



Le Programme SYGADE



UNE GESTION EFFICACE DE LA DETTE

Table des matières

Page

1. INTRODUCTION.....	3
2. LE CONCEPT DE LA DETTE ET LE CHAMP D'APPLICATION DE SA GESTION.....	3
3. LES FONCTIONS DE LA GESTION DE LA DETTE	5
3.1. POLITIQUE GENERALE DE LA GESTION DE LA DETTE	6
3.2. LA GESTION OPERATIONNELLE	6
3.2.1. <i>Gestion passive.....</i>	<i>6</i>
3.2.2. <i>Gestion active.....</i>	<i>7</i>
4. LES SERVICES DE GESTION DE LA DETTE ET LEURS FONCTIONS.....	11
5. GESTION DE LA DETTE ET INFORMATISATION	13
6. GESTION DE LA DETTE ET COOPERATION TECHNIQUE.....	15
6.1. OBJECTIFS IMMEDIATS ET GLOBAUX	15
6.2. UN ENSEMBLE DE SERVICES.....	16
6.2.1. <i>Un diagnostic de gestion de la dette</i>	<i>16</i>
6.2.2. <i>Un contrôle de la dette.....</i>	<i>16</i>
6.2.3. <i>Un système d'information pour la gestion de la dette.....</i>	<i>17</i>
6.2.4. <i>Une formation à la gestion de la dette</i>	<i>17</i>
6.2.5. <i>Un service consultatif en matière de politique de la dette</i>	<i>17</i>

1. Introduction

1. Pour les pays en développement l'endettement se traduit actuellement par de multiples difficultés, qui revêtent des dimensions internationales aussi bien que nationales. La présente note est consacrée à la mise sur pied d'une gestion efficace de la dette au niveau national. Pour les gouvernements, une bonne gestion peut être un moyen de surmonter les difficultés de l'heure, d'en éviter de semblables dans l'avenir, de réduire au minimum le coût des emprunts et d'assurer une utilisation optimale des ressources, tant extérieures qu'intérieures.

2. Depuis 1978, la CNUCED a participé au sein du Club de Paris à plus de 150 opérations de rééchelonnement de dette intéressant une cinquantaine de pays, ce qui a permis à ses économistes de toucher du doigt les faiblesses comme les points forts des systèmes de gestion de la dette d'un grand nombre de pays. Cette expérience a engendré l'élaboration du programme de coopération technique de la CNUCED sur la gestion de la dette. Pour l'essentiel, ce programme consiste à aider les pays bénéficiaires à mettre en place l'environnement institutionnel nécessaire à une gestion efficace de la dette et à installer un matériel informatique équipé d'un logiciel spécialisé appelé Système de Gestion et d'Analyse de la Dette (SYGADE). En décembre 2000, 54 pays avaient bénéficié d'une assistance dans le cadre de ce programme.

3. Une gestion efficace de la dette soulève un certain nombre de questions relatives à l'administration, le fonctionnement d'un bureau, les communications, la circulation de l'information et les autorisations légales, l'analyse du crédit, de la balance des paiements et du budget, la maîtrise des emprunts et la définition de stratégies, l'informatisation des systèmes d'information aussi bien que la formation du personnel et les moyens de conserver celui-ci en place.

4. La gestion de la dette revêt deux dimensions, l'une macro-économique, l'autre micro-administrative. Il faut donc la considérer d'un côté comme partie intégrante de la gestion macro-économique d'ensemble au niveau national, cependant que, de l'autre, elle s'inscrit dans un processus plus général d'administration et de gestion de l'Etat.

5. La présente note vise à mettre en évidence les conditions d'une gestion efficace de la dette extérieure d'un pays, dans cette double perspective, et à présenter un cadre conceptuel permettant de comprendre et de mettre en oeuvre les mesures correctives requises pour y satisfaire.

2. Le concept de la dette et le champ d'application de sa gestion

6. Un groupe de travail international sur les statistiques de la dette extérieure, composé de représentants de la Banque des règlements internationaux (BRI), du Fonds monétaire international (FMI), de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et de la Banque mondiale, s'est mis d'accord sur une définition "générale" de la dette extérieure:

"La dette extérieure brute est égale au montant, à une date donnée, des engagements contractuels en cours et ayant donné lieu à versement des résidents d'un pays vis-à-vis de non-résidents, comportant obligation de remboursement du principal avec ou sans paiement d'intérêt ou de paiement d'intérêt avec ou sans remboursement du principal."¹

7. Une définition aussi large de la dette extérieure donne à penser que, pour être complet, un système d'enregistrement et de gestion de la dette (ou des exigibilités) exige une parfaite connaissance de la totalité des engagements extérieurs d'un pays, c'est-à-dire de tous les emprunts de l'Etat, de la Banque centrale et des secteurs parapublic et privé, qu'ils soient ou non garantis par le secteur public, ainsi que des autres

¹ Voir BIRD, FMI, BRI et OCDE, *L'endettement international – Définition, couverture statistique et méthodologie*, Paris, 1988, p. 20.

opérations financières des agents économiques intérieurs, comme les investissements directs et le crédit-bail. Que cette parfaite connaissance de chaque composante doive se traduire par une parfaite maîtrise est une autre affaire.

8. S'il importe de disposer d'une définition générale de la dette extérieure pour veiller à ce qu'aucune composante essentielle ne soit omise, dans le cas d'un pays déterminé, cela est sans doute moins crucial que de préciser quelles sont les composantes qu'il faudrait saisir et gérer.

9. Dans cette optique gestionnaire, la définition couramment employée de la dette extérieure au sens étroit couvre la totalité des dettes à moyen et long terme (supérieures à un an) vis-à-vis de non-résidents contractées ou garanties par le secteur public. En principe, la totalité des dettes extérieures du secteur privé garanties par l'Etat ou par d'autres institutions publiques devrait être considérée comme dette publique, puisque soumise aux mêmes réglementations et procédures que la dette directement due par le secteur public; de plus, il s'agit d'un engagement conditionnel de l'Etat. La dette publique devrait aussi englober les engagements de la banque centrale, des organismes publics et, dans le cas d'une fédération, des Etats qui la composent, ainsi que celle des administrations provinciales et locales, et ainsi de suite.

10. Dans une acception plus large, le terme recouvre en outre la dette à court terme du secteur public et/ou la dette (non garantie) du secteur privé (tant à court qu'à long terme). Les choses commencent à se compliquer du fait que la ligne de démarcation entre différents types de ressources extérieures comme les prêts, les dons et les investissements directs n'est pas toujours clairement perceptible

11. Abstraction faite de la question des définitions, on ne peut analyser la notion de dette et la portée de la gestion de la dette sans ignorer le fait que les obligations de service de la dette extérieure qui atteignent des proportions importantes peuvent poser à un pays deux types de problèmes: d'une part, la nécessité de trouver (ou d'économiser) les devises nécessaires pour assurer le service de la dette, d'autre part, dans la mesure où la dette est un engagement de l'Etat, le problème de finances publiques que pose la nécessité de générer des recettes en monnaie locale équivalant à ses engagements extérieurs.

