Collecte, établissement et diffusion des données

Le présent chapitre décrit la collecte des données-sources tirées de divers systèmes ainsi que les aspects à prendre en considération pour l'établissement et la diffusion des statistiques de la dette du secteur public.

A. Introduction

6.1 Le processus de collecte, d'établissement et de diffusion des statistiques de la dette du secteur public varie d'un pays à l'autre, mais il comporte des aspects communs à tous les pays, qui sont à prendre en considération (voir graphique 6.1) :

- Établissement et diffusion des statistiques.
- Principales sources de données.
- Système(s) de données-sources et/ou des services chargés de l'établissement des données-sources, y compris les besoins sous-jacents.

6.2 L'une des conditions préalables à l'établissement dans des délais raisonnables de statistiques fiables est l'existence d'un dispositif institutionnel solide et bien organisé permettant l'élaboration des statistiques de la dette du secteur public — pour assurer un suivi approprié et une bonne gestion de la dette contractée ou garantie par le secteur public (voir CNUCED, 1993). Le présent chapitre traite de certaines des principales questions institutionnelles à aborder lors de l'établissement et de la diffusion des statistiques de la dette du secteur public tout en mettant l'accent sur les impératifs suivants :

- Coordination entre les organismes officiels, dont l'un aura la responsabilité globale de l'établissement et de la diffusion de l'ensemble complet des statistiques de la dette du secteur public.
- Existence de ressources suffisantes et d'un cadre juridique approprié pour la collecte des sources de base qui permettront d'établir et de diffuser les statistiques de la dette du secteur public.
- Diffusion fréquente dans des délais raisonnables des statistiques de la dette du secteur public de manière à répondre aux besoins des utilisateurs.

6.3 Ce chapitre fournit aussi des indications sur la manière de recueillir les données sur la dette du secteur public et d'établir les statistiques dans ce domaine. Ces indications ne prétendent pas être exhaustives. En effet, il est plus facile de recueillir et d'établir des données sur certains éléments des statistiques de la dette du secteur public que sur d'autres. Par exemple, il est plus simple d'établir des statistiques sur un emprunt en monnaie nationale d'une administration publique à un groupe de banques intérieures que de recueillir des informations sur les détenteurs non résidents d'obligations publiques libellées en monnaie nationale. Pourtant, il est nécessaire d'établir les statistiques dans les deux cas. Il est particulièrement difficile d'obtenir des informations sur les détenteurs de titres négociés, car chaque changement de détenteur n'est pas forcément enregistré. Cette question particulière est traitée au chapitre 7.

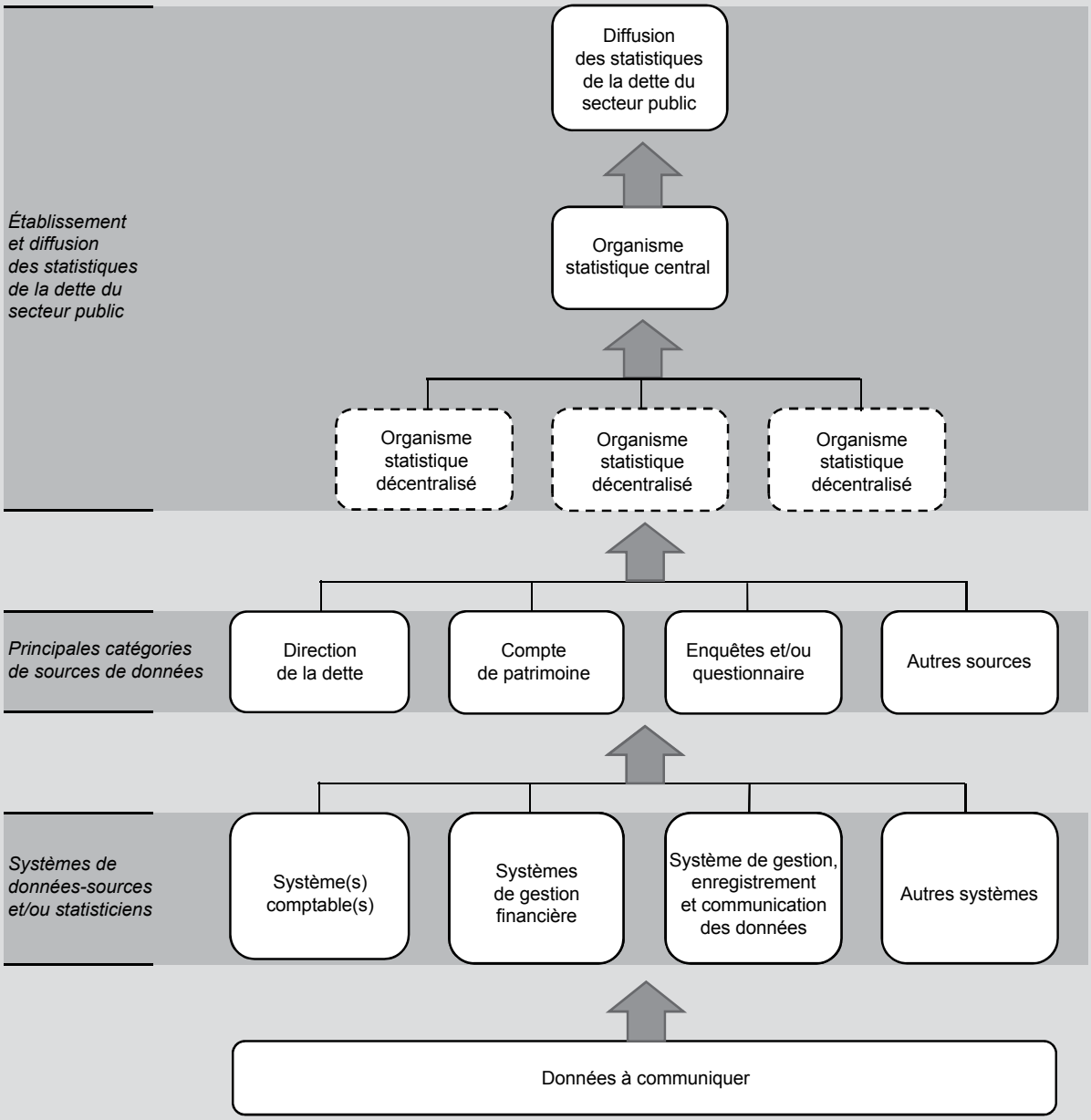
B. Considérations institutionnelles pour l'établissement et la diffusion des statistiques

6.4 Cette section est consacrée aux deux derniers aspects du processus d'établissement des statistiques du secteur public : l'établissement proprement dit et la diffusion des statistiques.

