

Publication N° 6

**BESOINS DES PPTE
EN TERMES DE RENFORCEMENT DES CAPACITES**

Matthew Martin et Juan Carlos Aguilar Perales

Debt Relief International Ltd
2001

ISBN 1-903971-12-8

Version originale en anglais : ISBN 1-903971-08-X

© Debt Relief International Ltd, 2001. Toute reproduction d'un extrait quelconque de la présente publication, par quelque procédé que ce soit, et notamment par réimpression ou photocopie, ou tout autre usage de ce document ne peuvent être effectués qu'avec la permission des éditeurs.

Publié par

Debt Relief International Ltd

4th Floor, Lector Court, 151-153 Farringdon Road

London EC1R 3AF, Royaume-Uni

Téléphone : 44 (0)20 – 7278 0022 Télécopie : 44 (0)20 – 7278 8622 Email : publications@dri.org.uk

Maquette et impression

In One Design Ltd, Londres, Royaume-Uni

Avant-propos

La présente série de publications a été élaborée en réponse aux nombreuses demandes d'informations reçues par *Debt Relief International (DRI)* sur le Programme de renforcement des capacités (PRC) d'analyse et de stratégie de la dette des Pays pauvres très endettés (PPTE), ainsi que sur les aspects techniques de l'analyse et des négociations de la dette essentielles au développement et à la mise en œuvre de stratégies nationales de désendettement. L'objectif du PRC PPTE, fondé par cinq gouvernements européens (Autriche, Danemark, Royaume-Uni, Suède et Suisse) est de perfectionner et de renforcer les capacités des gouvernements PPTE à développer et mettre en œuvre leur propre stratégie nationale d'allègement de la dette, ainsi qu'une politique de nouveaux emprunts permettant d'atteindre la viabilité à long terme de leur dette sans avoir recours à l'assistance extérieure. DRI est l'organisation à but non lucratif choisie par les cinq bailleurs de fonds européens pour mettre en œuvre le PRC PPTE.

Cette série de publications émane de l'expérience que DRI a acquise auprès de 32 gouvernements PPTE, plus particulièrement en organisant des ateliers nationaux, régionaux et internationaux sur la stratégie de désendettement, les négociations de la dette, les prévisions macro-économiques et la réduction de la pauvreté. Ces publications visent principalement les hauts fonctionnaires et les décideurs des PPTE, mais elles seront très utiles aux personnels des organisations régionales africaines, asiatiques et latino-américaines, aux ONG et aux universitaires des pays en développement et des pays industrialisés.

Ces publications ont pour but de présenter des thèmes spécifiques de manière concise, accessible et pratique qui seront utilisés et mis en œuvre par les gouvernements PPTE. Cette série devrait permettre aux hauts fonctionnaires et aux décideurs de se concentrer sur certaines des questions principales relatives à la viabilité à long terme de la dette, aux prévisions macro-économiques et à la réduction de la pauvreté dans les PPTE. Chaque publication est rédigée de manière indépendante.

Les vues exprimées dans ces publications sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement les positions officielles des bailleurs de fonds du PRC PPTE.

Vos commentaires sur la présente publication ou tout autre thème à aborder dans cette série sont les bienvenus.

Alison Johnson
Éditeur Assistante éditoriale

Yolande Eyoum

TABLE DES MATIÈRES

1. Introduction et contexte.....	1
2. Méthodologie des évaluations de capacités.....	2
2.1 Institutions	2
2.2 Gestion élémentaire de la dette : déboursement, enregistrement, paiement.....	3
2.3 Renégociation de la dette	4
2.4. Politique de nouveaux emprunts.....	5
2.5 Capacité de projection macro-économique.....	6
2.6 Capacité à concevoir et appliquer une politique de réduction de la pauvreté.....	6
2.7 Stratégie générale de désendettement et analyse de viabilité	7
2.8 Engagement politique sur la dette, la gestion économique et la réduction de la pauvreté.....	8
2.9 Évaluation générale.....	9
3. Évaluation de la capacité des PPTE.....	9
3.1. Questions institutionnelles.....	9
3.2. Gestion élémentaire de la dette.....	9
3.3. Renégociation de la dette	10
3.4. Nouveaux emprunts	10
3.5. Projections macro-économiques.....	11
3.6 Réduction de la pauvreté.....	11
3.7 Stratégie de désendettement et analyse de la viabilité de la dette.....	12
3.8 Engagement politique dans la gestion de la dette et la réduction de la pauvreté	12
3.9 Évaluation générale et conclusion	12

1. INTRODUCTION ET CONTEXTE

Debt Relief International (DRI) est le bureau exécutif du Programme de renforcement des capacités d'analyse de la dette et de stratégie de désendettement des PPTE. Ce programme intergouvernemental est financé par les gouvernements autrichien, britannique, danois, suédois et suisse. Il a pour objectif de renforcer la capacité des gouvernements des PPTE à effectuer leur propre analyse de la viabilité de leur dette, à concevoir leurs propres stratégies de désendettement, à élaborer leurs propres plans de réduction de la pauvreté et à participer pleinement au processus tripartite d'évaluation d'éligibilité à l'allègement de la dette et à sa mise en place dans le cadre de l'Initiative PPTE.

Ce programme, lancé en juillet 1997, est le seul programme permettant le renforcement des capacités dans tous les domaines couverts par l'Initiative PPTE. En conséquence, il assiste maintenant 32 PPTE sous forme de séminaires, renforcement institutionnel et conseillers temporaires en matière de renforcement des capacités. Son mandat a été renouvelé (et son financement doublé) jusqu'en décembre 2001, suite à un audit indépendant effectué à mi-parcours qui a établi un bilan très positif.