12. Selon les cas, la gestion de la dette est conçue dans l'une ou l'autre de ces perspectives. Pour les uns, c'est d'abord un aspect des finances publiques, et elle fait partie du problème d'ensemble qu'est la gestion des emprunts et des dettes du secteur public. Les autres en retiennent surtout l'incidence sur les disponibilités de change et la replacent donc dans le contexte général de la gestion du budget de devises.

13. Dans la dette extérieure, ce qui intéresse directement un gouvernement, ce sont bien entendu ses propres engagements extérieurs qui obèrent le budget et les réserves de change. Cela dit, le fait d'être responsable de ces réserves et de la réglementation des changes peut aussi impliquer pour lui la charge de fournir les devises nécessaires pour assurer le service de la dette du secteur privé et, le cas échéant, le rapatriement des bénéfices tirés des investissements étrangers directs.

14. En conclusion, on pourrait avancer que tout système de gestion de la dette doit nécessairement permettre de bien gérer la dette extérieure publique et la dette garantie par le secteur public (pour l'essentiel à moyen et à long terme). C'est là le point de départ, mais un tel système peut aussi être étendu dans l'une ou l'autre des deux directions suivantes (ou les deux):

- (a) à la dette non garantie du secteur privé ou autre dette extérieure du pays, dans les cas où ce serait jugé nécessaire du point de vue des changes;
- (b) à la dette intérieure publique, dans le cas où ce serait jugé nécessaire du point de vue des finances publiques.

15. En somme, la gestion de la dette a pour objet à la fois la dette extérieure (y compris la dette privée) et la dette publique (y compris la dette intérieure), et son objectif ultime est d'aider le gouvernement à gérer tant les disponibilités de change que les finances publiques.

3. Les fonctions de la gestion de la dette

16. Une gestion efficace de la dette comporte essentiellement sept fonctions fondamentales: stratégie, réglementation, ressources, recensement, analyse, contrôle et opérations. Les trois premières relèvent de ce que l'on peut appeler *la politique générale de la gestion de la dette*, les quatre autres peuvent être considérées comme faisant partie de *la gestion opérationnelle de la dette*.

17. *La politique générale de la gestion de la dette* permet de définir les règles du jeu par les échelons supérieurs de l'exécutif. C'est elle qui assigne par conséquent son orientation et son organisation à l'ensemble constitué par ce que l'on pourrait appeler *le système de gestion de la dette*.

18. *La gestion opérationnelle de la dette* en est la pratique quotidienne, suivant les orientations et l'organisation arrêtées au sommet. Elle peut elle-même être décomposée en *gestion passive et gestion active*. Encore que la ligne de démarcation ne soit pas toujours très claire, la première est censée recouvrir les fonctions qui n'impliquent pas et la seconde celles qui impliquent des actions (interactions et transactions). Il est bien évident que la gestion passive influe beaucoup sur la gestion active par l'information et les analyses qu'elle lui fournit et qu'elle est d'égale importance.

Graphique 1 LES FONCTIONS DE LA GESTION DE LA DETTE ET LEURS PRODUITS

POLITIQUE GENERALE DE LA GESTION DE LA DETTE	➤	DIRECTION ET ORGANISATION
Fonction orientation générale	➤	Stratégie
Fonction réglementation	➤	Structure
Fonction ressources	➤	Dotation en personnel et moyens
GESTION OPERATIONNELLE DE LA DETTE	➤	DYNAMIQUE ET PRATIQUE DE LA DETTE
<i>Gestion passive</i>		
Fonction recensement	➤	Information
Fonction analyse	➤	Analyse
<i>Gestion active</i>		
Fonction exécution	➤	Opérations
Fonction contrôle	➤	Contrôle
/coordination		
/surveillance		

19. A chacune des fonctions fondamentales d'une gestion efficace de la dette correspond un grand produit. L'ensemble peut être représenté par le schéma du graphique 1.

20. Ces diverses fonctions peuvent être succinctement décrites comme suit.

3.1. Politique générale de la gestion de la dette

21. **La fonction orientation** comporte la formulation d'une politique et d'une stratégie nationales de la dette en coordination avec les organismes responsables au premier chef de la gestion économique d'un pays. Ce sont des considérations de principes très générales qui déterminent le niveau d'endettement extérieur que celui-ci peut supporter, niveau qui dépend lui-même des apports qu'il peut utiliser rationnellement et des moyens qu'il a de s'assurer les gains en devises supplémentaires dont il a besoin pour s'acquitter des charges de service de la dette sans risquer des difficultés de paiements extérieurs. Ces ramifications de l'emprunt extérieur signifient que la politique de la dette extérieure rejaille sur la planification nationale, la balance des paiements et la gestion du budget, et sur tous les organismes publics qui interviennent dans les choix nationaux en matière d'investissement. Le principal produit de cette fonction est une **stratégie** nationale clairement définie et réalisable de l'endettement et de la dette extérieure.

22. **La fonction réglementation** fait intervenir les mécanismes juridiques, institutionnels et administratifs appliqués à la gestion de la dette extérieure. Elle comporte la création d'un environnement réglementaire soigneusement défini pour assurer une administration bien coordonnée, et au besoin centralisée, de l'endettement extérieur au niveau de la saisie, de l'analyse, du contrôle et des opérations, étayée par des flux d'information efficace. Le produit essentiel de cette fonction consiste en la mise en place et l'examen continu du cadre administratif et juridique représenté par l'appareil de compétences, règles et procédures des concernées qui entrent en jeu, les obligations légales de notification et ainsi de suite, autrement dit, **la structure**.² C'est ce cadre qui dans une large mesure définit **le degré de contrôle** exercé et les données qui peuvent être recensées.

23. **La fonction ressources** permet de s'assurer que les fonctions recensement, analyse, contrôle et opérations sont exercées par un personnel qualifié. Elle recouvre le recrutement, l'engagement, la motivation, la formation et le maintien dans l'organisation du personnel. Elle pourrait aussi s'étendre parfois à l'engagement et la supervision de consultants extérieurs pour fournir des services techniques spécialisés en matière de gestion de la dette extérieure (informatisation, audits de la dette, préparation des négociations de rééchelonnement et autres). Il faut aussi entendre cette fonction, dans un sens très général, comme la fourniture de ressources matérielles suffisantes (bureaux, matériel de communications et autres). Son produit essentiel pourrait être appelé **dotation en personnel et en moyens**.

3.2. La gestion opérationnelle

24. On peut considérer que les fonctions relevant de la gestion opérationnelle de la dette, et en particulier le recensement, l'analyse et le contrôle, s'exercent à deux niveaux: **le niveau global** et celui (correspondant à une ventilation très poussée) de **chaque transaction**. La distinction n'est pas toujours aisée, mais elle s'impose pour mieux comprendre la gestion de la dette.

