

CONFÉRENCE DES NATIONS UNIES
SUR LE COMMERCE ET LE DÉVELOPPEMENT

**RÔLE ET ORGANISATION
D'UN BUREAU DE LA DETTE**

par

Pål Borresen et Enrique Cosio-Pascal

*Programme SYGADE
Rapport technique n° 1*



NATIONS UNIES
New York et Genève, 2002

NOTE

- Les appellations employées dans cette publication et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Secrétariat aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones, ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites. En outre, les opinions exprimées par les auteurs de la présente publication ne représentent pas les vues du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies concernant les politiques ou positions de gouvernements donnés sur les questions financières examinées plus loin.
- Le texte de la présente publication peut être cité ou reproduit sans autorisation, sous réserve qu'il soit fait mention de ladite publication et de sa cote. Un exemplaire de la publication renfermant la citation ou la reproduction doit être adressé au secrétariat de la CNUCED à l'adresse suivante: Palais des Nations, 1211 Genève 10, Suisse.

UNCTAD/GDS/DMFAS/2

REMERCIEMENTS

Les auteurs tiennent à remercier leurs collègues du Programme du système de gestion et d'analyse de la dette (SYGADE), en particulier M. Fernando Archondo et Mme Hélène Fabiani, pour leurs observations pertinentes. Leurs remerciements vont aussi à tous les utilisateurs du SYGADE, de par le monde, qui ont contribué depuis de nombreuses années à la collecte des informations figurant dans le présent rapport. Toutefois, les conclusions que celui-ci renferme engagent exclusivement leurs auteurs.

Table des Matières

1.	Introduction	1
2.	Rôle du bureau de la dette	2
2.1	<i>Fonctions relevant de la gestion de la dette</i>	2
2.1.1	Politique générale de la gestion de la dette	4
2.1.2	Gestion opérationnelle de la dette	6
2.2	<i>Une gestion efficace de la dette</i>	9
2.2.1	Organisation du bureau de la dette	10
2.2.2	Systèmes d'information pour la gestion de la dette	12
2.3	<i>Les fonctions d'un bureau national de la dette</i>	14
3.	Localisation et degré d'autonomie du bureau de la dette	19
3.1	<i>Organisation centralisée</i>	19
3.1.1	Bureau situé au Ministère des finances	19
3.1.2	Bureau situé à la banque centrale	20
3.1.3	Autonomie du bureau de la dette	21
3.1.4	Autres cas	25
3.2	<i>Organisation décentralisée</i>	26
4.	Modèles organisationnels	29
4.1	<i>Organisation géographique</i>	30
4.2	<i>Organisation axée sur les créanciers</i>	31
4.3	<i>Organisation axée sur les tâches</i>	32
4.4	<i>Organisation des grands bureaux de la dette</i>	34
5.	Conclusions	37
6.	Bibliographie	39

1. Introduction

Le fardeau de la dette a lourdement contribué à la crise économique et sociale qui a secoué la plupart des pays en développement dans les années 80 et a continué de pénaliser les pays les plus pauvres dans les années 90, au détriment de leur stabilité macroéconomique et de leur solvabilité internationale. Le surendettement a freiné l'investissement, la croissance et le commerce mondial; les dépenses publiques consacrées à l'éducation, à la santé et à la satisfaction d'autres besoins sociaux ont été comprimées sous l'effet des paiements au titre du service de la dette. Un facteur important contribuant à la crise de la dette a été la méconnaissance par de nombreux pays des éléments fondamentaux de la gestion de la dette.

La gestion active de la dette publique est un phénomène relativement récent dans la plupart des pays. Elle était largement inexistante avant la crise de l'endettement des années 80. Les activités de coopération technique au titre du Programme du système de gestion et d'analyse de la dette (SYGADE) de la CNUCED ont commencé au début des années 80. Le présent rapport vise à exposer les enseignements tirés de la mise en œuvre de ce programme.

Les thèmes examinés dans le présent rapport sont: les divers rôles, organisations et implantations possibles d'un bureau de la dette publique; le cadre réglementaire et la mémoire institutionnelle de la gestion de la dette, notamment la création de manuels de procédures pour les tâches interinstitutionnelles et intrainstitutionnelles et les flux d'information; et le degré d'autonomie dont un bureau de la dette peut et devrait jouir.

Les conséquences néfastes de la méconnaissance de la gestion de la dette sont désormais largement reconnues. C'est pourquoi de nombreux pays se sont efforcés d'améliorer leur infrastructure de base et leurs capacités analytiques dans ce domaine, et ont commencé par optimiser l'organisation de leur bureau national de la dette.

2. Rôle du bureau de la dette

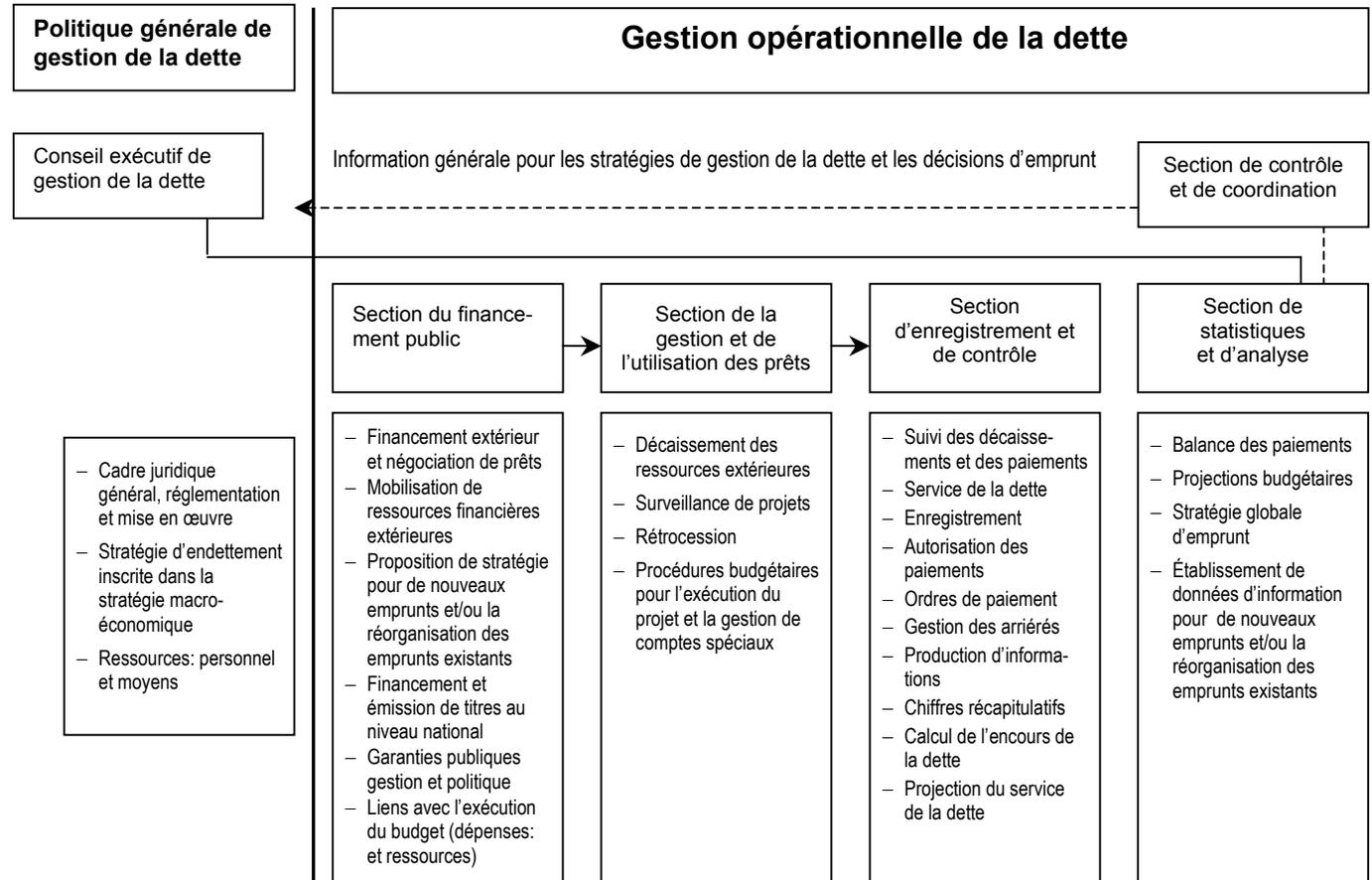
Le rôle du bureau de la dette dépend de ses attributions en matière de gestion de la dette, notamment des responsabilités que lui confie la loi et la réglementation, de sa stratégie et des moyens dont il dispose pour atteindre ses objectifs. Tous ces aspects sont examinés dans la présente section.

2.1 Fonctions relevant de la gestion de la dette

L'exécution des différentes fonctions relevant de la gestion de la dette au niveau national est illustrée dans la figure 1. Chaque fonction est représentée par une unité administrative distincte, même si, en réalité, la même section peut s'acquitter de plusieurs fonctions. Dans cette figure, une distinction est aussi établie entre les fonctions d'une gestion efficace de la dette relevant de la politique générale et celles relevant de la gestion opérationnelle¹, et les différentes étapes du cheminement d'un prêt sont indiquées.