1. Coordination entre organismes officiels

6.5 Si plusieurs organismes sont chargés d'établir les statistiques de la dette, il importe d'indiquer clairement lequel d'entre eux a pour responsabilité première d'élaborer et de diffuser les statistiques complètes de la dette du secteur public, c'est-à-dire lequel jouera le rôle de chef de file en la matière. Cette responsabilité peut être attribuée par

Graphique 6.1. Principaux éléments du processus de collecte, d'établissement et de diffusion des statistiques de la dette du secteur public



une loi statistique ou une autre disposition réglementaire, des protocoles entre organismes, des décrets exécutifs, etc.

6.6 Le présent *Guide* ne recommande pas de confier à une institution particulière plutôt qu'à une autre la responsabilité pour l'établissement et la diffusion des statistiques de la dette du secteur public. Le choix dépend des spécificités institutionnelles de chaque pays. Néanmoins, c'est généralement la banque centrale, le ministère des finances, une unité indépendante de gestion de la dette ou l'office statistique national qui est l'organisme statistique central[1].

[1]Un office statistique national peut être un utilisateur des données sur la dette dans la mesure où ces données lui sont communiquées par le ministère des finances et/ou la banque centrale en vue de leur publication.

6.7 Quelle que soit la manière dont les statistiques sont recueillies et établies — et les méthodes et approches adoptées seront à coup sûr très diverses —, le processus exigera beaucoup de ressources. C'est la raison pour laquelle, lorsque l'établissement des statistiques de la dette du secteur public est confié à plusieurs organismes, ceux-ci doivent coopérer entre eux et se concerter pour éviter la duplication d'efforts et assurer autant que possible la cohérence des approches utilisées concernant les séries de données qui ont des éléments communs. L'informatique permet à plusieurs services administratifs d'être interconnectés par réseaux, ce qui facilite leur spécialisation sans entraver la communication et l'établissement des données. À cet égard, il est essentiel de mettre en place les procédures propres à assurer dans toute la mesure du possible une circulation fluide et sans retard des données entre les organismes chargés d'établir les statistiques.

6.8 Il est indispensable que des accords ou procédures adéquats soient en place pour faciliter le partage des données et la coordination entre l'organisme statistique central et les autres organismes qui produisent des données (c'est-à-dire ceux qui produisent les sources de base ou les organismes statistiques décentralisés). Entre autres choses, ces procédures doivent assurer un acheminement efficace et sans délai des sources de base vers les organismes centraux (ou décentralisés) qui établissent les statistiques de la dette du secteur public.

6.9 Il importe en outre de veiller à ce que des contacts soient bien établis entre les services des différents organismes, ce qui permettra de résoudre rapidement les problèmes ou difficultés éventuels et d'éviter que les institutions en question établissent les mêmes données. Des réunions régulières au niveau opérationnel entre les services de ces institutions sont un moyen d'encourager la coopération, d'établir des contacts et de résoudre les problèmes qui se posent. Non seulement ces réunions pourraient permettre d'apporter une solution aux problèmes éventuels, mais elles pourraient aussi offrir à leurs participants l'occasion de se tenir mutuellement au courant des initiatives à venir, des améliorations envisagées ou des changements apportés aux systèmes de collecte des données. Cette forme de coopération contribue à l'échange d'idées et à l'introduction d'innovations, permet à une institution de comprendre la position des autres et aide à l'établissement de contacts personnels importants.

6.10 Si les statistiques de la dette du secteur public sont établies par différents organismes, il convient de ne pas perdre de vue les considérations suivantes :

- Il importe que les principes adoptés et les instruments présentés soient cohérents, ou, tout au moins, qu'ils se prêtent à des rapprochements. Lorsqu'il regroupe les données provenant de diverses sources, l'organisme statistique central doit veiller à ce que les autres organismes statistiques soient au courant des concepts fondamentaux et de la présentation à suivre (par exemple du principe de résidence, d'évaluation, etc.), définis dans ce *Guide*. En effet, l'organisme statistique central doit approfondir sa connaissance de ces principes. Il doit, pour ainsi dire, en être le gardien en veillant à ce que les données fournies par les autres organismes soient conformes aux règles qui régissent la présentation de ces statistiques — qu'il s'agisse de leur couverture, des concepts, des principes d'évaluation, de la base d'enregistrement, ou de la périodicité et des délais de diffusion.
- Il est recommandé que l'organisme statistique central procède à des recoupements réguliers (au moins une fois par an) des données. Ces recoupements consistent à comparer les données avec celles des créanciers et avec d'autres statistiques macroéconomiques, telles que les statistiques extérieures (position extérieure globale et dette extérieure) et les statistiques monétaires et financières. Ces comparaisons peuvent être effectuées pour chaque instrument (par exemple pour chaque prêt aux administrations publiques) par l'organisme producteur de ces statistiques et/ou au niveau agrégé à l'aide d'autres ensembles de statistiques macroéconomiques en faisant des comparaisons, par exemple, avec les statistiques de la dette extérieure du secteur des administrations publiques.
- Il convient de mettre en place les mécanismes nécessaires pour assurer que les données sur la dette du secteur public qui sont diffusées continuent à répondre aux besoins des décideurs et des autres utilisateurs. Des réunions peuvent être tenues régulièrement avec eux pour examiner le degré d'exhaustivité des statistiques du secteur extérieur et identifier tout nouveau besoin de données. Les nouvelles initiatives peuvent être examinées avec les services chargés de l'élaboration des politiques et avec le groupe ou les groupes consultatifs en matière de statistiques; ces discussions sont une occasion de rechercher des ressources additionnelles. En fonction de leurs résultats et en consultation avec les utilisateurs et les autres agences statistiques, l'organisme statistique central peut concevoir une stratégie visant à améliorer la qualité et la couverture des statistiques de la dette du secteur public.

2. Ressources

6.11 Les décisions d'affectation des ressources nécessaires à l'établissement des statistiques sont la prérogative des

autorités de chaque pays et doivent être revues périodiquement. Cependant, les autorités sont encouragées à consacrer un minimum suffisant de ressources humaines, financières et informatiques pour que les tâches fixées puissent être exécutées. En particulier, le personnel essentiel doit être compétent et bien connaître les concepts ayant trait à la dette du secteur public et les méthodes d'établissement des statistiques correspondantes, et une équipe de statisticiens spécialistes de la dette du secteur public doit être retenu en permanence. Les instructions concernant l'exécution des tâches fixées doivent être à jour. Les nouveaux statisticiens peuvent recevoir une formation théorique et pratique aux méthodes d'établissement des statistiques de la dette du secteur public, notamment aux normes statistiques internationales et au mode de gestion et du traitement des données.