3.2.1. Gestion passive

25. **La fonction recensement** exige la collecte d'une information très détaillée sur la dette, prêt par prêt. La décision fondamentale pour la mise au point d'un cadre de recensement statistique de dette extérieure est de

² La structure organisationnelle doit être considérée comme un moyen au service d'une fin, la structure étant l'instrument d'une application de la stratégie et d'une mobilisation des ressources qui permettent de réaliser des buts, des objectifs ou des produits (les fins). Voir E.Kakabase, R.Luchow, S.Vinnicombe, *Working in Organizations*, Penguin Books, 1988, p.313

déterminer le contenu de cette dette et les données à recueillir, celles qui se rapportent à chaque prêt étant regroupées pour l'établissement des statistiques nécessaires à l'analyse. Le principal résultat auquel cette fonction aboutit est de fournir de *l'information*, tant globale que détaillée.

26. Intimement liée au recensement, *la fonction analyse* utilise l'information fournie par la fonction de recensement. Au niveau global, il s'agit d'une analyse macro-économique destinée à explorer les diverses options qui s'offrent, vu la situation économique et les conditions du marché, et la structure future de la dette extérieure. Elle s'impose pour permettre d'étudier constamment l'incidence de diverses options de gestion de la dette sur la balance des paiements et le budget national et elle aide à se faire une idée sur les conditions financières appropriées de nouveaux emprunts. Appliquée aux données très détaillées, cette fonction consisterait en une analyse des instruments d'emprunt, du choix des délais de remboursement et autres, et elle pourrait aussi faciliter l'analyse des techniques financières nouvelles comme les formules de conversion. Le produit est ici bien entendu *une analyse*.

3.2.2. *Gestion active*

27. *La fonction exécution* recouvre toute la gamme des activités liées aux accords de prêt qui impliquent une certaine forme d'action (interactions et transactions). On pourrait la diviser en trois phases différentes, *négociation, utilisation du produit de l'emprunt et services*. Les activités ou actions qui interviendront effectivement dans chaque phase seront fort différentes selon le type d'emprunt considéré (prêts bilatéraux ou multilatéraux à des conditions libérales, eurocrédits, etc.). Il s'agit donc de techniques, parmi lesquelles il faut ranger celles qui assurent une certaine forme de réaménagement de la dette (comme la restructuration ou le refinancement). Ces dernières années ont vu la naissance de techniques qui ressortissent à la conversion de la dette (conversion en prises de participation, remboursements sous forme de produits, échanges "dette-nature", etc.). Les produits de cette fonction sont donc effectivement *des opérations sur la dette: négociations, utilisation et service* (termes qu'il faut entendre comme des catégories générales, les interactions et transactions effectives dépendant du type d'emprunt).

28. De toutes les fonctions de la gestion de la dette, *la fonction de contrôle* est la plus difficile à définir de façon spécifique. A vrai dire, le contrôle est inhérent à tout système de gestion de la dette. Les fonctions recensement, analyse et exécution sont décrites ici sous leur "forme pure", mais on pourrait soutenir que le contrôle se trouve inclus dans chacune d'elles. Néanmoins, et au risque de trop donner dans l'abstraction, il est bon d'examiner cette fonction séparément, car cela ne peut qu'enrichir notre démarche théorique et en faire mieux ressortir le rôle central.

29. Au niveau global, la fonction *contrôle/coordination* est capitale pour s'assurer que la gestion opérationnelle de la dette est conforme à la politique générale de la gestion de la dette. La stratégie peut, par exemple, imposer des limites réglementaires au montant des emprunts du secteur public et/ou du pays dans son ensemble, ou le soumettre à des directives générales. En ce cas, il faut l'intervention de cette fonction de contrôle et de coordination pour veiller à maintenir les emprunts à l'intérieur des limites imposées.

30. Au niveau de la transaction, la fonction *contrôle/surveillance* porte davantage sur des opérations déterminées, négociations, utilisation et service. Elle répond à la nécessité de vérifier, notamment, que les conditions des nouveaux emprunts sont conformes aux directives applicables, que les fonds sont utilisés en temps utile et comme il convient, que les remboursements interviennent suivant le calendrier prévu, etc.

31. Dans la pratique, *le degré de contrôle* peut être très variable (selon les classes ou types de dette et d'opérations sur la dette, les organismes emprunteurs – publics ou privés – intéressés) et aller du contrôle serré à la coordination et à la surveillance.

32. Globalement, au niveau des agrégats, ces sept fonctions d'une gestion efficace de la dette peuvent être représentées suivant le schéma de la figure 1.
33. Il faut voir dans cette figure la représentation des fonctions et de leurs produits comme autant d'éléments de la construction d'un système efficace de gestion de la dette. Les lignes relient les fonctions à deux niveaux: la direction et le niveau opérationnel.
34. Au niveau de la direction, les fonctions orientation, réglementation et ressources assignent au système son orientation et son organisation. L'environnement macro-économique et l'environnement analytique, institutionnel, administratif, juridique et humain agissent sur ces fonctions en même temps qu'ils en subissent l'influence. La stratégie, la structure et la dotation en personnel et moyens qui en découlent déterminent le mode de réalisation de la gestion de la dette au niveau opérationnel.
35. A ce niveau, les opérations, l'information, l'analyse et le contrôle sont les résultats des fonctions correspondantes.
36. Un système efficace de gestion de la dette se trouve ainsi constitué de sept blocs, comme on peut le voir sur la figure 1.
37. Cette figure présente les fonctions de la gestion de la dette au niveau global, mais il faut serrer de plus près la gestion opérationnelle. De fait, la dette a sa source dans des transactions particulières. En d'autres termes, la dette nationale est la somme de diverses opérations et le résultat de diverses fonctions exécutées au niveau de chaque prêt.
38. Comme l'indique la figure 2, il y a à tout moment plusieurs opérations en cours, donnant lieu entre prêteurs et emprunteurs à diverses interactions et transactions qu'il faudra surveiller et recenser. Les opérations en jeu et la pratique effective de la gestion opérationnelle de la dette sont complexes et ne seraient être étudiées ici en détail. Nous n'en mentionnerons brièvement que quelques éléments:
- Pour la négociation, il faut notamment:
 - mettre en place un cadre financier;
 - s'assurer les conditions financières nécessaires;
 - veiller à ce que le contrat de prêt soit acceptable au regard du droit;
 - veiller à ce que les contrats de prêt (autorisation, garantie, signature) soient acceptables du point de vue administratif;
 - L'utilisation du produit de l'emprunt, pour sa part, suppose:
 - dans certain cas, la rédaction de contrats de rétrocession;
 - dans certains cas, la mobilisation de fonds en monnaie locale en contrepartie du financement extérieur;
 - des modifications des contrats de prêt (le report de la date limite de mobilisation);
 - les tirages et l'utilisation des fonds;
 - les paiements aux fournisseurs;
 - le suivi des fonds non mobilisés.
 - Le service de la dette implique:
 - des paiements effectués conformément aux échéanciers;
 - la mise à jour des échéanciers et les vérifications;
 - le suivi des ressources budgétaires.

