

LA GESTION EFFICACE DE LA DETTE

Table des matières

1. INTRODUCTION	1
2. LE CONCEPT DE LA DETTE ET LE DOMAINE DE LA GESTION DE LA DETTE	2
3. LES FONCTIONS RELATIVES A LA GESTION DE LA DETTE	3
3. A. GESTION EXECUTIVE	4
3. B. GESTION OPERATIONNELLE	6
3. B. 1- <i>Gestion passive</i>	6
3. B. 2- <i>Gestion active</i>	6
4. UNITES DE GESTION DE LA DETTE ET LEURS FONCTIONS	11
5. GESTION DE LA DETTE ET INFORMATISATION	15
6. GESTION DE LA DETTE ET COOPERATION TECHNIQUE	15
6. A. OBJECTIFS IMMEDIATS ET GLOBAUX	17
6. B. OFFRE GLOBALE DE SERVICES	18
6. B. 1- <i>Diagnostic de la gestion de la dette</i>	18
6. B. 2- <i>Audit de la dette</i>	18
6. B. 3- <i>Système d'information su la gestion de la dette</i>	19
6. B. 4- <i>Formation à la gestion de la dette</i>	19
6. B. 5- <i>Service de consultation sur la politique de la dette</i>	19

1. INTRODUCTION

Les problèmes liés à la dette auxquels se heurtent actuellement les pays en développement sont de dimensions multiples et intégrant aussi bien les questions nationales qu'internationales. Ce document traite du développement d'une gestion efficace de la dette à l'échelle nationale susceptible d'aider les gouvernements endettés à aplanir les difficultés en cours, à les éviter à l'avenir, à minimiser les coûts de la dette et à assurer une utilisation optimale tant des ressources intérieures qu'extérieures.

Depuis 1978, la CNUCED a participé à plus de 150 opérations de rééchelonnement de dettes au sein du Club de Paris, couvrant une cinquantaine de pays. Lors des travaux de préparation de ces opérations, les économistes de la CNUCED ont d'abord découvert les points faibles et les points forts des systèmes de gestion de la dette dans beaucoup de pays. Cette expérience a donné naissance au programme de coopération technique sur la gestion de la dette de la CNUCED. L'activité fondamentale de ce programme consiste à assister les pays dans la création l'environnement institutionnel nécessaire à la gestion efficace de la dette, et l'installation d'équipements informatiques et de logiciels spécialisés appelé Gestion de la Dette et Système d'Analyse Financière (DMFAS). Depuis mi 1992, le système a été installé et est opérationnel dans 18 pays.

Par ailleurs, la gestion efficace de la dette couvre des questions tels que l'administration, le fonctionnement d'un bureau, les communications, les flux d'informations, les autorisations légales, l'analyse de crédit, la balance des paiements, le budget, le contrôle de l'emprunt, la définition des stratégies, l'informatisation des systèmes d'information ainsi que la formation et le personnel de maintenance.

La gestion de la dette a deux dimensions : La dimension macro-économique et la dimension micro-administrative Dans sa dimension macro-économique, la gestion de la dette doit être considérée comme étant une partie intégrante de la gestion macro-économique globale d'un pays ; et dans sa dimension micro-administrative, elle fait partie d'un large processus d'administration publique et de gestion.

Ce document tend à exposer les exigences de la gestion efficace de la dette extérieure d'un pays en tenant compte des deux dimensions, et à présenter un cadre conceptuel pour la compréhension et l'application des mesures de redressement nécessaires.

2. CONCEPT DE LA DETTE ET DOMAINE DE GESTION DE LA DETTE

Un groupe de travail international sur les statistiques relatives à la dette extérieure, composé de la Banque des Règlements Internationaux (BIS), du Fonds Monétaire International (FMI), de l'OCDE, et de la Banque Mondiale a convenu d'une définition de base de la dette extérieure :

" La dette extérieure brute se compose du montant considéré à un moment donné, des dettes contractuelles déboursées et dues par des résidents d'un pays à des non-résidents, et

qui doivent être remboursées en principal avec ou sans intérêts ou bien payer les intérêts avec ou sans principal "¹.

Selon cette définition au sens large de la dette extérieure, un système global de gestion et d'enregistrement de la dette (ou des engagements) devrait exiger une pleine connaissance de toutes les obligations extérieures du pays. Celles-ci couvrent tous les emprunts du gouvernement, de la Banque Centrale, du secteur paraétatique et privé, que ces emprunts soient garantis ou non par le gouvernement, ainsi que d'autres opérations financières effectuées par les opérateurs économiques internes, tels l'investissement et le crédit-bail directs. Mais cette pleine connaissance se traduit ou non par un contrôle global, là est une autre question.

Une définition au sens large de la dette extérieure est importante pour assurer l'intégration de toutes les composantes essentielles, pour un pays donné, cela est probablement moins important que l'identification des composantes qu'il faut enregistrer et de gérer.

Compte tenu de cet objectif de gestion, une définition au sens strict de la dette extérieure communément utilisée intègre toutes les dettes à moyen et à long terme (d'une année ou plus) dues ou garanties par le secteur public à des non-résidents. En principe, toute dette extérieure privée garantie par le gouvernement ou par d'autres institutions publiques devrait être considérée comme publique, étant donné qu'elle sera soumise aux mêmes règles et procédures que la dette directement due par le secteur public. De plus, une telle dette constitue une obligation dépendant du gouvernement. La dette publique devrait également inclure les engagements de la Banque Centrale, des institutions gouvernementales et des Etats. Lorsqu'il s'agit d'une fédération, elle englobe la dette des gouvernements à l'échelle provinciale et locale, et ainsi de suite.

Une définition encore plus large ajoute la dette à court terme du secteur public et/ou la dette (non garantie) du secteur privé (aussi bien à court qu'à long terme), les définitions deviennent compliquées du fait que la distinction entre les différents types de ressources extérieures tels que les prêts, les subventions et l'investissement direct n'est pas toujours facilement décelable.

Mise à part la question des définitions, une discussion du concept de la dette et du domaine de la gestion de la dette doit commencer par le fait de reconnaître que des obligations de service de la dette extérieure de grande envergure peuvent engendrer deux problèmes pour le pays. D'une part, il y a le besoin de réserver (ou d'épargner) des devises pour le service de la dette. D'autre part, tant que la dette constitue une obligation gouvernementale, il existe un problème de finances publiques qui exigent que des recettes budgétaires soient générées en monnaie locale équivalentes aux obligations extérieures.

Les approches relatives à la gestion de la dette sont parfois orientées vers l'une ou l'autre de ces dimensions. Pour certains, la gestion de la dette extérieure est essentiellement un aspect des finances publiques, et fait partie du problème global la gestion le l'emprunt et le la dette du secteur public. Pour d'autres, la gestion de la dette extérieure est considérée principalement par rapport à son impact sur la disponibilité en

¹ Voir Définition, Statistical Coverage and Methodology), Paris, 1988, p. 19/

devises étrangères, et forme partie du problème global de la gestion du budget des devises étrangères.