3. Cadre juridique

6.12 La mise en place d'un cadre légal nécessaire à la collecte des statistiques peut être un processus long et compliqué et, par conséquent, susceptible d'être rarement engagé. Dans ces conditions, il y a lieu de commencer par déterminer s'il existe déjà une base légale qui pourrait permettre d'obtenir les informations requises. Dans la négative, il peut être nécessaire de rechercher un soutien juridique additionnel.

6.13 Le cadre légal nécessaire à la collecte des statistiques varie d'un pays à l'autre, ne serait-ce qu'en fonction de la structure institutionnelle en place et de l'héritage en matière d'établissement des statistiques dans le pays concerné. Cela dit, le cadre juridique comporte en général les éléments suivants :

- Désignation des types d'entités auxquels l'organisme statistique central peut s'adresser pour obtenir des données (par exemple les entités du secteur des sociétés publiques) et description du but de la collecte (par exemple pour établir les données de flux et les encours d'actifs financiers et de passifs).
- Délimitation des responsabilités de l'organisme statistique, en évitant d'être trop restrictif pour qu'il reste libre de s'adapter à une situation nouvelle.
- Disposition prévoyant la possibilité de pénaliser les entités qui ne répondent pas au questionnaire, assortie d'un mécanisme légal permettant d'appliquer effectivement les pénalités[2].
- Bien que cela ne s'applique généralement pas aux unités des administrations publiques en raison de leur responsabilité vis-à-vis du public, il peut être nécessaire de prévoir une déclaration indiquant clairement que les informations communiquées par les différentes entités du secteur public en dehors du secteur des administrations publiques ne seront pas diffusées de manière individuelle et ne seront publiées que sous forme d'agrégats statistiques (sauf disposition contraire), et spécifiant les pénalités auxquelles l'organisme statistique et, en particulier, ses employés à titre individuel s'exposent en cas d'infraction.
- Interdiction aux autorités d'utiliser les données communiquées par les diverses entités à des fins autres que l'établissement de statistiques de manière à bien séparer cette fonction des autres activités des administrations publiques[3]. Cette interdiction doit être assortie de pénalités en cas d'infraction et d'un mécanisme destiné à en assurer l'application.
- Interdiction aux autres organismes publics d'influer sur le contenu des documents statistiques publiés[4].
- Création d'un comité de surveillance composé d'experts indépendants pour assurer le professionnalisme et l'objectivité de l'organisme statistique.

6.14 Ce cadre juridique devrait fournir au statisticien la base nécessaire à la collecte des informations auprès, par exemple, des sociétés publiques ou des unités extrabudgétaires des administrations publiques. Cependant, le statisticien ne doit pas se contenter de s'appuyer sur cette base juridique; il doit aussi l'utiliser pour encourager les entités du secteur public à communiquer des statistiques.

4. Diffusion des statistiques de la dette du secteur public

6.15 L'établissement des statistiques de la dette du secteur public a pour objectif ultime de les mettre à la disposition des décideurs et des autres utilisateurs. Si elles sont exhaustives et disponibles dans des délais raisonnables, les statistiques de la dette du secteur public :

- permettent aux utilisateurs de suivre l'évolution dans le temps de la dette du secteur public et des obligations de ce dernier au titre du service de cette dette;
- peuvent servir à détecter les signes avant-coureurs de problèmes de service de la dette;

[2]On peut envisager la possibilité d'imposer des pénalités en cas de communication délibérée de données erronées ou tardives.

[3]Cela ne s'applique guère aux unités d'administration publique et n'est peut-être applicable qu'aux sociétés publiques dont les activités requiert la confidentialité.

[4]L'intégrité des données est très importante pour la fonction statistique. Lorsque les organismes statistiques partagent leur fonction de producteur de statistiques avec des responsabilités opérationnelles, il sera souhaitable de préciser les contours de chaque fonction afin de garantir que la fonction statistique est exercée indépendamment des autres fonctions.

- servent d'indicateurs de la viabilité des politiques menées par les pouvoirs publics et les sociétés publiques;
- constituent des éléments essentiels à la préparation du budget de l'État, à son approbation par le Parlement, à son exécution, ainsi qu'à l'élaboration de prévisions et à l'établissement d'autres statistiques macroéconomiques.

6.16 Les statistiques doivent être publiées dans des intervalles courts et sans retard, de préférence selon un calendrier bien établi annoncé à l'avance. Elles peuvent être diffusées sur support papier et/ou électronique. Dans cette optique, les concepts, définitions, classifications et méthodologies utilisés doivent être expliqués et diffusés sous forme de publications à intervalles réguliers[5]. Ces métadonnées doivent en outre signaler toute différence sensible par rapport aux normes internationales, ainsi que les biais statistiques, et indiquer les taux de réponse si les statistiques de la dette du secteur public ont été recueillies par voie d'enquêtes. La Norme spéciale de diffusion des données (NSDD) et le Système général de diffusion des données (SGDD) du FMI fournissent des indications complémentaires sur les bonnes pratiques à observer en ce qui concerne la fréquence de diffusion et la périodicité des statistiques de la dette du secteur public[6].

6.17 Souvent, pour répondre aux besoins légitimes des utilisateurs, les statistiques seront publiées, tout en étant ultérieurement sujettes à révision. Dans ce cas, les utilisateurs doivent être avertis du caractère provisoire des données initialement publiées et du fait qu'elles sont sujettes à révision. Les utilisateurs doivent être informés des données révisées ultérieurement publiées, et des explications appropriées doivent être fournies sur l'ampleur des révisions. En outre, si des modifications profondes de la méthodologie statistique sont prévues, il est vivement recommandé que les utilisateurs en soient prévenus et que des données rétrospectives suffisantes soient fournies après la publication des nouvelles données. En général, cette annonce préalable est de nature à inspirer davantage confiance dans les statistiques et peut contribuer à faire «entrer dans les mœurs» la communication des statistiques aux organismes producteurs de statistiques.

C. Principales sources de données

6.18 Cette section traite des sources de données possibles et des diverses méthodes qui peuvent être utilisées par les organismes statistiques pour établir les statistiques de la dette du secteur public.

6.19 Dans l'idéal, les informations nécessaires à l'établissement des statistiques sur tous les aspects de la dette du secteur public (voir chapitre 5) devraient être contenues dans le système ou les systèmes comptables des administrations publiques et des sociétés publiques, et il peut donc être relativement facile d'obtenir des statistiques sur la dette à partir d'un système de gestion des informations financières ou d'un système de communication et d'enregistrement des données sur la dette. Cependant, pour la plupart des pays, ce n'est pas forcément le cas, ou bien cela n'est possible que pour une partie seulement des unités du secteur public. Il y a lieu alors d'employer d'autres méthodes. Les données peuvent être recueillies auprès du débiteur ou du créancier, ou bien tirées des résultats d'enquêtes et de rapports établis en application de la réglementation en vigueur (en particulier des comptes de patrimoine), et/ou d'autres registres administratifs. Des informations peuvent aussi être obtenues à partir des statistiques monétaires et financières, de la position extérieure globale ou d'autres statistiques macroéconomiques. Plus les données-sources sont détaillées, plus les statistiques de la dette du secteur public seront exactes.