S'appuyant sur son expérience, DRI a identifié les renforcements des capacités dont les gouvernements des PPTE ont besoin. Ces besoins vont au-delà de la simple gestion de dette car ces pays ont besoin de renforcer leurs capacités à faire des projections macro-économiques et à concevoir des plans d'action de réduction de la pauvreté afin de s'assurer que leur dette est économiquement viable à long terme et que les économies réalisées grâce à l'allègement de dette sont efficacement consacrées à la lutte contre la pauvreté.

Dans le cadre de ce programme, DRI conduit des « missions d'évaluation des demandes » au cours desquelles on examine les demandes d'assistance émises par les PPTE et on se met d'accord avec les gouvernements des PPTE sur les mesures à prendre avec, le cas échéant, une assistance extérieure dans les sept domaines suivants dont tous sont essentiels pour une véritable direction nationale du processus PPTE :

- structures institutionnelles et juridiques pour la gestion de la dette ;
- saisie des données concernant la dette ;
- renégociation de la dette (Club de Paris, créances bilatérales hors-OCDE, commerciales et multilatérales) ;
- politique de nouveaux emprunts (règles, procédures, orientations politiques, application) ;
- données macro-économiques et capacité de projection ;
- conception d'une politique de réduction de la pauvreté (principes, évaluation des coûts) et son application ;
- capacité à intégrer tout cela dans une analyse informatisée de viabilité de la dette, la formulation d'une stratégie et son application par la négociation.

À la suite de ces missions, DRI donne aux pays concernés des occasions régulières de recevoir une formation et une assistance au renforcement des capacités dans des domaines spécifiques (ateliers de travail, missions de suivi) et d'évaluer la progression de l'application des recommandations faites lors des missions initiales.

Tous les six mois, DRI mesure également le degré de progression atteint dans l'amélioration de la gestion de la dette et la réduction de la pauvreté dans chaque pays, ainsi que l'engagement politique des grands décideurs politiques dans ces domaines. DRI transmet alors ces évaluations aux donateurs

et, si nécessaire, les partage avec les gouvernements des PPTE.

2. METHODOLOGIE DES EVALUATIONS DE CAPACITES

La méthodologie appliquée pour évaluer chaque pays est un classement de 1 à 5 (5 étant le maximum) dans chacun des domaines spécifiques suivants :

2.1 Institutions

L'expérience de nombreux pays montre qu'il n'y a pas, *a priori*, de structure institutionnelle supérieure aux autres en matière de gestion de la dette. Dans certains pays, il a été possible de centraliser toutes les fonctions centrales de la gestion de la dette dans un seul organisme, mais la plupart des pays les répartissent entre plusieurs organismes (par exemple, la Banque centrale pour le contrôle de la dette du secteur privé ou le Ministère de la Planification pour la négociation des nouveaux emprunts). L'analyse de la viabilité macro-économique de la dette et de la manière dont il conviendrait d'allouer à la réduction de la pauvreté les économies faites, implique encore d'autres services.

Quelle que soit la division du travail adoptée, une structure institutionnelle efficace doit satisfaire à quatre critères fondamentaux, c'est-à-dire avoir :

- des statuts juridiques clairement établis pour tous les organismes, y compris toutes les fonctions techniques, de direction et d'exécution, tout en réduisant au minimum le double emploi. Ces statuts doivent être flexibles et pratiques (et non pas bureaucratiques) pour s'adapter aux nouvelles circonstances ;
- une circulation libre et rapide de l'information et un maximum de coordination entre les organismes. Cela signifie que les structures de coordination (comités interorganisationnels ou groupes de travail) sont vitales tant au niveau technique que politique. Les comités techniques doivent clairement définir le rôle de chacun des membres ; organiser régulièrement des réunions ; avoir un secrétariat et prévoir des présidents de séance de sorte que les mesures nécessaires soient recommandées aux décideurs politiques ;
- du personnel, motivé et en quantité suffisante, pour assumer toutes les fonctions, avec des définitions de poste et des procédures de travail bien conçues, et suffisamment soutenu par un renforcement des capacités continu afin de parer aux changements de personnel et d'actualiser les compétences par rapport aux dernières technologies ; et
- de bonnes conditions de travail, y compris en ce qui concerne l'équipement, les logiciels et les bureaux.

En outre, dans toute réorganisation de structures, il est vital de s'assurer que la capacité existante et le personnel expérimenté sont conservés et que leurs compétences sont transférées sur le nouveau site de travail dans le cadre d'un plan de transfert très complet et bien conçu.

En conséquence, l'évaluation menée par DRI prend en compte les quatre facteurs suivants :

- Les responsabilités et fonctions des différents organismes sont-elles claires et appuyées par des instruments juridiques ou des réglementations ?
- L'information circule-t-elle bien entre les différents organismes ? Existe-t-il des mécanismes coordonnant la gestion de la dette au niveau politique et technique et fonctionnent-ils bien ?

- Les effectifs, les motivations, les profils des postes et les procédures de travail sont-ils adéquats dans toutes les fonctions : Des plans systématiques et continus de renforcement des capacités sont-ils en place ?
- Les équipements et autres conditions de travail sont-ils satisfaisants ?

Si la réponse à ces quatre questions est « non », le pays reçoit la plus basse évaluation soit 1. Si la réponse à ces quatre questions est « oui », il reçoit 5.