Figure 1
LES FONCTIONS DE LA GESTION DE LA DETTE
Environnement macro-économique

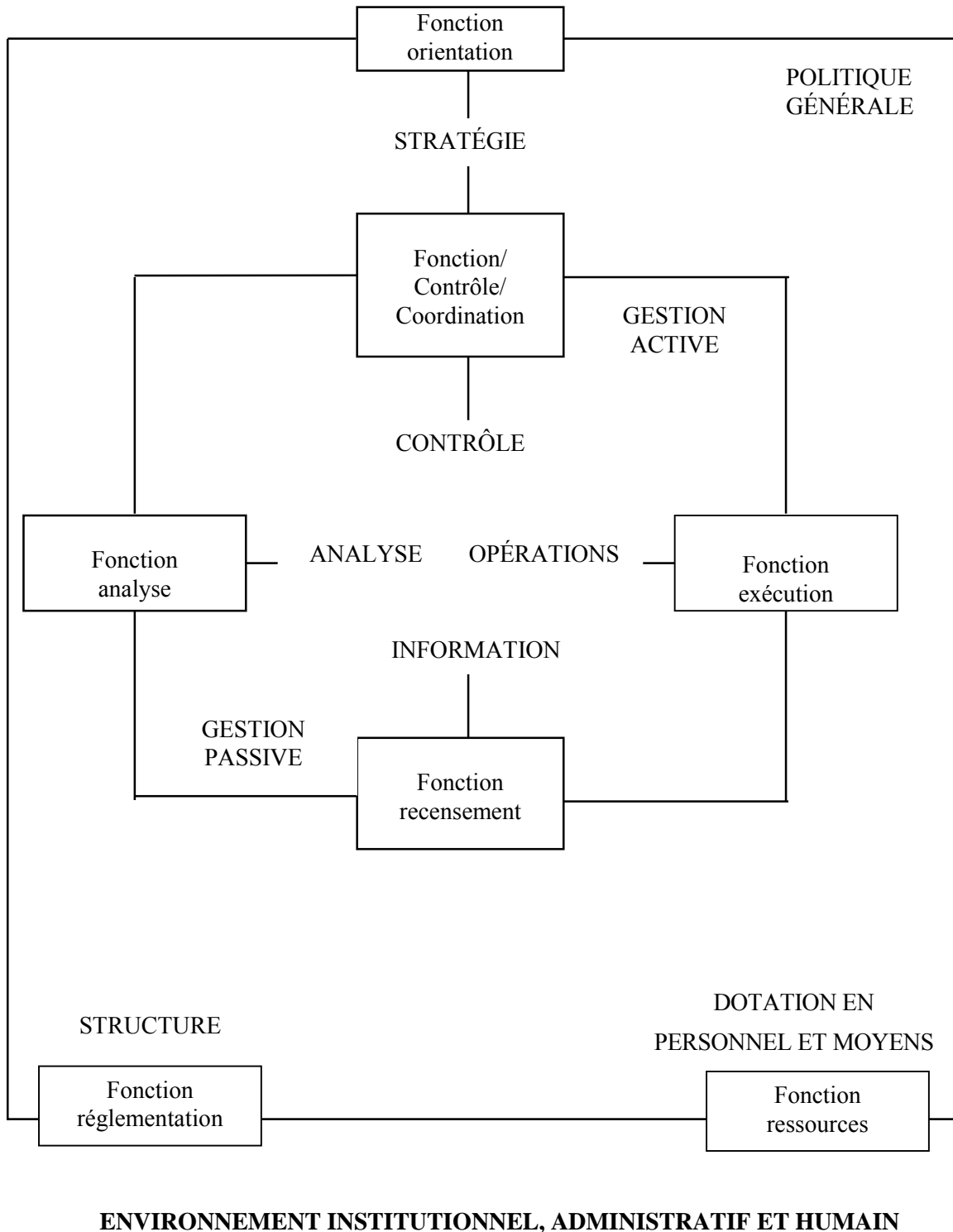
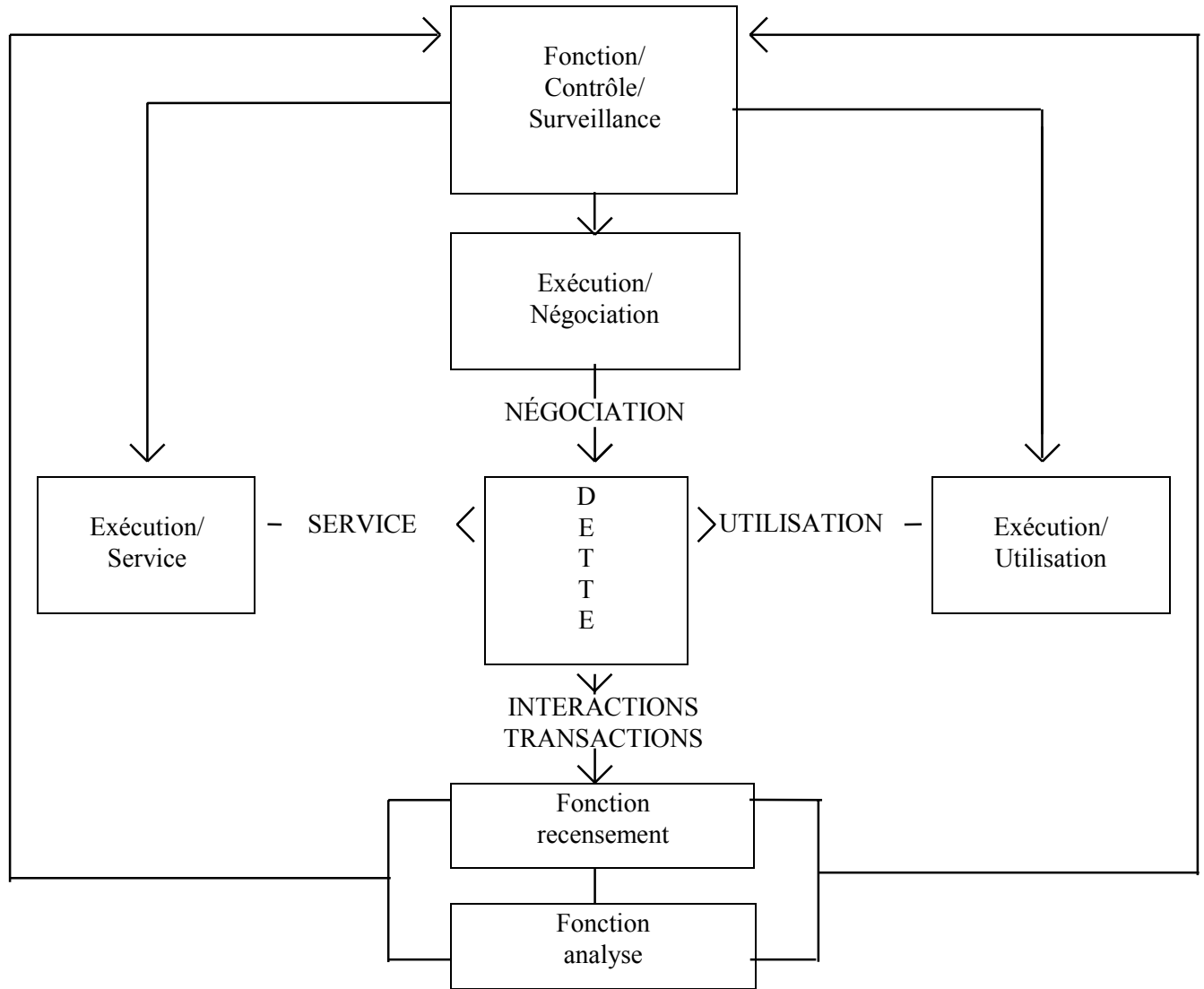