Pour autant qu'il s'agit de la dette extérieure, l'intérêt immédiat d'un gouvernement est de toute évidence ses propres engagements extérieurs qui affectent aussi bien le budget que les réserves en devises étrangères. Cependant, la responsabilité du gouvernement en matière de réserves en devises étrangères peut également impliquer la responsabilité de procurer des devises étrangères pour faire face au service de la dette du secteur privé, et éventuellement le versement du profit provenant de l'investissement étranger direct.

Pour conclure, il convient de dire que tout système de gestion de dette doit nécessairement permettre une gestion réussie de la dette extérieure publique et de la dette garantie par le secteur public (principalement à moyen et à long terme). Cela constitue le point de départ. Toutefois, un tel système peut aussi s'étendre dans l'une des deux directions (ou les deux) :

- a) pour inclure la dette non garantie du secteur privé ou d'autres dettes extérieures du pays, dans la mesure où cela est nécessaire du point de vue des devises étrangères.
- b) pour inclure la dette publique intérieure, dans la mesure où cela est nécessaire du point de vue des finances publiques.

En définitive, la gestion de la dette concerne aussi bien la dette extérieure (y compris la dette privée) que de la dette publique (y compris la dette extérieure). De même, son objectif majeur consiste à aider les gouvernements à gérer aussi bien les disponibilités en devises étrangères que les finances publiques.

3- FONCTIONS DE LA GESTION DE LA DETTE

Une gestion efficace de la dette implique essentiellement sept fonctions de base: des fonctions de politique, de contrôle, de disponibilité de ressources, d'enregistrement, d'analytique, de suivi et d'exploitation. Les trois premières fonctions font partie de ce que l'on peut appeler la *gestion exécutive de la dette*. Les quatre autres fonctions peuvent être considérées comme faisant partie de la *gestion opérationnelle de la dette*.

La gestion opérationnelle de la dette est la gestion au jour le jour de la dette conformément à la direction et à l'organisation exécutive. Le fonctionnement de la gestion de la dette peut être considéré comme étant composé d'une gestion passive et d'une gestion active de la dette. Bien qu'il ne soit pas toujours facile de faire la part entre les deux, la première couvre les fonctions qui n'incluent pas les actions (interactions et transactions) sur le plan de la dette, alors que la deuxième intègre ces fonctions. Il est évident que la gestion passive influence fortement la gestion active à travers la mise à disposition d'information et d'analyse, et présente le même degré d'importance.

Chaque fonction de la gestion efficace de la dette a un rendement important. Cela peut être présenté comme dans le graphique n°1.

Les différentes fonctions de base de la gestion efficace de la dette peuvent être brièvement décrites comme suit.

3.A- Gestion exécutive :

La *fonction de politique* comprend la formulation de politiques et de stratégies nationales relatives à la dette, en coordination avec les institutions principalement responsables de la gestion économique du pays. Les considérations d'une politique au sens large déterminent un niveau viable de l'emprunt extérieur du pays. Ceci est à son tour affecté par les flux que le pays peut efficacement utiliser, et par la manière de procéder pour générer des devises étrangères supplémentaires nécessaires pour faire face aux coûts du service de la dette sans courir le risque de se heurter à des difficultés de paiements extérieures. Ces ramifications de l'emprunt extérieur signifient que la politique de la dette extérieure affecte la planification nationale, la balance des paiements, la gestion du budget et toutes les agences gouvernementales qui déterminent ce type d'investissement entrepris dans le pays. Le résultat majeur de cette fonction est un endettement national acceptable et bien défini, et l'élaboration d'une *stratégie* de la dette extérieure.

La *fonction de contrôle* de la gestion de la dette concerne les arrangements d'ordre légal, institutionnel et administratif relatifs à la gestion de la dette extérieure. Elle intègre en outre la création d'un environnement régulateur bien défini, susceptible d'assurer une administration bien coordonnée et le cas échéant, centralisée de la dette, sur les plans de l'enregistrement, de l'analyse, du contrôle et de l'exploitation. un tel soutenu par des flux d'informations efficaces. Le résultat majeur de cette fonction est la mise sur pied et le contrôle continu du cadre légal et administratif des responsabilités organisationnelles. Les règles et les procédures parmi les unités concernées, les rapports sur les exigences légales, etc., c'est-à-dire la *structure*² de l'organisation. le cadre déterminera dans une large mesure le *degré de contrôle* exercé, et les données qui peuvent être enregistrées.

La *fonction de mise à disposition de ressources* assure l'exécution des fonctions d'enregistrement, d'analyse, de contrôle et d'exploitation en matière de gestion de la dette extérieure par un personnel qualifié. Ceci implique le recrutement, la motivation, la formation de personnel. Parfois, il pourrait être nécessaire de recourir aux services de contrôle de consultants de l'extérieur pour fournir une expertise technique spécialisée dans le domaine de gestion de la dette (à savoir l'informatisation, la vérification des comptes de la dette, la préparation aux négociations de rééchelonnement, etc.). Cette fonction doit également être largement considérée comme étant la mise à disposition des ressources en matériel adéquat (les bureaux nécessaires, l'équipement de communication, etc.). Le principal résultat pourrait être appelé *Recrutement de personnel et Moyens*.

² La structure de l'organisation devrait être considérée comme étant l'ensemble des moyens menant aux fins prévues. C'est-à-dire que cette structure est l'ensemble des moyens assurant le suivi de la stratégie et la mise à disposition des ressources. Ainsi, les objectifs ou les résultats peuvent être réalisés (les fins). Voir E. Kakabase, R Luchow, S-Vimnicombe, travail au sein des organisations, collection Penguin, 1988, P.313.

GRAPHIQUE N°1
FONCTIONS DE LA GESTION DE LA DETTE ET RESULTAS

LA GESTION EXECUTIVE DE LA DETTE ⇨ DIRECTION ET ORGANISATION

Fonction de politique ⇨ Stratégie
Fonction de contrôle ⇨ Structure
Fonction de mise à disposition de ressources ⇨ Recrutement de personnel et moyens

GESTION OPERATIONNELLE DE LA DETTE ⇨ DYNAMIQUE ET PRATIQUE

Gestion passive
Fonction d'enregistrement ⇨ Information
Fonction d'analyse ⇨ Analyse

Gestion active
Fonction d'exploitation ⇨ Opérations
Fonction de contrôle ⇨ Contrôle
/Coordination
/Surveillance

3.B- Gestion opérationnelle

Les fonctions relatives à la gestion opérationnelle de la dette, notamment les fonctions d'enregistrement, d'analyse et de contrôle sont exercées à deux niveaux : le niveau d'ensemble et les transactions uniques (ou le niveau détaillé). Cette distinction n'est pas toujours facile à faire, mais elle est nécessaire pour une meilleure compréhension de la gestion de la dette.

