues. Afin d'identifier les NPI qui sont inclus dans le gouvernement général, les conditions de contrôle par le gouvernement doivent être identifiées.

44 Afin de déterminer quelles entreprises sont traitées comme sociétés publiques et lesquelles font partie du gouvernement général, il est nécessaire de déterminer les conditions de contrôle par le gouvernement et le concept de prix économiquement significatifs.

45 Rob Dossor, « Commonwealth Debt », in *Budget Review 2021-22* (Parlement d'Australie, n.d.), https://www.aph.gov.au/About-Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/rp/BudgetReview202122/CommonwealthDebt.

46 Ibid.

47 Ibid.

48 WFD, E-course on « The Role of Parliament in Public Debt Management », 2022. <https://www.wfd.org/what-we-do/resources/e-course-public-debt-management>.

6. Risques du portefeuille de dette souveraine

Les facteurs suivants se rapportent à la **composition de la dette publique** et sont également connus sous le nom de **risques du portefeuille** de la **dette souveraine**. Étant donné que les risques associés à la dette publique peuvent en fin de compte conduire à des niveaux plus élevés de la dette globale – avec une multitude de moyens d’impacter la vie des citoyens – il est important que les parlementaires comprennent non seulement la viabilité du niveau total de dette publique mais aussi les risques associés à sa composition.

6.1 Ratio dette extérieure / dette intérieure

- La dette extérieure est la partie de la dette d’un pays qui a été empruntée à des prêteurs étrangers, notamment des banques commerciales, des gouvernements ou des IFI. Ces prêts, y compris les intérêts, doivent généralement être remboursés dans la devise dans laquelle le prêt a été souscrit ;⁴⁹
- Le remboursement de la dette extérieure est assuré par les recettes en devises étrangères, par des prélèvements sur les réserves en devises étrangères et/ou par des emprunts supplémentaires. Au fil du temps, la dette extérieure s’est déplacée des créanciers officiels bilatéraux et multilatéraux vers le secteur privé. Cela est dû en grande partie à un accès élargi aux marchés financiers internationaux. Dans cette dette extérieure, les prêts des créanciers privés sont la composante qui connaît la croissance la plus rapide, avec une multiplication par cinq depuis 2010.⁵⁰

Un ratio dette extérieure / dette intérieure élevé « pourrait avoir une influence sur la marge de manœuvre d’un pays, obligeant les nations débitrices à imposer une austérité budgétaire pour apaiser les créanciers étrangers ». ⁵¹ Par exemple, plus des trois quarts de la dette de la Grèce était détenue à l’étranger, il existait « une forte pression des créanciers pour un resserrement budgétaire drastique ». ⁵² Il peut également y avoir des conséquences sur la souveraineté nationale. Par exemple, la cession par le Sri Lanka du port de Hambantota à la Chine dans le cadre d’un bail de 99 ans illustre les risques économiques et politiques de la dette extérieure, comme le montre l’encadré 3 ci-dessous. ⁵³

49 Une définition plus technique de la dette extérieure est « l’encours des engagements courants réels qui exigent le remboursement des intérêts et/ou du principal par le débiteur à certains moments dans le futur et qui sont dus à des non-résidents par les résidents d’une économie ». Voir : <https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/474124-what-is-external-debt>. La dette extérieure du gouvernement général en pourcentage du PIB peut être utilisée comme mesure. Voir : Debra Bloch et Falilou Fall, « Government Debt Indicators: Understanding the Data », *OECD Economics Department Working Papers*, no. 1228 (2015), <https://doi.org/10.1787/5jrxv0ftbfff2-en>, page 16.

50 Helena Afonso, Grigor Agabekian, Ian Cox, et al., *World Economic Situation and Prospects: 2021* (United Nations, janvier 2021), https://www.un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/WESP2021_FullReport.pdf, page 32.

51 Debra Bloch et Falilou Fall, « Government Debt Indicators: Understanding the Data », *OECD Economics Department Working Papers*, no. 1228 (2015), <https://doi.org/10.1787/5jrxv0ftbfff2-en>, page 15.

52 Ibid.

53 Geoff Dubrow, *The Role of Parliament in Public Debt Management: Weathering the COVID-19 Crisis and Beyond* (London: Westminster Foundation for Democracy, juin 2020), <https://www.wfd.org/what-we-do/resources/role-parliament-public-debt-management>.

Encadré 3 : Port de Hambantota au Sri Lanka

Le cas du port Hambantota au Sri Lanka, situé sur une route maritime très fréquentée, illustre les risques économiques et politiques de la dette extérieure. La vision du Sri Lanka pour le port de Hambantota était qu'il amènerait plus de navires au Sri Lanka, et réduirait la pression sur son port de Colombo, l'un des plus importants terminaux à conteneurs d'Asie.⁵⁴ L'étape I du projet de port, qui a débuté en novembre 2010, a été financée par un prêt de la banque d'État chinoise Export-Import Bank (Exim). Comme le prévoyaient les études de faisabilité économique, le port de Hambantota n'a pas prospéré financièrement, ce qui a poussé le gouvernement sri-lankais à rechercher des prêts supplémentaires. En décembre 2018, sous l'augmentation de la pression financière et les pertes continues du port, le Sri Lanka a accepté de céder 85 % des capitaux propres du port à China Merchants Port, une société privilégiée du gouvernement chinois. De plus, China Merchants Port a négocié la propriété de 15 000 acres de terres autour du port.

Les risques économiques de la dette du Sri Lanka envers la Chine se sont clairement manifestés par la perte de la propriété d'actifs maritimes et terrestres, mais l'épisode du port de Hambantota démontre également les risques politiques de la dette extérieure, qui sont un peu plus subtils mais non moins nuisibles.

6.2 Échéances de la dette : dette à court terme vs. dette à long terme

Selon les Nations unies, « la part de la dette à court terme dans la dette extérieure totale des pays en développement dans leur ensemble a augmenté progressivement, passant de 14 % en 2000 à 31 % en 2014, mais est redescendue à 27 % en 2015. Cette tendance, plus prononcée en Asie de l'Est et dans le Pacifique, est inquiétante, car la dette à court terme comporte un risque de refinancement plus élevé et accroît l'exposition des pays aux variations des taux d'intérêt mondiaux. »⁵⁵

- La structure des échéances de la dette⁵⁶ peut être mesurée comme le ratio entre la dette à long terme et la dette totale ;⁵⁷
- Contrairement à la dette extérieure, les gouvernements peuvent essentiellement emprunter au niveau national avec un faible risque de défaut de paiement, sous réserve de la disponibilité de sources nationales d'emprunt telles que les banques commerciales nationales ;
- Cependant, la dette à court terme – généralement une dette souscrite pour moins d'un an ou qui doit être remboursée pendant l'année fiscale en cours – est associée à un **risque accru de refinancement**. Ceci est dû au fait que, dans de nombreux pays à revenu faible et moyen, les banques commerciales nationales préfèrent émettre des prêts à court terme. C'est le cas dans la plus grande partie de l'Afrique subsaharienne ;

54 Yogita Limaye, « Sri Lanka: A Country Trapped in Debt », BBC News, 26 mai 2017, <https://www.bbc.com/news/business-40044113>.

55 Rapport du Secrétaire général des Nations unies, *External Debt Sustainability and Development*, (Nations unies, 2 août 2016), https://unctad.org/meetings/en/SessionalDocuments/a71d276_en.pdf.

56 Une définition plus formelle de la structure des échéances de la dette est le profil temporel des échéances des créances ou des engagements. On parle également de « profil des échéances » ou de « distribution des échéances ».

57 Michael J. Barclay et Clifford W. Smith, « The Maturity Structure of Corporate Debt », *The Journal of Finance* 50, no. 2 (1995), <https://doi.org/10.1111/j.1540-6261.1995.tb04797.x>, p. 6.

- La dette à court terme est le principal risque associé à la structure des échéances. Selon le FMI, « **la dette à court terme expose les emprunteurs au risque de refinancement lorsque les conditions de financement sont renégociées au détriment de l'emprunteur** » ;⁵⁸
- En général, les gouvernements partent du principe que les emprunteurs contracteront un nouveau prêt pour rembourser les prêteurs actuels. Cependant, si les taux d'intérêt augmentent ou s'il n'est pas possible de refinancer un prêt, il est nécessaire de disposer de fonds suffisants pour rembourser le prêt. Si ce n'est pas le cas, il en résultera un défaut de paiement de la dette.

6.3 Montant de la dette libellé en devises étrangères

- La composition en devises est le montant de la dette souscrite en devises étrangères. Les emprunts en devises étrangères sont particulièrement courants sur les marchés émergents, car ils constituent un moyen d'attirer les investisseurs qui ne veulent pas courir le risque d'une monnaie locale potentiellement volatile. Toutefois, le remboursement de la dette libellée en devises étrangères peut devenir douloureusement coûteux si la valeur de la monnaie locale se déprécie fortement ;⁵⁹
- La dette en devises étrangères peut exposer les gouvernements à des risques relatifs aux taux de change qui peuvent affecter le coût de la dette. C'est ce qu'on appelle la **volatilité du taux de change**. Par exemple, l'économie du Mozambique a été très affectée lorsque le prix de ses exportations de matières premières a chuté. La monnaie locale du Mozambique, le metical, a chuté de 50 % par rapport au dollar américain en 2015 et 2016. En conséquence, le montant relatif des dettes libellées en dollars a gonflé.

6.4 Prêts concessionnels vs. non concessionnels⁶⁰

D'après l'OCDE, « si les prêts non concessionnels sont accordés aux conditions du marché, ou à des conditions proches de celles-ci, les prêts concessionnels sont accordés à des conditions plus favorables ».⁶⁰

— *OECD Development Cooperation Report, 2015*

- Selon la Jubilee Debt Campaign UK, « un prêt concessionnel est un prêt accompagné de taux d'intérêt 'inférieurs' ». Si cela peut signifier que le taux d'intérêt est inférieur à celui auquel le prêteur pourrait normalement prêter, cela peut aussi signifier que le taux d'intérêt est inférieur à celui auquel l'emprunteur pourrait normalement emprunter (ce qui pourrait signifier que le taux d'intérêt reste suffisamment élevé pour que le prêteur fasse un gros bénéfice). En outre, les prêts concessionnels sont généralement accompagnés de longues périodes de grâce.⁶¹ L'encadré 4 souligne l'impact négatif que peut avoir la croissance des prêts non concessionnels.

Encadré : 4 Augmentation des prêts non concessionnels au Kenya

La situation précaire de la dette du Kenya l'oblige à se tourner vers des options de prêt plus coûteuses. En août 2019, le stock de prêts onéreux du Kenya est monté à 36 % de la dette totale, contre 24 % en juin 2016. Cependant, la fraction des prêts bon marché accordés par des institutions multilatérales telles que la Banque mondiale a diminué de 45 % à 30 % au cours de cette même période.