6.20 La collecte des données par instrument de dette procure aux organismes statistiques la plus grande souplesse d'action pour répondre aux besoins des utilisateurs. En outre, la ventilation par instrument facilite la vérification détaillée de la qualité des données. Cependant, il n'est pas toujours possible ou faisable, pour des raisons pratiques, de recueillir des informations par instrument de dette[7]. Il peut être alors nécessaire de combiner plusieurs sources de données. Par exemple, des informations par instrument pourraient être recueillies directement auprès des grandes sociétés publiques et par d'autres moyens (tels que les enquêtes périodiques, voir paragraphes 6.32 à 6.38) pour les petites sociétés publiques.

6.21 Le tableau 6.1 résume, par instrument de dette et par principale composante du secteur public, les sources de données qui peuvent être utilisées pour établir les statistiques de la dette du secteur public. On distingue les quatre grandes sources de données suivantes, qui sont traitées plus en détail ci-après :

- Direction(s) de la dette.
- Compte de patrimoine.
- Questionnaires et enquêtes périodiques.
- Autres sources.

[5]Ces métadonnées peuvent être incluses dans une publication périodique des statistiques de la dette du secteur public ou être publiées séparément.

[6]Voir http://www.dsbb.imf.org pour de plus amples informations sur la NSDD et le SGDD.

[7]Dans nombre de pays, la dette du secteur public autre que celle de l'administration centrale (par exemple la dette des sociétés publiques) est en général concentrée dans un petit nombre d'unités importantes. Par exemple, 90 % de la dette des sociétés publiques peut être concentrée dans les cinq plus grandes sociétés. On constate aussi que, dans beaucoup de pays, les emprunts au-delà d'un certain montant sont limités à un petit nombre d'unités du secteur public.

Tableau 6.1. Sources de données pouvant servir à l'établissement des statistiques de la dette du secteur public

A = service de gestion de la dette; B = compte(s) de patrimoine; C = enquête/questionnaire; D = autres sources

Instrument de dette / Principales composantes du secteur public	Droits de tirage spéciaux (DTS)	Numéraire et dépôts	Titres de créance	Prêts	Systèmes d'assurances, de pensions et de garanties standard	Autres comptes à payer
Unités budgétaires de l'administration centrale	B, D	B; C	A; B	A; B	B; D	B;C
Unités extrabudgétaires de l'administration centrale	—	B; C	A; B; C	A; B; C	B; C; D	B;C
Administrations de sécurité sociale	—	B; C	A; B; C	A; B; C	B; C; D	B;C
Sous-secteur de l'administration centrale	*Données calculées (pour consolidation, voir chapitre 8)*					
Administrations d'États fédérés	—	B; C	A; B; C	A; B; C	B; C; D	B; C
Administrations locales	—	B; C	A; B; C	A; B; C	B; C; D	B; C
Secteur des administrations publiques	*Données calculées (pour consolidation, voir chapitre 8)*					
Sociétés publiques non financières	—	B; C	A; B; C	A; B; C	B; C; D	B; C
Secteur public non financier	*Données calculées (pour consolidation, voir chapitre 8)*					
Banque centrale	B	B	B	B	B	B
Institutions de dépôts autres que la banque centrale	—	B; C	A; B; C	A; B; C	B; C; D	B; C
Autres sociétés financières	—	B; C	A; B; C	A; B; C	B; C; D	B; C
Secteur public financier	*Données calculées (pour consolidation, voir chapitre 8)*					
Ensemble du secteur public	*Données calculées (pour consolidation, voir chapitre 8)*					

6.22 Comme l'illustre le graphique 6.1, les données peuvent être obtenues à partir d'un ou de plusieurs des systèmes de données-sources ci-après et/ou auprès des statisticiens chargés de les établir[8] :

- Systèmes comptables.
- Systèmes de gestion financière.
- Systèmes de gestion, d'enregistrement et de communication des données sur la dette.
- Autre systèmes.

1. Direction(s) de la dette

6.23 En général, la principale source des données de stock (et de flux) sur les **titres de créance** et les **emprunts** est une direction de la dette ou un office ou service chargé de la gestion actif–passif. Un grand nombre de pays possèdent une direction de la dette — la direction de la dette publique — qui gère les titres de créance émis par diverses entités du secteur public ainsi que leurs emprunts. Il est aussi possible que les administrations d'États fédérés et/ou les administrations locales ainsi que les sociétés publiques aient leurs propres services de gestion de la dette si elles émettent des titres de créance et/ou contractent de gros emprunts à l'étranger. Le reste de la présente section traite du rôle d'une direction de la dette des administrations publiques en tant que source de données, mais les mêmes principes s'appliquent aux directions de la dette aux autres niveaux du secteur public.

6.24 En général, une direction de la dette publique fait partie du ministère des finances ou constitue un organisme distinct au sein du secteur des administrations publiques ou de la banque centrale. Même si la direction de la dette publique n'est pas investie de la responsabilité principale en matière d'établissement des statistiques de la dette du secteur public, il est important, pour les raisons exposées plus haut dans le présent chapitre, qu'elle agisse de concert, avec les autres organismes participant à l'élaboration de ces statistiques.

6.25 Une direction de la dette publique est chargée de la gestion de la dette, qui comprend sept fonctions. Celles-ci sont examinées en détail dans l'annexe au présent chapitre. La bonne tenue des comptes (voir paragraphes 6.42–44) est d'une importance critique pour une gestion efficace de la dette, et la disponibilité de données exactes et à jour détermine le degré d'efficacité avec lequel la direction de la dette peut exercer

[8]Ces systèmes doivent tenir compte des besoins nécessaires à l'établissement des données-sources.

ses autres fonctions — que celles-ci soient opérationnelles ou analytiques. Il est essentiel pour le bon fonctionnement d'une direction de la dette publique que l'établissement, l'enregistrement et la diffusion des statistiques de la dette s'opèrent dans de brefs délais et de façon exhaustive.

2. Compte de patrimoine

a. Considérations d'ordre général

6.26 En général, les unités extrabudgétaires, les administrations de sécurité sociale et les sociétés publiques établissent des états financiers, notamment des **comptes de patrimoine,** généralement reposant sur des normes comptables internationales. Ces comptes de patrimoine sont établis sur une base annuelle, et souvent sur une base trimestrielle également. De plus en plus, les unités budgétaires de l'administration centrale, les administrations d'États fédérés et les administrations locales appliquent des systèmes de comptabilité en droits constatés et établissent des états financiers (y compris des comptes de patrimoine) conformément à des normes comptables internationales (ou nationales).