Figure 2
LES FONCTIONS DE LA GESTION DE LA DETTE
Environnement micro-administratif



39. Les contrats de prêts ou autres accords qui impliquent une intervention sur la dette peuvent revêtir de multiples formes - prêts bilatéraux ou multilatéraux à des conditions libérales, crédits à l'exportation, prêts bancaires aux conditions du marché, réaménagement de la dette, conversion de dette et autres. La négociation, l'utilisation et le service de cette dette varieront en conséquence.

4. Les services de gestion de la dette et leurs fonctions

40. Les systèmes de gestion de la dette et, en particulier, leur cadre institutionnel (qui déterminent les services chargés des fonctions liées à la gestion de la dette) diffèrent d'un pays à l'autre et sont modelés par l'histoire, la répartition constitutionnelle des compétences entre divers niveaux de gouvernement, l'organisation interne de l'exécutif lui-même, la place de la dette extérieure dans la gestion économique d'ensemble, l'importance relative de certains types de crédits dans la structure de la dette globale et la fonction réglementation de la gestion de la dette extérieure.

41. Ces systèmes se distinguent les uns des autres par le degré de contrôle exercé par les autorités, la rigueur de l'environnement réglementaire, la nature du système de notification institué pour les opérations relatives à la dette extérieure, qui peut être obligatoire ou facultatif, prévoir une autorisation préalable de contracter des engagements extérieurs ou une simple notification *a posteriori*. Ils diffèrent aussi dans le traitement des emprunts du secteur privé par rapport à ceux du secteur public comme dans celui des institutions intérieures financières par opposition aux autres.

42. En général, les diverses fonctions de la gestion de la dette ne sont pas toutes assurées par les mêmes organismes. En d'autres termes, il y a beaucoup d'acteurs dans le système. Il peut y avoir plusieurs unités ou services (ou fonctionnaires), surtout au ministère des finances et à la banque centrale, qui s'acquittent de certaines des fonctions mentionnées plus haut et dont les activités à ce titre vont même parfois jusqu'à se chevaucher, ou qui s'acquittent des mêmes fonctions pour des ministères différents. En pareil cas, il s'agit d'un système décentralisé.

43. Lorsque ces fonctions sont toutes assurées soit par la Banque centrale, soit par le Ministère des finances, soit par un organisme autonome (ou semi-autonome) ne relevant ni de l'une ni de l'autre, on parle de système centralisé.

44. Que le système soit centralisé ou décentralisé, dès lors que les diverses fonctions sont effectivement assurées – en d'autres termes, lorsqu'il y a stratégie, structure, dotation en personnel et en moyens, information, analyse, contrôle et opérations – on peut dire que les conditions d'un système efficace de gestion de la dette sont réunies – conditions nécessaires, mais non suffisantes – car il faut encore que le système de gestion de l'information sur la dette, d'analyse et de décision soit intégré à un environnement institutionnel clairement défini, c'est-à-dire que chacun des services se soit vu assigner des fonctions qui ne fassent pas double emploi avec des efforts menés par ailleurs et qu'il y ait entre eux un partage cohérent de l'information, de base et globale. Il est bien évident que s'ils se situent tous au sein d'un seul et même organisme intégré, cet objectif a des chances d'être plus facile à atteindre que dans un système très décentralisé.

45. Il est évident, qu'il n'existe pas de modèle universellement accepté d'organisation des services de gestion de la dette et de leurs fonctions. Celui de la figure 3 est un schéma théorique qui correspond aux fonctions fondamentales de la gestion de la dette exposées plus haut. Pour plus de simplicité, le système est censé traiter la dette extérieure publique ou garantie par le secteur public. L'autre hypothèse retenue est celle d'un système centralisé de gestion de la dette, encore que, dans la pratique, les services dont il est question ci-dessous soient effectivement souvent séparés sur le plan administratif.

46. La figure 3 présente les différentes unités qu'il faudrait mettre en place, dans le cadre d'un appareil de gestion de la dette, pour assurer les fonctions évoquées plus haut. Elle n'implique pas que chacune d'elles occupe une position déterminée dans cette structure et ne vise qu'à mettre en relief leurs fonctions respectives. Néanmoins, pour faciliter la compréhension des différents problèmes de circulation de l'information à régler, il serait utile de considérer ici que l'ensemble de l'appareil de gestion de la dette est constitué par un seul organisme intégré, ainsi qu'il était expliqué au paragraphe 44.

47. Au sommet se trouve **le Conseil exécutif**, autorité suprême en matière d'endettement extérieur, dont les membres devraient se situer aux rangs les plus élevés de la hiérarchie - ministre des finances, gouverneur de la banque centrale, ministre du plan, ministres des ministères techniques que l'endettement extérieur intéresse et directeurs des organismes parapublics qui auraient accès aux ressources étrangères. Le Conseil exécutif exercera **la fonction orientation, réglementation et ressources** en ce qui concerne les décisions, directives et règles générales.

48. **L'unité de contrôle/coordination**, qui est en quelque sorte le secrétariat du Conseil exécutif, est chargé d'assurer le suivi et la surveillance de **la stratégie, la structure et la dotation en personnel et moyens matériels**. Comme son nom l'indique, il s'acquitte de **la fonction contrôle/coordination** en veillant, dans la mise en oeuvre de la stratégie retenue, au respect et à l'application des règles ainsi que des contraintes légales et en vérifiant qu'un personnel et des moyens matériels convenables et suffisants sont mis à la disposition des différentes unités, conformément aux décisions prises au niveau supérieur.