3.B.1- Gestion passive

la fonction d'enregistrement requiert la collecte d'une information détaillée sur l'endettement, prêt par prêt. Lors de l'élaboration d'un cadre d'enregistrement des données sur la dette extérieure, il est fondamental de décider d'abord quelles sont les composantes de la dette extérieure, et dans un second temps, décider de la nature des données à réunir. Les données ainsi rassemblées prêt par prêt serviront à fournir des statistiques à des fins d'analyse. Le principal résultat de cette fonction consiste à fournir l'Information aussi bien au niveau global qu'au niveau détaillé.

La fonction d'analyse est la plus étroitement liée à la fonction d'enregistrement, et utilise l'information fournie par cette dernière. Au niveau global, elle couvre l'analyse macro-économique visant l'examen des diverses options disponibles, compte tenu de la conjoncture économique, des conditions du marché et de la structure future de la dette extérieure. Cette analyse est nécessaire de garantir un réexamen constant de l'impact des différentes options de gestion de la dette sur la balance des paiements et sur le budget national. De même, elle permet de porter un jugement sur certaines questions tels que les conditions appropriées pour un nouvel emprunt. Au niveau le plus détaillé, la fonction d'analyse devrait s'intéresser aux multiples instruments de l'emprunt, au choix des échéances, etc. En outre, cette fonction peut être d'une aide précieuse pour l'analyse des nouvelles techniques financières tels que les plans de conversion. Dans ce cas, le résultat ici est de toute évidence *l'analyse*.

3.B.2- Gestion active

la *fonction opérationnelle* concerne l'ensemble des activités liées à l'emprunt et à d'autres accords ou arrangements impliquant une sorte d'action (interactions et transactions). Cette fonction pourrait être divisée en trois phases différentes : La négociation, l'utilisation des produits des prêts et le service de la dette. En effet, les activités d'action concernée dans chaque phase seront différentes en fonction du type d'emprunt en question (les prêts à taux préférentiels bilatéraux et multilatéraux, les Eurocrédits, etc.). De ce fait, ces activités s'occupent des techniques parmi lesquelles doivent s'inscrire celles assurant quelques formes de réorganisation de la dette (tels que la restructuration et le refinancement), et de conversion de la dette (l'échange de la dette pour l'équité, l'échange de la dette pour des marchandises et l'échange de "la dette pour la nature", etc.). Les résultats de la *fonction d'exploitation* sont donc des opérations réelles relatives à la dette: la *négociation*, *l'utilisation* et le *service* (ces termes doivent être entendus comme étant de larges catégories. Les interactions et les transactions réelles qui auront lieu dépendront du type d'emprunt).

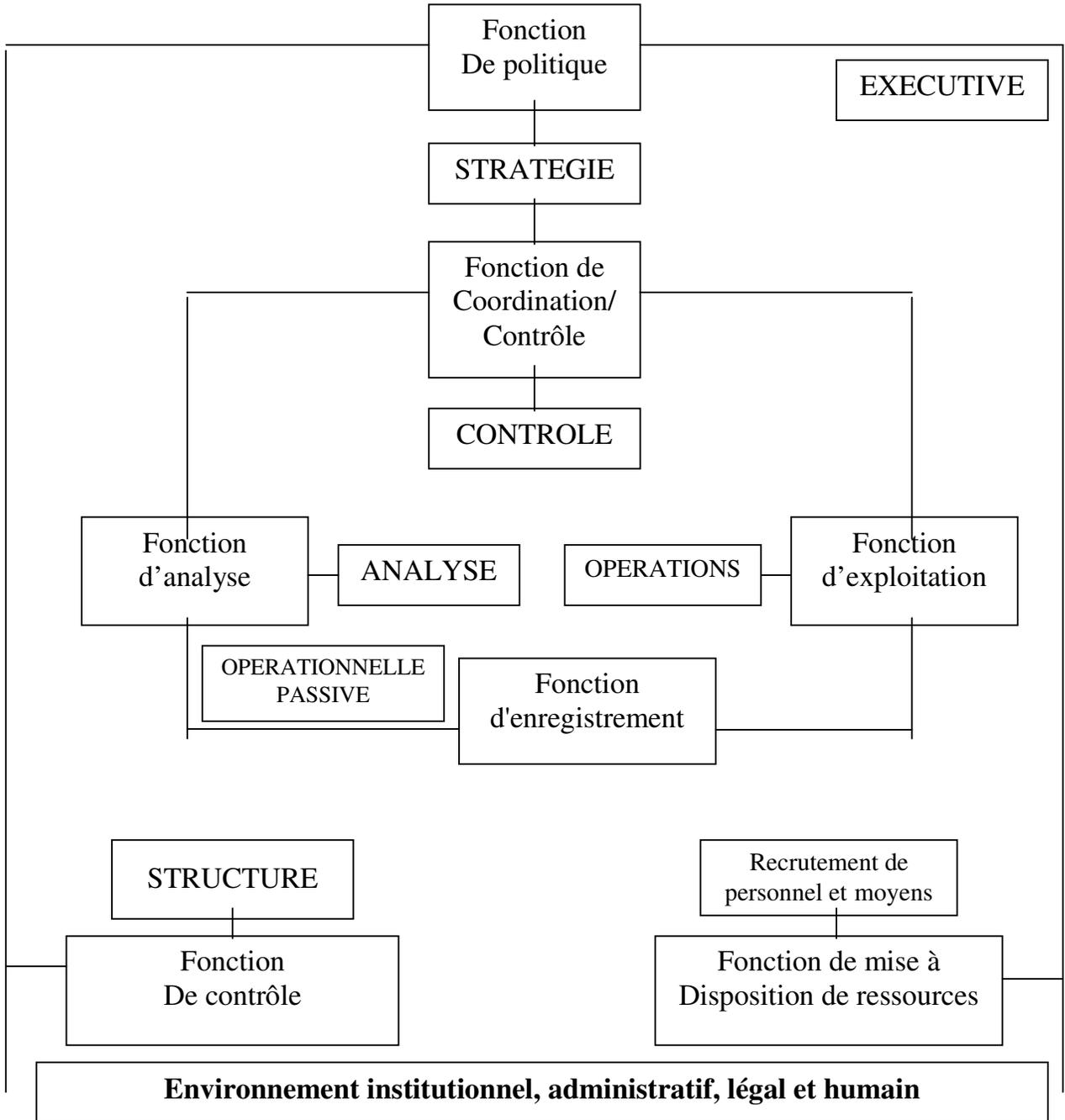
La *fonction de contrôle* est la fonction la plus difficile à définir séparément. En effet, le contrôle est une action intrinsèque au système de gestion de la dette. Alors que les fonctions d'enregistrement, d'analytique et d'exploitation sont ici décrites dans leur forme "pure", il peut être argué de ce fait que le contrôle compte parmi ces fonctions. Cependant, et au risque de devenir trop abstrait, la séparation de la fonction de contrôle enrichit l'approche conceptuelle entreprise ici, et met d'avantage l'accent sur le rôle de cette fonction.