6.27 Un compte de patrimoine fournit, en particulier, des informations sur les instruments de dette «non traditionnels», comme les **droits de tirage spéciaux (DTS)[9], numéraire et dépôts, systèmes d'assurances, de pensions et de garanties standard** et **autres comptes à payer**. Un compte de patrimoine renseigne en outre sur les actifs financiers détenus sous forme d'instruments de dette. Cependant, il est généralement établi sur une base agrégée, et les statisticiens devront se procurer d'autres renseignements détaillés, souvent présentés sous forme de notes dans le compte de patrimoine. Si ce dernier et les notes qui l'accompagnent ne fournissent pas les informations nécessaires à l'établissement des statistiques de la dette, il y a lieu de recueillir des informations supplémentaires — par exemple sur la résidence des créanciers — auprès d'autres sources.

6.28 Les statisticiens doivent chercher à obtenir des données non seulement sur les engagements des unités du secteur public, mais aussi sur les garanties accordées par ces unités. (par exemple celles fournies par les unités d'administration centrale ou les institutions financières de dépôts du secteur public). Il arrive en effet que ces unités du secteur public garantissent la dette d'emprunteurs du secteur non financier public et privé, et cette information doit figurer en poste pour mémoire dans les statistiques de la dette, comme décrit au chapitre 5.

6.29 Lorsqu'ils utilisent le compte de patrimoine pour élaborer les statistiques de la dette du secteur public, les statisticiens doivent comprendre la méthodologie d'établissement des engagements figurant au compte de patrimoine pour s'assurer que les statistiques de la dette qu'ils élaborent sont conformes aux principes souhaités d'évaluation, de classification et de base d'enregistrement. Si nécessaire, des ajustements seront apportés aux données-sources afin de les mettre en conformité.

b. Institutions financières de dépôts du secteur public

6.30 Une importante source d'informations sur la dette des sociétés financières publiques provient des institutions financières de dépôts du secteur public. Ces institutions financières publiques sont strictement réglementées dans presque tous les pays — et par conséquent généralement identifiables par l'organisme chargé d'établir les statistiques — et doivent communiquer leur compte de patrimoine à la banque centrale ou aux organismes de régulation, qui en ont besoin à des fins de surveillance et de politique monétaire. Cependant, le compte de patrimoine ne comporte normalement pas d'informations suffisamment détaillées sur l'échéance des prêts et des dépôts. Un complément d'information est alors nécessaire à l'établissement des échéanciers du service de la dette[10], de préférence en obtenant des données ventilées par instrument de dette. Lorsque l'organisme statistique ne dispose pas de telles données, et si le type d'instrument de dette s'y prête, des projections des charges d'intérêts peuvent être établies à l'aide des données d'encours et de taux d'intérêt représentatifs. En ce qui concerne le principal, une idée de l'échéancier des paiements est nécessaire afin de pouvoir effectuer les projections de remboursement.

6.31 Il arrive parfois que l'administration centrale et les sociétés publiques empruntent à l'étranger par l'intermédiaire d'institutions financières de dépôts résidentes du secteur public au lieu de s'adresser directement aux créanciers eux-mêmes. Les emprunts peuvent être libellés en monnaie étrangère, et c'est l'administration centrale ou la société publique en tant qu'emprunteur ultime, et non l'institution de dépôts en tant qu'emprunteur immédiat, qui assume le risque de change. Il peut y avoir double comptabilisation si l'administration centrale et l'institution de dépôts enregistrent le prêt en monnaie étrangère parmi les passifs extérieurs du secteur public. Si l'institution de dépôts du secteur public

[9]Les passifs en DTS seront portés au compte de patrimoine de l'administration centrale ou de la banque centrale, selon le dispositif en vigueur dans le pays. Les DTS sont traités au chapitre 3, paragraphes 3.21–3.24, et au chapitre 4, paragraphes 4.161–4.165.

[10]Des exemples du type d'informations désagrégées qui peuvent être tirées du compte de patrimoine d'une société financière sont donnés dans FMI (2000d), *Manuel de statistiques monétaires et financières* (voir, par exemple, l'encadré 7.1, page 69).

emprunte à l'étranger, c'est elle — et non l'administration centrale — qui a une dette extérieure, tandis que l'administration centrale a une dette intérieure sous forme d'un prêt envers l'institution de dépôts du secteur public[11].

3. Questionnaires et enquêtes périodiques

6.32 Il est préférable de recueillir des informations sur chaque instrument de dette, mais cela n'est pas toujours possible pour diverses raisons. Il se peut que les données du compte de patrimoine ne s'y prêtent pas ou ne soient pas disponibles. Dans ce cas, les statisticiens devront avoir recours à des **questionnaires** et/ou des **enquêtes périodiques** pour obtenir des données-sources afin d'établir les statistiques de la dette du secteur public. Les questionnaires peuvent servir à la collecte de données-sources auprès des unités extrabudgétaires des administrations publiques, des administrations d'États fédérés, des administrations locales et/ou certaines sociétés publiques. Les enquêtes périodiques sont généralement utilisées lorsque le nombre des entités déclarantes est élevé, comme dans le cas des administrations locales.

6.33 Diverses méthodes peuvent être utilisées pour déterminer la population déclarante d'une enquête périodique portant sur un grand nombre d'entités :

- **Recensement :** enquête auprès de tous les membres de la population.
- **Enquête partielle :** données recueillies auprès de toutes les entités au-dessus d'un certain seuil.
- **Enquête sur échantillons aléatoires stratifiés :** méthode consistant à regrouper les membres de la population en fonction de l'ampleur de l'activité choisie de manière à ce que les probabilités de sélection des entités diffèrent selon la strate.

  Il est important que les enquêtes partielles ou les enquêtes par sondage soient complétées par un recensement — au moins tous les trois ans.

6.34 La mise en forme du questionnaire ou du formulaire d'enquête est particulièrement importante, car il doit répondre à tous les besoins de données envisageables — il est peu probable que le formulaire d'enquête puisse être modifié très fréquemment, ne serait-ce que parce que les répondants mettront en place des systèmes permettant d'établir les données requises — et doit incorporer des fonctions de contrôle de la qualité (par exemple des recoupements sur le formulaire lui-même ou avec des collectes de données connexes). Cependant, un formulaire d'enquête trop complexe ou détaillé peut avoir une incidence négative sur la qualité des données au cas où les répondants auraient des difficultés à fournir l'information demandée.