¹ Voir CNUCED (2000).

Figure 1



Dans la figure 1, les flèches entre la Section du financement public et la Section de la gestion et de l'utilisation des prêts, et entre cette dernière et la Section d'enregistrement et de contrôle représentent le cheminement historique d'un prêt à partir de sa négociation jusqu'à son remboursement intégral. Elles montrent quelles sections sont chargées des différentes phases de la gestion opérationnelle de la dette. Normalement, le bureau national de la dette est directement responsable de la gestion opérationnelle et fournit les informations voulues en retour au Conseil exécutif pour lui permettre d'adapter sa stratégie et/ou le cadre juridique aux faits nouveaux. Dans la figure 1, la Section d'enregistrement et de contrôle et la Section de la gestion et de l'utilisation des prêts constituent le «service du suivi administratif»; la Section de statistiques et d'analyse le «service intermédiaire»; la Section du financement public et la Section de contrôle et de coordination le «service des emprunts».

Les responsabilités institutionnelles de la gestion de la dette publique sont confiées aux sections pertinentes, qui reçoivent le mandat et les ressources nécessaires pour accomplir leur mission et coordonner leurs activités. Le bureau de la dette pourrait intégrer toutes les fonctions relevant de la gestion – active et passive – de la dette² ou coordonner les activités de tous les organismes y participant.

2.1.1 Politique générale de la gestion de la dette

La politique générale de la gestion de la dette – qui permet aux plus hauts responsables gouvernementaux de fixer les «règles du jeu» – est définie par le Conseil exécutif de la gestion de la dette³ dans la figure 1. C'est elle qui assigne ses objectifs et son

² Voir CNUCED (2000).

³ Il s'agit normalement d'un conseil créé au niveau ministériel ou à un niveau inférieur qui comprend aussi le gouverneur de la Banque centrale et, parfois, de hauts responsables de grandes entreprises parapubliques, comme les banques de développement, dont l'activité principale est d'emprunter à l'étranger pour rétrocéder des prêts au niveau national.

organisation à l'ensemble de la gestion de la dette par le biais de ses trois fonctions: orientation, réglementation et ressources. Ces fonctions ont une portée macroéconomique et macroadministrative.

La *fonction de réglementation* comporte la création d'un cadre juridique soigneusement défini pour assurer une bonne coordination de l'enregistrement, de l'analyse, du contrôle et des opérations, étayé par des flux d'information efficaces. 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 sections concernées, et des obligations légales de notification. Dans la figure 1, il s'agit de la première fonction énumérée sous la politique générale de la dette. Cette fonction définit le degré de contrôle exercé et les données qui peuvent être enregistrées et suivies.

La *fonction d'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 principe très générales – par exemple, le choix des secteurs qui devraient avoir accès à un financement extérieur et des conditions de ce financement, et la définition de plafonds d'emprunt selon la catégorie de créanciers – qui déterminent le niveau d'endettement extérieur que ce pays peut supporter. La politique de la dette, par le biais des emprunts extérieurs, rejaillit 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. Il s'agit de la *stratégie d'endettement inscrite dans la stratégie macroéconomique* dans la figure 1.

La *fonction des ressources* recouvre le recrutement, l'engagement, la motivation, la formation et la reconversion du

personnel⁴. Elle pourrait aussi s'étendre parfois à l'engagement et à la supervision de consultants extérieurs pour fournir des services techniques spécialisés dans des domaines précis de la gestion de la dette extérieure (informatisation, audits de la dette, préparation des négociations de rééchelonnement, etc.). Il faut aussi entendre cette fonction, dans un sens très général, comme la fourniture de ressources matérielles suffisantes (bureaux, matériel de communication, etc.). Dans la figure 1, son produit essentiel est appelé *dotation en personnel et en moyens*.

2.1.2 Gestion opérationnelle de la dette

Les fonctions relevant de la gestion opérationnelle de la dette sont l'enregistrement, l'analyse ainsi que la coordination et le contrôle. Elles se décomposent en *gestion passive* et *gestion active*. Cette distinction n'est pas toujours facile à faire, mais elle est nécessaire pour mieux comprendre la gestion de la dette. Les fonctions relevant de la gestion opérationnelle s'exercent à un niveau microadministratif (correspondant à chaque transaction), mais elles produisent aussi une synthèse des informations au niveau global (macro); des informations provenant de ces deux niveaux doivent être communiquées aux fonctions relevant de la politique générale de la dette pour être évaluées et pour motiver des décisions. Les *fonctions d'enregistrement et d'analyse* sont considérées comme passives dans la mesure où elles n'impliquent pas une modification

⁴ Le principal obstacle au bon fonctionnement des bureaux de la dette est le taux de renouvellement du personnel, comme l'a constaté empiriquement le PNUD (1989). Des efforts devraient être déployés pour conserver le personnel qualifié. Le profil d'un employé qualifié pour gérer la dette publique est très proche de celui d'un banquier ou d'un gestionnaire financier travaillant dans une organisation multilatérale. Si le bureau de la dette ne propose pas un salaire intéressant et des perspectives de carrière attrayantes, ses employés sont tentés de travailler soit pour des institutions financières privées, soit pour des organisations multilatérales. Une des raisons principales de la création de bureaux ou d'organismes indépendants chargés de la dette dans les pays développés est de s'affranchir des contraintes liées à la structure de rémunération du secteur public, afin de conserver le personnel qualifié.

du profil de la dette. Par contre, les fonctions d'exécution et de *contrôle*, qui ont pour effet immédiat de modifier le profil de la dette, sont considérées comme actives.

La *fonction d'enregistrement* de l'information, malgré son apparente simplicité, est souvent la cause d'une mauvaise gestion de la dette. Une bonne gestion de la dette exige des données exactes et à jour. Pour mettre à jour rapidement les fichiers de la dette, il faut disposer d'un système bien organisé et efficace de communication de l'information au service chargé de cette fonction. Des données doivent être recueillies à tous les niveaux: nouveaux prêts, transactions, décaissements et arriérés. L'efficacité de cette fonction, qui fait partie intégrante de ce que l'on appelle parfois les activités «de suivi administratif», dépend de la bonne application de l'ensemble du cadre et des réglementations juridiques. Cette fonction a besoin d'un bon système (informatisé) de gestion de l'information. Elle est exercée par la Section d'enregistrement et de contrôle dans la figure 1.

La *fonction d'analyse* fournit des éléments pour la prise de décisions à partir des informations reçues de la Section d'enregistrement et de contrôle. Au niveau global, une analyse macroéconomique est réalisée afin d'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 étudier en permanence 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 à chaque transaction, cette fonction consisterait à examiner notamment les instruments d'emprunt et le choix des délais de remboursement, et pourrait faciliter l'analyse des techniques financières nouvelles comme les formules de couverture, de conversion et de gestion des risques. Si le bureau de la dette a des critères à respecter, les résultats qu'il aura obtenus seront aussi évalués. Le produit est ici bien entendu une analyse. Cette fonction, qui fait partie intégrante de ce que l'on appelle parfois les activités

«intermédiaires», est exercée par la Section de statistiques et d'analyse dans la figure 1.

La *fonction d'exécution* est divisée en trois phases différentes: *négociation*, *utilisation du produit des emprunts* et *service de la dette*. Les activités ou actions qui interviendront dans chaque phase seront différentes selon le type d'emprunt considéré (prêts concessionnels bilatéraux et multilatéraux, eurocrédits, etc.), mais la nature de ces activités pourrait aussi être différente. *L'utilisation du produit des emprunts* et *le service de la dette* se rapprochent du suivi des projets et de l'exécution du budget. Ces tâches, parfois appelées activités de «suivi administratif» sont exécutées par la Section de la gestion et de l'utilisation des prêts dans la figure 1. La *négociation* s'entend de manière générale des négociations sur les financements extérieurs, notamment sur de nouveaux emprunts et sur le rééchelonnement possible de la dette. Elle définit la stratégie microfinancière ainsi que les critères retenus sur la base du produit de la fonction d'analyse. Les décisions relatives à la politique générale de la dette sont également appliquées aux garanties publiques. Ces activités, qui sont parfois appelées activités «d'emprunt», sont confiées à la Section du financement public dans la figure 1.

La *fonction de contrôle* est la plus difficile à définir de façon spécifique. À vrai dire, le contrôle est inhérent à tout système de gestion de la dette. Les fonctions d'enregistrement, d'analyse et d'exécution sont décrites ici sous leur «forme pure», mais on pourrait soutenir que le contrôle se trouve inclus dans chacune d'elles. Néanmoins, 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.

Pour chaque *transaction*, la fonction de contrôle/surveillance porte davantage sur des opérations précises, sur l'utilisation du prêt et sur le service de la dette. Elle permet notamment de vérifier que les montants et conditions des nouveaux emprunts sont conformes aux directives applicables, que les fonds sont utilisés en temps utile

et comme il convient, et que les remboursements interviennent suivant le calendrier prévu. 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. Cette fonction est exercée de différentes manières par toutes les sections présentées dans la figure 1.