2.2 Gestion élémentaire de la dette : déboursement, enregistrement, paiement

Afin d'assurer une bonne base à la formulation de stratégie de désendettement, l'idéal serait que les pays aient une maîtrise raisonnable des bases de la gestion de dette. Cela implique de :

- s'assurer que l'exactitude et les conditions des déboursements pour les prêts et les dons et leurs sous-tranches individuelles sont connues et contrôlées par tout le personnel responsable et que des procédures sont en place pour que ces conditions soient accomplies (et que les déboursements aient lieu) aussi rapidement que possible dans le contexte des procédures des donateurs et des créanciers ;
- comptabiliser tous les types de dettes (extérieure et intérieure ; à court, moyen et long terme ; publique, garantie et secteur privé), ainsi que les dons et autres opérations financières extérieures. L'enregistrement devrait, dans l'idéal, être informatisé et cela est généralement le mieux fait avec des systèmes reconnus au niveau international tels que ceux de la CNUCED ou du Secrétariat du Commonwealth, à condition d'être installés sur du matériel adapté (de préférence un réseau reliant tous les organismes) et soutenus par une formation initiale intensive pour les débutants et des cours de perfectionnement réguliers pour les plus avancés, la modernisation des logiciels, et des informaticiens connaissant des langages tels que Oracle et Unix. Certains pays ont réussi à utiliser leurs propres systèmes ou des systèmes comptables mais cela donne moins de flexibilité analytique ;
- quel que soit le système employé, les responsables doivent être en mesure de produire tous les rapports nécessaires à l'analyse régulière des portefeuilles et à l'analyse de la viabilité de la dette avec les systèmes Debt-Pro ou DSM+. Les pays doivent aller au-delà pour valider / harmoniser les données avec les créanciers de façon régulière et pour effectuer des révisions régulières des portefeuilles ou des rapports auprès de la direction sur l'évolution des portefeuilles d'endettement ;
- bien organiser toute la documentation sur les accords de crédit et de rééchelonnement, ainsi que les relevés de déboursement et de paiement, cette documentation étant également indispensable à toute bonne gestion de la dette ;
- pour éviter des majorations de retard, s'assurer du respect des échéances de remboursement de la dette, essentiel aux yeux de la communauté internationale. Au minimum, les pays doivent éviter les arriérés transitoires en concevant un plan de paiement trimestriel. L'idéal serait d'avoir un plan de paiement annuel qui soit effectivement respecté.

Les évaluations de DRI sont donc basées sur la capacité de déboursier, comptabiliser, rapporter et payer la dette :

- 1 = Pas de base de données ou de système fiable de paiement ou de déboursement. Pas de documentation ou de rapports sur le portefeuille de la dette.

- 2 = Un système comptable élémentaire sans capacité analytique, seulement en passe d'installer CS-DRMS/SYGADE, données de basse qualité, fréquents arriérés transitoires de paiements, délais considérables dans les déboursements, documentation minimum et mal organisée. Rapports occasionnels et élémentaires sur certains éléments du portefeuille de la dette.
- 3 = Un système comptable validé et quelques outils analytiques, CS-DRMS/SYGADE installé/utilisé mais pas assez efficacement (ou seulement une vieille version), qualité raisonnable des données, occasionnels arriérés de paiements, quelques arriérés de déboursement, documentation adéquate. Analyse détaillée occasionnelle du portefeuille.
- 4 = Dernière version de CS-DRMS/SYGADE utilisée pour toutes les fonctions élémentaires de gestion de la dette, bonne qualité des données, pas d'arriérés de paiement grâce à une planification trois mois à l'avance, documentation bien organisée mais pas complète. Rapports détaillés et réguliers sur tous les aspects du portefeuille de l'endettement public extérieur.
- 5 = Dernière version de CS-DRMS ou SYGADE et connaissance de toutes les fonctions sophistiquées concernées, excellente qualité des données, planification annuelle intégrale de tous les paiements, rapport complet de l'efficacité et des conditions de déboursement, surveillance et exécution systématiques. Documentation bien organisée et complète. Rapports systématiques et complets sur tous les aspects du portefeuille de la dette publique extérieure et intérieure et sur les paiements/déboursements.

2.3 Renégociation de la dette

Au-delà de la gestion élémentaire de la dette, les PPTE doivent avoir eux-mêmes développé la capacité de renégocier leur dette et d'obtenir un maximum d'allègement de dette. Cela implique de définir clairement les responsabilités lors des renégociations avec chaque type de créancier (multilatéral, bilatéral et commercial). De nouveau, il n'est pas nécessaire de centraliser cette fonction mais il est essentiel de minimiser le double emploi et de maximiser la coordination en veillant à ce que tous les organismes adhèrent aux mêmes directives politiques. Dans le passé, de nombreux PPTE ont compté sur une assistance technique extérieure pour conduire les négociations sur la dette (par exemple, préparer les mémorandums du Club de Paris, les opérations de rachat des dettes commerciales ou les Fonds de la dette multilatérale). L'idéal serait qu'ils puissent se dispenser, à la longue, d'une telle assistance. Les quatre composantes fondamentales d'une telle indépendance sont la tenue d'un fichier regroupant toutes les informations sur les négociations précédentes, l'échange régulier d'informations avec les autres pays sur les résultats de leurs négociations, des méthodes efficaces de recevoir toutes les nouvelles informations internationales (ex : nouvelles conditions d'allègement de la dette, taux d'intérêt internationaux, etc.) et la formation d'un grand nombre d'employés sur ces questions. Enfin, dans le cadre de l'Initiative PPTE, tous les PPTE doivent baser leurs renégociations sur une « stratégie de désendettement » qui assurera la viabilité de la dette au niveau macro-économique et sera conçue par des techniciens de ces pays plutôt que par des conseillers étrangers.

Les évaluations de DRI adoptent donc la hiérarchie suivante :

- 1 = Complètement dépendant de l'assistance technique (AT) ou avec peu ou pas d'expérience en matière de renégociation, aucune documentation sur la stratégie ou la formation.
- 2 = Dépendant en grande partie de l'AT, quelques capacités indépendantes (ex : préparation de données, préparation insatisfaisante au Club de Paris) mais limitées à 1 ou 2 personnes, pas de

documentation systématique.