Au niveau global, la fonction de *contrôle/Coordination* est essentielle pour assurer que la gestion opérationnelle de la dette est en conformité avec la gestion exécutive de la dette. Une stratégie peut par exemple imposer des limites réglementaires ou des principes directeurs généraux, sur les modalités d'emprunts par le secteur public et/ou par le pays tout entier. Dans ce cas, la fonction de *contrôle / coordination* doit garantir que l'emprunt est maintenu dans les limites imposées.

Quant à la transaction au niveau détaillé, la fonction de *contrôle / suivi* est plus concernée par des opérations spécifiques tels que les négociations, l'utilisation et le service. Cette fonction doit assurer entre autres, que les conditions des nouveaux emprunts obéissent aux principes directeurs en cours, que les fonds sont utilisés à temps et de manière appropriée, et que le remboursement est effectué conformément aux prévisions.

En pratique, le degré de *contrôle* peut varier largement (suivant les différentes classes ou types de dettes ou d'opérations de dette, les différentes entités d'emprunt concernées publiques ou privées, etc.), et peut varier du contrôle rigoureux à la coordination et au suivi.

FIGURE 1
FONCTIONS DE GESTION DE LA DETTE
ENVIRONNEMENT MACRO-ECONOMIQUE



Au niveau global, les sept fonctions de la gestion efficace de la dette peuvent être présentées comme indiqué à la figure n°1.

En effet, ce schéma présente les fonctions et leurs résultats comme étant les blocs édificateurs d'un système de gestion efficace de la dette. Les lignes relient les fonctions ou les blocs à deux niveaux : exécutif et opérationnel.

Au niveau exécutif, les fonctions de politique, de contrôle et de mise à disposition de ressources détermineront l'orientation et l'organisation du système de gestion de la dette. L'environnement marco-économique ainsi que l'environnement analytique, institutionnel, administratif et humain affectent ces fonctions et sont affectés par elles. La stratégie, la structure, le recrutement de personnel et les moyens développés déterminent la manière dont la gestion de la dette est réalisée au niveau opérationnel.

Au niveau opérationnel, les opérations, l'information, l'analyse et le contrôle sont le résultat des fonctions correspondantes.

Un système de gestion efficace de la dette est ainsi constitué de sept blocs édificateurs comme le montre la figure n°1.

Bien que cette figure présente les fonctions relatives à la gestion de la dette au niveau global, il n'en demeure pas nécessaire de se pencher de plus près sur la gestion opérationnelle de la dette. En effet, la dette provient au niveau des transactions individuelles. En d'autres termes, la dette d'un pays se constitue de l'ensemble des diverses opérations et le résultat des différentes fonctions accomplis prêt par prêt.

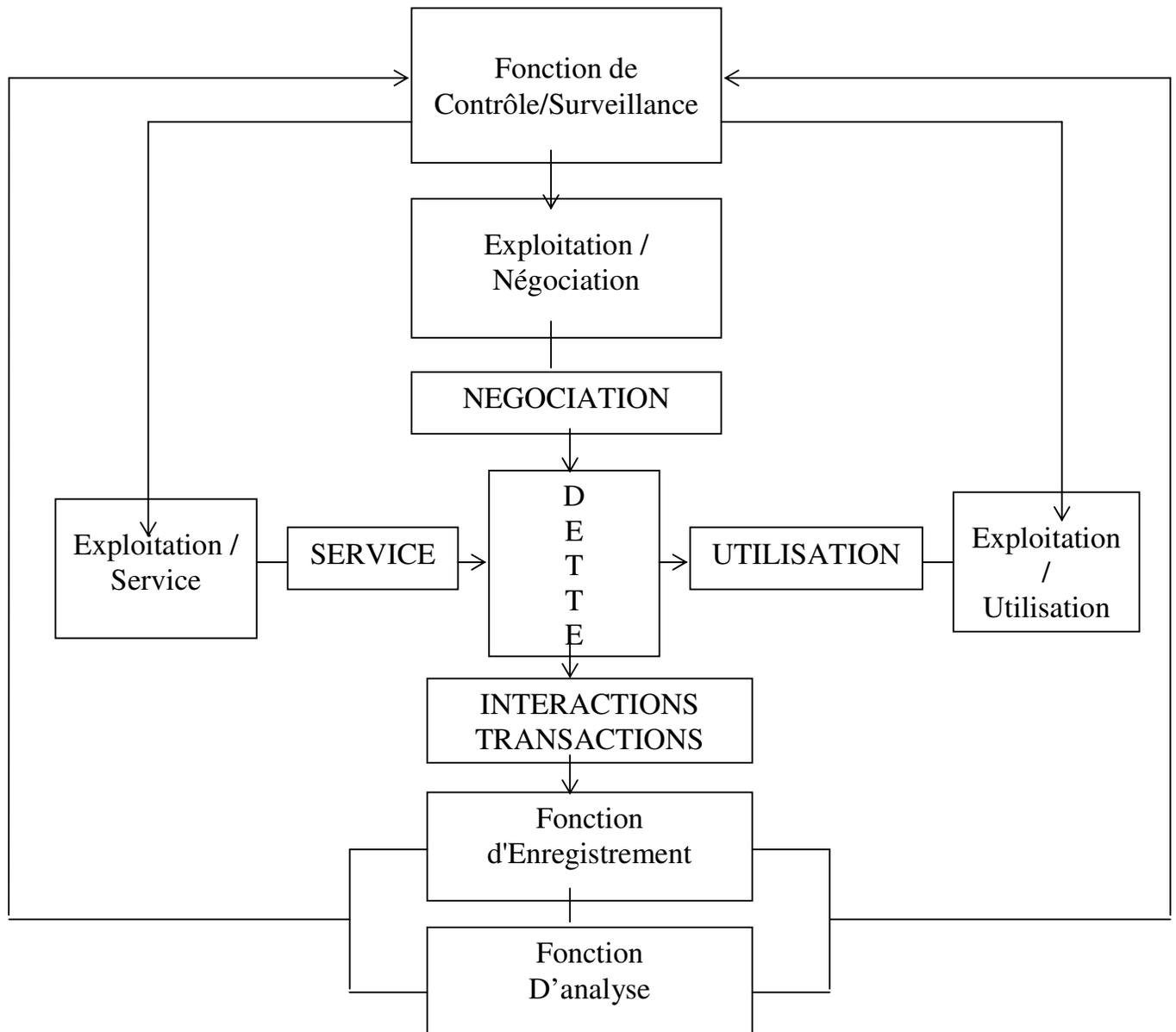
Comme l'indique la figure n° 2, diverses opérations sont menées en même temps. Ces opérations engendrent de multiples interactions et transactions entre les prêteurs et les emprunteurs, lesquelles doivent être enregistrées et contrôlées. Les opérations concernées et la pratique effective de la gestion opérationnelle de la dette sont complexes et ne peuvent être détaillées ici. Cependant, quelques éléments peuvent être brièvement mentionnés:

- La négociation concerne certains éléments tels que :
 - * Elaborer un cadre financier ;
 - * Garantir les conditions financières nécessaires ;
 - * Assurer l'acceptabilité légale du contrat de prêt ;
 - * Assurer l'acceptabilité administrative des contrats de prêts (autorisation, garantie, signature).
- L'utilisation des produits des prêts :
 - * Dans certains cas, la préparation des contractes de prêts ;
 - * Dans certains cas, mise à disposition de fonds locaux en contrepartie de financement extérieur ;
 - * Modifications des contrats de prêts (c'est à dire reporter l'échéance finale de remboursement) ;
 - * Remboursements et utilisation des fonds ;
 - * Paiements des fournisseurs ;
 - * Suivi des montants exigibles impayés.
- Le service de la dette concerne :

- * Des paiements suivant les programmes ;
- * La mise à jour des programmes et le contrôle ;
- * Le suivi des affectations budgétaires.

L'emprunt et autres accords ou arrangements impliquant une sorte d'opération de dette peuvent prendre différentes formes, tels les prêts à des taux préférentiels , les crédits d'exportation, les prêts des banques commerciales, la réorganisation de la dette, la conversion de la dette, etc. La négociation l'utilisation et le service varient donc en conséquence.

FIGURE N° 2
LES FONCTIONS DE GESTION DE LA DETTE
L'ENVIRONNEMENT MICRO-ADMINISTRATIF



4- LES UNITES DE GESTION DE LA DETTE ET LEURS FONCTIONS

Les systèmes de gestion de la dette et notamment leur cadre institutionnel (ou dont les unités remplissent les fonctions de la gestion de la dette diffèrent d'un pays à l'autre. En effet, ils dépendent de la composante historique, de la répartition constitutionnelle de la responsabilité entre les différents niveaux du gouvernement, de l'organisation intérieure du gouvernement lui-même, de l'importance de la dette extérieure dans la gestion économique globale, de l'importance relative des types particuliers de crédits au sein de la structure globale de la dette et en fin de la fonction de contrôle relative à la gestion de la dette extérieure.

Les systèmes de gestion de la dette diffèrent dans le degré de contrôle pratiqué par les autorités, la rigueur de l'environnement de contrôle, la nature du système institué pour rapporter les informations relatives aux opérations de la dette intérieure ; lequel peut être obligatoire ou volontaire, et peut requérir une autorisation préalable pour encourir des obligations extérieures, ou seulement un rapport à posteriori. Ces systèmes diffèrent également dans leur manière de traiter les prêts du secteur public par rapport à ceux du secteur privé, et dans la manière de traiter les institutions financières intérieures par rapport aux institutions non-financières.

En général, les diverses fonctions de la gestion de la dette ne sont pas accomplies par les mêmes institutions gouvernementales. En d'autres termes, ils les acteurs sont multiples au sein du système. On peut trouver de nombreuses unités (ou des responsables du gouvernement), principalement au ministère des finances et à la banque centrale, qui exercent certaines des fonctions susmentionnées, qui parfois même, se chevauchent ou accomplissent les mêmes fonctions pour le compte de différents ministères. Dans de tels cas, le système est décentralisé.

Lorsque les fonctions de gestion de la dette sont toutes accomplies par la banque centrale, le ministère des finances ou une instance autonome (ou semi-autonome), qui n'appartient ni à la banque centrale ni au ministère des finances, le système est dit centralisé.

Qu'il s'agisse d'un système centralisé ou décentralisé, lorsque les différentes fonctions de la dette sont mises en exécution – en d'autres termes, en présence d'une stratégie, d'une structure, d'un personnel, de moyens, d'information, d'analyse, de contrôle et d'opérations – il est possible de dire que les conditions nécessaires pour un système de gestion efficace de la dette sont réunies. Cependant, cela demeure insuffisant car il faut également d'intégrer la gestion de l'information sur la dette et les systèmes d'analyse et de prise de décision dans un environnement institutionnel clairement défini. Cela signifie que chaque unité s'est assignée une fonction à remplir, sans duplication des efforts et que l'information de base globale est systématiquement partagée entre ces unités. Il est évident que si les différentes unités sont situées au sein d'une seule instance intégrée, cet objectif pourrait être atteint plus facilement que dans un système hautement décentralisé.

Il n'existe pas de modèle parfait universellement accepté pour l'optimisation des unités de gestion de la dette et leurs fonctions. La figure n° 3 présente un modèle conceptuel en accord avec les fonctions de base de la gestion de la dette discutées ci-

dessus. Pour des raisons de simplicité, il est supposé que le système traite de la dette extérieure publique et de la dette extérieure garantie par le secteur public. Il est également supposé qu'il existe un système centralisé de gestion de la dette, même si en pratique les unités auxquelles il est fait référence ci-haut sont souvent administrativement distinctes.