58 Sophia Chen, Paola Ganum, Lucy Qian Liu, et al., « Debt Maturity and Use of Short-Term Debt: Evidence from Sovereigns and Firms », *International Monetary Fund Research Department* 2019, no. 001 (February 2019): page 77, <https://www.elibrary.imf.org/view/journals/087/2019/001/article-A001-en.xml>.

59 Marc Jones, « New High-water Mark for Global Foreign Currency Debt », Reuters, 30 octobre 2019, <https://www.reuters.com/article/us-global-markets-debt/new-high-water-mark-for-global-foreign-currency-debt-idUSKBN1X921E>.

60 OCDE, « Glossary », dans *Development Cooperation Report: Making Partnerships Effective Coalitions for Action* (Paris: publication de l'OCDE, 7 septembre 2015), https://www.oecd-ilibrary.org/development-co-operation-report-2015_5js4lt7s3bq5.pdf?it_eId=%2Fcontent%2Fpublication%2Fdcr-2015-en&mimeType=pdf.

61 Geoff Dubrow, *The Role of Parliament in Public Debt Management: Weathering the COVID-19 Crisis and Beyond* (London: Westminster Foundation for Democracy, juin 2020), <https://www.wfd.org/what-we-do/resources/role-parliament-public-debt-management>.

6.5 Engagements conditionnels

- 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 » ;⁶²
- Les engagements conditionnels comprennent les lignes de crédit, les lettres de crédit et les engagements de prêt.⁶³ 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 ;
- La plupart des gouvernements incluent un poste pour les contingences dans leur budget. C'est là que les engagements conditionnels doivent être payés ;
- Il existe également des différences importantes entre les engagements conditionnels explicites et implicites.⁶⁴ L'encadré 5 ci-dessous décrit les différences importantes entre les engagements conditionnels explicites et implicites.

Encadré 5 : Engagements conditionnels explicites et implicites⁶⁵

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

- Des garanties d'État pour les emprunts non souverains et d'autres obligations des gouvernements infranationaux 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 et 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.

Il est essentiel de disposer d'informations précises et opportunes afin de gérer efficacement la dette publique. Les indicateurs abordés dans cette section sont tous importants pour dresser un tableau complet du portefeuille de la dette d'un pays. Si le ratio dette/PIB est un indicateur important du niveau d'endettement, la composition de la dette publique est également importante pour évaluer la viabilité de la dette.

62 Ibid.

63 IMF Statistics Dept., « Contingent Liabilities », in *External Debt Statistics: Guide for Compilers and Users* (Fonds monétaire international, 18 juin 2014), <https://www.elibrary.imf.org/view/IMF069/20662-9781484366622/20662-9781484366622/app03.xml?rskey=0qsUOG&result=3&redirect=true>.

64 Les engagements implicites et explicites sont approfondis dans le [dossier 2](#), qui inclut des exemples de pays spécifiques.

65 Geoff Dubrow, *The Role of Parliament in Public Debt Management: Weathering the COVID-19 Crisis and Beyond* (London: Westminster Foundation for Democracy, juin 2020), <https://www.wfd.org/what-we-do/resources/role-parliament-public-debt-management>.

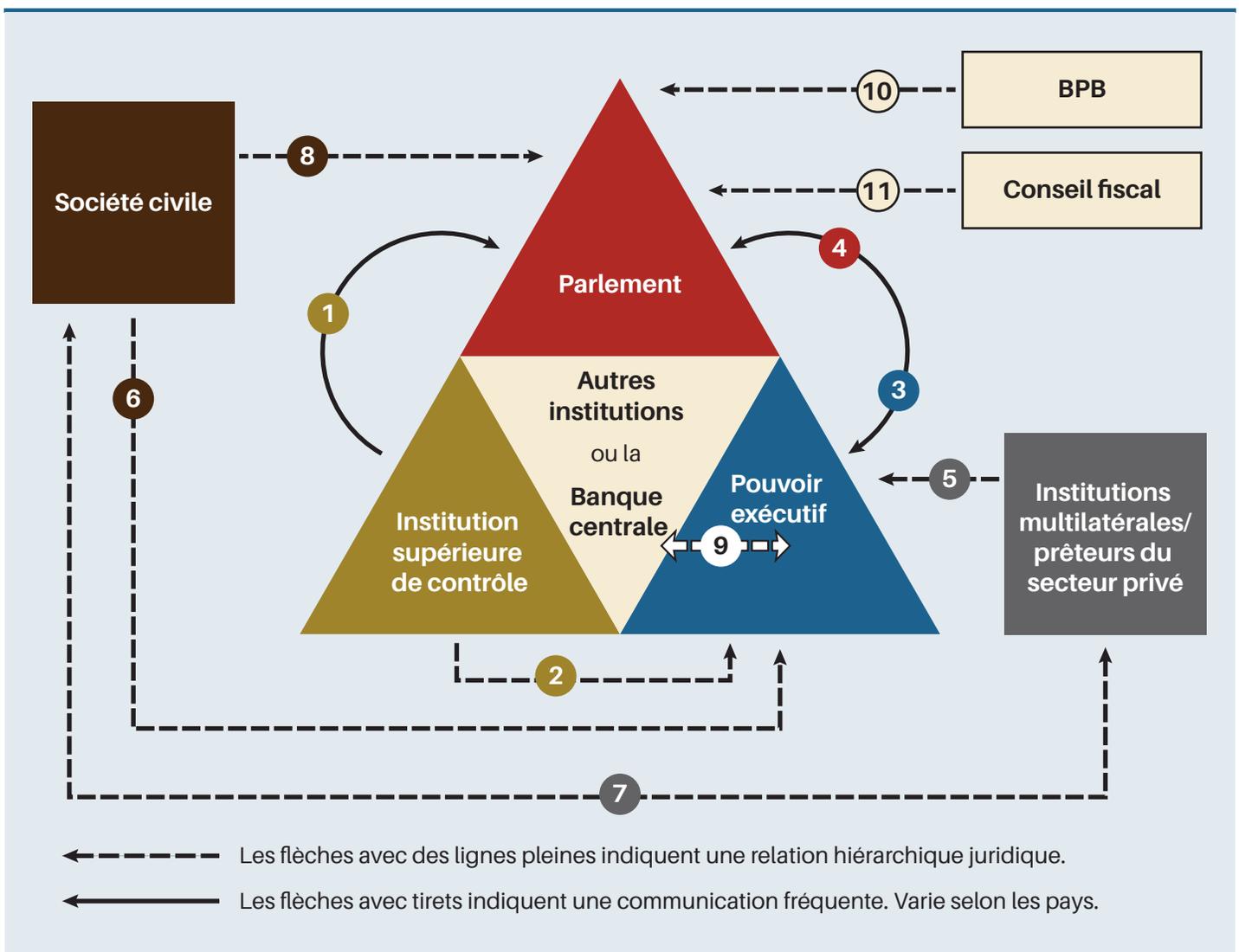
7. Présentation de l' « univers de la gestion de la dette »

La gestion de la dette publique représente un défi important pour pratiquement tous les pays. Par conséquent, l'univers de la gestion de la dette est composé d'un certain nombre d'acteurs institutionnels clés qui doivent tous travailler ensemble pour gérer efficacement la dette. La gestion de la dette doit impliquer un large éventail de parties prenantes, notamment :

- le parlement ;
- le pouvoir exécutif, généralement dirigé par le Ministère des finances ;
- la Banque centrale ;
- l'Institution supérieure de contrôle (ISC) ;
- les Organisations de la société civile (OSC) ; et
- le secteur privé.

La figure 2 présente les principaux acteurs de l'univers de la gestion de la dette.

Figure 2 : Choisir les interrelations dans l'univers de la gestion de la dette



- 1 Rapporte les résultats des audits au parlement, notamment les audits des états financiers et les audits de performance de la gestion de la dette ;
- 2 Réalise des audits du pouvoir exécutif, notamment les audits des états financiers et les audits de performance de la gestion de la dette ;
- 3 Le parlement délègue les responsabilités de gestion de la dette au pouvoir exécutif, conformément au cadre juridique de la gestion de la dette ; contribution politique au processus budgétaire aux étapes de formulation et d'approbation (ainsi qu'à l'approbation du budget) ; contrôle permanent de la gestion de la dette publique tout au long du processus budgétaire ;
Le pouvoir exécutif doit rendre compte au parlement de l'exécution des pouvoirs délégués en matière de gestion de la dette ; formulation du budget et communication avec le parlement par le biais de rapports clés (PBS, la SDMT à l'étape de formulation et EBP à l'étape de l'approbation) ; fourniture permanente de rapports sur la gestion de la dette publique (y compris la SDMT) tout au long du cycle budgétaire ;
- 4 Négociations/contrats en cours entre le pouvoir exécutif et les prêteurs multilatéraux/du secteur privé ;
- 5 Contribution permanente au budget aux étapes de formulation et d'approbation ; plaidoyer pour une transparence accrue de la dette (et des finances) ;
- 6 Plaidoyer en faveur de l'annulation de la dette et l'amélioration de la transparence de la dette et pour privilégier les options politiques pour le remboursement de la dette par rapport à la marge de manœuvre budgétaire pour les investissements et les dépenses sociales ;
- 7 Contribution à toutes les étapes du cycle budgétaire, le plus souvent dans le cadre de consultations publiques aux étapes de formulation ou d'approbation du processus budgétaire ;
- 8 Coordination des pratiques de gestion de la dette entre le pouvoir exécutif et la banque centrale ;
- 9 Les bureaux parlementaires du budget (BPB) ont pour mission principale d'assister le parlement dans le contrôle du budget et de soutenir le travail de la commission budgétaire principale ;
- 10 Les conseils fiscaux sont généralement sous l'autorité statutaire du pouvoir exécutif et tendent à se concentrer sur la surveillance des règles budgétaires et sur l'analyse de la viabilité fiscale à long terme. Certains conseils fiscaux sont fonctionnellement indépendants tandis que d'autres font partie de l'ISC.⁶⁶

7.1 Ministère des finances (MdF)

Le Ministère des finances est généralement investi du pouvoir d'emprunter au nom de l'État et est habituellement chargé de définir la structure de la dette et la stratégie de gestion de la dette, ainsi que de surveiller la situation de la dette pour s'assurer qu'elle reste viable.⁶⁷ Les stratégies de gestion de la dette doivent :

- Couvrir une période d'au moins trois à cinq ans ;

⁶⁶ Dans la figure 2, le conseil fiscal est à cheval sur le pouvoir exécutif, sur les autres institutions et sur l'ISC, en raison de la variation de l'affiliation institutionnelle.

⁶⁷ WFD, formation en ligne sur « The Role of Parliament in Public Debt Management », 2022. <https://www.wfd.org/what-we-do/resources/e-course-public-debt-management>.