Au niveau *global*, la fonction de 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, la fonction susmentionnée doit veiller à maintenir les emprunts à l'intérieur des limites imposées. Une autre activité importante relevant de cette fonction consiste à échanger des informations entre les fonctions relevant de la gestion opérationnelle et celles relevant de la politique générale de la dette. Elle dynamise l'ensemble du système, les informations transmises à la politique générale permettant de modifier la stratégie de gestion de la dette conformément à ce qui se passe au niveau opérationnel et de la répercuter aux unités s'acquittant des fonctions opérationnelles. C'est la Section de contrôle/coordination qui assure l'interface entre les fonctions opérationnelles et celles du Conseil exécutif sur la gestion de la dette, et occupe, comme le montre la figure 1, une place stratégique fondamentale. Cette section est en quelque sorte le secrétariat technique du Conseil exécutif et ses tâches pourraient être considérées comme relevant du «service des emprunts».

2.2 Une gestion efficace de la dette

Une gestion efficace de la dette repose sur deux éléments fondamentaux: la structure organisationnelle du bureau de la dette et ses systèmes de gestion de l'information.

2.2.1 Organisation du bureau de la dette

Le bureau de la dette devrait avoir des fonctions clairement définies et disposer des compétences nécessaires. Il est utile d'examiner sa structure organisationnelle de manière périodique afin de définir les fonctions dont le bureau devrait s'acquitter et de vérifier qu'il dispose des compétences nécessaires. Les résultats devraient être comparés aux fonctions qui sont exécutées et aux compétences du personnel existant, afin de déterminer si de nouveaux employés doivent être recrutés et/ou des programmes de formation doivent être élaborés. On devrait ainsi établir une liste du personnel requis ou des besoins de formation, assortie respectivement des définitions d'emploi et des objectifs de formation correspondants⁵.

L'étude de la structure organisationnelle devrait aussi aider à produire les documents de gestion indispensables au bon fonctionnement du bureau de la dette, à savoir:

- Un **manuel des fonctions** exposant en détail les diverses compétences et fonctions du bureau de la dette;
- Un **manuel des procédures** exposant en détail les flux d'information;
- Un **organigramme** du bureau de la dette; et
- La **définition d'emploi** de chaque poste.

Le manuel des fonctions devrait définir précisément le rôle, les fonctions et les responsabilités du bureau de la dette conformément aux dispositions, règles et réglementations en vigueur. Il devrait établir la structure organisationnelle – y compris les fonctions de supervision aux niveaux supérieur, intermédiaire et

⁵ Si les moyens de planification et d'analyse de la gestion du bureau de la dette sont limités, l'élaboration d'un plan organisationnel et des politiques de recrutement y relatives peut être confiée à un consultant extérieur connaissant bien la manière dont sont organisés les bureaux de la dette, comme la CNUCED ou le Secrétariat du Commonwealth.

opérationnel et une description du bureau de la dette – avec suffisamment de précision pour faciliter l'exécution de toutes les activités dont le bureau de la dette est responsable.

Le manuel des procédures devrait définir les flux d'information et leur composition dans le cadre de la gestion opérationnelle du bureau de la dette, notamment la fréquence de réception de la documentation et une description détaillée des données relatives aux financements internes et externes, des modalités d'enregistrement de ces informations dans la base de données et de la marche à suivre pour assurer le suivi des décaissements et du service de la dette publique. Outre les flux d'information, le manuel devrait définir les groupes fonctionnels participant au processus. Il devrait aussi décrire les flux d'information provenant du bureau de la dette à destination d'autres organismes publics, d'entités privées et d'organisations internationales, en précisant la fréquence et le contenu des informations communiquées. Il établira ainsi un lien entre les activités opérationnelles, d'une part, et la structure et les fonctions définies par le manuel des fonctions, d'autre part. Ces deux manuels devraient constituer le cadre organisationnel et fonctionnel indispensables à une politique générale et une gestion opérationnelle efficaces de la dette. Ils doivent être complétés par un organigramme du bureau de la dette et par la définition d'emploi détaillée de chaque poste.

La *fonction des ressources* revêt une importance fondamentale pour disposer de personnel spécialisé ayant reçu la formation nécessaire. Pour attirer et conserver des employés qualifiés, le bureau de la dette doit offrir une échelle de salaires et des perspectives de carrière compétitives par rapport à d'autres emplois du secteur public comme du secteur privé. On devrait s'attacher à la formation, y compris la formation à l'étranger, si nécessaire. Un taux élevé de renouvellement du personnel peut gravement entraver le bon fonctionnement du bureau de la dette et, comme il a été dit auparavant, constitue une des principales causes observées d'échec.

Il faut également évaluer les besoins en locaux et en équipements. Pour exécuter de manière efficace leurs tâches, les employés doivent disposer de bureaux, des matériels et logiciels nécessaires, notamment du courrier électronique et d'Internet, ainsi que de services de télécopie et de téléphone international.

Le bureau de la dette devrait aussi recevoir un appui juridique approprié et disposer de mécanismes efficaces de collecte de données. Si ces éléments juridiques et administratifs laissent à désirer, les données relatives à la dette seront communiquées tardivement, incomplètes et/ou inexactes, et les résultats du bureau de la dette seront médiocres.

2.2.2 Systèmes d'information pour la gestion de la dette

Les ordinateurs permettent de traiter les données relatives à la dette de manière souple et rapide, permettant ainsi aux gestionnaires de la dette d'examiner les informations selon des modalités qui ne seraient pas possibles autrement. En quelques minutes, les systèmes informatiques peuvent calculer le solde courant de centaines de prêts, les additionner et imprimer des rapports où les emprunts sont classés par prêteur, emprunteur, devise, etc. Ils permettent surtout aux gestionnaires de la dette de connaître le profil prévisible des remboursements futurs en cas de hausse ou de baisse des taux d'intérêt et/ou des taux de change, et donc d'analyser rapidement l'impact sur le fardeau de la dette qui pourrait résulter de l'évolution des marchés financiers. De même, les gestionnaires de la dette peuvent vérifier les données relatives à la dette par rapport aux variables macroéconomiques de l'économie réelle afin d'obtenir des projections des financements nécessaires pour combler le déficit de la balance des paiements et/ou du budget national. Pour toutes ces raisons, il est aujourd'hui impossible de gérer de manière efficace la dette nationale sans un système informatisé. En outre, si ce système est décentralisé, comme il est expliqué plus loin, des technologies modernes sont nécessaires pour que les différents acteurs puissent communiquer rapidement et efficacement entre eux. C'est pourquoi

l'adoption de systèmes d'information est essentielle pour les gestionnaires de la dette.

Aujourd'hui, la tendance est de recommander l'installation d'un progiciel que l'on peut se procurer auprès des principaux fournisseurs d'assistance technique dans ce domaine. Actuellement, au moins deux progiciels de gestion de la dette ayant fait leurs preuves sont disponibles⁶. Compte tenu du coût qu'impliqueraient la conception, la programmation et l'entretien d'un système entièrement nouveau, ces progiciels sont relativement peu coûteux. Leurs concepteurs et leurs utilisateurs ont éliminé tellement de bogues que ces progiciels connaissent probablement moins de problèmes de fonctionnement que des systèmes faits sur mesure. Ils peuvent être installés rapidement et leur maintenance est centralisée, ce qui permet de créer des économies d'échelle. Les tâches d'entretien revêtent une importance vitale: il a été démontré que le taux de renouvellement du personnel du service chargé de la gestion de l'information rend les systèmes mis au point au niveau national très vulnérables. Tous ces coûts directs et indirects devraient être analysés soigneusement en vue de choisir un progiciel de gestion de la dette.

Dans un environnement informatisé, il importe au plus haut point que les hauts responsables soutiennent clairement la dotation du bureau de la dette en moyens de gestion de l'information, essentiellement en engageant du personnel compétent pour exploiter le système informatisé de gestion de la dette. Cela suppose l'adoption d'une décision stratégique définissant les relations du bureau de la dette avec le service chargé de la gestion de l'information et garantissant que le système de gestion de la dette

⁶ Le SYGADE de la CNUCED et le CS-DRMS du Secrétariat du Commonwealth. Ces deux systèmes peuvent être considérés comme des systèmes de suivi administratif, mais tous deux sont liés à un progiciel d'activités intermédiaires et d'emprunt, le DSM+, qui a été mis au point par la Banque mondiale. Ces trois organismes ont conclu un accord de partenariat pour mettre à jour et distribuer ce logiciel.

recevra l'appui nécessaire au quotidien. Le bureau de la dette doit donc disposer d'informaticiens dont les tâches seront bien définies par le service chargé de la gestion de l'information, afin de fournir les prestations quotidiennes requises, notamment de résoudre les éventuels problèmes techniques⁷.

2.3 Les fonctions d'un bureau national de la dette

En théorie, les fonctions d'un bureau de la dette sont ou devraient être relativement simples, c'est-à-dire consister à exécuter les activités prescrites conformément aux lois et réglementations relatives à la politique d'endettement public. Tout emprunteur souverain devrait adopter ce type de législation. Dans la pratique, toutefois, le mandat du bureau de la dette n'est pas souvent aussi clair qu'il devrait l'être. Plusieurs institutions étant généralement impliquées dans la gestion de la dette, il n'est pas rare, en fonction des forces et des faiblesses des différentes sections concernées, de trouver un bureau de la dette de facto dans une institution qui n'est pas expressément chargée de cette tâche.