6.35 Les questionnaires et enquêtes doivent couvrir tous les instruments de dette. Si l'information sur les instruments de dette est ventilée par instrument, les détails à obtenir peuvent inclure le nom du prêteur, son pays de résidence et le type de créancier, la monnaie, l'encours du prêt, la date d'entrée en vigueur du contrat, la date d'échéance, les remboursements prévus au titre du principal, les paiements d'intérêts, les options de vente et la relation entre l'emprunteur et le créancier. Des informations du même ordre peuvent être demandées pour les titres de créance, quoique l'identité du prêteur ne soit pas toujours connue de l'emprunteur. Bien que détaillée, cette information devrait être facilement disponible auprès de l'entité concernée dans le cadre de ses opérations comptables. Cette information peut aussi relever du domaine public dans certains cas. En outre, si possible, il est préférable de recueillir les données sur les engagements et les actifs financiers à l'aide du même formulaire d'enquête pour assurer la cohérence dans le calcul des statistiques de la dette sur une base nette.

6.36 Les questionnaires et les formulaires d'enquête doivent comporter des instructions bien claires pour assurer des taux de réponse élevés et des réponses de haute qualité. Par ailleurs, des formations dont le but est d'expliquer aux répondants ce qu'ils doivent communiquer bénéficient à la fois à ces derniers et à l'organisme chargé d'établir les statistiques et sont encouragées par le présent *Guide*.

6.37 Il y a au moins trois mesures importantes qui peuvent être prises pour encourager la réponse à l'enquête :

- L'enquête doit être adossée à un support juridique, de manière à ce que le statisticien puisse avoir, en dernier ressort, un moyen de recours si le répondant ne se montre pas disposé à fournir des données. Ce support juridique doit indiquer clairement que les données communiquées ne seront utilisées qu'à des fins statistiques, et l'organisme statistique doit respecter l'esprit et la lette de cette déclaration. Certains répondants pourraient être peu enclins à communiquer des données s'ils pensent que celles-ci seront transmises à d'autres organismes.
- Les unités d'administration publique concernées, aux fins de la conduite de leurs politiques, par les informations sur les actifs et passifs du secteur public doivent être informées des besoins en sources de données et encouragées à promouvoir la communication de données de qualité, chaque fois que possible, dans

[11]Cette créance de l'institution de dépôts du secteur public sur l'administration centrale sera éliminée en consolidation lorsque les statistiques de la dette du secteur public couvrent les deux unités, et seul le passif extérieur de l'institution de dépôts sera ainsi pris en compte dans les statistiques.

le cadre de leurs relations avec les sociétés publiques. Des données plus fiables favorisent la prise de décisions plus éclairées. En d'autres termes, les autorités doivent intégrer le concept d'information fiable dans leurs objectifs de politique dans ce domaine. Souvent, les responsables des politiques ont accès aux hauts dirigeants des sociétés publiques ou d'autres niveaux d'administration et peuvent ainsi communiquer cette idée à un niveau plus élevé que celui accessible à l'organisme statistique central.

- L'organisme statistique, de même que les autres services chargés des statistiques, doivent veiller à ce que la communication des données «entre dans les mœurs», ce qui est généralement une œuvre de moyenne à longue durée. À cette fin, les statisticiens doivent notamment s'entretenir avec les répondants potentiels des questions qui les préoccupent, mettre au point des formulaires de déclaration conformes aux systèmes d'information de gestion sans être trop complexes, diffuser et promouvoir le résultat final dans la transparence et illustrer l'utilité de ce produit final.

6.38 Comment assurer la fiabilité des données communiquées? Premièrement, des données provenant d'un compte de patrimoine appartenant à ensemble audité d'états financiers intégrés constituent en elles-mêmes une certaine garantie de cohérence. En outre, si c'est une société cotée en bourse qui fournit les données, ses comptes sont normalement publiés et peuvent servir à vérifier les données[12]. Deuxièmement, il importe de procéder, chaque fois qu'il est possible, à des recoupements avec les données d'autres sources. Par exemple, les données sur les transactions peuvent être comparées aux variations des encours si différentes sources sont utilisées. Les données sur les emprunts nets des comptes de recettes et dépenses, ou des comptes de résultat des sociétés, peuvent être comparées avec l'augmentation des actifs financiers et passifs nets, car les deux sont reliées entre eux. On pourrait comparer les données sur les recettes sous forme de revenu de la propriété aux encours correspondants pour déterminer si les taux de rendement implicites des actifs sont réalistes. Les données sur les charges d'intérêts et autres charges de propriété doivent refléter le coût des passifs.

4. Autres sources

6.39 Si la direction de la dette, les comptes de patrimoine, ou les questionnaires et enquêtes ne fournissent pas les informations nécessaires, les statisticiens devront avoir recours à des **sources de données autres** que celles indiquées ci-dessus, en particulier en ce qui concerne i) les engagements des caisses de retraite des salariés du secteur public gérés par une société publique, ii) les engagements des régimes de retraite sans constitution de réserves des salariés du secteur public, et iii) les provisions pour appels de garanties standard. Par exemple, les statisticiens de la dette peuvent demander aux sociétés actuarielles d'estimer les engagements des régimes de retraite d'employeur sans constitution de réserves du secteur des administrations publiques[13]. Par souci de cohérence, il importe d'utiliser les mêmes sources et méthodes au fil du temps.

6.40 Dans les pays où le contrôle des changes, sous une forme ou une autre, est en vigueur, la banque centrale exige que les emprunts extérieurs soient approuvés ou enregistrés. Dans pareils cas, c'est la banque centrale qui peut fournir des informations sur les emprunts extérieurs — en particulier dans le cas des sociétés publiques.

D. Quelques points concernant la collecte et l'établissement des données

6.41 Si la présente section peut s'appliquer à tous les instruments de dette[14] qui font partie de la dette du secteur public, elle se rapporte particulièrement aux titres de créance et aux prêts. L'organisme ou les organismes chargés de l'établissement des statistiques doivent saisir les données sur toutes les dettes contractées ou garanties par le secteur public.

1. Comment les données doivent-elles être collectées et établies?

6.42 En vue d'une bonne tenue de l'état de la dette, l'élaboration de données détaillées sur les instruments de dette et les flux correspondants est nécessaire. Pour les pays dont les statistiques de la dette ne sont pas correctement établies, il se peut qu'il soit nécessaire, pour déterminer les encours, de commencer par établir un inventaire exhaustif de la dette existante (et des métadonnées), y compris des arriérés accumulés au titre du principal et des intérêts. Une fois connu l'encours de la dette, il est nécessaire de mettre en place des procédures permettant d'obtenir régulièrement des informations sur les emprunts existants et nouveaux, ainsi que sur les autres transactions et flux économiques qui influent sur l'encours de la dette. Il peut

[12]Parce que les normes comptables diffèrent effectivement à certains égards des normes statistiques, il se peut que cette méthode ne permette qu'une vérification approximative et non rigoureuse.