- Décrire la composition du portefeuille de la dette existante (c'est-à-dire dette extérieure vs. dette intérieure, prêts accordés concessionnels ou non, etc.) ;
- Décrire l'évolution de la dette dans le temps ;⁶⁸
- Inclure des plages cibles pour des indicateurs tels que les taux d'intérêt, le refinancement et les risques de change.

Service de gestion de la dette

Un service de gestion de la dette (SGD) ou un bureau de gestion de la dette fait généralement partie du Ministère des finances. Par définition, le personnel est composé de fonctionnaires et ne fait pas partie de la fonction politique. La principale responsabilité du SGD est de mettre en œuvre la stratégie de gestion de la dette lors des emprunts et des autres transactions liées à la dette. Le SGD est également chargé d'analyser et de conseiller les décideurs sur les stratégies potentielles de gestion de la dette « et les arbitrages coût-risque associés aux approches alternatives. »⁶⁹

Selon les bonnes pratiques internationales, les fonctions au sein du SGD sont structurées en respectant la séparation des tâches, qui est « censée garantir qu'aucune personne n'a le contrôle exclusif de la durée de vie d'une transaction. Dans le cycle de vie d'une transaction, il ne faut pas que la même personne initie, approuve, enregistre et vérifie une transaction, afin de séparer ces responsabilités pour garantir que vous disposez de contrôles de protection. »⁷⁰

7.2 Banque centrale

Dans la plupart des économies de marché émergentes, le gouvernement et la banque centrale sont tous deux actifs sur les marchés de la dette souveraine, également appelés marchés obligataires. La participation du gouvernement aux marchés obligataires a généralement pour but d'émettre des dettes afin de financer les déficits budgétaires, tandis que les banques centrales vendent des titres de créance afin de financer l'achat d'actifs, notamment des réserves de change. Le gouverneur de la banque centrale est souvent désigné par le gouvernement comme agent d'adjudication pour l'émission de nouvelles dettes.

Bien que le rôle principal de la banque centrale soit considéré comme relevant de la politique monétaire, et non de la gestion de la dette, les banques centrales interviennent généralement en cas d'augmentation de l'inflation dans l'économie. L'inflation peut être le résultat d'une augmentation de la dette intérieure.⁷¹

Les SGD doivent également travailler en étroite collaboration avec les banques centrales afin de réagir aux changements dans les programmes budgétaires qui résultent de flux de trésorerie non anticipés ou d'une nouvelle autorisation d'augmentation de la dette/des limites d'emprunt. Une interaction efficace entre la banque centrale et les SGD est toujours importante, en particulier en période de crise économique comme avec la pandémie actuelle de COVID-19.⁷²

68 PEFA, « PI-13. Debt Management », dans *PEFA Handbook Volume 1: The PEFA Assessment Process — Planning, Managing, and Using PEFA* (PEFA, n.d.), <https://www.pefa.org/node/4802>.

69 INTOSAI WGPD, *Audit of Public Debt Management: A Handbook for Supreme Audit Institutions* (INTOSAI Development Initiative, avril 2018), <https://www.idi.no/news/initiatives/auditing-lending-and-borrowing-frameworks/exposure-draft-handbook-on-audit-of-public-debt-management-version-0-request-for-comments>.

70 Entretien avec Michele Robinson, consultante indépendante en gestion de la dette. Mai 2021.

71 WFD, formation en ligne sur « The Role of Parliament in Public Debt Management », 2022. <https://www.wfd.org/what-we-do/resources/e-course-public-debt-management>.

72 OCDE, « Governance of Public Debt in the Times of a Global Crisis », in *OECD Sovereign Borrowing Outlook 2020* (Paris: publication de l'OCDE, 29 juillet 2020), <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/a78cd080-en/index.html?itemId=/content/component/a78cd080-en#section-d1e5043>.

7.3 Institutions supérieures de contrôle

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 remplit les fonctions suivantes :

- Elle vérifie les états financiers consolidés du gouvernement ;
- Elle vérifie que le gouvernement se conforme aux règles et aux règlements ; et
- Elle effectue des audits des résultats ou de l'optimisation des ressources.⁷³

En règle générale, dans le cadre de l'étape de contrôle ex post, le parlement doit examiner les rapports d'audit et demander au gouvernement de rendre compte de la manière dont il a dépensé et géré les fonds publics.⁷⁴ Le rôle de l'ISC est abordé de manière plus approfondie dans le [dossier 3](#) : « The Role of Parliaments in Oversight of Public Debt Management ».

7.4 Institutions fiscales indépendantes⁷⁵

Alors que le but premier des conseils fiscaux est de « vérifier le respect des objectifs budgétaires et de veiller à ce que les prévisions soient solides et crédibles », les BPB ont pour mission principale d'« assister le parlement dans le contrôle du budget et de soutenir le travail de la commission budgétaire principale ».⁷⁶

—*WFD Policy Brief on the Role of Parliament in Public Debt Management*

- Bien qu'il existe plusieurs différences importantes entre les bureaux parlementaires du budget (BPB) et les conseils fiscaux, ils partagent également un grand nombre de fonctions clés quand il s'agit de rendre compte de la dette publique.
- Alors que le but premier des conseils fiscaux est de « vérifier le respect des objectifs budgétaires et de veiller à ce que les prévisions soient solides et crédibles », les BPB ont pour mission principale d'« assister le parlement dans le contrôle du budget et de soutenir le travail de la commission budgétaire principale ».⁷⁷
- Ces deux institutions partagent plusieurs fonctions, notamment l'analyse de la viabilité budgétaire à long terme et la réalisation ou l'évaluation des prévisions macroéconomiques. En outre, les BPB effectuent également l'évaluation des coûts des propositions politiques.

Le tableau 3 résume les principales fonctions des deux types d'institutions fiscales indépendantes.

73 Ibid.

74 Le rôle du parlement dans le contrôle ex post est abordé dans la section sur le rôle du parlement dans le contrôle de la dette publique tout au long du cycle budgétaire.

75 Collectivement, ces institutions sont généralement désignées Institutions fiscales indépendantes (IFI). Cependant, pour les besoins de ce dossier et afin d'éviter toute confusion avec les Institutions financières internationales, nous utiliserons le terme BPB/Conseils fiscaux.

76 Geoff Dubrow, *Strengthening the Role of Parliament in the Budget Process: The Role of Parliamentary Budget Offices* (London: Westminster Foundation for Democracy, octobre 2020), <https://www.agora-parl.org/sites/default/files/agora-documents/Strengthening%20the%20role%20of%20Parliament%20in%20the%20Budget%20Process%20-%20the%20role%20of%20Parliamentary%20Budget%20Offices.pdf>.

77 Ibid.

Tableau 3 :
Fonctions de l'institution fiscale indépendante

FONCTION	CONSEIL FISCAL	BPB
Contrôle des règles budgétaires	OBJECTIF PRINCIPAL	
Réaliser ou évaluer des prévisions macroéconomiques	✓	✓
Analyse de la viabilité budgétaire à long terme	✓	✓
Soutenir directement le législateur dans l'analyse du budget		OBJECTIF PRINCIPAL
Évaluation des coûts des propositions politiques		✓

7.4.1 Conseils fiscaux

Les conseils fiscaux sont un type d'institution fiscale indépendante. Les conseils fiscaux sont généralement sous l'autorité statutaire du pouvoir exécutif et tendent à se concentrer sur la surveillance des règles budgétaires et sur l'analyse de la viabilité fiscale à long terme. Généralement, les conseils fiscaux sont particulièrement utiles pour les pays présentant un risque élevé de surendettement, car ils sont principalement concentrés sur le respect des règles budgétaires (y compris les règles d'endettement).⁷⁸

Les conseils fiscaux peuvent jouer un rôle tout au long du cycle budgétaire, et nombre d'entre eux contrôleront ex post le respect des règles budgétaires, de sorte que des informations seraient disponibles en théorie pour les comités ex post tels que le comité des comptes publics (CCP).

7.4.2 Bureaux parlementaires du budget

Les BPB sont des « institutions publiques indépendantes ayant pour mandat d'évaluer la politique et la performance fiscales de manière critique et, dans certains cas, de fournir des conseils non partisans ». ⁸⁰ Les BPB remplissent les fonctions suivantes :

- Fournir une analyse, un examen et une surveillance indépendants des politiques, programmes et performances budgétaires du gouvernement ;
- Élaborer ou examiner les projections macroéconomiques et/ou budgétaires ; et
- Évaluer les coûts des propositions de budget et de politiques.⁸¹

« Il est utile de différencier les objectifs budgétaires des règles budgétaires – même si les deux concepts sont souvent utilisés de manière interchangeable. On parle d'objectif budgétaire lorsqu'un gouvernement adopte un objectif numérique pour un résultat budgétaire (par exemple pour équilibrer le budget). Une règle budgétaire est plus stricte et utilise la législation pour restreindre les choix ou les résultats politiques. En d'autres termes, une règle budgétaire est un objectif budgétaire légiféré (par exemple l'adoption d'une loi qui limite l'augmentation des dépenses). »⁷⁹

78 Voir la section sur Règles budgétaires Définition des règles et objectifs budgétaires/d'endettement.

79 Stephen Tapp, *Canadian Experiences with Fiscal Consolidations and Fiscal Rules* (Ottawa: Parliamentary Budget Office, 21 octobre 2010), http://www.pbo-dpb.gc.ca/web/default/files/files/Publications/Fiscal_Rules_Oct_2010.pdf.

80 Par exemple, si le gouvernement devait annoncer des changements importants à un programme majeur en dehors du cycle budgétaire régulier.

81 Bien qu'il n'existe aucune définition universelle, le coût est défini comme « la valeur monétaire des ressources (humaines, physiques et financières) consommées pour atteindre un certain objectif ». (« Guide to Cost Estimating », Gouvernement du Canada, 10 juin 2019, <https://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?id=32600§ion=html>.)

Encadré 6 : Le BPB ougandais

Les parlementaires viennent de tous les milieux et n'ont pas forcément une expertise en finance ou en économie. Le rôle principal du BPB ougandais est donc « de fournir un soutien professionnel au parlement pour qu'il puisse traiter efficacement les grandes quantités d'informations et de données impliquées dans le processus budgétaire ».

Selon le manuel budgétaire révisé (Revised Budget Handbook) préparé par le BPB ougandais pour les parlementaires en 2016, « avant la promulgation de la loi sur le budget, le parlement ne jouait pas un rôle actif dans le processus de formulation du budget. Il était devenu évident que les informations sur les questions liées au budget fournies au parlement étaient inadéquates et que les députés étaient tenus dans l'ignorance sur des questions telles que les revenus des ressources locales, les afflux étrangers, les dépenses nationales et les statistiques macroéconomiques, d'où le fait que le parlement n'était qu'un simple 'signataire'. »⁸²

7.5 Organisations de la société civile

Les Organisations de la société civile (OSC) jouent un rôle important dans la gestion de la dette publique, notamment en :

- Dirigeant et soutenant les initiatives internationales d'allègement de la dette ;
- Prônant la transparence de la dette et le contrôle parlementaire ; et
- Renforçant les capacités de gestion de la dette dans les pays à revenu faible et moyen.