En outre, le rôle d'un bureau de la dette n'est pas statique: il évolue au fil des emprunts contractés, ce qui conduit à modifier sa structure organisationnelle. Il existe différentes catégories d'emprunteurs souverains ayant des besoins propres en matière de gestion de la dette. Les sources de financement extérieur auxquelles un pays a accès seront déterminées par l'appartenance à l'une des quatre catégories suivantes⁸:

⁷ Dans le cadre de la planification budgétaire du processus d'informatisation, il est important de garder à l'esprit que le bureau de la dette aura périodiquement besoin de papier, de services de maintenance informatique et de pièces détachées. Dans certains pays, le bureau de la dette a dû interrompre ses activités parce que ces éléments faisaient parfois défaut.

⁸ Les pays appartenant à ces catégories se financent plus ou moins sur leur marché national.

- i) Pays membres de l'Association internationale de développement (IDA);
- ii) Autres pays à faible revenu;
- iii) Pays à revenu intermédiaire;
- iv) Pays à revenu élevé.

Les principales sources de financement des pays membres de l'IDA sont les créanciers bilatéraux et multilatéraux octroyant des prêts concessionnels. Ces pays traitent essentiellement avec des institutions internationales et les fonds bilatéraux qu'ils reçoivent revêtent davantage la forme d'une aide publique au développement (APD) que de prêts commerciaux. Certains pays à faible revenu ont accès non seulement à des institutions bilatérales et multilatérales, mais aussi à des crédits commerciaux, notamment des crédits fournisseurs et des crédits acheteurs – accordés par des banques privées. Les pays à revenu intermédiaire et les pays en transition ont accès dans une certaine mesure aux marchés internationaux, mais sont encore largement tributaires des crédits fournisseurs et des sources de financement bilatérales et multilatérales. Les pays à revenu élevé se financent presque exclusivement sur les marchés financiers nationaux et internationaux.

L'organisation et la dotation en personnel du bureau de la dette doivent tenir compte du type de prêteurs auquel celui-ci aura affaire. Si les activités des organismes internationaux de développement sont coordonnées et motivées par des objectifs de développement et des décisions politiques, les acteurs des marchés financiers internationaux sont des banques internationales stimulées par la concurrence et le profit. Quel que soit le contexte, l'organisation du bureau de la dette doit reposer sur des décisions pragmatiques et fermes définissant le type de données à traiter et les objectifs à atteindre pour chaque unité administrative, la manière dont ces unités échangeront l'information et quelles seront les fonctions de chacune d'entre elles dans le cadre d'une gestion efficace de la dette. Toutes les institutions concernées doivent être informées de ces fonctions.

La première décision à prendre consiste à définir le champ des activités du bureau national de la dette. Comme il a déjà été dit, ce bureau pourrait être une entité intégrant tous les aspects de la gestion de la dette ou se contenter de jouer un rôle de coordination, les fonctions relevant de la gestion de la dette étant réparties entre plusieurs unités. Dans les pays membres de l'IDA et dans les autres pays à faible revenu, le bureau de la dette s'occuperait essentiellement des relations avec les organisations internationales et les donateurs bilatéraux. La plupart des fonds reçus par ces pays sont affectés soit à la balance des paiements et au budget de l'État, soit à des projets. Un bureau national de la dette s'occupera directement ou indirectement des éléments suivants:

- Dette extérieure et dons reçus de l'étranger:
 - Dette publique
 - Dette à garantie publique
 - Dette des entreprises publiques
 - Dettes à court terme
 - Dette privée non garantie
 - Dons
- Accords de rétrocession de prêts
- Surveillance de l'exécution de projets
- Dette nationale

Dans certains pays, le bureau de la dette est chargé de superviser toutes les sources de financement tandis que, dans d'autres, il ne s'occupe que de la dette extérieure. Les pays à revenu intermédiaire sont des emprunteurs «mixtes» et font donc aussi appel aux marchés financiers internationaux. Dans ces pays, le bureau de la dette peut donc avoir besoin d'un service spécialisé dans les opérations effectuées sur les marchés internationaux. Dans les pays à revenu élevé, les activités du bureau de la dette sont essentiellement axées sur les marchés et organisées en conséquence. Certains bureaux nationaux de la dette ont des fonctions allant

au-delà de la supervision des emprunts: c'est le cas du Bureau national suédois de la dette (voir encadré 1)⁹.

Quel que soit le pays, le bureau de la dette est chargé au moins de la supervision de la dette publique. Ses autres fonctions en matière de gestion de la dette seront très différentes d'un pays à l'autre. Par exemple, le Bureau national suédois de la dette s'acquitte d'un large éventail de fonctions alors que, dans d'autres pays, ces tâches sont souvent réparties entre plusieurs bureaux différents. Plus le système public de gestion financière sera intégré, plus la gestion de la dette sera active et plus le bureau de la dette sera actif dans la gestion globale de la dette publique, notamment dans l'établissement du budget, dans la comptabilité publique, dans la gestion de la trésorerie et dans la prise de décisions stratégiques.

Il appartient à chaque pays de décider, en fonction de l'importance de la dette extérieure dans l'économie nationale, de confier au bureau de la dette un rôle de supervision ou de gestion. Il faut aussi savoir si l'on peut disposer de personnel qualifié et si ses compétences vont être utilisées en priorité pour gérer les monnaies, les taux de change et les taux d'intérêt. L'expérience montre que la tendance actuelle privilégie davantage que par le passé les bureaux de la dette exerçant des fonctions de gestion.

En outre, les fonctions de supervision peuvent varier considérablement en fonction de la catégorie d'emprunteur à laquelle appartient un pays donné. Dans les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire, les bureaux de la dette sont souvent chargés de superviser les accords de rétrocession de prêts, la dette parapublique et la dette privée non garantie, ainsi que les dons et l'exécution des projets. Les bureaux de la dette des pays à revenu élevé n'exercent pas ces fonctions de supervision.

⁹ Bureau national suédois de la dette (1990/1991).

Encadré 1**Le Bureau national suédois de la dette**

- * Gère la dette publique aussi efficacement que possible en empruntant:
 - *Sur le marché monétaire et obligataire essentiellement sous forme*
 - d'obligations du Trésor
 - de bons du Trésor
 - *Sur le marché privé par le biais*
 - d'obligations à lots
 - de bons d'épargne
 - du Compte national d'épargne
 - du Compte de la dette nationale
 - *Sur les marchés étrangers essentiellement sous forme*
 - d'obligations sur l'euromarché et les marchés nationaux
 - de bons du Trésor en monnaie étrangère
 - de produits modernes de gestion de la dette (swaps, marchés à terme, etc.)
 - *Après des autorités et des fonds publics sous la forme de dépôts*
- * Accorde des crédits aux entreprises publiques
- * Émet des garanties pour le compte de l'État
- * Coordonne les opérations à garantie publique et les prêts à l'industrie et au commerce et en supervise le coût
- * Fixe les taux d'intérêt pour le Compte national d'épargne et le Plan d'épargne-logement pour les jeunes
- * Établit des prévisions pour les paiements effectués à l'État et par l'État et veille à ce que ces opérations soient exécutées de manière aussi efficace que possible

3. Localisation et degré d'autonomie du bureau de la dette

La localisation physique du bureau de la dette dans la structure organisationnelle nationale est bien entendu étroitement liée à son rôle, à ses responsabilités et à son mandat. La présente section porte sur la localisation du bureau de la dette dans la structure organisationnelle globale du système national de gestion de la dette et sur les interactions entre ce bureau et les autres administrations faisant partie de cette structure nationale. Les liens entre le bureau de la dette et les autres services dépendent de la répartition des fonctions, de la délégation de pouvoirs et des responsabilités respectives des différents ministères et organismes publics.

Le service chargé de surveiller la dette de l'État central devrait logiquement être situé au Ministère des finances et avoir des liens étroits avec le bureau du budget. En effet, la surveillance de la dette directe de l'État central est liée au processus budgétaire, tant au niveau de l'élaboration du budget qu'à celui de son exécution¹⁰. Cependant, dans certains pays, ces responsabilités sont réparties entre plusieurs administrations, en fonction de l'organisation des services gouvernementaux et de la pratique antérieure.

3.1 Organisation centralisée

Le Ministère des finances ou la banque centrale est traditionnellement l'organisme dans lequel la fonction de gestion de la dette est centralisée. La section suivante décrit les modèles qui sont utilisés dans différents pays.