[13]Voir la section «Valorisation» du chapitre 2 du présent *Guide*.

[14]Les instruments de dette sont les droits de tirage spéciaux (DTS), le numéraire et les dépôts, les titres de créance, les prêts, les systèmes d'assurances, de pensions et de garanties standard et les autres comptes à payer; voir le chapitre 3.

être nécessaire de formaliser les dispositifs institutionnels pour l'acheminement en temps voulu de flux d'informations exhaustives à la direction de la dette. Sont énumérées au tableau 6.2 les informations qui doivent être recueillies pour chaque instrument de dette. Ce tableau est expliqué plus en détail ci-après.

6.43 Il est préférable de ventiler les données par instrument et par tranche et selon la monnaie de libellé initiale. Pour chaque instrument d'emprunt, il y a essentiellement trois types d'information à recueillir : 1) les caractéristiques essentielles et les modalités qui permettront de dresser les tableaux d'amortissement et de tirage, ainsi que les données sur les encours; 2) les données détaillées sur les décaissements effectifs ainsi que les variations du montant engagé non décaissé dues, peut-être, à des annulations et/ou des majorations dudit montant (par exemple dans le cas d'un prêt–projet); et 3) les données détaillées sur les transactions effectives au titre du service de la dette. D'autres types d'informations sont requis; ils sont décrits ci-après dans la section intitulée «Autres données requises».

6.44 S'il s'agit d'un instrument de dette négociable, il sera nécessaire de disposer d'informations additionnelles pour déterminer le montant détenu par des résidents et par des non-résidents. Ces informations peuvent être obtenues auprès d'un organisme différent chargé de recueillir les informations sur les détenteurs non résidents des titres négociés. Les méthodes de saisie de telles informations sont décrites au chapitre 7.

a. Quels sont les caractéristiques fondamentales de l'instrument et les modalités de l'emprunt?

6.45 Les informations de base sur chaque instrument de dette sont normalement tirées de l'accord de prêt ou de crédit ou des documents connexes, dont un exemplaire doit être déposé — de préférence en vertu d'un texte de loi — auprès de la direction de la dette pour tous les instruments de dette émis ou garantis par le secteur public. Parmi ces informations figurent le nom de l'emprunteur (débiteur), le montant engagé et, le cas échéant, la période de grâce, ainsi que la date ou les dates d'échéance, les taux d'intérêt (variables ou fixes) et les frais à payer, les dates de paiement des intérêts et le type de profil de remboursement du principal (voir le paragraphe 6.52).

6.46 Lorsque cela est possible, des informations détaillées sur le créancier et la catégorie de créancier (administration publique, banque centrale, institution multilatérale, etc.) et la monnaie de libellé des tirages et du service de la dette doivent être obtenues. Il est en outre important de connaître le but de l'emprunt et de son usage en vue d'analyser les secteurs bénéficiaires, et de connaître le degré de garantie de l'instrument de dette pour évaluer les risques auxquels les administrations publiques s'exposent en garantissant les emprunts d'autres entités.

6.47 Les informations sur les modalités de l'emprunt permettent à la direction de la dette de faire des prévisions concernant les ressources nécessaires au service de la dette relatif à chaque instrument. Dans le cas des titres de créance, il faudra obtenir des informations additionnelles, par exemple sur leur prix d'émission et leur rendement.

b. Tirages

6.48 La direction de la dette devra en outre établir des données sur les tirages, notamment les décaissements effectifs et attendus. Ces informations permettront de faire des projections du service de la dette aussi bonnes que possible. À l'évidence, les tirages effectifs influent sur le total des montants non décaissés et, dans bien des cas, sur le profil futur attendu des décaissements. Les données sur les tirages peuvent généralement être obtenues auprès de l'emprunteur et en particulier auprès des organismes chargés de l'exécution des projets, et des créanciers (données par instrument ou par groupe d'instruments).

6.49 Comme les modalités de décaissement varient selon le type d'emprunt, l'établissement des données sur les décaissements peut être une tâche complexe. Par exemple, dans le cas des prêts–projets, le décaissement peut prendre la forme d'avances à l'emprunteur, de paiements directs du prêteur aux fournisseurs de biens et services, ou de remboursements à l'emprunteur après règlement des fournisseurs par ce dernier. Lorsque des avances sont faites à l'emprunteur, ce sont les paiements périodiques du prêteur à l'administration publique emprunteuse qui constituent le décaissement; dans le cas des paiements directs, il y a décaissement lorsque le prêteur règle le fournisseur (quoique le débiteur puisse avoir un passif sous forme de crédit commercial envers le fournisseur lorsque les biens sont livrés et avant leur paiement par le prêteur); et si l'emprunteur est remboursé, il y a décaissement lorsque les remboursements sont effectués à l'emprunteur (par exemple une administration publique). La direction de la dette doit assurer le suivi de ces transactions et procéder à intervalles réguliers au rapprochement de ses comptes et de ceux tenus par les organismes d'exécution des projets.

c. Paiements au titre du service de la dette

6.50 Toutes les données sur les paiements du service de la dette doivent être établies régulièrement et en temps opportun. Les informations ayant trait, par exemple, aux remboursements de principal, aux intérêts courus, aux paie-