49. **Unité(s) d'exécution**. La fonction d'exécution a été divisée en trois phases, négociation, utilisation et service. On peut appliquer à cette unité une segmentation analogue, mais il y a encore d'autres formules possibles. On pourrait envisager par exemple une **unité exécution/négociation**, une **unité opérations/utilisation** et une **unité exécution/service**, ou une seule **unité exécution/utilisation/service** au lieu de ces deux dernières, mais, en tout état de cause, il importe que la fonction négociation soit dissociée des deux autres.

50. **L'unité exécution/négociation** étudiera les conditions d'emprunt offertes au pays considéré sur différents marchés financiers et par différentes sources de financement et, vu la stratégie globale, sera en mesure de négocier les meilleures conditions. On notera qu'il serait possible de prévoir des sous-unités spécialisées selon le type d'emprunt – multilatéral, bilatéral, officiel ou commercial. En outre, dans un système de décision très décentralisé, il pourrait y avoir plusieurs unités de cette espèce.

51. **L'unité exécution/utilisation/service** prend les mesures requises après l'octroi des différents prêts en vue de déclencher les versements en temps utile, prend les dispositions nécessaires pour effectuer les paiements venant à échéance et vérifie que les montants réclamés par les créanciers sont exacts. Cette unité exerce donc aussi à ce niveau une **fonction contrôle/surveillance**, ce qui l'oblige à entretenir des relations étroites avec **l'unité de recensement**. Comme dans le cas de l'unité de la négociation, il serait possible, dans un système très décentralisé, d'avoir plusieurs unités de ce type.

52. **Unité de recensement**. Elle recueille et enregistre une information détaillée sur chaque prêt, dans une optique qui n'est pas nécessairement comptable (car elle serait trop rigide pour la gestion des transactions estimées), mais statistique. Cela dit, rien ne s'oppose logiquement à la coexistence au sein de cette unité d'un système comptable et d'un système statistique. Evidemment chargée de la fonction recensement, cette unité devrait avoir accès à la totalité de l'information disponible dans un pays, même dans le cas d'un système très décentralisé, et l'enregistrer. En étroite collaboration avec l'unité d'exécution et de négociation, elle recense aussi les prêts en attente mais qui n'ont pas encore été signés, afin que d'autres unités comme celles d'analyse, puissent utiliser l'information correspondante.

53. **Unité(s) d'analyse**. Normalement décentralisées, elles peuvent être installées dans un certain nombre d'organismes officiels différents comme les directions de la balance des paiements ou de l'étranger de la Banque centrale ou celles du budget ou du Trésor du Ministère des finances. Toutes ces unités sont consommatrices d'information en provenance de l'unité de recensement et devraient faire parvenir toutes leurs analyses, en sus des destinataires normaux, à l'unité de contrôle. Bien que ce soit à elles qu'appartiennent naturellement **la fonction analyse**, il faut souligner que toutes les composantes du système de gestion de la dette doivent examiner et analyser constamment leurs activités pour continuer à fonctionner de façon rationnelle.

54. Que ces unités soient disséminées dans diverses institutions ou implantées dans un seul organisme central de gestion intégrée de la dette, l'important est qu'elles communiquent et coopèrent dans des conditions satisfaisantes. Il faudra entretenir des courants d'information suffisants. Une gestion efficace de la dette implique donc aussi la mise en place et le maintien de relations harmonieuses entre les unités et organismes qui y participent. Plus il y aura d'acteurs dans le système, plus ce sera difficile. Le rôle de l'unité de contrôle s'accroît avec la complexité. Plus un système est décentralisé et complexe, plus la nécessité d'un contrôle/coordination se fait sentir avec acuité, mais il risque parfois de ne se révéler possible qu'au détriment de la souplesse et au prix d'une trop grande rigidité.

55. L'importation des unités relève d'un problème institutionnel général que l'on retrouve dans bien des pays: certaines fonctions doivent-elles être installées au Ministère des finances ou à la Banque centrale (voire ailleurs)? Pour la fonction, par exemple, exécution/négociation des crédits commerciaux, est-ce le Ministère des finances ou la Banque centrale qui devrait être chargé de négocier les emprunts du secteur public? Quelle que soit l'option retenue, cette fonction devrait-elle être assurée seulement pour l'administration centrale, le soin de négocier et gérer leurs propres emprunts extérieurs étant laissé aux autres organismes officiels et entreprises du secteur public?

56. Il y aura aussi des questions à trancher pour le choix de l'implantation de l'unité de recensement, la seule qui demande manifestement à être centralisée.

57. Il ne saurait être question dans la présente note d'offrir une solution toute faite. Chaque pays aura son propre système, avec des unités installées au sein tant du Ministère des finances que de la Banque centrale, qui exerceront certaines ou la totalité des fonctions. Ce qui importe, c'est que toutes les fonctions soient toutes assurées et que toutes les unités coopèrent et communiquent de façon efficace dans un environnement institutionnel intégré et clairement défini.

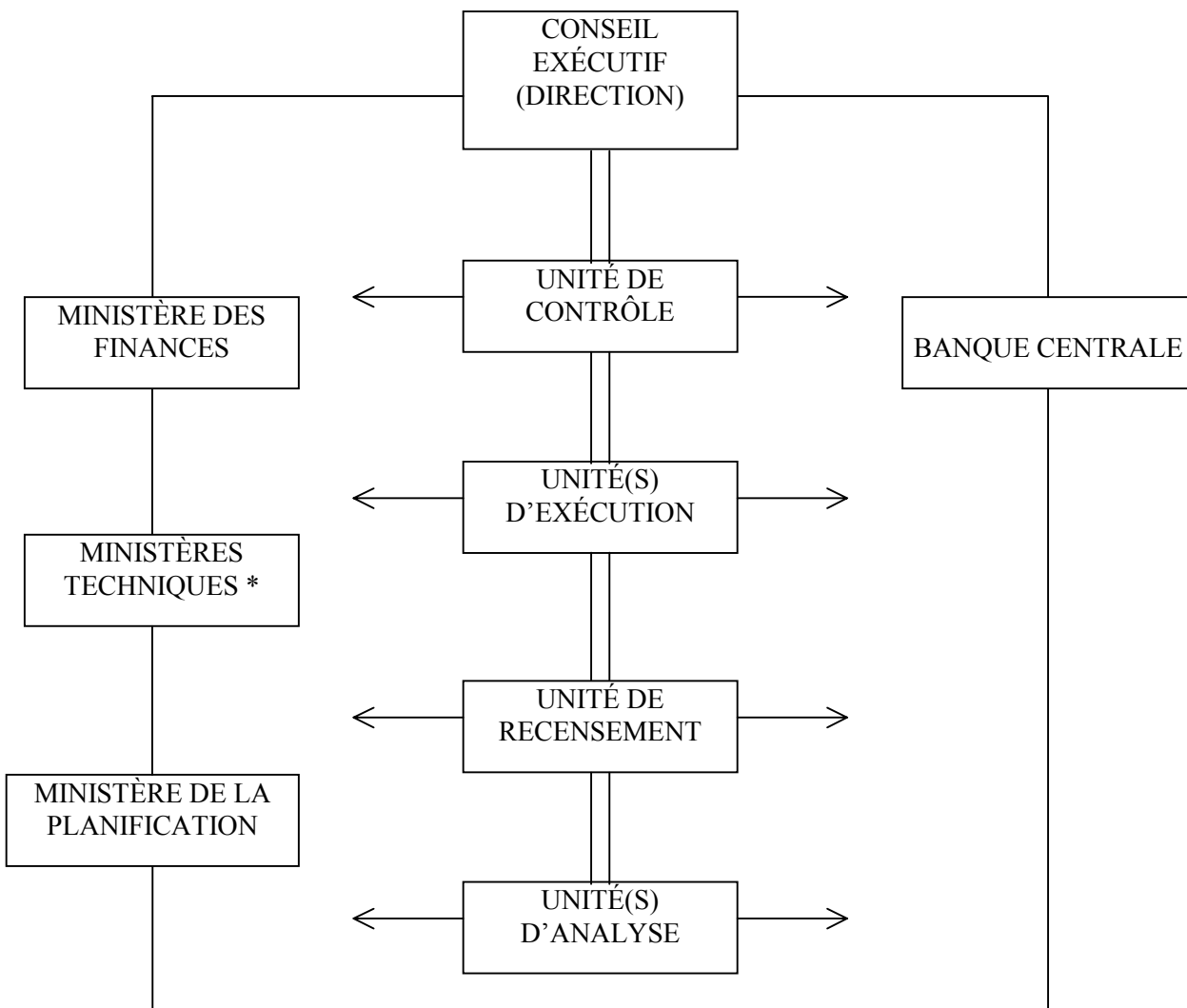
5. Gestion de la dette et informatisation