- 3 = Normalement, prépare le Club de Paris avec succès par lui-même mais dépend de l'AT pour d'autres questions, documentation limitée à des aide-mémoire sur les négociations, formation limitée.
- 4 = Préparation et menée de toutes les négociations virtuellement indépendantes mais nécessité d'avoir davantage d'informations sur les derniers termes/PPTE et une formation systématique.
- 5 = Négociant un allégement maximum auprès des créanciers en fonction de la viabilité économique, documentation sur place et formation interne, simplement nécessite l'actualisation de l'information extérieure.

2.4 Politique de nouveaux emprunts

Une politique concernant les nouveaux emprunts bien gérée est essentielle pour éviter le renouvellement des problèmes d'endettement à moyen terme. Elle devra faire en sorte que :

- les nouveaux prêts et dons soient aussi concessionnels que possible. Pour un PPTE typique, le premier pas consiste à réduire les prêts non concessionnels au minimum. Certains sont allés plus loin et insistent pour n'avoir aucun prêt non concessionnel, obtenir des termes comparables à ceux de l'AID ou donner la préférence aux dons. Le meilleur moyen d'y parvenir est de calculer systématiquement à l'avance les éléments de dons à partir de taux d'escompte spécifiques aux devises/échéances ;
- les projets soient efficacement identifiés, conçus et évalués, et supportés par un financement approprié, et que le contrôle du projet (et du déboursement) soit effectif. Ceci peut être accompli au travers d'un cadre de dépenses à moyen terme en liaison avec une stratégie de réduction de la pauvreté (voir 2.6) qui coordonne les fonds des donateurs avec les priorités gouvernementales ;
- les directives concernant les emprunts soient basées sur l'analyse de leur viabilité macro-économique ;
- ces directives soient strictement appliquées en restreignant l'approbation et la signature de nouveaux emprunts à une seule personne (généralement le Ministre des Finances) qui peut aussi s'assurer que les gestionnaires de la dette ou des comités techniques donnent leur opinion avant la signature de nouveaux prêts.

DRI base donc son évaluation sur les classements généraux suivants :

- 1 = Pas de politique de nouveaux emprunts ou pas d'application de cette politique, pas de cadre de travail adéquat concernant les dépenses, signature et approbation des prêts par des organismes multiples.
- 2 = Limites très vagues ou mal définies (ou approbation excessive de prêts non concessionnels) ou limites pas totalement respectées, programme d'investissement public de 1 an, signature centralisée mais avec des exceptions.
- 3 = Limites basées sur les taux concessionnels du FMI, calcul de l'élément don, programme d'investissement public tournant sur 3 ans, approbation des emprunts et signature totalement centralisées.

- 4 = politique privilégiant les dons ou politique d'emprunt AID uniquement (légèrement adaptée pour les PPTE ayant des revenus plus élevés) et appliquée avec succès par des négociations, cadre de dépenses à moyen terme, approbation et signature centralisées.
- 5 = Politique d'emprunt comme en 2 mais basée sur une analyse de viabilité de la dette (AVD) complète et actualisée en fonction des besoins et négociation réussie des nouvelles directives avec les créanciers, cadre de dépenses à moyen terme appliqué avec succès, signature centralisée.

2.5 Capacité de projection macro-économique

Afin d'évaluer la viabilité de la dette à long terme, les PPTE doivent effectuer des projections macro-économiques sur une période de 20 ans dans différents secteurs (balance des paiements, budget, immobilisations, finances). Cela pourrait se faire au moyen d'un modèle économique élargi. L'idéal serait que les pays conçoivent des modèles sur mesure pour représenter leur situation particulière tout en comprenant pleinement aussi des modèles génériques tels que le RMSM de la Banque mondiale ou le cadre de programmation financière du FMI, et qu'ils soient capables d'expliquer et d'harmoniser toute différence dans les hypothèses. Ils pourraient également simuler de nombreux scénarii différents testant l'impact d'éventuels chocs extérieurs ou intérieurs. En conséquence, la coordination des services de gestion de la dette et des services macro-économiques (et, dans certains pays, entre les multiples services macro-économiques) est essentielle pour avoir une stratégie de désendettement efficace.

DRI évalue la capacité à réaliser des projections macro-économiques de la manière suivante :

- 1 = Aucune projection d'aucune sorte au-delà des estimations de l'année en cours, pas de modèle, pas de coordination entre les services macro-économiques.
- 2 = Projections sur 12/18 mois et pratiquement pas d'analyse de sensibilité, compréhension rudimentaire des instruments de modélisation des institutions de Bretton Woods (IBW), coordination improvisée entre les organismes macro-économiques.
- 3 = Projections sur 2/3 ans à partir de modèles rudimentaires et peu d'analyse de sensibilité, compréhension raisonnable des instruments de modélisation des IBW, coordination officielle entre les organismes macro-économiques mais à partir de modèles et d'hypothèses différents.
- 4 = Projections sur 10 ans à partir de modèles et une certaine analyse de sensibilité, compréhension complète des instruments de modélisation des IBW, harmonisation régulière des hypothèses et des techniques de modélisation entre les différents organismes.
- 5 = Projections sur 20 ans à partir de modèles spécifiques au pays et analyse totale de sensibilité, tous les organismes coordonnent leurs hypothèses et modèles.