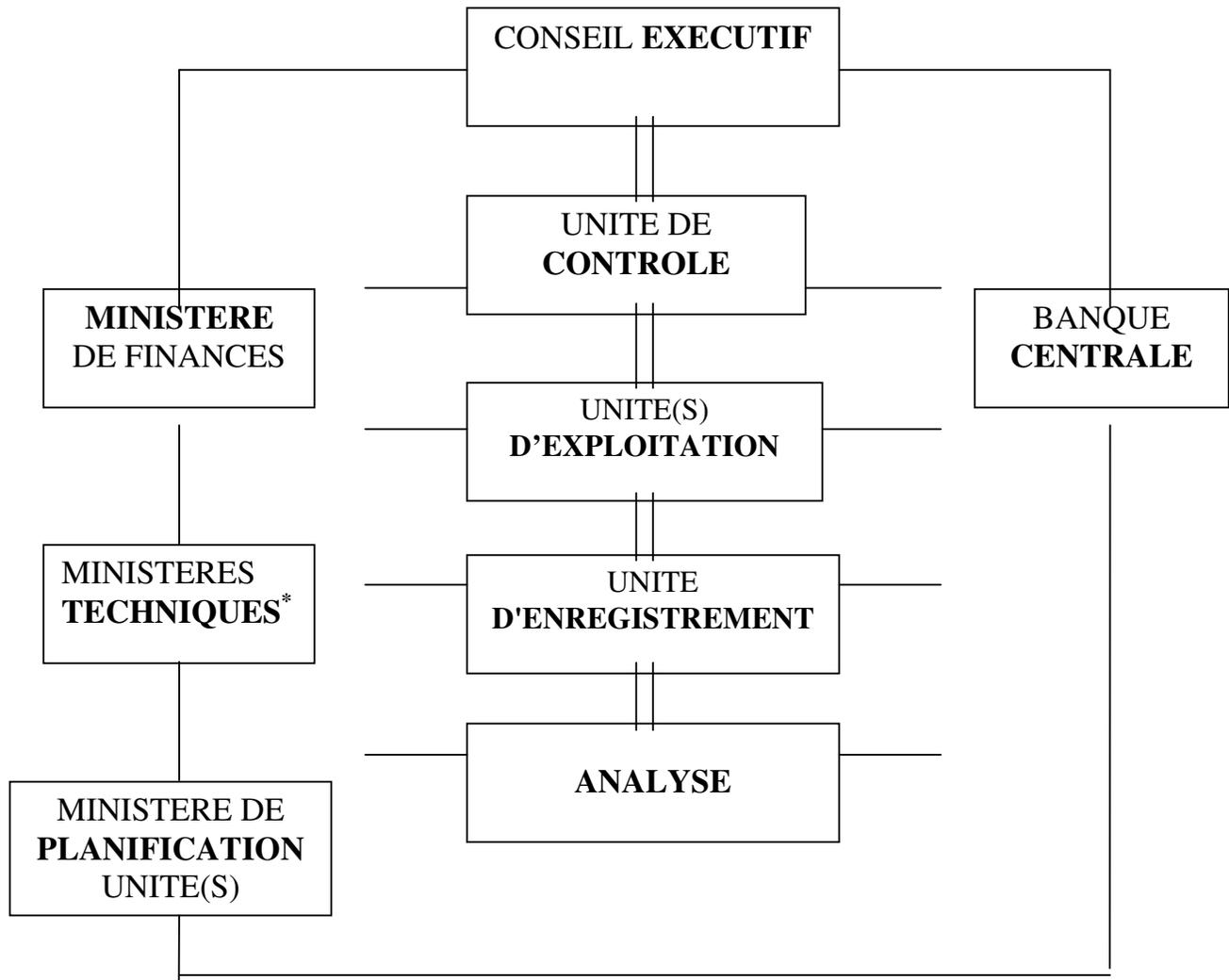
La figure n° 3 montre les différentes unités dont la mise sur pied est nécessaire au sein d'une structure (organisation) de gestion de la dette en vue de traiter les fonctions mentionnées. La figure n° 3 n'implique pas un endroit spécifique pour les différentes unités de la structure, elle tend seulement à les mettre en lumière ainsi que leurs fonctions respectives. Cependant, afin de faciliter la compréhension des différents problèmes se rapportant aux flux d'informations qui ont besoin d'être surmontés, il conviendrait d'admettre ici que la structure entière de l'organisation de la gestion de la dette est une seule instance intégrée, tel que précisé au paragraphe 44.

L'unité suprême est le Conseil Exécutif. Il s'agit de la plus haute autorité en matière d'endettement extérieur. Ses membres doivent être de plus haut niveau : Ministre des Finances, Gouverneur de la Banque Centrale, Ministre de la planification, Ministres des ministères techniques concernés par l'endettement extérieur et éventuellement le Directeur Général, les responsables des organismes para-étatiques qui pourraient avoir accès aux ressources étrangères. Le Conseil Exécutif exercera les fonctions de politique, de contrôle et de mise à disposition de ressources pour autant que les décisions générales, les principes directeurs et les lois sont concernés.

L'unité de Contrôle/Coordination est en fait le secrétariat du Conseil Exécutif. Ses missions consistent à assurer le suivi et le contrôle de la stratégie, de la structure, du recrutement de personnel et des moyens. Comme son nom l'indique, la fonction accomplie par cette unité est le contrôle/coordination qui garantit la réussite de la stratégie définie, à travers l'observation et l'application des lois et des structures légales, ainsi que la vérification de la mise à disposition du personnel et des moyens matériels suffisants et appropriés eu profit des différentes unités, conformément aux décisions prises au niveau exécutif.

Unité(s) des opérations: la fonction d'exploitation a été divisée en trois phases différentes : la négociation, l'utilisation et le service. Une division similaire peut être appliquée à l'unité traitée ici, mais d'autres alternatives sont possibles. Il peut y avoir une unité d'exploitation/négociation, d'opérations/utilisation et d'exploitation/service; ou encore une unité unique d'exploitation/utilisation/service, au lieu des deux premières. Cependant, il est à noter que la fonction de négociation doit être séparée des deux autres.

FIGURE 3
SYSTEME INTEGRE DE GESTION DE LA DETTE



* Y compris les organismes paraétatiques

L'unité d'exploitation/négociation procédera à l'étude des conditions d'emprunt du pays sur les différents marchés financiers, à partir des différentes sources financières. Ainsi, les négociations de la stratégie globale se tiendront afin de garantir les meilleures conditions pour le pays. Il est bien entendu possible d'avoir des sous-unités ou des unités spécialisées suivant le type d'emprunt : multilatéral, bilatéral ou commercial.

L'unité d'exploitation /utilisation/ service assure le suivi des différents prêts pour que les remboursements se déclenchent dans les délais prévus, crée des provisions pour les paiements dus et vérifie si les montants exigés par les créanciers sont exacts. De ce fait, cette unité remplit également la fonction de contrôle/surveillance (à ce niveau) afin d'être à même de mener avec efficacité cette fonction de contrôle/surveillance, cette unité doit être en contact permanent avec l'unité d'enregistrement. Comme pour l'unité de négociation, dans un système de prise de décision hautement décentralisé, il est possible d'avoir plusieurs de ces unités.

L'unité d'enregistrement collecte et enregistre les informations détaillées sur la base de l'étude de chaque prêt, pas nécessairement d'un point de vue comptable (qui peut être plutôt rigide pour la gestion des transactions estimées) mais d'un point de vue statistique. Cependant, il n'est pas contradictoire d'avoir un système comptable et un système statistique qui fonctionnent côte à côte au sein d'une même unité d'enregistrement. Evidemment, cette unité d'enregistrement accomplit la fonction d'enregistrement. Elle doit avoir accès à et enregistrer toute information au sein du pays, même dans le cas d'un système hautement décentralisé. Cette unité enregistre aussi en étroite collaboration avec l'unité d'exploitation/négociation, les prêts qui n'ont pas été encore signés, de manière à ce que d'autres unités comme les unités d'analyse par exemple puissent avoir accès à ces informations.

Les unités d'analyse sont des unités habituellement décentralisées et qui peuvent être situées au sein de différentes instances officielles, tels la balance des paiements relative aux départements de l'échange extérieur au sein de la Banque Centrale, ainsi que le budget ou le trésor dans le Ministère de Finances. Toutes ces unités consomment l'information émanant de l'unité d'enregistrement et devraient concentrer toutes leurs analyses sur les destinataires habituels ainsi que sur l'unité de contrôle. Bien que la fonction analytique est naturellement remplie par les unités précitées, il y a lieu d'insister sur le fait que toutes les parties du système de gestion de la dette doivent constamment réviser et analyser leurs activités afin de continuer leur action d'une manière rationnelle.