3.1.1 Bureau situé au Ministère des finances

Comme cela a été indiqué plus haut, le Ministère des finances représente une localisation logique d'un service central de la

¹⁰ Normalement, les opérations comptables relatives à la gestion de la dette sont effectuées au niveau de l'exécution du budget.

dette. Les négociations relatives aux emprunts sont souvent coordonnées par une équipe qui représente à la fois le Ministère des finances et la banque centrale, tandis que la surveillance des paiements est effectuée par le bureau de la dette, le bureau du budget, le Trésor, le bureau du trésorier payeur général et/ou la banque centrale. En règle générale, le service de la dette du Ministère des finances ne surveille que la dette publique et la dette garantie par l'État, y compris celle des organismes parapublics. Cependant, le Ministère des finances est souvent soumis à des restrictions budgétaires et liées à la politique du personnel de l'État, ce qui peut l'empêcher d'offrir les traitements, la formation et d'autres avantages nécessaires pour attirer des personnes qualifiées et conserver à son service des fonctionnaires formés et expérimentés. La banque centrale joue le rôle d'agent financier de l'État et gère les paiements et les comptes du Trésor. La banque centrale est également chargée de gérer les réserves de devises et assure un lien avec le service de la dette.

3.1.2 Bureau situé à la banque centrale

Si un pays surveille la dette non garantie du secteur privé, cette tâche incombe souvent à la banque centrale. C'est notamment pourquoi certains pays ont établi leur bureau de la dette à la banque centrale. Comme les devises destinées aux paiements relatifs au service de la dette sont surveillées par la banque centrale, c'est cette dernière qui est le mieux placée pour avoir une vue d'ensemble de la situation du pays en matière d'endettement. Il arrive parfois que d'autres considérations influent sur la décision de localiser le bureau de la dette à la banque centrale. Par exemple, les banques centrales ont un budget à la mesure de leurs recettes et, par conséquent, elles disposent généralement d'un budget administratif plus important et de plus de possibilités d'effectuer des dépenses extrabudgétaires que le Ministère des finances. Pour des raisons pragmatiques, il peut donc être judicieux d'établir le bureau de la dette à la banque centrale, parce qu'il a alors plus de chances de disposer de meilleures installations et d'un personnel plus qualifié, et est en mesure d'offrir des traitements plus motivants. Il va de soi que tous ces facteurs

facilitent la fidélisation de fonctionnaires qualifiés. La localisation de la fonction d'enregistrement à la banque centrale n'empêche pas le Ministère des finances d'avoir un accès direct à la base de données ni de s'acquitter de fonctions opérationnelles telles que l'exécution du budget.

3.1.3 Autonomie du bureau de la dette

Au lieu d'installer le bureau de la dette au Ministère des finances ou à la banque centrale, il est possible de créer un organisme autonome, comme c'est le cas en Irlande et au Portugal, par exemple. Cette solution nécessite une structure très efficace et une bonne organisation pour assurer la circulation de l'information. Elle présente cependant l'inconvénient de ne pas donner les résultats escomptés dans les pays où les structures organisationnelles de l'État laissent à désirer, ce qui résulte souvent d'un manque de ressources. Par exemple, un certain nombre de pays francophones d'Afrique ont utilisé ce système sans grand succès en raison de la faiblesse des institutions¹¹. En pareil cas, l'organisme autonome peut avoir des problèmes de collecte de données en raison d'un manque de coordination entre les différents organismes qui participent à la gestion de la dette. En revanche, un bureau de la dette autonome présente l'avantage d'être indépendant du système de rémunération de l'État, ce qui lui permet d'adopter un système de traitements proche de celui du secteur privé et, par exemple, d'offrir des primes liées aux prestations et, de ce fait, de recruter et fidéliser du personnel plus qualifié. Dans certains cas, les produits de certaines taxes ou d'autres recettes publiques (provenant de loteries, par exemple) peuvent être affectés à ce bureau.

Dans le cadre d'un service ou d'un organisme autonome, le Ministre peut exercer son autorité grâce à des réunions régulières

¹¹ Par exemple, la Caisse nationale d'amortissement de la dette publique était un type d'organisme qui existait très souvent dans les pays francophones d'Afrique de l'Ouest dans les années 80. Cependant, il a progressivement été abandonné et ses responsabilités ont été transférées au Ministère des finances.

avec le directeur de l'organisme. À l'Agence irlandaise de gestion du Trésor, par exemple, le directeur présente chaque année le budget au Ministre des finances pour approbation. En outre, ce directeur se présente une fois par an devant le Parlement, lorsque les délibérations portent sur l'exécution du budget. En tout état de cause, la création d'un tel bureau de la dette représente un important investissement au départ.

D'une manière générale, le seul objet d'un organisme autonome de la dette est de financer le déficit budgétaire selon une combinaison optimale de coûts et de risques¹². En conséquence, un tel organisme n'est nécessaire que s'il existe un déficit budgétaire à financer. Si ce dernier diminue, comme cela s'est produit en Irlande en novembre 1999, un organisme de ce type devient moins nécessaire. Il est donc normal que le personnel d'un tel organisme soit employé en vertu de contrats de durée relativement brève (d'une année budgétaire, par exemple). Cela peut justifier l'octroi au personnel de traitements plus élevés que ceux qui sont offerts aux fonctionnaires de l'État.

Dans les pays où les marchés des capitaux constituent la principale source de financement, les bureaux de la dette ont généralement une structure organisationnelle qui comprend trois services. Le service de suivi administratif traite (et effectue) les paiements, règle les comptes et se charge de l'enregistrement et de la comptabilité, ainsi que de la communication d'informations et de l'établissement de statistiques sur les dettes; le service intermédiaire gère les risques et évalue la performance en fixant des points de repère; et le service des emprunts conçoit la stratégie et réalise les

¹² Le Fonds monétaire international et la Banque mondiale ont récemment publié un document intitulé *Projet de directives pour la gestion de la dette publique* (2000) qui retient cette démarche; selon ce document, les objectifs de la gestion de la dette sont «de répondre aux besoins de financement de l'État et de s'acquitter de ses obligations en matière de paiement au coût le plus bas possible à moyen et long terme, en maintenant le risque à un niveau prudent».

emprunts sur les marchés de capitaux, y compris la négociation avec les prêteurs.

Au cours des années 90, les pays développés ont dans l'ensemble privilégié le modèle de l'organisme autonome. À cet égard, on peut citer l'exemple bien connu de l'Agence irlandaise de gestion du Trésor, dont la conception s'est inspirée du Bureau suédois de la dette. Cependant, avant de conclure qu'il s'agit d'un modèle susceptible d'être mis en œuvre dans n'importe quel contexte, il importe de comprendre son but et ses limites.

- Ce modèle est généralement conçu pour le lancement de titres d'État et non pour les emprunts bilatéraux et multilatéraux, bien que certains pays, tels que la Hongrie, gèrent ce dernier type de financement dans le cadre du même organisme. Le but principal de ce modèle détermine son organisation, le type de personnel employé et le modèle de gestion des risques utilisé. Les pays qui ont recours à ce modèle ont une gamme complète d'options entre les différents instruments financiers et, en conséquence, ont recours aux marchés des capitaux qui offrent la plus grande souplesse à un coût raisonnable.
- Les pays qui utilisent ce modèle ont généralement une dette extérieure très peu élevée: les emprunts sont presque tous libellés en monnaie nationale. Par exemple, moins de 2 % de la dette de l'État belge sont en devises¹³, et le bureau de la dette de la banque centrale du Danemark n'inclut même pas les titres de dette extérieure dans ses modèles de gestion des risques.
- La question de l'utilisation des fonds ne se pose pas pour la plupart des bureaux de la dette autonomes, étant donné qu'ils sont simplement les organes exécutifs du budget et ne s'acquittent pas des fonctions exécutives de gestion de la dette. Par conséquent, ce modèle est généralement choisi de façon à séparer la gestion de la dette (financement) de la

¹³ En novembre 1999.

politique budgétaire et monétaire. Le bureau autonome peut donc être considéré comme l'«instrument de financement» du budget de l'État. Cependant, comme cela a été indiqué plus haut, il importe de ne pas perdre de vue que, si la structure institutionnelle ne fonctionne pas à d'autres égards, il n'est pas possible de créer un bureau autonome dans lequel une fonction, c'est-à-dire le financement, est détachée du reste et est exécutée de façon autonome.

Ce type d'organisation crée un risque de manque de coordination de la gestion de la dette publique avec le Trésor et le système budgétaire. Conformément au concept moderne de gestion des finances de l'État, il devient nécessaire que la dette publique constitue un élément d'un système intégré de gestion financière. Un tel système comprend le Trésor, les mouvements de fonds, les obligations budgétaires et la comptabilité publique du Gouvernement central. En conséquence, si un système intégré de gestion financière est mis en œuvre dans un pays, il est plus rationnel que le bureau de la dette soit implanté au Ministère des finances¹⁴.

Comme cela a déjà été signalé, la création d'un tel bureau de la dette autonome représente un investissement élevé. En outre, un organisme de ce type a besoin d'un marché secondaire bien organisé pour les différents instruments de dette émis pour pouvoir fonctionner de façon efficace.

¹⁴ Par exemple, le système de gestion de la dette et d'analyse financière est coordonné avec le système budgétaire et le Trésor en Argentine et au Guatemala et une telle coordination est en voie de réalisation en Bolivie, en El Salvador, au Paraguay et au Venezuela. Dans tous ces pays, le bureau de la dette se situe au Ministère des finances.