2.6 Capacité à concevoir et appliquer une politique de réduction de la pauvreté

Pour concevoir et appliquer une politique de réduction de la pauvreté, les pays ont généralement commencé par une évaluation de la pauvreté sur laquelle pouvoir baser leur stratégie de réduction de la pauvreté (SRP) qui définit des principes et objectifs généraux. Cela aboutit généralement à un Document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) qui devrait, dans l'idéal, être au centre de l'ensemble du cadre budgétaire à moyen terme (CBMT). Les gouvernements devraient être évalués

en fonction de leur capacité à :

- préparer ces documents de façon indépendante
- s'assurer que les DSRP reflètent les priorités nationales ainsi que les objectifs internationaux tels que les objectifs internationaux de développement (OID) ;
- mettre la réduction de la pauvreté au centre de toutes les politiques macro-économiques ;
- consulter toute la société civile lors de la préparation du programme ;
- mettre ces programmes au centre des efforts de coordination avec les donateurs ; et
- intégrer dans ces plans un élément de renforcement des capacités pour les ministères concernés, les services spécialisés et les administrations locales, pour garantir une application efficace et transparente.

Les gouvernements les plus avancés adapteront leurs plans aux changements de circonstances, surveilleront la contribution du secteur non gouvernemental à la réduction de la pauvreté et établiront des plans sur 15 ans pour atteindre ou dépasser les OID.

DRI se base sur les éléments suivants pour effectuer ses évaluations :

- 1 = Aucun plan d'évaluation ou de réduction de la pauvreté, projets improvisés avec les donateurs.
- 2 = Évaluation de la pauvreté effectuée et une stratégie générale définie, coordination rudimentaire des projets avec les donateurs à partir de stratégies sectorielles.
- 3 = Plan d'éradication de la pauvreté et cadre budgétaire à moyen terme convenus avec la société civile, projets des donateurs évalués en fonction des principes définis dans le plan d'éradication de la pauvreté.
- 4 = Coût de la SRP intégralement calculé et intégré au budget à moyen terme, coordination totale avec tous les projets des donateurs concernant la pauvreté dans la SRP.
- 5 = Plan d'action contre la pauvreté appliqué depuis plusieurs années, évaluation complète des interventions non gouvernementales dans la réduction de la pauvreté, plan à long terme pour atteindre les OID.

2.7 Stratégie générale de désendettement et analyse de viabilité

Les scénarii concernant l'allègement de la dette, les nouveaux emprunts, la macro-économie et les dépenses liées à la lutte contre la pauvreté doivent être intégrés à la simulation informatisée des résultats pour évaluer la viabilité macro-économique de la dette, les possibilités de dépenses supplémentaires pour lutter contre la pauvreté et les options stratégiques optimales pour la réduction de la dette et un nouveau financement. Un grand nombre d'employés des différentes organisations traitant la dette, les questions macro-économiques et la réduction de la pauvreté ont besoin d'apprendre les concepts d'analyse de la stratégie de désendettement, les taux de viabilité statiques et dynamiques, les taux d'intérêt effectifs et la simulation informatisée.

Les pays doivent acquérir un instrument informatique d'analyse capable de :

- calculer la valeur actualisée à partir de taux d'escompte dans une devise spécifique et des données prêt par prêt ;
- estimer et combler les déficits de financement fiscal et externe ;
- calculer les taux liés aux exportations, les recettes fiscales et le PIB ;
- incorporer la dette extérieure du secteur national et privé ; et
- pouvoir se connecter facilement aux systèmes informatiques d'enregistrement des données de la dette.

Pour garantir une capacité durable, les employés formés doivent appartenir à une équipe officiellement chargée de la stratégie nationale, avec une analyse régulière des profils des postes occupés par les membres de l'équipe.

DRI base donc son classement sur les composantes suivantes :

- 1 = Pas d'expérience de l'initiative PPTE, des analyses de viabilité (AVD) ni de l'analyse informatisée, pas d'équipe organisée.
- 2 = Missions d'initiation à l'AVD et aux concepts PPTE.
- 3 = Formation élémentaire à l'AVD, a achevé le rapport sur la stratégie nationale de désendettement avec un outil informatique approprié.
- 4 = Une formation nationale et régionale complète sur l'AVD, allant au-delà des limites de l'Initiative PPTE pour inclure les dettes intérieure et du secteur privé, maîtrise totale de l'analyse informatisée.
- 5 = Équipe bien en place, préparant et actualisant régulièrement et en toute indépendance une AVD, adaptant et personnalisant l'outil informatique en fonction des besoins du pays.

2.8 Engagement politique sur la dette, la gestion économique et la réduction de la pauvreté

L'élément crucial dans une gestion efficace de la dette, des questions macro-économiques et de la réduction de la pauvreté reste la volonté politique. D'après notre expérience de l'Initiative PPTE, la meilleure manière de transformer cette volonté en actions concrètes est de demander à des techniciens d'élaborer une stratégie nationale de désendettement et aux dirigeants politiques d'assumer la direction nationale des négociations et de l'analyse afin de ramener le fardeau de la dette à un niveau réellement viable. L'un des signes avant-coureurs de cette volonté est donc la décision des dirigeants de faire appel, au minimum, à l'assistance et aux conseils extérieurs en donnant la priorité au renforcement et au maintien de la capacité du personnel national. D'autres indications sont la détermination de débattre des stratégies nationales avec toute la nation et de mettre en place des stratégies en conjonction avec la société civile et la communauté des donateurs.

DRI classe les pays de la façon suivante :

- 1 = Aucune discussion au niveau politique sur la gestion de la dette ou la réduction de la pauvreté.
- 2 = Engagement de principe sur la gestion de la dette nationale, les questions macro-

économiques et la réduction de la pauvreté et autorisation d'une formation correspondante dans le cadre du renforcement des capacités.