Les OSC jouent un rôle crucial dans la réduction de la pauvreté, le soutien au développement démocratique et le respect des droits de l'homme. « Elles se distinguent des partenaires de coopération au développement par leur capacité à atteindre, autonomiser, représenter et défendre les personnes qui vivent dans des situations vulnérables, et à déclencher l'innovation sociale. Ce sont donc des partenaires essentiels des acteurs publics et privés dans leur poursuite du Programme 2030. »⁸³

Les OSC jouent des rôles très diversifiés dans le cycle budgétaire et au-delà, et elles peuvent être des alliés et des défenseurs efficaces des questions liées à la dette publique. Les OSC peuvent défendre efficacement la société civile en apportant des contributions éclairées et cohérentes aux débats sur la dette publique. Les OSC peuvent utiliser leur plate-forme pour demander des comptes au parlement et au pouvoir exécutif, pour participer aux commissions parlementaires en se présentant comme témoins et pour soumettre des rapports demandant au gouvernement de rendre des comptes à l'appui du contrôle parlementaire. Dans leurs interactions avec le grand public, les OSC peuvent renforcer les capacités de ce dernier en soutenant ou en lançant des campagnes d'instruction du public sur la dette et en menant des audits citoyens sur la dette publique. Par l'étendue de leurs activités, les OSC peuvent fortement contribuer à la promotion de la transparence de la dette, du contrôle parlementaire et de la participation publique.

82 Bureau parlementaire du budget (Ouganda), *Manuel budgétaire révisé* (parlement ougandais, juillet 2016), https://www.e-pbo.org/web/default/files/Events/Annual%20Assemblies/2018%20Annual%20Assembly/Documents/Final_PBO%20Budget_Handbook_July_2016.pdf.

83 « Civil Society Engagement in Development Co-operation », OCDE, n.d., <https://www.oecd.org/dac/civil-society-engagement-in-development-co-operation.htm>.

7.5.1 Diriger et soutenir les initiatives internationales d'allègement de la dette

Les OSC ont entrepris des efforts substantiels et significatifs pour promouvoir l'annulation de la dette. Par exemple :

- Le Comité pour l'Abolition des Dettes Illégitimes (CADTM) est un réseau international de militants qui promeut à la fois l'instruction du public et l'action internationale autour de l'annulation des dettes multilatérales et bilatérales.⁸⁴ Leur programme d'éducation du public comprend par exemple un programme annuel d'université d'été visant à sensibiliser le public à diverses questions liées à la dette ;⁸⁵
- La Jubilee Debt Campaign mène des recherches sur la dette mondiale, ses causes et ses solutions, et s'efforce de mettre fin à la dette mondiale en l'annulant.⁸⁶ Pendant la pandémie de COVID-19, la Jubilee Debt Campaign a soutenu que l'annulation de la dette permettrait aux nations très endettées de faire passer la santé avant la dette ;⁸⁷ et
- Le Forum et réseau Africain sur la dette et le développement (AFRODAD) fait pression et plaide en faveur des questions liées à la dette,⁸⁸ et a développé une Charte de l'emprunt africain qui guide les emprunts selon les principes de viabilité, de transparence et de responsabilité.⁸⁹

7.5.2 Autre travail de plaidoyer

« Les OSC savent pertinemment que nous devons faire entendre notre voix dans le monde entier et que la prise de conscience s'accroît car, si nous ne nous exprimons pas, nous continuerons à perpétuer les problèmes qui nous ont conduits sur la voie de l'accroissement de la dette, de la dégradation de l'environnement et d'autres problèmes mondiaux majeurs. Les OSC développent la sensibilisation et renforcent le contenu nécessaire pour les réactions. »⁹⁰

- Dr. Penelope Hawkins, Senior Economic Affairs Officer, UNCTAD

- Les OSC peuvent être des alliés et des défenseurs efficaces des questions liées à la dette publique en apportant des contributions éclairées et cohérentes aux débats sur la dette publique. Les OSC peuvent utiliser leur plate-forme pour demander des comptes au parlement et au pouvoir exécutif, pour participer aux commissions parlementaires en se présentant comme témoins et pour soumettre des rapports demandant au gouvernement de rendre des comptes à l'appui du contrôle parlementaire.
- Dans leurs interactions avec le grand public, les OSC peuvent renforcer les capacités de ce dernier en soutenant ou en lançant des campagnes d'instruction du public sur la dette et en menant des audits citoyens sur la dette publique. Par l'étendue de leurs activités, les OSC peuvent fortement contribuer à la promotion de la transparence de la dette, du contrôle parlementaire et de la participation publique.

7.5.3 Renforcement des capacités de gestion de la dette dans les pays à revenu faible et moyen

Les OSC peuvent également soutenir les acteurs institutionnels clés de l'univers de la gestion de la dette afin de renforcer les capacités globales de gestion de la dette. Par exemple :

- En partageant les bonnes pratiques en matière d'**audit de la dette publique**, les OSC peuvent donner à la société dans son ensemble et aux acteurs individuels les moyens d'entreprendre leurs efforts pour tenir le gouvernement responsable de ses emprunts et de sa dette.

84 CADTM International, « About CADTM », CADTM, 8 novembre 2007, <https://www.cadtm.org/About-CADTM>.

85 « CADTM Summer University 2021: Global Crisis, Debt Cancellation for Social Justice! » CADTM, 16 juillet 2021, <https://www.cadtm.org/CADTM-Summer-University-2021-Global-Crisis-Debt-Cancellation-for-Social-Justice>.

86 « What We Do », Jubilee Debt Campaign, n.d., <https://jubileedebt.org.uk/about-us>.

87 Jubilee Debt Campaign, *Drop It! Summer 2020* (Jubilee Debt Campaign, n.d.), https://jubileedebt.org.uk/wp-content/uploads/2021/01/Drop-it-Summer-2020_WEBz.pdf.

88 « Media Training and Launch of The African Borrowing Charter in Rwanda », AFRODAD, 16 mai 2021, <https://afrodad.org/index.php/en/media-training-and-launch-of-the-african-borrowing-charter-in-rwanda>.

89 « The African Borrowing Charter », AFRODAD, 2018, <https://afrodad.org/initiatives/the-african-borrowing-charter/>.

90 Entretien avec Dr. Penelope Hawkins, Senior Economic Affairs Officer, UNCTAD. Avril 2021.

- L'audit citoyen sur la dette publique, encouragé par le CADTM, est basé sur des documents, des études, des recherches et des cadres juridiques accessibles au public. L'audit citoyen sur la dette publique sert à « donner à la société les moyens de connaître la réalité financière, en identifiant le rôle de la dette dans l'économie nationale et internationale, les mécanismes qui la génèrent et ses avantages ». Cela renvoie directement à l'éthique démocratique du programme, à savoir que « le peuple, qui est appelé à payer les dettes publiques, a le droit de savoir si cela fait partie de ses responsabilités ».⁹¹
- Participation au processus budgétaire : les OSC peuvent également contribuer au processus budgétaire en participant aux délibérations publiques autour de la formulation du budget annuel. Deux exemples sont présentés dans l'encadré 7.

Encadré 7 : Implication des OSC en Géorgie et en Nouvelle-Zélande

Dans ses réponses à l'enquête sur le budget ouvert (EBO), la Géorgie a indiqué que des audiences publiques sont organisées pendant l'étape de formulation, auxquelles les OSC et les membres du public peuvent assister pour témoigner sur des questions telles que les niveaux de déficit et de dette. De même, la Géorgie organise des audiences publiques sur le rapport d'audit, auxquelles les OSC et les membres du public peuvent assister pour témoigner.

La Nouvelle-Zélande a également indiqué que des audiences sur la Déclaration de politique budgétaire 2018 étaient ouvertes, auxquelles les OSC et les membres du public peuvent assister pour témoigner. Le rapport de la commission des finances et des dépenses indique que 25 soumissions et 8 présentations de preuves orales ont été incluses dans les délibérations de la commission, y compris un rapport du Child Poverty Action Group.

Sources : « Open Budget Survey 2019: Georgia Questionnaire », International Budget Partnership, avril 2020, <https://www.internationalbudget.org/sites/default/files/2020-05/georgia-202002150030.pdf>; « Open Budget Survey 2019: New Zealand Questionnaire », International Budget Partnership, avril 2020, <https://www.internationalbudget.org/sites/default/files/2020-05/new-zealand-202002150030.pdf>; Finance and Expenditure Committee, « Budget Policy Statement 2018 and Half Year Economic and Fiscal Update December 2017 Report of the Finance and Expenditure Committee », parlement de Nouvelle-Zélande, février 2018, https://www.parliament.nz/resource/en-NZ/SCR_76423/ed7faf1a630da1138be7acc1a568a82f5287a03e; Child Poverty Action Group, « Submission on the Budget Policy Statement 2018 », https://www.parliament.nz/resource/en-NZ/52SCFE_EVI_75765_496/8f7a7d5f2b8e529be397c0b3b569ddf64a6fd850.

7.6 Prêteurs internationaux et nationaux du secteur privé

- L'augmentation de la dette mondiale s'est accompagnée d'une augmentation du nombre de prêteurs, de leur type et de leur complexité. En raison de l'accès accru des emprunteurs souverains aux marchés financiers internationaux, les prêteurs du secteur privé (par ex. les banques) ont joué un rôle de plus en plus important dans les accords relatifs à la dette publique qui étaient auparavant réservés aux créanciers bilatéraux et multilatéraux. En conséquence, « la part de la dette extérieure publique et garantie par l'État due à des créanciers privés a augmenté pour atteindre 62 % en 2015, contre 41 % du total en 2000 »;⁹²
- Ces augmentations peuvent présenter de nouveaux défis car les prêts des créanciers du secteur privé sont souvent non concessionnels. L'OCDE précise que « si les prêts non concessionnels sont accordés aux conditions du marché, ou à des conditions proches de celles-ci, les prêts concessionnels sont accordés à des conditions plus favorables ».⁹³
- Cette prolifération de prêteurs rend nécessaire le respect strict de règles internationales et de pratiques de prêt rigoureuses, telles que celles énoncées dans les principes de la CNUCED, afin de protéger les pays contre les systèmes de prêts prédateurs.

91 Maria Lucia Fattorelli, *Citizen Public Debt Audit: Experiences and Methods* (CADTM, 2013), https://www.cadtm.org/IMG/pdf/Audit_ENGLISH_text.pdf.

92 Geoff Dubrow, *The Role of Parliament in Public Debt Management: Weathering the COVID-19 Crisis and Beyond* (London: Westminster Foundation for Democracy, juin 2020), <https://www.wfd.org/what-we-do/resources/role-parliament-public-debt-management>, page 17.