Que ces unités soient situées dans plusieurs institutions ou dans un organisme intégré unique de la gestion de la dette, la question importante est l'existence d'une bonne communication entre les unités. De même, les flux d'information adéquate doivent être maintenus. Ainsi, la gestion efficace de la dette implique aussi le développement et le maintien d'un fonctionnement régulier des relations entre les unités et les institutions concernées. Plus les acteurs sont nombreux dans le système, plus cela sera difficile. En effet, la complexité accroît le rôle de l'unité de contrôle. Plus un système est complexe et décentralisé, plus le besoin de l'unité de contrôle/coordination est important, qui peut parfois être impossible sans une perte de flexibilité.

En ce qui concerne le siège de ces unités, il existe un programme institutionnel général touchant plusieurs pays : les fonctions particulières devraient-elles être situées au

sein du Ministère des Finances ou de la Banque Centrale (ou même ailleurs) ? A titre d'exemple, dans le cas de la fonction d'exploitation/ négociation des crédits commerciaux, le Ministère des Finances ou la Banque Centrale devraient-ils se charger de la négociation de l'emprunt du secteur public ? Quel que soit le choix adopté, ces négociations devraient-elles être menées uniquement pour le gouvernement central, laissant les autres institutions gouvernementales et les entreprises du secteur public négocier et gérer leurs propres emprunts extérieurs ?

D'autres questions s'imposeront quant à l'emplacement de l'unité d'enregistrement, la seule ayant nettement besoin d'être centralisée en un seul lieu.

Ce document ne peut offrir aucune solution préconçue. Chaque pays doit disposer de son propre système avec des unités aussi bien au sein du Ministère des Finances qu'à la Banque Centrale, accomplissant certaines des fonctions ou toutes. La question importante réside dans la nécessité que toutes les unités coopèrent et communiquent efficacement au sein d'un environnement institutionnel clairement défini et intégré.

5- GESTION DE LA DETTE ET INFORMATISATION

La nature multifonctionnelle de la gestion de la dette, sa dépendance de données cohérentes et en temps opportun pour une analyse exacte et l'ampleur des opérations à traiter par le système ont encouragé de nombreux pays à tenter de développer ou acquérir un système d'information informatisé sur la gestion de la dette, en tant qu'assistance pour les fonctions d'enregistrement, d'analytique, de contrôle et d'exploitation.

De nombreux pays en développement ont tenté d'installer des systèmes informatisés pour l'enregistrement des données sur la dette extérieure. Or, le résultat obtenu était contradictoire.

En effet, la principale raison d'un tel résultat est imputable à une erreur de perception : une opération informatisée ne constitue pas le système de gestion de la dette en lui-même, il s'agit uniquement d'une fonction auxiliaire du système. L'informatique est utile seulement pour les pays qui sont déjà en possession des éléments nécessaires pour une bonne gestion du système, notamment la structure et le personnel, qui sont le résultat des fonctions de contrôle et de mise à disposition de ressources. Si ces éléments nécessaires du système n'existent pas, l'ordinateur ne sera d'aucune aide. L'automatisation ne peut précéder ou être un substitut pour le développement d'un système de gestion efficace.

Dans un bon nombre de pays, on peut constater que la base de données pour l'élaboration de politiques sur les questions de la dette est inadéquate du fait que les institutions financières principales ne communiquent pas efficacement entre elles. La Banque Centrale a une connaissance insuffisante de ce que font le Ministère des Finances et de l'agence de planification, le Ministère des finances ne sait pas tout à fait ce que font la Banque Centrale et les autres départements clés du gouvernement. Dans ces pays, il est peu probable qu'un ordinateur soit d'une quelconque utilité. En fait, il faudrait une restructuration radicale des dispositions d'ordre administratif, légal et institutionnel pour l'obtention de l'information. En d'autres termes, la fonction d'enregistrement a besoin d'efficacité.

Dans la plupart des cas, bien que le besoin d'un enregistrement manuel avait déjà exigé l'instauration d'une telle unité, l'introduction de l'informatisation a une implication institutionnelle qui consiste en la centralisation de la fonction d'enregistrement en une seule unité, souvent appelée "Service de la dette", mais auquel il est préférable de se référer ici comme étant l'unité d'enregistrement.

L'unité d'enregistrement doit donc disposer de pouvoirs légaux appropriés et de mécanismes efficaces de collecte de l'information en vue d'accomplir son travail de manière satisfaisante. Si ces éléments d'ordre légal et administratif sont faibles, les données sur la dette seront tardives, incomplètes, ou inexactes et le système informatique ne produira que des résultats médiocres. (Comme le savent beaucoup d'experts dans ce domaine, un système d'enregistrement manuel bien tenu constitue une condition préalable pour l'informatisation, étant donné qu'il reflète l'efficacité des dispositions d'ordre légal, institutionnel et administratif pour l'enregistrement des données sur la dette).

De même, la question du personnel revêt une grande importance. Dans plusieurs pays, les unités d'enregistrement souffrent d'un manque grave en personnel qualifié, offrent une formation inadéquate, un salaire inadéquats, ou les deux à la fois. Le personnel formé qui est mal payé ne va pas accepter ses conditions financières, mais sera attiré par des postes de travail mieux rémunérés dans le secteur privé. Cette rotation de personnel peut constituer une sérieuse menace pour les perspectives d'une informatisation réussie, et compte parmi les raisons fréquentes de l'échec.

Il convient donc d'insister sur le fait que l'appui soutenue et actif de la part des hauts responsables du gouvernement est la clé pour aboutir à une informatisation réussie. En effet, ce soutien se manifestera à travers la fonction de mise à disposition de ressources au même titre que pour l'unité d'enregistrement : la nomination de personnes compétentes pour constituer le personnel de l'unité et faire fonctionner le système informatique, accorder de l'intérêt à la formation (sur les ordinateurs ainsi que sur des sujets plus larges de gestion de la dette), la mise à disposition de ressources en matériel adéquat (tels que bureaux, ligne téléphonique, articles de bureaux, etc.).

En tant que remarque finale, il faut souligner que la bonne information ne présente pas en soi une condition suffisante pour un système de gestion efficace de la dette. En fait, l'information n'est pas une fin en soi. L'analyse et le contrôle doivent suivre et contribuer à l'élaboration de politiques.

6- GESTION DE LA DETTE ET LA COOPERATION TECHNIQUE³

6.A- Les objectifs immédiats et globaux :

Comme il a déjà été mentionné, la coopération technique de la CNUCED en matière de gestion de la dette s'est centrée sur l'introduction de l'informatisation à travers l'installation et le fonctionnement du système de gestion de la dette et d'analyse financière (DMFAS).