- 3 = Adoption par le gouvernement de stratégies de désendettement et de réduction de la pauvreté, discussions avec le Parlement, la société civile et les donateurs.
- 4 = Mise en œuvre partielle des stratégies par le gouvernement.
- 5 = Mise en œuvre complète des stratégies de désendettement et de réduction de la pauvreté par le gouvernement et soutien de la société civile et de la communauté des donateurs.

2.9 Évaluation générale

Une fois que les classements ont été établis dans chacun de ces domaines, une simple moyenne des points obtenus dans ces huit domaines est calculée pour évaluer la capacité générale du pays à gérer sa dette, les questions macro-économiques et la réduction de la pauvreté. Les points des PPTE et leur progression dans chaque domaine sont un élément majeur de la manière dont DRI leur donne la priorité dans son programme de travail.

3. ÉVALUATION DE LA CAPACITE DES PPTE

A partir d'un résumé de 26 évaluations intégrales de pays avec lesquels DRI a travaillé le plus intensément, il a été possible de tirer les conclusions générales suivantes (le détail des évaluations par pays est confidentiel et demeure entre le pays et DRI) :

3.1. Questions institutionnelles

Le renforcement institutionnel a fait des progrès considérables à la fin des années 1990. De nombreux PPTE ont augmenté les effectifs de leurs services de gestion de la dette et d'autres organismes importants. D'autres ont amélioré la coordination en établissant des comités techniques de haut niveau sur la stratégie de désendettement. Ces comités vont au-delà des fonctions traditionnelles pour permettre une coordination avec l'analyse macro-économique et la réduction de la pauvreté. Certains ont établi des plans de renforcement systématique des capacités dans tous les domaines liés à la dette PPTE, la projection macro-économique et la gestion de la réduction de la pauvreté ou ont passé de nouveaux décrets éliminant la duplication des fonctions. Beaucoup ont amélioré les équipements et les conditions de travail dans divers organismes d'État.

Toutefois, de nombreux services de gestion de la dette souffrent encore d'un manque chronique de personnel et d'équipement, certains n'ont pas de structures de coordination en place, d'autres connaissent une duplication chronique des responsabilités sans aucune définition juridique claire et la plupart n'ont pas de plans systématiques de formation ou de renforcement des capacités. La moyenne des classements s'est améliorée et est passée de 2,19 à 2,81 mais cela reste l'un des domaines qu'il convient d'améliorer de toute urgence, les trois-quarts des pays étant évalués à trois ou moins.

3.2. Gestion élémentaire de la dette

Avant l'Initiative PPTE, l'assistance technique internationale faisait porter son effort essentiellement sur la gestion élémentaire de la dette : enregistrement, déboursement et paiement. Les donateurs ont déployé des efforts louables et des ressources considérables pour accroître l'utilisation des systèmes

de comptabilisation de la dette et de gestion des paiements (SYGADE et CS-DRMS). Peu de progrès ont été accomplis avant et pendant l'Initiative PPTE le niveau moyen étant passé de 2,48 à 3,06.

Néanmoins, un nombre considérable de pays n'ont pas réussi à mettre en place les nouveaux systèmes de comptabilisation ou n'ont pas pu produire facilement grâce à eux les données nécessaires à une analyse de la viabilité de la dette ou à des paiements entièrement exacts. L'utilisation efficace des systèmes comptables par de nombreux pays repose sur les épaules de une ou deux personnes importantes mais sans formation appropriée ou soutien pour programmer des langages informatiques aussi complexes que *Oracle* ou *UNIX*.

La plupart des pays ne valident pas systématiquement les données avec les créanciers. En résultat, de nombreux pays dépendent des créanciers pour obtenir des informations sur les paiements, et les deux institutions de Bretton Woods ont élaboré leurs propres bases de données pour une analyse de viabilité. Enfin, un grand nombre de PPTE (spécialement en Afrique francophone) ne contrôlent pas les emprunts effectués par les organes para-étatiques ou la dette intérieure. Pratiquement aucun PPTE n'a de surveillance efficace de la dette du secteur privé.

3.3. Renégociation de la dette

Il s'agit là d'un domaine où les modestes ressources allouées au renforcement des capacités étaient concentrées avant l'Initiative PPTE, ce qui donnait une moyenne de 2,48. Bien que de nombreux PPTE aient développé par expérience une capacité indépendante à préparer des données et une documentation élémentaire pour le Club de Paris, un nombre alarmant d'entre eux comptent toujours sur l'assistance technique extérieure. L'Initiative PPTE a beaucoup incité les pays à accroître leurs connaissances du Club de Paris et des autres négociations de dettes bilatérales et des pratiques des créditeurs multilatéraux car leur capacité à négocier peut influencer fondamentalement le calendrier et le profil de l'allègement de leur dette.

Pourtant beaucoup n'ont pas systématiquement de documentation sur les négociations de la dette, n'échangent aucune information avec les pays voisins, ne recueillent pas les dernières informations (en partie parce qu'elles ne sont pas disponibles dans la langue vernaculaire) et n'ont pas le personnel formé pour s'assurer que ce savoir se répand au-delà de une ou deux personnes de haut niveau. Peu d'entre eux basent leurs négociations sur l'analyse de la viabilité macro-économique de leur dette. En conséquence, bien qu'il y ait eu une amélioration considérable de la capacité des PPTE dans ce domaine (maintenant de 3,23 en moyenne), il reste encore beaucoup à faire.

3.4. Nouveaux emprunts

Avant l'Initiative PPTE, les pays s'efforçaient de contrôler les nouveaux emprunts, la moyenne étant de 2,52 au début de nos évaluations. Maintenant, la plupart des PPTE, ont des directives rudimentaires pour les nouveaux emprunts (cessionnels uniquement) et ont des systèmes centralisés d'approbation et de signature des nouveaux emprunts.