93 « Financing for Sustainable Development », OCDE, n.d., <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/>.

- Un exemple concret est celui du Mozambique, où les pratiques de prêt douteuses du Crédit Suisse et de la VTB (une banque russe) ont abouti à la vente de nombreux prêts par les banques à d'autres spéculateurs. Dans ce cas, le parlement mozambicain ayant été contourné, les prêts consentis à une époque où l'économie mozambicaine était perçue comme florissante ont été accordés en secret et donc illégalement. Au lieu de cela, le ministre des finances a garanti ces prêts. Les entreprises créées dans le cadre de ces prêts n'ont pas remboursé leur dette après la chute des cours mondiaux des matières premières.⁹⁴

7.6.1 Banques multilatérales de développement

Le Congressional Research Service des États-Unis définit les principaux objectifs des banques multilatérales de développement (BMD) de la manière suivante : « Les BMD financent principalement de grands projets d'infrastructure et d'autres projets de développement, et accordent des prêts liés à des réformes politiques du gouvernement. Les BMD fournissent une assistance financière non concessionnelle aux pays à revenu moyen et à certains pays solvables à faible revenu, aux conditions du marché. Elles fournissent également aux pays à faible revenu une assistance concessionnelle, notamment des dons et des prêts à des taux d'intérêt inférieurs au marché. »⁹⁵

—*Congressional Research Service*

- Les banques multilatérales de développement (BMD), qui incluent la Banque mondiale, le FMI et les banques régionales de développement, continuent de jouer un rôle important en octroyant des prêts (souvent à des taux concessionnels) et des subventions pour financer des infrastructures et d'autres projets qui soutiennent le développement social et économique. Certaines BMD soutiennent également les pratiques améliorées de gestion de la dette ;
- Alors que les pays à faible revenu s'appuyaient auparavant en grande partie sur des aides concessionnelles, ils se tournent maintenant de plus en plus vers des « types de financement moins concessionnels ».⁹⁶ L'évolution continue du rôle des BMD est en partie influencée par les développements du secteur privé évoqués ci-dessus.

94 « The UK's Role in Mozambique's Debt Crisis », Jubilee Debt Campaign, n.d., <https://jubileedebt.org.uk/the-uks-role-in-mozambiques-debt-crisis>.

95 Rebecca M. Nelson, *Multilateral Development Banks: Overview and Issues for Congress* (Congressional Research Service, 11 février 2020), <https://fas.org/sgp/crs/row/R41170.pdf>, p ii.

96 Ruth Farrant and Malek Sahli, *Non-Concessional Borrowing Policy* (International Foundation for Agricultural Development, 13 décembre 2018), <https://webapps.ifad.org/members/eb/125/docs/EB-2018-125-R-46-Rev-1.pdf>, p. 1.

8. Rôle du parlement dans la gestion de la dette publique

Acteur clé dans l'univers de la gestion de la dette, le parlement a deux rôles distincts à jouer dans la gestion de la dette publique : un rôle législatif et un rôle de contrôle.

Le rôle législatif comprend l'approbation et/ou la modernisation d'un cadre juridique pour la gestion de la dette, l'adoption de règles budgétaires et la ratification d'accords de prêt. Le rôle de contrôle se rapporte au rôle du parlement en ce qui concerne l'examen des dépenses publiques sous l'angle de la gestion de la dette, tout au long des quatre étapes du cycle budgétaire (ce rôle sera détaillé dans la section suivante). L'accomplissement efficace de ces deux rôles nécessite que le parlement intervienne effectivement dans la gestion de la dette à différents moments. Les deux sections suivantes traiteront des points d'entrée liés au rôle législatif et au rôle de contrôle.

8.1 Rôle législatif lié à la dette publique

8.1.1 Définition d'un cadre juridique

- Le parlement joue un rôle important dans l'adoption et la modernisation du développement d'un cadre législatif pour la gestion de la dette ;
- 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. Une telle loi « 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 » ;⁹⁷
- Ceci est capital car « l'absence d'une législation moderne sur la gestion de la dette publique compromet la transparence et l'obligation de reddition des comptes relatives aux opérations de gestion des finances et de la dette » ;⁹⁸
- Le développement et la modernisation de la législation sur la gestion de la dette sont essentiels pour mettre en place les processus nécessaires pour que les gouvernements fournissent au parlement et au public les informations nécessaires à une analyse minutieuse et efficace de la dette publique. Voici quelques exemples de modifications apportées aux cadres juridiques de la gestion de la dette :
 - Un amendement de 2015 à la loi sur la gestion des finances publiques adopté par le parlement de Samoa a introduit une série de changements dans les cadres juridiques samoans liés à la dette, notamment : l'ajout d'une clause stipulant le but des emprunts de l'État, l'ajout d'une section sur la gestion de la dette décrivant les objectifs clés afin de guider une stratégie de gestion de la dette mandatée et les procédures de rapport, ainsi que d'autres amendements du statut existant.⁹⁹
 - De même, des modifications de la loi jamaïcaine sur la gestion de la dette publique ont été introduites en 2017, avec l'intention explicite d'aborder les aspects opérationnels de la gestion de la dette grâce à une définition plus précise des rôles, fonctions et responsabilités clés des différents acteurs et comités liés à l'univers de la gestion de la dette en Jamaïque.¹⁰⁰ Ces modifications incluaient la création d'un Conseil fiscal chargé de surveiller les niveaux d'endettement de la Jamaïque.
 - En 2020, le gouvernement zimbabwéen a mis en place un cadre juridique de gestion de la dette qui sera utilisé pour « évaluer ses garanties de prêt et ses réaffectations dans le cadre d'un processus transparent

97 Employés du FMI et de la Banque mondiale, « Guidelines for Public Debt Management », International Monetary Fund, 21 mars 2001, <https://www.imf.org/external/np/mae/pdebt/2000/eng/index.htm>.

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

99 Legislative Assembly of Samoa, *Public Finance Management Amendment Act 2015, No. 9* (Parliament of Samoa, 27 mars 2015), <https://www.palemene.ws/wp-content/uploads/01.Acts/Acts%202015/Public-Finance-Management-Amendment-Act-2015-Eng.pdf>.

100 Balford Henry, « Shaw Opens Debate on Debt Management Bill », *The Jamaica Observer*, 4 mai 2017, https://www.jamaicaobserver.com/news/shaw-opens-debate-on-debt-management-bill_97673.

et objectif destiné à se protéger de l'impact négatif des engagements conditionnels sur les finances publiques ». ¹⁰¹ Le nouveau cadre d'évaluation, de suivi et de gestion des prêts garantis vise à limiter les excès en matière d'emprunt et à accroître la transparence des accords de prêt.

- En 2021, le parlement des Bahamas a introduit des changements radicaux dans le cadre juridique bahamien relatif à la gestion de la dette par l'adoption d'une Loi sur la gestion de la dette publique (la Loi), 2021, qui :
 - Définit les nouvelles attentes en matière de comptabilité et de rapports améliorés
 - Établit des délais pour la publication des informations relatives à la dette
 - Impliquera une vaste campagne d'éducation pour s'assurer que les parties prenantes internes et externes sont concernées par le changement législatif ¹⁰²

Deux autres fonctions clés méritent d'être prises en compte dans le cadre du rôle législatif du parlement en matière de gestion de la dette publique. La première est la ratification des accords de prêt et la seconde est l'adoption de règles budgétaires.

« L'objectif primordial de (la Loi) est de consolider et de moderniser les dispositions existantes en matière de gestion de la dette. La législation créera les liens nécessaires avec la Loi sur la responsabilité fiscale, qui fournit des paramètres pour les plafonds de la dette qui correspondent à la trajectoire de la croissance économique du pays. Cette législation établira le cadre de la stratégie de gestion de la dette du pays pour l'avenir. »¹⁰³

—Hubert A. Minnis, Premier ministre des Bahamas

8.1.2 Ratification des accords de prêt

Les parlements doivent conserver le pouvoir de ratifier et d'émettre des accords de prêt. Cela dissuade les emprunts imprudents qui peuvent être limités par un contrôle parlementaire efficace.

Selon une étude de 2013 réalisée par l'Union interparlementaire et la Banque mondiale :¹⁰⁴

- Un peu moins de 60 % des personnes interrogées 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 ;¹⁰⁵ 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. En outre, 20 % des parlements ne s'appuient que sur une seule commission, principalement la commission des finances, du budget ou de l'économie,

101 « Zimbabwe: Government Moves Towards Stricter Debt Management », AllAfrica, 2 novembre 2020, <https://allafrica.com/stories/202011020365.html>.

102 Central Communications Unit (Bahamas), « Appointment Dates Set for New Financial Legislation », Ministère des finances des Bahamas, 9 avril 2021, <https://www.bahamasbudget.gov.bs/2021/news-centre/latest-news/2021/04/09/appointment-dates-set-new-financial-legislation/#!>.

103 OPM Communications, « Remarks: The Most Hon. Hubert A. Minnis, Prime Minister and Minister of Finance Contribution to the House of Assembly », Bureau du Premier ministre (Bahamas), 10 février 2021, <https://opm.gov.bs/remarks-the-most-hon-hubert-a-minnis-prime-minister-and-minister-of-finance-contributi/>.

104 En ce qui concerne les trois puces, le nombre de personnes interrogées variait d'une question à l'autre. La puce 1 en comptait 99 ; la puce 2 en comptait 95 ; et la puce 3 en comptait 45. Voir : Alessandro Motter, Karin Riedl, Naye Bathily, et al., *Parliamentary Oversight of International Loan Agreements & Related Processes: A Global Survey* (Inter-Parliamentary Union, 2013), <http://archive.ipu.org/PDF/publications/PARLOVER2013EN.pdf>.

105 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) ».

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.

L'implication du parlement dans le processus d'approbation ou de ratification du prêt lui permet de vérifier que le gouvernement a réalisé une évaluation économique, une sélection et un chiffrage rigoureux et qu'il a mis en place une stratégie de suivi. Le [dossier 2](#) : « Cadres juridiques de la gestion de la dette – Une introduction pour les parlementaires » aborde cette question de manière plus détaillée, notamment en décrivant les divers rôles joués par les différents parlements dans le processus de ratification des prêts.

8.1.3 Définition de règles et d'objectifs budgétaires/d'endettement

Selon l'OCDE, « une règle budgétaire est une restriction permanente et à long terme des totaux de la politique budgétaire ». La majorité des règles budgétaires est fondée sur des traités internationaux, des décrets constitutionnels ou des législations primaires. Par exemple, les 19 pays de la zone euro ont adopté en 1990 le Pacte de stabilité et de croissance afin de prévenir le surendettement et les crises de la dette.