3.1.4 Autres cas¹⁵

L'ex-Union soviétique

Dans l'ex-Union soviétique, le Gouvernement était composé d'un cabinet de ministres, qui soutenait directement le Président et au sein duquel les décisions importantes étaient prises, tandis que la banque centrale et les différents ministères, y compris le Ministère des finances, jouaient un rôle relativement mineur par rapport à ce qu'il est généralement dans d'autres pays. Bien entendu, cela avait d'importantes incidences sur les fonctions de gestion de la dette. La règle empirique généralement acceptée en ce qui concerne la localisation du bureau de la dette ne s'applique plus. Pour des raisons historiques, la Banque d'État du commerce extérieur (Vnesheconombank) a joué un rôle essentiel, jusqu'à une date récente, dans la gestion de la dette extérieure de la Communauté d'États indépendants (CEI), réalité que les pays maintenant indépendants qui la composent ne peuvent ignorer. Dans le cas particulier de la Fédération de Russie, la Vnesheconombank gère non seulement la dette extérieure du pays, mais également les prêts consentis à d'autres pays. Outre la Fédération de Russie, certains autres pays de la CEI ont conservé cette structure et son remplacement prendra un certain temps.

Recours aux services d'une banque commerciale

Pour l'émission de certaines obligations, notamment celles qui sont placées auprès de petits porteurs, un pays emprunteur peut envisager de recourir aux services d'une banque commerciale. Dans ce cas, le bureau de la dette conserve la responsabilité d'ensemble pour l'émission, mais peut charger une banque commerciale de l'exécuter. Cependant, il n'est généralement pas jugé souhaitable de confier l'ensemble de la gestion de la dette nationale à une banque commerciale, car cela ne permet pas aux pouvoirs publics d'exercer une influence suffisante. En outre, une banque commerciale ne

¹⁵ Des informations utiles sur d'autres cas se trouvent également dans Klein (1994).

possède généralement pas les compétences nécessaires pour surveiller des emprunts liés à des projets d'organisations multilatérales. Le Ministre des finances resterait entièrement responsable de la gestion de la dette publique mais ne disposerait pas des moyens d'action disponibles au sein de la structure de l'État.

3.2 Organisation décentralisée

Il est manifeste que c'est le Ministère des finances ou la banque centrale qui est le mieux en mesure d'assurer l'exercice de l'autorité sous la forme d'une surveillance ou d'une coordination. Cependant, d'autres fonctions peuvent être remplies par d'autres acteurs, dans la mesure où ils ont le savoir-faire nécessaire. C'est pourquoi de nombreux pays choisissent une organisation décentralisée tout en maintenant un partage des responsabilités. Comme cela a été indiqué plus haut, la décision concernant la localisation du bureau de la dette doit être envisagée dans le contexte des fonctions précises de gestion de la dette extérieure des différents organismes et non sur la base du personnel et des moyens dont ils disposent. Dans les pays où la dette publique est traditionnellement gérée par une institution du type de la Vnesheconombank ou par la banque centrale, il existe depuis peu une tendance à transférer la responsabilité au Ministère des finances. Cependant, dans un grand nombre de ces cas, la banque centrale conserve son rôle d'agent financier, ainsi que parfois la responsabilité de la surveillance des dettes privées non garanties. L'établissement d'un lien plus formel entre la gestion de la dette publique, d'une part, et l'exécution du budget et la politique budgétaire, d'autre part, a entraîné ce transfert de responsabilité au Ministère des finances et une modification du statut de la banque centrale (c'est-à-dire qu'elle est devenue autonome). Dans la plupart des cas, cependant, les changements résultent de la tendance actuelle à un retour des banques centrales aux activités qui leur sont spécifiques. L'enregistrement de la dette de l'État central n'est pas nécessairement considéré comme une fonction spécifique de la banque centrale.

La décentralisation des opérations ne produit de bons résultats que si l'information circule bien et si le cadre juridique nécessaire est en place. Sinon, un bureau central de statistique risque de ne pas être en mesure de recueillir les données dont il a besoin pour établir des rapports de gestion. À cet égard, on peut citer Kalderen (1986):

"Il se peut qu'il ne soit pas possible de combiner l'ensemble des fonctions et des responsabilités et de les centraliser dans un bureau de la dette unique. Une méthode plus pragmatique consiste à créer un bureau central de statistique qui coordonne et intègre les données réunies par les différents participants décentralisés du système et établit un rapport exhaustif à l'intention d'un comité de haut niveau."

La décentralisation des différentes fonctions ne doit pas porter atteinte au principe de la direction centrale des activités. Ainsi, dans un système décentralisé, il est nécessaire de résoudre toute une série de problèmes d'exercice de l'autorité et de coordination qui concernent la collecte et l'enregistrement des données, la détermination de l'entité responsable de l'établissement des données sur la dette totale du pays, la désignation de l'organisme chargé d'analyser les données et l'attribution de la responsabilité principale relative aux relations avec les organisations internationales et les créanciers étrangers, et à la communication d'informations à ceux-ci.

Lors du choix de l'organisme chargé de collecter et d'enregistrer des données sur la dette de l'État, la dette des entreprises publiques, la dette du secteur privé et les dettes à court terme, il faut prendre en considération la responsabilité principale de cet organisme et son accès aux sources primaires de données. La localisation du bureau de la dette est influencée par ce qui se faisait dans le passé dans le pays considéré, car certaines procédures de collecte de données sont déjà en place. Néanmoins, dans un environnement informatisé, ce facteur n'est peut-être pas décisif, étant donné que, grâce aux réseaux modernes de télécommunications, deux services réalisant des enregistrements

peuvent être reliés l'un à l'autre via un réseau étendu, ce qui facilite la spécialisation des différentes administrations concernées. Il ne faut pas perdre de vue le fait que l'ampleur de la dette qui fait l'objet d'une surveillance – considérée non pas du point de vue de son montant, mais sous l'angle du volume des instruments et des transactions – revêt également une grande importance. La complexité des clauses énoncées par les instruments peut nécessiter la répartition des responsabilités concernant respectivement la collecte de données et leur enregistrement entre plusieurs services, ainsi qu'une meilleure coordination.

Le service chargé de rassembler les données sur l'ensemble de la dette du pays, d'analyser ces données et de les communiquer à divers organismes nationaux et internationaux doit disposer de toute l'autorité requise pour pouvoir obtenir les données dont il a besoin. Dans un système décentralisé, il importe d'éviter que les activités de collecte de données ne doublonnent constamment, afin d'éviter que plusieurs administrations ne communiquent des données différentes sur la même dette. Si cela se produisait, le service central de statistique et les organisations internationales rassemblant des statistiques sur les dettes (telles que le Fonds monétaire international et la Banque mondiale) devraient procéder à des vérifications qui leur prendraient du temps. C'est pourquoi la spécialisation des différents organismes concernés est essentielle. Par exemple, le Ministère des finances pourrait se spécialiser dans la dette publique et garantie par l'État, tandis que la banque centrale s'occuperait des dettes privées non garanties. Si la coordination est bonne, ces deux administrations pourraient échanger régulièrement des informations, de façon à ce qu'elles aient toutes deux accès à l'ensemble des données. Lorsque le Trésor et le trésorier payeur général ne font pas officiellement partie du Ministère des finances, il faut qu'ils soient reliés au système d'information informatisé.

Depuis quelque temps, il existe une tendance à la privatisation des entreprises d'État, à une réduction du secteur public non gouvernemental et à un assouplissement des régimes de contrôle des changes. Cela a entraîné une augmentation des emprunts par le

secteur privé et une réduction de l'aptitude du secteur public à surveiller les emprunts privés, étant donné que le secteur privé obtient maintenant des devises directement du système bancaire. Parallèlement, de nombreux gouvernements étendent l'ampleur de leurs activités de surveillance et se mettent à surveiller la dette extérieure du secteur privé à court, moyen et long terme, en plus de la dette extérieure à court terme, de la dette publique intérieure, des dons, des liens établis dans le cadre de projets, de la rétrocession de prêts et des emprunts étrangers des administrations locales. En raison de cette tendance, il faut que les systèmes soient intégrés, car il se peut que plusieurs bureaux d'enregistrement des dettes interviennent. En outre, il faut qu'il y ait une interface avec les autres systèmes de gestion financière, tels que la budgétisation, la gestion de l'aide et la rétrocession de prêts.

4. Modèles organisationnels

Le modèle organisationnel utilisé pour le bureau de la dette dépend de plusieurs facteurs: la pratique passée, la répartition juridique des responsabilités entre différents organismes de l'État et l'importance de la dette extérieure dans l'ensemble de l'endettement public, ainsi que le volume des données et la complexité de ces dernières. Cependant, la structure organisationnelle du bureau de la dette doit être orientée vers une démarche de gestion de la dette globale et efficace, qui soit capable de répondre à tous les besoins et de s'acquitter de l'ensemble des responsabilités.