58. La multiplicité des fonctions de la gestion de la dette, la nécessité de disposer en temps utile de données cohérentes pour l'exactitude de l'analyse et la simple échelle des opérations à traiter ont incité de nombreux pays à essayer de mettre en place ou d'acquérir un système informatisé d'information pour la gestion de la dette, afin de faciliter l'exercice des fonctions recensement, analyse, contrôle et exécution.

59. Selon la Banque mondiale, plus de 50 pays en développement ont tenté d'installer des systèmes informatisés pour le recensement des données relatives à la dette extérieure, mais à ce jour, leurs efforts n'ont dans la plupart des cas pas donné de résultats satisfaisants.

60. Cet insuccès peut être imputé avant tout à une erreur de perception: exploitation sur ordinateur n'est pas le système de gestion de la dette lui-même, ce n'en est qu'un appendice. L'ordinateur n'a d'utilité que pour les pays qui possèdent déjà les éléments nécessaires à un bon système de gestion, et en particulier la structure et le personnel qui sont les produits des fonctions réglementation et ressources. Si ces éléments font défaut, l'ordinateur ne servira de rien. L'automatisation ne saurait précéder ou remplacer la mise en place d'un système de gestion efficace.

Figure 3
UN SYSTÈME INTÉGRÉ DE GESTION DE LA DETTE



* Y compris les organismes parapublics.

61. Il y a beaucoup trop de pays où l'on constate que la base de données sur laquelle repose la stratégie de la dette est insuffisante parce que la communication ne passe pas bien entre les principaux organismes financiers nationaux – la Banque centrale ne sait qu'imparfaitement ce que le Ministère des finances ou l'organisme de planification font, le Ministère des finances lui-même ne se rend pas vraiment compte de ce que font la Banque centrale ou d'autres départements essentiels de l'administration. Dans leur cas, un ordinateur n'a guère de chances d'être utile. Ce qui s'impose, c'est une restructuration radicale des mécanismes administratif, juridique et institutionnel de collecte de l'information. En d'autres termes, il faut faire en sorte que la fonction recensement soit possible.

62. Dans la plupart des cas, lorsqu'elle n'a pas déjà été introduite à l'appui de la collecte manuelle, l'informatisation implique la centralisation de la fonction recensement au sein d'une seule unité, souvent appelée *bureau de la dette*, mais qu'il vaut mieux désigner ici comme l'unité de recensement.*

63. Il faut donc que l'unité de recensement se voit attribuer les pouvoirs voulus et dispose de mécanismes efficaces de collecte des données pour s'acquitter de sa tâche. Si ces éléments juridique et administratif ne sont pas suffisamment solides, les données sur la dette seront tardives, incomplètes ou inexactes, et le système informatique ne produira que de médiocres résultats. (Comme la plupart des experts en la matière le savent fort bien, un système de saisie manuelle bien rodé est la condition préalable de toute informatisation, puisqu'il atteste l'efficacité des arrangements juridiques, institutionnels et administratifs prévus pour le recensement des données sur la dette.)

64. Il importe tout autant de disposer d'un personnel qualifié. Dans bien des pays, les services statistiques souffrent à cet égard d'un grave manque de personnel, du fait de l'insuffisance de la formation ou des rémunérations, ou des deux à la fois. Un personnel qualifié qui est mal payé aura nécessairement tendance à se laisser attirer par des postes mieux rémunérés dans le secteur privé. Un taux élevé de rotation de personnel peut compromettre sérieusement les chances de succès de l'informatisation et s'est révélé, dans les faits, être l'une des causes d'échec les plus courantes.

65. Il faut par conséquent souligner qu'un appui actif et durable des hauts fonctionnaires est la clé du succès d'une opération d'informatisation. Cet appui se manifestera par le biais de la fonction ressources appliquée à l'unité de recensement: recrutement de personnel compétent pour assurer le fonctionnement de l'unité et exploiter le système informatique, effort en faveur de la formation (en matière d'informatique comme, plus généralement, de gestion de la dette) et fourniture de ressources matérielles suffisantes (locaux à usage de bureaux, lignes téléphoniques, matériel de bureau et autres).

66. Pour conclure, on ne saurait trop souligner qu'une bonne information ne suffit pas à elle seule à garantir l'efficacité d'un système de gestion de la dette. L'information n'est pas une fin en soi. Il faut la faire suivre d'une analyse et d'un contrôle qui contribuent à l'élaboration d'une politique en la matière.

6. Gestion de la dette et coopération technique³

6.1. Objectifs immédiats et globaux

67. En matière de gestion de la dette, on l'a vu, la coopération technique de la CNUCED a été axée sur l'informatisation, à travers l'installation et l'exploitation du Système de Gestion et d'Analyse de la Dette (SYGADE).

68. Ce logiciel a été conçu pour aider les bureaux de la dette (du Ministère des finances ou de la Banque centrale) à recenser, surveiller et analyser la dette extérieure et les autres apports financiers, et il a été mis en place tant sur micro-ordinateur que sur des unités centrales.