Les règles budgétaires sont destinées à être appliquées de manière permanente par les administrations suivantes. Elles sont différentes d'un « objectif budgétaire » qui est un objectif qui n'est pas juridiquement contraignant mais qui est mandaté par une décision politique ou une coutume et une pratique établies.¹⁰⁶

8.1.4 L'objectif des règles budgétaires

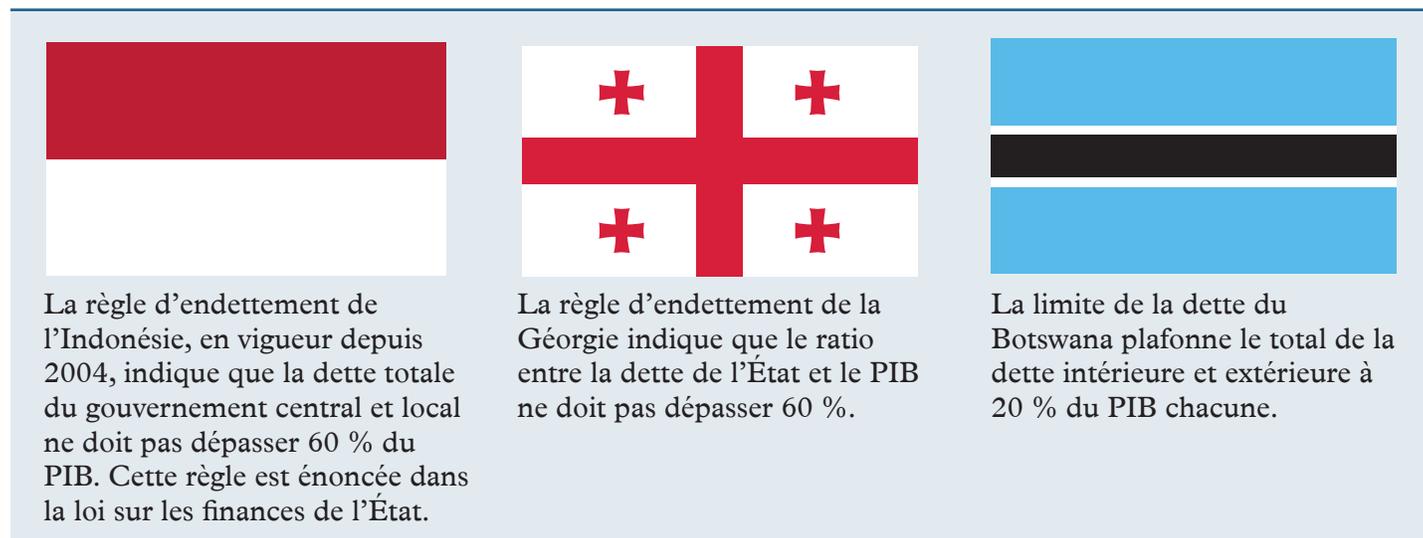
Les règles budgétaires cherchent à renforcer la viabilité budgétaire par :

- des plafonds pour les déficits publics – souvent fixés à 3 % du PIB par an ; et
- des plafonds pour le dépassement d'un certain ratio dette/PIB – souvent fixés à 60 %.

Une règle d'endettement est un type spécifique de règle budgétaire.

La définition d'une règle d'endettement pour éviter de dépasser un certain objectif dette/PIB est très pertinente pour les parlementaires car les règles d'endettement sont souvent entérinées dans la constitution ou dans la législation primaire ou secondaire, de sorte que les gouvernements ne puissent pas modifier fréquemment les limites des niveaux de dépenses ou des recettes fiscales.¹⁰⁷ Trois types de règles d'endettement sont présentés dans la figure 3.

Figure 3 : Règles d'endettement¹⁰⁸



106 OCDE, « Fiscal Rules », in *Government at a Glance: Latin America and the Caribbean 2020* (Paris: publication de l'OCDE, 20 mars 2020), <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/30319437-en/index.html?itemId=/content/component/30319437-en>.

107 « General Government Debt », OECD, n.d., <https://data.oecd.org/gga/general-government-debt.htm>.

108 La limite de la dette du Botswana est inscrite dans son plan de développement national. La règle d'endettement de l'Indonésie est énoncée dans sa loi sur les finances publiques et dans le règlement gouvernemental 23/2003. Voir FMI « Les règles budgétaires en un coup d'œil ». Mars 2017. La règle d'endettement de la Géorgie est inscrite dans sa loi organique sur la liberté économique datée du 01/07/2011.

Si le Centre for Economic Policy Research, basé à Londres, recommande aux gouvernements de « se garder de succomber à l’attrait de l’apparente précision des limites numériques des ratios dette/PIB »,¹⁰⁹ les règles d’endettement, lorsqu’elles sont adoptées dans la législation, représentent un point de référence commun entre le parlement et le pouvoir exécutif et peuvent donc être utilisées comme point de départ pour la supervision des niveaux de dette.

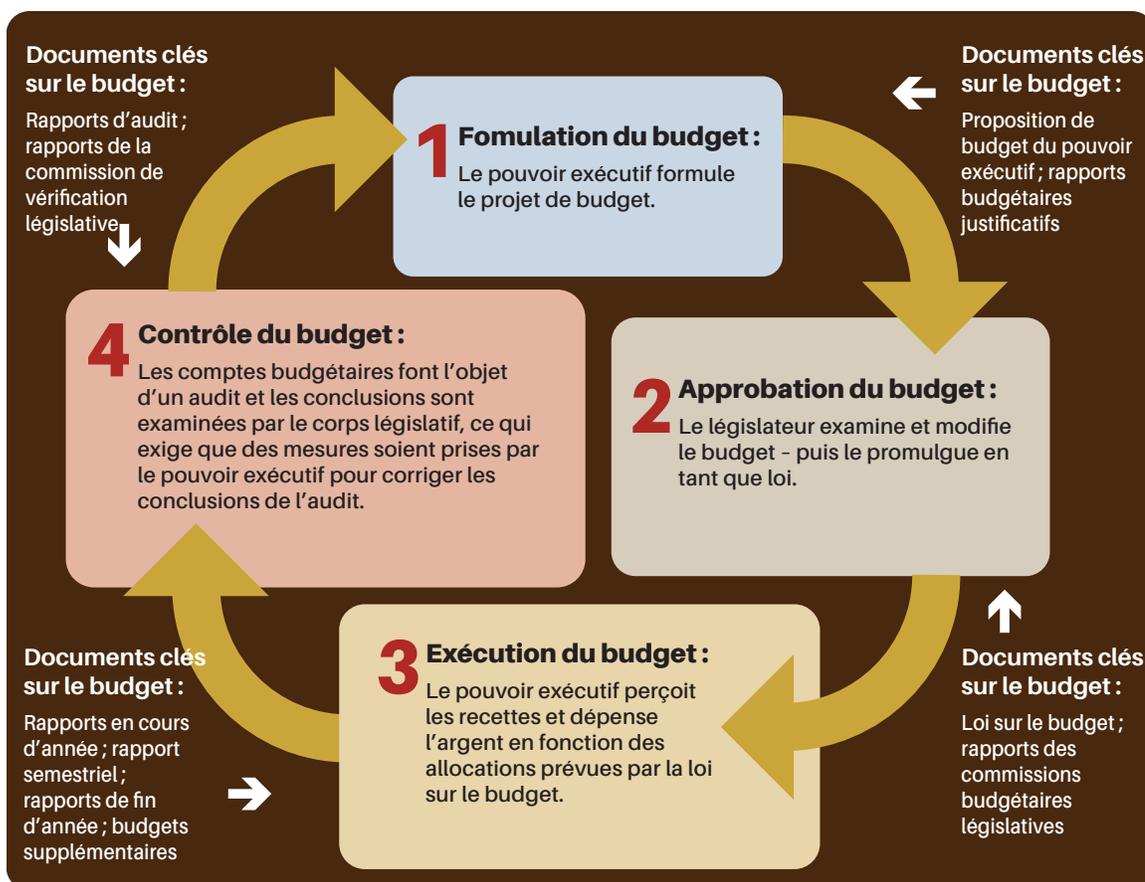
8.2 Rôle du parlement dans le contrôle de la dette publique grâce au cycle budgétaire

Quatre étapes sont associées au cycle budgétaire : la formulation, l’approbation, l’exécution et l’audit/le contrôle. La figure 4 donne un aperçu des quatre étapes du processus budgétaire.

Les étapes de formulation et d’approbation sont dites « ex ante ». La formulation du budget dans l’étape ex ante est généralement considérée comme relevant de la compétence du pouvoir exécutif, tandis que le pouvoir législatif est chargé de l’approbation du budget. Toutefois, il existe d’importantes possibilités d’intervention parlementaire ex ante, notamment dans l’étape de formulation. Le gouvernement est ensuite responsable de l’exécution du budget, et le parlement est chargé du contrôle ex post dans l’étape d’audit/de contrôle.

Le parlement dispose ainsi d’un certain nombre de points d’entrée clés pour analyser la dette publique dans le cadre de son rôle de contrôle budgétaire. Ces points d’entrée sont présentés ci-dessous, par étape du cycle budgétaire.

Figure 4 : Quatre étapes du cycle budgétaire et rapports clés



109 Geoff Dubrow, *The Role of Parliament in Public Debt Management: Weathering the COVID-19 Crisis and Beyond* (London: Westminster Foundation for Democracy, juin 2020), <https://www.wfd.org/what-we-do/resources/role-parliament-public-debt-management>.

8.2.1 Formulation du budget

Bien que l'étape de formulation ait traditionnellement été considérée comme une responsabilité principalement attribuée au gouvernement plutôt qu'au parlement, les délibérations sur le projet de budget offrent au parlement une opportunité importante de contrôle et de contribution. Les débats sont généralement plus ouverts lors de l'étape de formulation, et les parlementaires ont donc une plus grande possibilité d'exercer une influence **ex ante** sur les priorités réelles de dépenses du gouvernement.¹¹⁰ Ces débats incluent notamment le compromis entre le remboursement de la dette et les priorités de dépenses.