Toutefois, certains ne calculent toujours pas systématiquement ou correctement les éléments don. D'autres contreviennent encore à ces directives pour des projets majeurs, permettant à d'autres ministères ou à des organes para-étatiques d'emprunter de façon indépendante ou d'accepter des crédits mixtes dont les éléments non cessionnels ne respectent pas les directives. Seuls quelques-uns sont allés au-delà de ces directives pour effectuer une recherche systématique du financement cessionnel le plus approprié pour chaque projet, ou pour avoir un processus PPTE de conception de projet et une coordination avec les donateurs pour s'assurer que seuls les projets PPTE prioritaires sont financés.

Vu les pressions exercées par les créanciers sur de nombreux PPTE pour qu'ils acceptent des prêts non concessionnels après leurs points d'exécution, le renforcement des capacités dans ce domaine reste une grande priorité (et le changement des pratiques des créanciers et des donateurs pour faire en sorte qu'ils n'offrent plus des prêts non concessionnels et qu'ils ne financent que des projets conçus par les PPTE). Sinon on reperdra la viabilité nouvellement retrouvée de la dette du fait d'emprunts excessifs. Cela a donc été l'un des domaines ayant connu les progrès les plus lents durant la période PPTE avec une moyenne de 3,0 seulement.

3.5. Projections macro-économiques

Au début de l'Initiative PPTE, c'était l'un des domaines présentant la plus faible capacité avec un classement de seulement 2,29 — la plupart des pays ne faisant des projections que sur 12 à 18 mois (et beaucoup ne projetant pas au-delà de l'année en cours), avec simplement une compréhension rudimentaire des modèles de Bretton Woods, n'effectuant pas d'analyse de sensibilité et n'ayant pas de modèle économique fait sur mesure pour interpréter leurs propres économies.

Ce domaine a fait aussi des progrès considérables au cours des deux dernières années, atteignant un classement de 3,0. Beaucoup de pays ont étendu leurs projections à 10/20 ans, ont développé leur compréhension des modèles des IBW et mené des analyses de sensibilité à partir de multiples scénarii. Mais ils doivent encore documenter, en particulier, les hypothèses à la base de leurs projections, élargir la formation sur ces questions dans les services macro-économiques, intégrer les projections macro-économiques temporaires à des modèles faits sur mesure en fonction des circonstances de chaque pays et s'assurer que tous les organismes concernés utilisent le même modèle.

3.6 Réduction de la pauvreté

L'un des plus grands besoins qui reste à combler pour renforcer les capacités est la réduction de la pauvreté. Évalué à 2,42 avant la mise en œuvre du PRC PPTE, ce domaine n'a augmenté que très légèrement à 3,03. Avant PPTE, la plupart des pays avaient bien des évaluations de pauvreté mais peu avaient conçu des stratégies d'éradication de la pauvreté et très peu évaluaient le coût des plans d'action contre la pauvreté, sans parler de cadres budgétaires à moyen terme pour lutter contre la pauvreté. Pratiquement aucun pays n'était suffisamment proactif pour coordonner le soutien des donateurs et les priorités nationales.

Bien que quelques progrès aient été enregistrés dans le cadre de l'Initiative PPTE, cela est resté lamentablement lent et presque tous les PPTE ont encore relativement peu de capacité à concevoir et mettre en œuvre des programmes intégralement budgétisés de réduction de la pauvreté (beaucoup ont encore une base de données relativement modeste sur les indicateurs de pauvreté). Aucun n'a appliqué un plan d'ensemble depuis plusieurs années, évalué à fond les interventions non gouvernementales ou généré un plan à long terme en vue d'atteindre les objectifs internationaux de développement.

Vu le resserrement des liens entre l'allègement de la dette et la réduction de la pauvreté dans le cadre de l'Initiative PPTE renforcée, il convient plus que jamais de renforcer la capacité des PPTE dans ce domaine (au lieu de laisser les IBW concevoir les programmes à la place des PPTE) pour que les pays concernés conçoivent eux-mêmes leur programme de réduction de la pauvreté. A la mi-2000, la majorité des PPTE reste classée entre 3 et 4.

3.7 Stratégie de désendettement et analyse de la viabilité de la dette

Au début de cette période, pratiquement aucun PPTE n'avait connaissance des concepts ou des calculs de l'Initiative PPTE ou de l'analyse informatisée de la viabilité de la dette. Ils n'avaient aucune capacité à concevoir des scénarios sur l'allègement de la dette, les nouveaux emprunts, les développements macro-économiques ou les dépenses sociales, et encore moins de les associer à l'analyse de viabilité de la dette. Le classement moyen était donc de 1,32.

C'est dans ce domaine que l'amélioration des capacités aura été la plus spectaculaire avec une élévation de la moyenne à 3,06. Presque tous les pays bénéficiant du programme de DRI ont maintenant une bonne compréhension des concepts de viabilité de la dette. La grande majorité d'entre eux ont reçu une formation de base à l'analyse informatisée de la viabilité de la dette. Ils sont désormais en mesure de concevoir des scénarii sur la réduction de dette, les nouveaux emprunts, les perspectives macro-économiques et les dépenses sociales. Les plus avancés ont formé des équipes permanentes chargées d'analyser leur stratégie de désendettement. Ces équipes incorporent dans leur analyse les dettes intérieure et du secteur privé. Cependant, il reste encore beaucoup à faire, notamment pour améliorer leur capacité, en formant des groupes plus importants de personnel et en élargissant l'analyse pour aller au-delà des AVD strictement PPTE et incorporer ainsi les dettes intérieure et celles du secteur privé.