69. L'objectif immédiat est d'améliorer le recensement et la surveillance de la dette extérieure en vue de permettre à chaque pays bénéficiaire d'être mieux à même et plus capable de produire des rapports et des statistiques. En fin de compte, cet accroissement de l'information disponible devrait contribuer à une amélioration de l'élaboration de l'action en matière d'endettement extérieur.

³ On peut se procurer des renseignements complémentaires sur la coopération technique auprès du:

Chef
Groupe commun de la coopération technique
CNUCED
Palais des Nations
CH-1211 Genève 10
Suisse

70. De façon plus générale, les objectifs globaux du programme de coopération technique de la CNUCED sont d'aider les pays en développement à améliorer la gestion de leur dette extérieure et à développer ainsi l'utilisation rationnelle de leurs ressources. Plus précisément, ce programme est destiné à:

- (a) Améliorer la capacité des autorités nationales à définir et choisir des *stratégies* appropriées d'emprunt à l'étranger;
- (b) Aider les autorités nationales à mettre en place les *structures* voulues pour gérer plus efficacement la dette extérieure, y compris dans ses aspects juridiques, institutionnels et administratifs;
- (c) Aider les services de gestion de la dette des ministères des finances et des banques centrales à fonctionner plus rationnellement en renforçant leur capacité technique et, plus généralement, leur *dotation en personnel et en moyens matériels*;
- (d) Améliorer la capacité des autorités nationales à s'acquitter de toutes les fonctions opérationnelles de gestion de la dette et, en particulier, de celles qui concernent les *opérations, l'information, l'analyse et le contrôle* de la dette extérieure;
- (e) Favoriser parmi les pays en développement une meilleure compréhension de tous les aspects d'une gestion efficace de la dette – stratégie, structure, personnel et moyens, opérations, information, analyse et contrôle.

6.2. Un ensemble de services

71. Tout en étant au cœur des activités de la CNUCED, le SYGADE n'est que l'un des éléments de l'ensemble de services offert aux pays en développement selon leurs besoins. Cet ensemble de services peut être décrit succinctement comme suit:

6.2.1. Un diagnostic de gestion de la dette

72. Il s'agit d'une analyse globale dont les modalités ont été présentées plus haut dans le cadre conceptuel. Selon les besoins, les diverses fonctions de la gestion de la dette sont soumises à une analyse, suivie, le cas échéant, de recommandations. Le diagnostic procède d'une étude de tous les éléments du système: structure, personnel, stratégie, information, analyse, contrôle, opérations. Il comporte une évaluation des caractéristiques du système, globalité, transparence (attestée par la circulation de l'information et la coopération entre unités) et autres.

73. Directement intéressants pour l'informatisation, les mécanismes institutionnels, juridiques et administratifs de collecte des données sur la dette sont examinés pour veiller à ce que la fonction recensement puisse être exercée rationnellement.

6.2.2. Un contrôle de la dette

74. Deux types d'opération peuvent être menés: les procédures normales de contrôle de l'unité de gestion de la dette et la réconciliation des chiffres des emprunteurs et des prêteurs.

75. Le premier type de contrôle est capital pour la mise en place d'un système de recensement statistique centralisé à l'appui de l'informatisation. Au moment de l'installation du SYGADE, il faut recueillir les données, les vérifier et les introduire dans le système à l'aide de formulaires de saisie des données. C'est normalement le personnel national qui s'en charge, suivant les directives de la CNUCED et, dans certains cas, avec le concours temporaire d'un consultant.

76. Bien souvent, ce sont la collecte et le contrôle des données qui posent le plus de problèmes rencontrés pour l'installation du système informatisé du fait qu'auparavant, il n'y avait pas de système centralisé de recensement ni de procédure normale de vérification des comptes. En pareil cas, le contrôle de la dette peut nécessiter une réconciliation des chiffres avec les prêteurs.

6.2.3. Un système d'information pour la gestion de la dette

77. C'est exactement ce qu'est le SYGADE, système standard que l'on améliore et affine continuellement en ménageant autant que possible la possibilité d'adaptations aux besoins de chaque pays utilisateur.

78. Il appartient à la CNUCED de fournir en permanence au bureau de la dette intéressé des versions mises à jour du SYGADE, ainsi que la documentation requise, et de faciliter l'utilisation rationnelle du système.

79. Les projets comportant l'installation du SYGADE comprennent aussi, au besoin, la fourniture de matériel (micro-ordinateurs et imprimantes).

6.2.4. Une formation à la gestion de la dette

80. Il faut envisager la formation au sens large, englobant, outre la formation et l'utilisation du système informatique, l'organisation par la CNUCED de séminaires consacrés aux questions plus générales de gestion de la dette et sa participation à ces séminaires.

81. La CNUCED assure la formation à l'utilisation du SYGADE dans le cadre de séminaires qu'elle organise à Genève ou, lorsque c'est faisable, dans une région particulière et qui sont normalement suivis chaque fois par des participants originaires de plusieurs pays où le système est installé. Un complément de formation est dispensée au cours de missions dans ces pays. En outre, la CNUCED favorise l'échange de données d'expérience entre pays utilisateurs en mettant sur pied de brèves visites de fonctionnaires nationaux des bureaux de la dette d'un pays à l'autre.

82. En ce qui concerne les questions plus générales de gestion de la dette, la CNUCED entretient des relations étroites avec plusieurs institutions dispensant une formation à la gestion de la dette. Dans la mesure du possible les projets financés par le PNUD dont elle assure l'exécution facilitent la participation de fonctionnaires des pays intéressés aux séminaires organisés par ces institutions.

6.2.5. Un service consultatif en matière de politique de la dette

83. Bien qu'il n'ait pas de caractère permanent, ce service est centré sur la fonction orientation de la gestion de la dette. Entre autres activités, il a permis d'aider certains pays à la préparation technique de leurs négociations au sein des clubs de Paris et de Londres. Par ailleurs, le Modèle de la Banque mondiale sur la viabilité de la dette (DSM+) qui est distribué avec le SYGADE (une interface a été créée entre les deux systèmes) aide les responsables à analyser les besoins en financement extérieur d'un pays, évaluer l'impact d'opérations d'allègement de la dette ou de nouveaux emprunts ainsi qu'à formuler des stratégies en matière de dette.

84. Outre ces éléments de l'ensemble de services qu'elle offre en matière de gestion de la dette, la CNUCED peut aussi en fournir d'autres directement utilisables pour définir la politique économique liée à la planification et la gestion financières extérieures. A la demande du gouvernement d'un pays en développement, elle a étudié l'impact d'une dévaluation sur l'offre de plusieurs produits agricoles et a évalué le régime de change en vigueur à l'époque.

85. C'est essentiellement dans le cadre de projets nationaux financés par le PNUD que la CNUCED installe le SYGADE et/ou fournit d'autres éléments de l'ensemble de services consultatifs qu'elle propose en matière de gestion de la dette.