En effet, ce programme informatique a été conçu en vue de soutenir les départements de la dette (au sein du Ministère des Finances ou de la Banque Centrale) dans l'enregistrement, le contrôle et l'analyse de la dette extérieure et d'autres flux financiers. Il a été installé aussi bien dans les micro-ordinateurs que dans l'environnement central.

L'objectif immédiat des programmes d'un pays consiste à améliorer l'enregistrement et le contrôle de la dette extérieure, dans le but de consolider les capacités du pays à produire des rapports et des statistiques. Cette disponibilité croissante de l'information devrait enfin contribuer à l'élaboration de politiques meilleures, en vue de l'élaboration de stratégie de la dette extérieure.

En général, les objectifs globaux du Programme de Coopération Technique de la CNUCED visent à prêter assistance aux les pays en développement dans le processus d'amélioration de la gestion de la dette extérieure, et par conséquent d'accroissement de l'utilisation efficace des ressources. Plus précisément ce programme a été conçu pour notamment:

- a) Améliorer la capacité des autorités nationales à définir et à choisir des stratégies appropriées d'emprunt extérieur ;
- b) Soutenir les autorités nationales dans le développement des structures appropriées pour une gestion plus efficace de la dette extérieure, y compris les aspects d'ordre légal, institutionnel et administratif ;
- c) Assister les unités de gestion de la dette au sein des Ministères des Finances et des Banques Centrales, en vue d'agir plus efficacement à travers le renforcement de leurs capacités technique, et plus généralement, de leur personnel et moyens ;
- d) Améliorer les capacités des autorités nationales dans toutes les fonctions de gestion de la dette, et notamment les fonctions ayant trait aux opérations, d'information, d'analyse et de contrôle de la dette extérieure ;

³ Une information supplémentaire sur la coopération technique peut être obtenue auprès de :

Directeur
Inter-Organizational Affairs and Technical Co-operation
UNCTAD
Palais des Nations
CH-1211 Genève 10
Suisse

- e) Promouvoir une meilleure compréhension au sein des pays en développement, des différents aspects de la gestion efficace de la dette, à savoir la structure, la stratégie de recrutement du personnel, l'information, l'analyse et l'exploitation.

6.B- Offre globale de services :

Alors que le système DMFAS constitue le noyau des activités de la CNUCED, il ne présente que l'un des éléments de l'offre globale de services faite aux pays suivant leurs besoins. Cette offre globale de services peut être brièvement décrite comme suit :

6.B.1- Un diagnostic de la gestion de la dette :

Il s'agit d'une analyse globale des approches présentées ci-dessus. Selon le besoin, les diverses fonctions de la gestion de la dette sont analysées, et en cas de nécessité, des recommandations sont faites. Le diagnostic tiendra compte de tous les éléments du système : la structure du personnel, stratégie, information, analyse, contrôle et exploitation. Il procédera à évaluation de la compréhension, la transparence (tel que le montrent les flux d'information et la coopération entre les unités) et autres caractéristiques du système.

Dans l'intérêt immédiat en rapport avec l'informatisation, les dispositions d'ordre institutionnel, légal et administratif pour la collecte des données sur la dette sont reconsidérées en vue d'assurer l'exécution efficace de la fonction d'enregistrement.

6.B.2- Audit de la dette :

Deux types de vérification pouvant être effectués : des opérations normales de vérification de l'unité de gestion de la dette, et la réconciliation entre les emprunteurs et les prêteurs.

Le premier type est un élément essentiel dans l'instauration d'un système d'enregistrement de données centralisé en vue de consolider l'informatisation. Lorsque le DMFAS est mis en place, les données doivent être collectées, vérifiées et entrées dans le système. Cela est normalement fait par un personnel national conformément aux indications de la CNUCED et, dans certains cas, avec l'assistance temporaire d'un consultant.

Dans plusieurs cas, la collecte et la vérification des données ont constitué la plus importante difficulté lors de la mise en œuvre du système informatisé car, préalablement à l'informatisation, ils n'existaient pas d'enregistrement central ni de procédures normales de vérification. Dans ces cas, la vérification de la dette peut nécessiter la conciliation entre les chiffres et les prêteurs.

6.B.3- Un système d'information relatif à la gestion de la dette :

C'est le DMFAS. Il s'agit d'un système standard, continuellement amélioré et développé. Dans toutes les mesures du possible, il peut s'adapter selon chaque pays en particulier.

La CNUCED a la responsabilité continue de fournir aux départements de la dette concernés les versions mises à jour du DMFAS, en plus de la documentation requise et prête assistance en vue de faciliter l'utilisation efficace du système.

Des projets impliquant l'installation du DMFAS incluent le cas échéant, l'approvisionnement en équipement (micro-ordinateurs et imprimantes).

6.B.4- Une formation sur la gestion de la dette :

La formation doit être considérée dans un sens large pour inclure, outre la formation sur l'utilisation du système informatique, l'organisation par la CNUCED de séminaires couvrant un grand nombre de sujets sur la gestion de la dette.

En effet, la formation sur l'utilisation du DMFAS est fournie par la CNUCED à travers l'organisation de séminaires à Genève, ou dans un autre lieu possible, auxquels assistent chaque fois des participants en provenance de la plupart des pays où le système est installé. Une formation supplémentaire est fournie lors de missions aux pays. De plus, la CNUCED encourage l'échange d'expérience entre les pays utilisant le DMFAS à travers l'organisation de visites par le personnel national des départements de la dette d'un pays à l'autre.

En ce qui concerne les nombreux sujets sur la gestion de la dette, la CNUCED maintient une relation étroite avec plusieurs institutions fournissant la formation en matière de gestion de la dette. Dans la mesure du possible, les projets mis en œuvre par la CNUCED et financés par le PNUD permettent la participation des responsables des pays concernés à ces séminaires.

6.B.5- Un service consultatif relatif à la politique de la dette :

Même s'il ne s'agit pas d'un service régulier, le service consultatif met l'accent sur la fonction de politique de la gestion de la dette. En effet, il concerne des activités susceptibles d'aider certains pays dans la préparation technique aux négociations des Clubs de Paris et de Londres. De même, le module DPS du DMFAS a été utilisé afin d'assister les pays dans l'analyse de leurs exigences en transfert net, à savoir le niveau des flux en capitaux requis pour le financement de l'écart ex-ante de la balance des paiements. Une telle analyse contribue à la formulation d'une stratégie de la dette.

Outre, les éléments précités de l'offre globale de services dans le domaine de la gestion de la dette, la CNUCED peut également fournir des éléments qui peuvent être directement utilisés dans la formulation de la politique économique relative à la planification et à la gestion financières extérieures. Par exemple, en réponse à une demande présentée par le gouvernement d'un pays en développement, la CNUCED s'est engagée à fournir des études relatives à la réponse probable de la demande sur différentes récoltes agricoles par rapport à la dévaluation, et sur l'adéquation du système du taux de change qui prévaut.