3.8 Engagement politique dans la gestion de la dette et la réduction de la pauvreté

L'engagement politique pour améliorer la gestion de la dette et réduire la pauvreté s'est considérablement amélioré vers la fin des années 1990. Cela est dû en partie à l'incitation supplémentaire d'obtenir un allègement supplémentaire, mais aussi témoigne d'un plus grand engagement des gouvernements des PPTE et de la société civile dans les décisions sur l'allègement de la dette et les efforts de réduction de la pauvreté (par rapport aux procédures antérieures à l'Initiative PPTE). En conséquence, les décideurs ont cherché à renforcer davantage la gestion nationale de la dette et la réduction de la pauvreté.

En moyenne, l'engagement politique vis-à-vis de la gestion de la dette et de la réduction de la pauvreté a augmenté très légèrement de 3,03 à 3,45. La plupart des pays se classent à trois ou plus et ont mis en œuvre des plans très complets de renforcement des capacités et adopté des stratégies nationales de désendettement et de réduction de la pauvreté mais peu d'entre eux ont réussi à les exécuter en pleine concertation avec la société civile et les donateurs.

3.9 Évaluation générale et conclusion

Dans l'ensemble, l'Initiative PPTE et les efforts connexes de DRI et d'autres organisations d'assistance ont engendré une **amélioration considérable** de la capacité des PPTE à gérer leur dette et à réduire la pauvreté au cours des trois dernières années. D'après notre échelle de classement, la capacité des PPTE a progressé de 2,34 à 3,08.

Toutefois, **le bilan varie beaucoup d'un pays à l'autre**, avec des niveaux de capacité allant de 1,38 à 4,13 et des améliorations parfois virtuellement nulles, parfois spectaculaires. Cela prouve la nécessité d'un renforcement des capacités qui soit fait sur mesure en fonction des besoins de chaque pays. De toute évidence, la capacité des pays qui n'ont pas encore engagé le processus PPTE ou été contacté par le PRC est bien plus basse que celle des autres. Cela souligne la nécessité pour la communauté

internationale de continuer à renforcer les capacités dans tous ces domaines.

Dans les **domaines fonctionnels essentiels**, l'enregistrement de la dette, les négociations et les nouveaux emprunts sont des domaines dans lesquels beaucoup de progrès avaient été accomplis avant l'Initiative PPTE mais il faut faire plus. Cela est particulièrement vrai de la politique des nouveaux emprunts où les progrès ont été les plus lents et qui maintenant est classée en dessous de l'enregistrement de la dette et des négociations alors qu'elle était au même niveau que ces domaines avant l'Initiative PPTE. En revanche, les projections macro-économiques ont enregistré la plus forte avancée depuis 1996, au point que la capacité en ce domaine est maintenant au même niveau que celle concernant l'enregistrement de la dette.

On trouve les principales insuffisances dans le renforcement des institutions et dans la planification et l'exécution de la réduction de la pauvreté. Sur les 31 PPTE intégralement évalués, 7 avaient leur plus grand besoin de renforcement des capacités dans le domaine du renforcement institutionnel, 7 dans celui de la réduction de la pauvreté et environ 9 dans chacun des autres domaines techniques ou institutionnels. Sept ont des besoins de renforcement des capacités assez généraux dans tous les domaines, tandis que 3 ont relativement peu besoin d'une assistance intensive et que d'autres ont des besoins mixtes.

En résumé, même après quatre ans de renforcement intensif des capacités par divers programmes, et l'exécution de l'Initiative PPTE, pratiquement aucun pays n'a atteint le seuil recherché (niveau 5) dans aucun des domaines techniques. Cependant, l'engagement politique pour améliorer la gestion macro-économique de la dette et la réduction de la pauvreté est très fort dans la majorité des pays — peut-être à cause des grands avantages financiers attendus de l'Initiative PPTE.

La communauté internationale doit répondre à cet engagement hautement politique de renforcer la capacité nationale en apportant une assistance qui renforce véritablement la capacité des PPTE (au lieu de les rendre dépendants d'une assistance technique extérieure). Cela ne peut uniquement se faire qu'en adoptant des méthodes basées sur la demande (telles que l'évaluation participative décrite ci-dessus) qui leur permettent de définir leurs propres priorités et méthodes. Un deuxième élément fondamental consiste à décentraliser la réalisation du renforcement des capacités vers les institutions régionales mises en place et dirigées par les PPTE eux-mêmes, ce qui sera la priorité de DRI dans les deux prochaines années.

Le présent document, en diffusant une méthodologie définie en liaison avec les PPTE, vise à faire en sorte que les priorités des PPTE soient intégralement prises en compte dans le soutien au renforcement des capacités apporté par l'Initiative PPTE renforcée et que la communauté internationale apporte ce soutien par le biais d'une division du travail efficace conformément à l'avantage comparatif institutionnel.

PUBLICATIONS PAR DEBT RELIEF INTERNATIONAL

Toutes nos publications sont également disponibles en anglais, espagnol et portugais.

1. Programme de renforcement des capacités d'analyse et de stratégie de la dette des pays pauvres très endettés
2. Mise en œuvre de l'Initiative PPTE renforcée : considérations essentielles pour les gouvernements des PPTE
3. Le Club de Paris
4. Vue d'ensemble des conversions de dettes
5. Questions clés pour analyser la viabilité de la dette intérieure
6. Besoins des PPTE en termes de renforcement des capacités

Vous pouvez obtenir ces publications en vous adressant à :

Debt Relief International
4th Floor, Lector Court, 151-153 Farringdon Road, London EC1R 3AF, G-B.
Téléphone : 44 (0)20 – 7278 0022
Télécopie : 44 0(20) – 7278 8622
publications@dri.org.uk