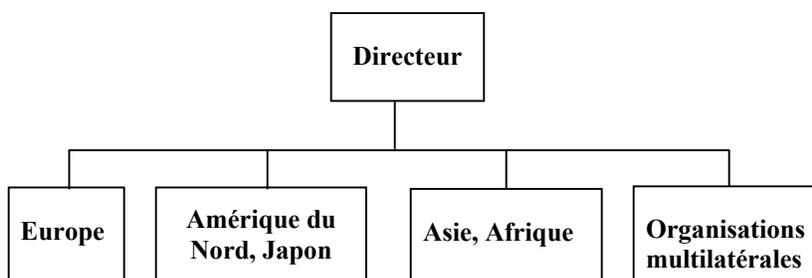
Le bureau de la dette est souvent organisé selon des critères géographiques ou institutionnels, chaque agent étant alors responsable de toutes les mesures prises en ce qui concerne les emprunts qu'il est chargé de suivre. Cependant, il ne s'agit pas là de la seule façon de procéder. Si les compétences techniques requises sont disponibles au bureau de la dette, il serait idéal que différents

agents se spécialisent dans différents types de financement¹⁶, au lieu de répartir les dossiers relatifs aux prêts en recourant à des critères géographiques ou institutionnels.

4.1 Organisation géographique

De nombreux bureaux de la dette répartissent le travail par région, chaque agent étant responsable de tous les créanciers relevant du pays ou de la région qui lui est attribué. En outre, certains agents sont généralement responsables des organisations multilatérales, qui sont considérées comme des pays ou régions. Cela est préférable à l'attribution au même agent de la responsabilité concernant les organisations multilatérales en plus de celles relatives aux créanciers d'une région donnée. Cette structure organisationnelle répond dans la plupart des cas au souci de répartir la charge de travail de façon égale entre les agents. L'organigramme concernant ce type d'organisation est présenté dans la figure 2.

Figure 2
Organigramme pour une structure géographique



Au lieu de recourir au modèle géographique, il est possible d'adopter une organisation reposant sur la source des emprunts, le

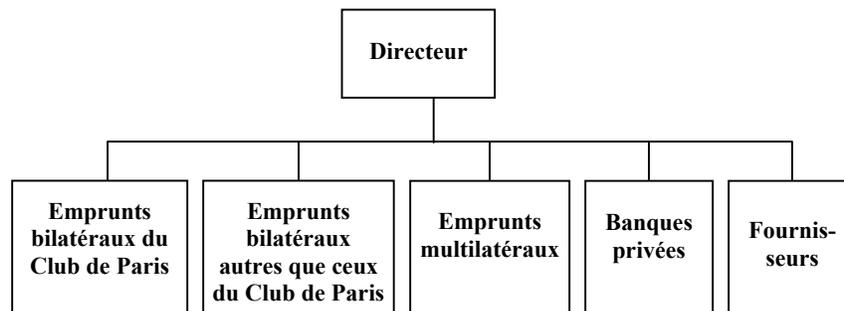
¹⁶ Si le bureau de la dette est organisé de cette façon, au moins un agent devrait se spécialiser dans les prêts d'établissements recourant au système du pool des monnaies. Ces prêts ne représentent pas un type de financement particulier, mais posent des problèmes très complexes en matière de comptabilité et de surveillance.

type de financement ou la nature de la transaction. La section suivante décrit la façon dont les travaux du bureau de la dette peuvent être organisés par type d'activité; dans certains cas, un tel modèle est plus efficace qu'une organisation géographique. D'une manière générale, ce modèle comporte deux variantes, appelées respectivement *organisation axée sur les créanciers* et *organisation axée sur les tâches*.

4.2 Organisation axée sur les créanciers

Selon certains, la gestion de la dette extérieure d'un pays devrait être organisée selon les types d'emprunts¹⁷ (c'est-à-dire emprunts bilatéraux, emprunts multilatéraux, crédits à l'exportation et crédits bancaires privés). En effet, ces différents types de financement ont des caractéristiques qui leur sont propres, notamment en ce qui concerne la façon dont ils sont négociés et surveillés. Si un pays adopte ce modèle (voir fig. 3), il doit disposer d'experts spécialisés dans les différents types d'emprunt: emprunts bilatéraux du Club de Paris, autres emprunts bilatéraux, emprunts multilatéraux, prêts bancaires privés, crédit fournisseur et obligations.

Figure 3
Organigramme pour une structure axée sur les créanciers



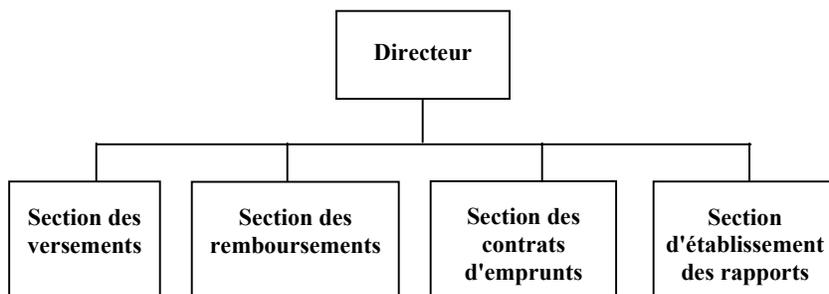
¹⁷ Voir Kalderen (1986).

Cette structure organisationnelle exige l'existence d'un réseau assurant une bonne circulation de l'information. S'il n'en est pas ainsi, cette structure risque de manquer d'efficacité.

4.3 Organisation axée sur les tâches

La collecte de données axée sur des tâches peut être particulièrement utile dans les cas où la circulation de l'information laisse à désirer ou lorsqu'il faut se rendre auprès des différents bénéficiaires, ministères et organismes pour recueillir les données. La figure 4 schématise ce type d'organisation, qui est encore utilisé dans de nombreux pays. Ce modèle est organisé en fonction de quatre tâches principales: gestion de l'information sur les versements, gestion de l'information sur les paiements, gestion de l'information sur les contrats et établissement des rapports.

Figure 4
Organigramme pour une structure axée sur les tâches

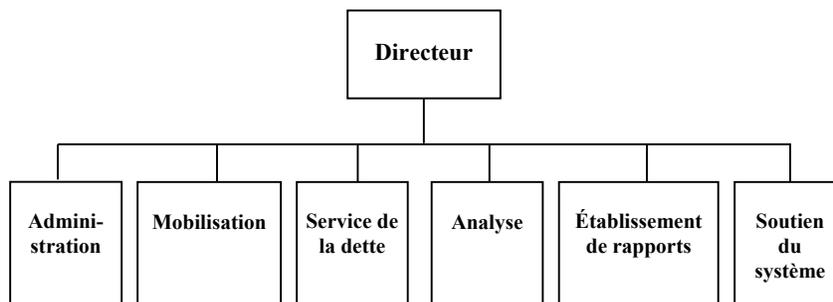


Ce type d'organisation peut être nécessaire dans les pays où les informations se trouvent dans différents organismes et ministères. Cependant, il ne faut pas que plusieurs agents du bureau de la dette se rendent dans le même ministère ou organisme parapublic au cours de la même semaine pour recueillir des informations similaires. Il est nécessaire de confier à une équipe spéciale la tâche de recueillir toutes les informations concernant les transactions. Néanmoins, il est également impératif de mettre en place les procédures voulues pour

que le bureau de la dette reçoive automatiquement et régulièrement toutes les informations nécessaires.

Un autre modèle d'organisation axée sur les tâches a été conçu par le SYGADE à l'occasion de la sortie de la version 5.0 du logiciel SYGADE. Cette structure organisationnelle dépend davantage que le modèle axé sur les créanciers d'une bonne circulation des informations. Le modèle axé sur les tâches est fondé sur les différentes phases de la vie d'un emprunt dans le cadre des fonctions relevant d'une gestion efficace de la dette. Il est illustré dans la figure 5 et ses éléments essentiels se retrouvent dans le menu principal des versions 5.0 et suivantes de SYGADE

Figure 5



Dans ce type de structure, il existe un risque de dispersion des responsabilités entre l'enregistrement d'informations au sujet d'un nouvel emprunt et l'exécution des opérations qui s'y rapportent. La séparation entre les versements et le service de la dette peut aussi créer une spécialisation excessive, qui risque d'empêcher les agents de comprendre l'ensemble du processus de gestion de la dette et, en conséquence, avoir des effets négatifs sur la formation et le renouvellement du personnel. En outre, ce type d'organisation engendre souvent des goulets d'étranglement dans divers services, en raison de la séparation des responsabilités: un ordre de paiement ne peut être traité si les informations concernant le versement n'ont pas été introduites en temps voulu par le service chargé de le faire.

Toutes ces considérations indiquent que, pour être efficace, un modèle doit incorporer toutes les opérations d'une façon plus verticale.