- **Point d'entrée 1** : Examen parlementaire du rapport sur le projet de budget (PBS) : Le PBS est présenté pendant l'étape de formulation et contient les « grands paramètres de la proposition de budget exécutif concernant les dépenses, les recettes prévues et la dette ».¹¹¹ Même si tous les gouvernements ne fournissent de PBS,¹¹² le rapport « reflète l'aboutissement de l'étape de planification stratégique du processus budgétaire, au cours de laquelle le pouvoir exécutif aligne dans une large mesure ses objectifs politiques sur les ressources disponibles dans le cadre fiscal du budget – le montant total des dépenses, des recettes et de la dette pour l'année budgétaire à venir ».¹¹³
 - En Nouvelle-Zélande par exemple, le ministre des finances doit présenter un PBS appelé « Déclaration de politique budgétaire » qui est examiné en détail par le comité des finances et des dépenses.¹¹⁴ Au Kenya, la Déclaration de politique budgétaire (DPB) est transmise aux comités sectoriels : « pour délibérer conformément à leurs mandats respectifs et faire des recommandations à la Commission des crédits et du budget (CCB), la SDMT a été transmise à la CCB pour examen et discussion ».¹¹⁵
- **Point d'entrée 2** : Examen parlementaire du cadre des dépenses à moyen terme : Le CDMT est défini comme « le plan de dépenses glissant du gouvernement qui définit les priorités de dépenses à moyen terme et les contraintes budgétaires fortes ».¹¹⁶ Dans certains cas, comme en Macédoine du Nord,¹¹⁷ le CDMT peut être envoyé au parlement à titre d'information uniquement ; néanmoins, le CDMT contribue de manière importante à garantir que les parlementaires puissent disposer d'une vision globale de la situation budgétaire avant les délibérations budgétaires.
 - Au Kosovo, le gouvernement doit soumettre à l'Assemblée un cadre des dépenses à moyen terme avant le 30 avril de chaque année civile. Ce cadre couvre l'année fiscale à venir ainsi que les estimations pour les deux années fiscales suivantes.¹¹⁸
- **Point d'entrée 3** : Examen parlementaire de la stratégie de la dette à moyen terme (SDMT).¹¹⁹ La SDMT expose la manière dont le gouvernement prévoit de mettre en œuvre son approche de la gestion de la dette à moyen terme pour parvenir à la composition souhaitée de son portefeuille de dette, et expose ses préférences en matière de compromis coût-risque. Une version actualisée de la SDMT est censée figurer dans le document budgétaire annuel.

110 Geoff Dubrow, *Influencing the Budget During the Formulation Stage* (London: Westminster Foundation for Democracy, octobre 2020), <https://www.agora-parl.org/sites/default/files/agora-documents/Influencing%20the%20budget%20during%20the%20formulation%20stage.pdf>.

111 Alessandro Motter, Karin Riedl, Naye Bathily, et al., *Parliamentary Oversight of International Loan Agreements & Related Processes: A Global Survey* (Inter-Parliamentary Union, 2013), <http://archive.ipu.org/PDF/publications/PARLOVER2013EN.pdf>.

112 Geoff Dubrow, *The Role of Parliament in Public Debt Management: Weathering the COVID-19 Crisis and Beyond* (London: Westminster Foundation for Democracy, juin 2020), <https://www.wfd.org/what-we-do/resources/role-parliament-public-debt-management>.

113 International Budget Partnership, *Guide to the Open Budget Questionnaire: An Explanation of the Questions and the Response Options* (Washington: International Budget Partnership, August 2016), https://www.internationalbudget.org/sites/default/files/2020-04/2019_Guide_and_Questionnaire_EN.pdf, page 13.

114 Geoff Dubrow, *The Role of Parliament in Public Debt Management: Weathering the COVID-19 Crisis and Beyond* (London: Westminster Foundation for Democracy, juin 2020), <https://www.wfd.org/what-we-do/resources/role-parliament-public-debt-management>.

115 Kenya National Assembly, *Report of the Budget and Appropriations Committee on the Budget Policy Statement and the Medium-Term Debt Management Strategy for Financial Year 2020/2021* (parlement du Kenya, mars 2021), <http://www.parliament.go.ke/sites/default/files/2021-03/Budget%20Committee%20report%20on%202021%20BPS.pdf>.

116 Geoff Dubrow, *The Role of Parliament in Public Debt Management: Weathering the COVID-19 Crisis and Beyond* (London: Westminster Foundation for Democracy, juin 2020), <https://www.wfd.org/what-we-do/resources/role-parliament-public-debt-management>.

117 Ibid.

118 Assembly of the Republic of Kosovo, *Amending and Supplementing Law No. 03L-048 On Public Financial Management and Accountability* (République du Kosovo, 12 juillet 2010), <http://old.kuvendikosoves.org/common/docs/ligjet/2010-221-eng.pdf>.

119 Tous les pays ne publient pas de SDMT dans l'étape de formulation. Certains, comme l'Afrique du Sud, publient une Déclaration de politique budgétaire à moyen terme lors de l'étape de formulation. Celle-ci aborde également les informations clés relatives à la dette. Voir : National Treasury (South Africa), *Medium Term Budget Policy Statement 2020* (République d'Afrique du Sud, 28 octobre 2020), <http://www.treasury.gov.za/documents/mtbps/2020/mtbps/FullMTBPS.pdf>.

- Au Kenya, la SDMT 2021 a été déposée en février, avant la proposition de budget pour l'année suivante, qui est présentée au parlement le 30 avril. La SDMT est importante pour les parlements car la SDMT 2020 du gouvernement kenyan proposait de s'orienter vers une augmentation des emprunts intérieurs.¹²⁰ Bien que cela réduise la part de la dette extérieure, la CCB s'est inquiétée du fait que « le portefeuille de la dette intérieure ... présente un risque de refinancement plus élevé en raison d'une proportion plus importante d'instruments à court terme par rapport aux instruments à long terme et d'un risque de taux d'intérêt plus élevé que celui du portefeuille de la dette extérieure ».¹²¹
- **Point d'entrée 4** : Débat pré-budgétaire au parlement. Les débats pré-budgétaires au parlement sont l'occasion pour le ministre des finances de recueillir des commentaires relatifs au rapport sur le projet de budget du gouvernement, le CDMT ou tout autre document budgétaire clé présenté pendant l'étape de formulation. Les partis d'opposition peuvent profiter de l'occasion pour mettre en évidence des domaines prioritaires auparavant sous-financés et pour discuter de la manière d'équilibrer au mieux le remboursement de la dette publique et les dépenses sur des priorités telles que les programmes sociaux et la réponse gouvernementale au COVID-19.¹²²
 - En l'absence d'un document budgétaire clé présenté pendant l'étape de formulation par le pouvoir exécutif, les partis politiques peuvent également exposer leurs priorités de dépenses budgétaires afin qu'elles soient « officielles ».
 - Dans certains parlements, au lieu d'un débat pré-budgétaire en séance plénière, la commission du budget procède à sa propre révision du PBS. Un peu plus de 10 % des parlements de l'OCDE (4 sur 36) ont indiqué que leur commission du budget organise un débat pré-budgétaire. En Irlande par exemple, la commission de surveillance budgétaire organise des audiences pré-budgétaires sur les priorités budgétaires et présente un rapport à la séance plénière.¹²³ Pour les pays extérieurs à l'OCDE, il n'existe malheureusement pas de données disponibles sur le nombre de parlements qui organisent un débat pré-budgétaire.¹²⁴
- **Point d'entrée 5** : Consultations pré-budgétaires au parlement.
 - Bien qu'elles ne soient pas encore pratiques courantes, des consultations pré-budgétaires peuvent être organisées au parlement.

Les opportunités de contrôle parlementaire offrent un certain nombre d'avantages, notamment : « fournir un forum public aux parties intéressées (citoyens et organisations publiques, privées et à but non lucratif) pour présenter et expliquer leurs recommandations sur les priorités à inclure dans le prochain budget ; fournir un compte rendu écrit des opinions publiques pour un examen, entre autres par le ministère des finances ; et renforcer la fonction représentative des parlementaires en fournissant un forum pour solliciter et entendre les points de vue des parties intéressées susmentionnées. »¹²⁵

—Westminster Foundation for Democracy, « *Influencing the Budget During the Formulation Stage* »

120 Il a été proposé que le ratio de la dette intérieure par rapport à la dette extérieure passe de 62:38 à 72:28 avec une augmentation des emprunts intérieurs auprès des prêteurs commerciaux et avec une diminution des prêts semi-concessionnels internationaux.

121 Kenya National Assembly, *Report of the Budget and Appropriations Committee on the Budget Policy Statement and the Medium-Term Debt Management Strategy for Financial Year 2020/2021* (parlement du Kenya, mars 2020), <http://www.parliament.go.ke/sites/default/files/2021-03/Budget%20Committee%20report%20on%202021%20BPS.pdf>.

122 Geoff Dubrow, *Influencing the Budget During the Formulation Stage* (London: Westminster Foundation for Democracy, octobre 2020), <https://www.agora-parl.org/sites/default/files/agora-documents/Influencing%20the%20budget%20during%20the%20formulation%20stage.pdf>.

123 OCDE, *Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019* (Paris: publication de l'OCDE, 11 avril 2019), <https://www.oecd.org/governance/budgeting-and-public-expenditures-in-oecd-countries-2018-9789264307957-en.htm>; Geoff Dubrow, *Influencing the Budget During the Formulation Stage* (London: Westminster Foundation for Democracy, octobre 2020), <https://www.agora-parl.org/sites/default/files/agora-documents/Influencing%20the%20budget%20during%20the%20formulation%20stage.pdf>.

124 Geoff Dubrow, *Influencing the Budget during the Formulation Stage* (London: Westminster Foundation for Democracy, octobre 2020), <https://www.agora-parl.org/sites/default/files/agora-documents/Influencing%20the%20budget%20during%20the%20formulation%20stage.pdf>.

125 Ibid; Geneviève Tellier, *Canadian Public Finance: Explaining Budgetary Institutions and the Budget Process in Canada* (Toronto: University of Toronto Press, 8 avril 2019), page 127.

- Selon l'EBO, le Trésor public d'Afrique du Sud mène des consultations pré-budgétaires au cours de l'étape de formulation du budget. Bien que l'Afrique du Sud se soit classée au deuxième rang sur les 117 pays étudiés, l'EBO a recommandé que, pour renforcer davantage la participation du public au processus budgétaire, le Trésor s'engage activement auprès des communautés vulnérables et sous-représentées, directement ou par l'intermédiaire des OSC qui les représentent. Elle a également conseillé que le Trésor fournisse un retour d'information sur la manière dont les contributions publiques recueillies lors des consultations pré-budgétaires et de la mise en œuvre du budget sont utilisées par le gouvernement.¹²⁶

8.2.2 Approbation du budget

Les parlements disposent souvent d'un temps très limité pour examiner la proposition de budget exécutif (EBP) pendant l'étape d'approbation, n'ont pas le pouvoir de le faire ou, en rejetant le budget, peuvent signaler un manque de confiance envers le gouvernement et déclencher des élections.

En outre, la fenêtre dont disposent les parlements pour examiner l'EBP est souvent très limitée. Le pouvoir exécutif prévoit souvent une période tronquée pour l'examen et l'approbation de l'EBP par le parlement ; cette limite de temps est souvent influencée par l'obligation pour le parlement d'approuver le budget avant le début de la nouvelle année fiscale. Néanmoins, les points d'entrée pour l'analyse du budget lors de l'étape d'approbation incluent :

- **Point d'entrée 6** : Examen des informations clés sur la dette dans la proposition de budget exécutif.