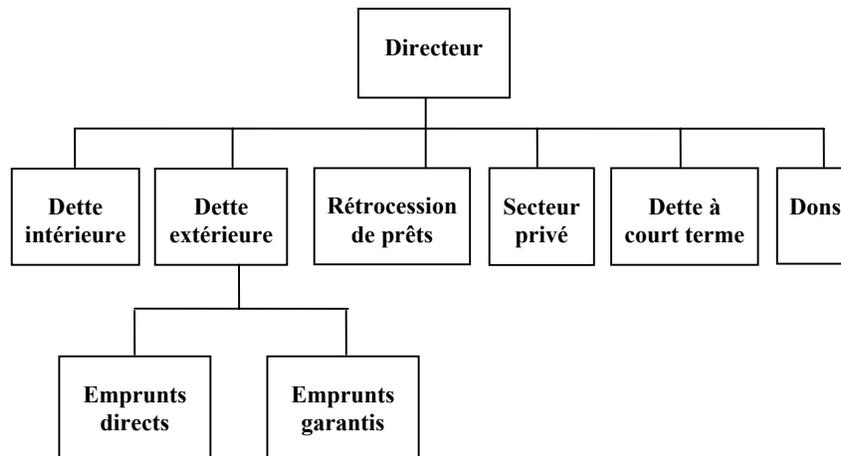
4.4 Organisation des grands bureaux de la dette

Dans les bureaux de la dette dont les responsabilités s'étendent au-delà de la dette extérieure, des structures organisationnelles plus complexes sont nécessaires. La structure supérieure peut alors être organisée en fonction des catégories de dette, par exemple. En revanche, la structure inférieure de collecte de données devrait sans doute être conforme à l'un des modèles présentés plus haut. Le présent document n'examine pas les détails relatifs à ces options, mais se borne à présenter deux exemples de structures organisationnelles plus complexes, dont l'un est fictif (fig. 6) et l'autre réel (fig. 7).

Dans les pays où les marchés des capitaux représentent la principale source de financement, les bureaux de la dette ont généralement une structure organisationnelle qui comprend trois services¹⁸. La Suède représente un exemple typique de pays qui possèdent un bureau de la dette à service complet. Habituellement, ce type de bureau de la dette dispose de ses propres ressources informatiques, implanté dans le bureau intermédiaire ou dans le service de suivi administratif, ainsi que d'un auditeur interne qui relève directement du directeur, comme cela ressort de la figure 7. En revanche, dans certains pays en développement, les bureaux de la dette ne s'occupent que de certaines fonctions de suivi administratif, à savoir le traitement et l'enregistrement des paiements.

¹⁸ Cela a déjà été mentionné à propos du bureau de la dette autonome.

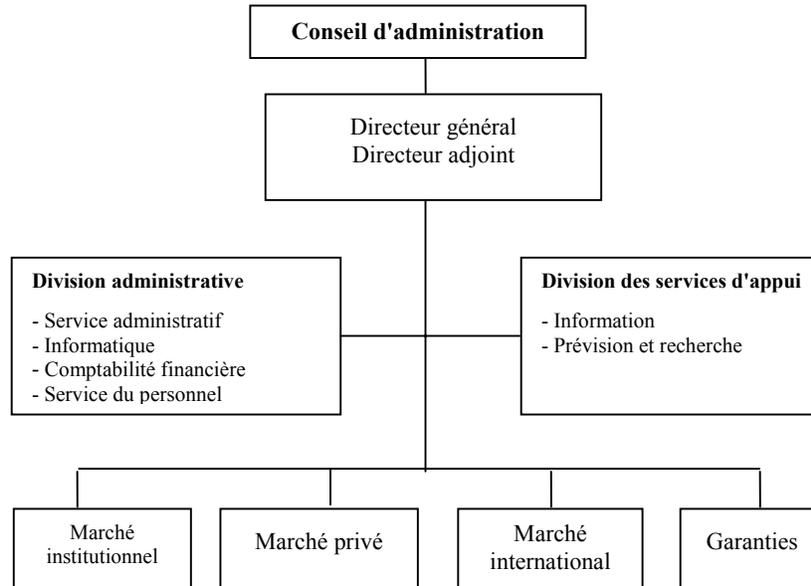
Figure 6



Dans certains pays en développement, il est fréquent que les fonctions de bureau intermédiaire n'existent pas, souvent parce qu'elles sont jugées inutiles. La plupart des pays en développement obtiennent des emprunts de sources multilatérales ou bilatérales offrant des conditions avantageuses; dans ce cas, les clauses régissant les emprunts ont été définies d'avance et les négociations portent essentiellement sur l'utilisation des fonds et non sur les conditions auxquelles l'octroi du prêt est subordonné. Comme les taux d'intérêt et les modalités de remboursement ne jouent pas un rôle important, il est compréhensible que le bureau intermédiaire soit jugé superflu. Néanmoins, il existe une évolution à cet égard et certains pays en développement ont un bureau intermédiaire, souvent dans le cadre de la gestion des actifs et des réserves. Cela est dû au fait que les éléments de la gestion des risques et les structures organisationnelles connexes caractéristiques des pays développés sont potentiellement utiles aux pays en développement. Cependant, ils ne peuvent être transférés aux pays en développement sans une adaptation appropriée.

Il importe de signaler que la fonction du service des emprunts est très différente dans un pays en développement de ce qu'elle est dans des pays développés tels que l'Irlande et la Suède. Dans un pays développé, le service des emprunts se consacre à la conception de stratégies en vue de l'obtention de fonds sur les marchés des capitaux; dans un pays en développement, il négocie avec le FMI et les banques multilatérales de développement. Le bureau de la dette d'un pays en développement accomplit des efforts considérables pour développer le marché des capitaux intérieurs. En conséquence, les compétences et les autres qualités que doit posséder le personnel du service des emprunts du bureau de la dette d'un pays en développement sont différentes à certains égards de celles qui sont nécessaires dans le service des emprunts du bureau de la dette irlandais, par exemple. Dans le service des emprunts d'un pays en développement, les agents doivent être en mesure de prendre des décisions au niveau de la définition des orientations du pays.

Figure 7¹⁹
Organigramme du Bureau de la dette de la Suède (1991)



5. Conclusions

- Des pays situés à différents niveaux de développement doivent doter leur bureau de la dette de structures organisationnelles différentes. Pour un emprunteur d'un pays développé qui fait appel aux marchés, il peut être souhaitable de séparer la fonction de gestion de la dette de la politique budgétaire et de surveillance, tandis que dans un pays ayant des sources de financement «mixtes», il peut être important que ces deux aspects soient intégrés.
- Quel que soit le degré de développement d'un pays, il doit, d'une façon ou de l'autre, organiser son bureau de gestion de

¹⁹ Bureau de la dette de la Suède (1990/1991).

la dette en fonction des types de sources de financement auxquelles il a accès. Cela est conforme à l'idée de Kalderen (1986) selon laquelle le bureau de la dette extérieure d'un pays doit être organisé en fonction du type de financement disponible²⁰.

- Une structure bien organisée de gestion de la dette améliore la circulation de l'information, la qualité de l'information produite, la productivité du personnel et la prise en charge des responsabilités. En conséquence, l'organisation de la structure doit prévoir une répartition des opérations qui définisse et établisse clairement les sources de financement et les fonctions de coordination et de surveillance de la gestion de la dette publique. Pour être efficace, le modèle du bureau de la dette doit intégrer toutes les activités opérationnelles et de surveillance de façon verticale.
- La technologie de gestion de l'information représente un instrument essentiel pour les gestionnaires de la dette, et il faut soigneusement mettre en balance les avantages et les inconvénients respectifs du développement d'un système propre et de l'utilisation d'un système déjà existant. Le développement d'un système propre peut être beaucoup plus coûteux et risqué que l'adoption d'un système disponible dans le commerce.
- L'autonomie du bureau de la dette peut avoir de graves inconvénients, malgré sa souplesse. Elle est adaptée à l'émission de titres d'État, mais non aux emprunts bilatéraux et multilatéraux. Les pays qui utilisent ce modèle ont généralement une dette extérieure très peu élevée et la plupart de leurs emprunts sont libellés dans la monnaie nationale. L'utilisation des fonds est une question qui ne se pose pas pour la plupart des bureaux de la dette, car ils ne sont que les organes d'exécution du budget. En conséquence, ils ne s'acquittent pas des fonctions exécutives de gestion de la dette. Ce type d'organisation risque davantage d'aller de pair avec un manque de coordination de la fonction de gestion de

²⁰ Kalderen (1986).

la dette publique avec les systèmes du Trésor et du budget. Enfin, la mise en place d'un bureau de la dette autonome entraîne un investissement initial élevé et nécessite un marché secondaire bien organisé pour les différents instruments de dette émis pour fonctionner efficacement.

- Quelle que soit la structure organisationnelle qu'un pays choisit, pour qu'elle fonctionne bien, il faut que ce pays possède un bon cadre réglementaire et juridique. Il doit également avoir mis en place des fonctions efficaces de gestion de la dette aux niveaux exécutif et opérationnel.

6. Bibliographie

Fonds monétaire international et Banque mondiale (2000). *Projet de directives pour la gestion de la dette publique*. Washington DC.

Kalderen, L. (1986). *Institutional Aspects of Debt Management*. Working paper M1986-03, Banque mondiale, Washington DC.

Klein, T. (1994). *External Debt Management: An Introduction*. Technical paper 245, Banque mondiale, Washington DC.

Bureau de la dette de Suède (1990/1991). *Rapport annuel 1990/1991*.

CNUCED (2000). *External Debt Management*. UNCTAD/GID/DMS/15/Rev.1, Genève.

Programme des Nations Unies pour le développement (1989). *Debt Management and the Developing Countries: A Report to the UNDP by an Independent Group of Experts*. PNUD, New York.