L'enquête sur le budget ouvert recommande que quatre types d'informations relatives à la dette publique soient incluses dans l'EBP et les documents annexes :

- Des estimations liées aux emprunts et à la dette du gouvernement ;
- Des informations sur la composition de la dette en cours totale à la fin de l'année budgétaire ;
- Des informations sur la dette de l'année précédente ; et
- Le résultat réel de la dette.

8.2.3 Étape d'exécution

L'obligation de reddition des comptes du pouvoir exécutif devant le parlement se poursuit même après l'approbation du budget.

- **Point d'entrée 7** : Suivi des niveaux d'endettement au cours de l'année budgétaire. Conformément aux bonnes pratiques, une révision à la mi-année doit rendre compte de l'exécution du budget au cours des six premiers mois de l'exercice budgétaire.



Bien que plus de la moitié des pays de l'OCDE déclarent disposer de larges capacités d'amendement du budget, « la plupart des parlements de l'OCDE n'apportent que des ajustements mineurs à l'EBP ».¹²⁷

- OCDE, *Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019*



Au moment de l'enquête sur le budget ouvert de 2019, seuls 13 des 117 pays ayant répondu à l'enquête fournissent les quatre types d'informations sur la dette publique dans l'EBP ou la documentation d'accompagnement, tandis que 8 autres pays fournissent des informations sur trois des quatre types.

¹²⁶ « Open Budget Survey 2019: South Africa », Open Budget Survey, n.d., <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/country-results/2019/south-africa>.

¹²⁷ OCDE, *Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019* (Paris: publication de l'OCDE, 11 avril 2019), <https://www.oecd.org/governance/budgeting-and-public-expenditures-in-oecd-countries-2018-9789264307957-en.htm>.

La révision à la mi-année est :

« Un document très important permettant de suivre l'évolution du budget au cours de l'année budgétaire. Ce rapport doit fournir une mise à jour complète de la mise en œuvre du budget, et doit révéler l'impact de toute modification des hypothèses macroéconomiques et de toute décision gouvernementale ou autre circonstance qui aura un impact significatif sur le budget pour le reste de l'année. »¹²⁸

— Pamela Gomez, Joel Friedman et Isaac Shapiro, « *Opening Budgets to Public Understanding and Debate: Results from 36 Countries* »

- En Géorgie, qui se classe au plus haut niveau pour l'ensemble des indicateurs de l'EBO relatifs au suivi des niveaux d'endettement au cours de l'année budgétaire, le Département de la dette publique et du financement extérieur (PDEFD) « prépare cette section sur la dette publique pour la présenter au parlement comme l'exige la loi. Cette section fournit des informations sur le stock de dette publique, l'augmentation des engagements, les décaissements et les remboursements de la dette sur une base agrégée et par type de créanciers et d'instruments, à la fois pour la dette intérieure et la dette extérieure. Le rapport fournit également des informations sur la dette prévue par rapport à la dette réalisée. Le rapport sur l'exécution du budget est soumis au parlement sur une base trimestrielle et annuelle. Le rapport annuel est soumis au parlement avant le mois de mars de l'année suivante. »¹²⁹
- Selon l'Enquête sur le budget ouvert, la révision à la mi-année doit « inclure des estimations actualisées des emprunts et de la dette du gouvernement, y compris leur composition, pour l'exercice budgétaire en cours ». L'examen parlementaire de la révision à la mi-année peut être utile pour déterminer si le gouvernement atteint ses objectifs de dette pour l'année budgétaire.

8.2.4 *Audit/contrôle ex post*

La relation entre le parlement et l'ISC est bien établie. Les ISC sont une source d'information essentielle pour le parlement grâce à la production de rapports d'audit. Cela est particulièrement vrai dans les pays qui suivent la tradition parlementaire de Westminster, car le lien entre les ISC et les CCP est très étroit. En effet, les ISC ne disposent généralement pas du pouvoir de contrainte dans ces systèmes et, à ce titre, elles s'appuient sur le parlement pour donner suite à leurs rapports et convoquer les départements devant les commissions pour qu'ils interviennent conformément aux recommandations des ISC. Ce processus implique :

- La tenue d'audiences devant des commissions ;
- L'audience de l'agent comptable en tant que témoin ;
- L'émission de recommandations ; et
- Un suivi pour s'assurer que le pouvoir exécutif a agi conformément à ces recommandations.¹³⁰

128 Pamela Gomez, Joel Friedman et Isaac Shapiro, « *Opening Budgets to Public Understanding and Debate: Results from 36 Countries* », Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire 5, no. 1 (2005) : 7-36, https://read.oecd-ilibrary.org/governance/opening-budgets-to-public-understanding-and-debate_budget-5-5l9n6d3tkh5l#page1.

129 Lilia Razlog, Elizabeth Currie, Per-Olof Jonsson, et al., *Debt Management Performance Assessment (DeMPA): Georgia* (Banque mondiale, août 2013), <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/33188/Georgia-Debt-management-performance-assessment.pdf?sequence=1&isAllowed=y>, page 40.

130 De nombreux parlements qui ne sont pas issus de la tradition de Westminster ont adopté un CCP : l'Afghanistan, le Bhoutan, l'Éthiopie, le Maroc, le Népal, la Thaïlande, la Tunisie et le Rwanda, etc. Voir Geoff Dubrow, *A Critical Review of Public Accounts Committees* (London: Westminster Foundation for Democracy, octobre 2020), <https://www.agora-parl.org/sites/default/files/agora-documents/A%20critical%20review%20of%20public%20accounts%20committees.pdf>.

Encadré 8 : Trois types d'ISC¹³¹

Il existe trois principaux types d'ISC :

Dans le système **napoléonien**, les ISC sont également appelées *cour des comptes* et ont une autorité à la fois judiciaire et administrative. Ce modèle est surtout utilisé dans les pays latins d'Europe, en Turquie et dans la plupart des pays d'Amérique latine et d'Afrique francophone.

Dans le système de **Westminster**, l'auditeur général est le principal organe indépendant qui rend compte au parlement. Le bureau n'a pas de fonction judiciaire, mais ses conclusions sont transmises à l'autorité légale pour des mesures supplémentaires. Ce système est utilisé dans de nombreux pays du Commonwealth.

Le système de **Conseil** est répandu en Asie et est similaire au système de Westminster en ce sens qu'il aide le parlement à exercer un contrôle et qu'il est indépendant de l'exécutif. L'Indonésie, le Japon et la Corée ont tous des conseils d'audit composés de commissions d'audit et d'un bureau exécutif général.

Il existe trois principaux types d'ISC :

- **Point d'entrée 8** : L'examen des rapports de l'ISC, qui incluent la version auditée des états financiers ou, de préférence, des états financiers consolidés. Les rapports de l'ISC doivent identifier la situation de la dette du gouvernement à la fin de l'année budgétaire et rendre compte des activités de gestion de la dette du gouvernement.¹³²

Cette fonction d'analyse est généralement assurée par le Comité des comptes publics ou par son équivalent.¹³³

- **Point d'entrée 9** : Le rapport annuel sur la dette du gouvernement. Les gouvernements produisent souvent un rapport annuel sur la dette ou incluent un rapport sur la dette dans les rapports financiers annuels, afin de décrire les opérations actuelles de gestion de la dette. Le rapport annuel sur la dette doit être présenté au parlement et examiné minutieusement afin de permettre un examen approprié de l'environnement de la dette publique du pays.¹³⁴

131 Rick Staphenurst et Jack Titsworth, *Features and Functions of Supreme Audit Institutions* (Washington: Banque mondiale, juin 2002), [https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/9766#:~:text=\(2001%2D10\)-,Supreme%20audit%20institutions%20are%20national%20agencies%20responsible%20for%20auditing%20government,governance%20systems%20and%20government%20policies](https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/9766#:~:text=(2001%2D10)-,Supreme%20audit%20institutions%20are%20national%20agencies%20responsible%20for%20auditing%20government,governance%20systems%20and%20government%20policies).

132 Geoff Dubrow, *The Role of Parliament in Public Debt Management: Weathering the COVID-19 Crisis and Beyond* (London: Westminster Foundation for Democracy, juin 2020), <https://www.wfd.org/what-we-do/resources/role-parliament-public-debt-management>.

133 Voir le [dossier 3](#) pour des détails concernant un rapport de juillet 2019 du CCP zimbabwéen intitulé « Report on Compliance Issues for the Ministry of Finance and Economic Development » (MOFED), qui était basé sur les rapports de l'auditeur général et les témoignages de fonctionnaires clés du MOFED. Le rapport a souligné un grand nombre de domaines clés de non-conformité du MOFED relatifs à la dette publique.

134 Geoff Dubrow, *The Role of Parliament in Public Debt Management: Weathering the COVID-19 Crisis and Beyond* (London: Westminster Foundation for Democracy, juin 2020), <https://www.wfd.org/what-we-do/resources/role-parliament-public-debt-management>.

Conclusion

Ce dossier politique a décrit le développement de la dette mondiale au cours des dernières décennies. La dette publique n'a cessé de gonfler au cours des quatre vagues, ce qui a eu des répercussions, tant sur les pays à revenu élevé que sur les pays à revenu faible ou moyen. Toutefois, les pays à revenu moyen, et surtout ceux à revenu faible, se trouvent dans des situations beaucoup plus précaires en ce qui concerne leur niveau d'endettement. On constate également une augmentation du nombre de pays qui sont soit en situation de surendettement, soit à risque élevé de surendettement. Des niveaux élevés et/ou insupportables de dette publique ont des effets néfastes sur des populations déjà marginalisées, et cela a entraîné des effets négatifs disproportionnés sur les femmes, créant un impact encore plus grand sur les sociétés.

La dette publique est une question complexe, et ce dossier politique présente certains des principaux concepts et acteurs institutionnels en jeu dans l'univers de la gestion de la dette. La dette peut alimenter la croissance et aider les économies de marché émergentes à se diversifier. Cependant, lorsque la dette dépasse des niveaux viables, en particulier lorsqu'elle est odieuse, le public en subit les conséquences à la fois à court terme et à long terme. Les mesures d'austérité mises en place en raison du coût élevé du remboursement de la dette peuvent avoir des conséquences particulièrement graves pour les femmes et les groupes intersectoriels associés et exacerber les inégalités existantes dans la société. L'aggravation des inégalités peut alors menacer les droits de l'homme, le développement économique et la qualité de vie de tous.

Le parlement joue un rôle crucial dans le soutien de l'intérêt public en adoptant ou renforçant le cadre législatif de la gestion de la dette publique, en débattant du compromis entre le remboursement de la dette et les dépenses sociales au cours du processus budgétaire, et en analysant minutieusement les pratiques de gestion de la dette du gouvernement tout au long du cycle budgétaire.

Si ce dossier politique offre un aperçu des principales questions liées à la gestion de la dette pour les parlementaires, les [trois dossiers suivants de la série](#) contiennent des informations plus détaillées.