Tableau 6.2. Informations à recueillir sur chaque instrument de dette

Type d'information	Description
I. Détails sur l'instrument d'emprunt	
But de l'emprunt	Titre descriptif
Date de l'accord	Date à laquelle l'accord a été signé
Type d'instrument	Type d'instruments d'emprunt
Date effective	Date d'entrée en vigueur de l'emprunt
Type d'emprunt	S'agit-il d'un emprunt en une seule ou en plusieurs monnaies, ou en plusieurs tranches
Montant emprunté	Montant initial de l'emprunt ou montant révisé après annulation ou majoration
Monnaie de libellé de l'emprunt	Monnaie initiale et monnaies des décaissements et remboursements
Participants :	
• Emprunteur	Administration publique, société publique ou secteur privé
• Organe d'exécution	Organisme chargé de l'exécution du projet
• Créancier	Nom et catégorie de créancier (multilatéral, bilatéral, etc.)
• Organisme payeur	Nom, s'il est différent du créancier
• Assureur du créancier	Nom (et pays s'il n'est pas résident)
Degré de garantie	Emprunt contracté par une unité d'administration publique, une société publique ou le secteur privé et garanti par une administration publique et pourcentage de garantie
Assurance	Indiquer si l'emprunt est assuré par un organisme de crédit à l'exportation du pays du créancier et le pourcentage de garantie
Secteur économique	Secteur économique bénéficiaire de l'emprunt (par exemple administrations publiques, sociétés publiques non financières, sociétés financières publiques, etc.)
Usage des fonds	Financement éventuel d'un projet, etc.
II. Décaissements	
Période de décaissement	Période pendant laquelle le décaissement a lieu
Méthode de décaissement	Par exemple décaissement direct ou remboursement
Schéma/profil attendu des décaissements	Plan de décaissement de l'emprunt
Décaissement effectif	Monnaies de libellé et montant de chaque décaissement
III. Modalités de l'emprunt	
Intérêts	Les informations sur les intérêts doivent inclure : • Type de taux d'intérêt : fixe ou variable • Pour le taux variable : préciser taux de base/taux de référence et l'écart par rapport à ce taux • Période d'application des intérêts : dates de paiement • Base de calcul des intérêts (facteur de conversion : journalier, mensuel, semestriel, annuel, etc.) • Mois : nombre effectif de jours ou moins de 30 jours • Nombre de jours d'une année d'application des intérêts (360/365)
Commission d'engagement	Taux prélevé sur le montant (total ou partiel) non décaissé
Frais de pénalité	Pénalisation pour retard dans le paiement des intérêts ou le remboursement du principal
Autres frais et commissions	Par exemple commission d'agent, commission de gestion ou commission versée à la signature
Principal	Échéance : période/profil de remboursement Type de remboursement : par versement unique à l'échéance, en tranches égales, par annuités, etc.
IV. Paiements effectifs du service de la dette	Pour chaque paiement (intérêts, principal, autres charges) effectué : • Date, monnaie et monnaie de transaction; montant de la transaction dans la monnaie initiale, dans la monnaie de transaction, en monnaie nationale et, éventuellement, en dollars EU et en DTS Pour les emprunts multidevises : équivalent du montant versé dans la monnaie de libellé
V. Taux de change	Taux de change à la date de chaque transaction de la monnaie en question par rapport la monnaie nationale Taux de change de fin de période (journalier, hebdomadaire, mensuel, trimestriel, annuel)
VI. Taux d'intérêt	Taux d'intérêt variables en vigueur ou taux de base/de référence utilisé par le créancier pour chaque période d'application des intérêts
VII. Restructuration de la dette	• Modification des modalités par suite du réaménagement de la dette par rééchelonnement, refinancement (volontaire ou non), abandon de créances, etc. • Données requises : - Dette en question; arriérés, période de consolidation - Modalités d'allégement de la dette (remise de dette, rééchelonnement) - Modalités de rééchelonnement de la dette (taux d'intérêts applicable, profil de remboursement) - Transactions afférentes aux paiements effectifs de service de la dette ou à la dette rééchelonnée - Autres opérations de rachat ou conversion/swap
VIII. Dérivés financiers	• Transactions résultant de contrats sur dérivés financiers • Positions sur contrats à terme (notamment swaps) et sur options, exprimées à la fois au prix du marché et en montants notionnels

ments d'intérêts, aux commissions d'engagement, commissions de service et autres frais et commissions (notamment les frais de pénalité) permettront à la direction de la dette non seulement d'assurer le paiement à temps des montants exigibles, mais aussi de suivre les instruments de dette qui sont en situation d'arriérés. Les données sur le service de la dette sont fournies principalement par les termes et conditions du contrat, mais peuvent être tirées également des états financiers envoyés par les créanciers. Pour les prêts aux administrations publiques, les informations requises peuvent aussi être obtenues auprès des services chargés des paiements, tels que la direction de la comptabilité publique

ou la direction des paiements extérieurs de la banque centrale. Les données sur le service de la dette des entreprises publiques peuvent être obtenues directement de l'emprunteur ou par l'intermédiaire d'une unité du ministère des finances qui assure le suivi de cette catégorie de dette. Les données sur la dette privée qui est garantie par une administration publique peuvent être acquises par le biais d'un mécanisme d'information convenu entre les parties au moment où la garantie a été initialement émise.

6.51 Lorsque la direction de la dette est au centre du système gouvernemental d'administration financière et de contrôle du secteur public, c'est elle qui donne les ordres de paiement pour l'exécution du budget, déclenchant en même temps les procédures comptables systématiques couvrant le service de la dette publique au sein des administrations publiques. Ce dispositif, connu sous l'appellation de Système de gestion financière intégrée (IFMS), est souvent mis en place dans les projets financés par la Banque mondiale ou d'autres banques de développement régionales au moyen de crédits à la modernisation du secteur public. Ce lien avec l'exécution budgétaire ne joue pas seulement pour les dépenses — à savoir le service de la dette —, mais aussi pour les recettes — lorsqu'un dépôt dans les comptes du Trésor est effectué à partir d'un produit d'un instrument de dette. La direction de la dette doit informer la direction du budget et le Trésor de la disponibilité des ressources.

d. Autres données requises

i. Taux de change et taux d'intérêt

6.52 Comme les dettes peuvent être contractées en diverses monnaies, il importe que la direction de la dette recueille et tienne à jour des informations sur les taux de change applicables à toutes les monnaies de libellé des emprunts et des contrats sur dérivés financiers en devises. Ces données doivent être établies régulièrement et porter en particulier sur les taux de change à la date de la transaction et en fin de période (mois, trimestre, année et, parfois, semaines pour certains instruments à court terme). Cela est dû à la nécessité d'enregistrer les tirages et les opérations de service de la dette dans la monnaie initiale, la monnaie de transaction (si elle diffère de la monnaie initiale) et dans la monnaie nationale. Pour les instruments à taux d'intérêt variables, tous les taux pertinents doivent être mis à jour pour chaque période en question, ce qui permet à la direction de la dette de faire des prévisions quant aux fonds nécessaires au service de la dette pour ces instruments. Si les données sur les taux de change et les taux d'intérêt variables sont à établir au jour le jour, l'obtention de cette information sera grandement facilitée par le recours à un service informatique en ligne spécialisé.

ii. Modifications du montant des instruments de dette et restructuration de la dette

6.53 Il y a lieu en outre de recueillir des informations sur toute modification apportée aux instruments de dette telle qu'un relèvement ou une annulation de leur montant, ou une restructuration de la dette sous forme d'une remise de dette, d'un rééchelonnement, d'un refinancement et d'une conversion de la dette, de remboursements anticipés ou d'une reprise de dette[15]. De même, il importe de tenir à jour des informations sur la réduction de la dette par la voie de décotes sur rachats de dette. La représentation de la direction de la dette aux négociations du prêt contribuerait à assurer un enregistrement correct de ce type d'information.

iii. Données relatives aux transactions sur dérivés financiers

6.54 Bien que les dérivés financiers ne fassent pas partie de la dette à proprement parler, ces instruments ont une incidence sur sa gestion. Pour les pays où les emprunteurs utilisent des dérivés financiers pour gérer leur exposition aux risques, les données sur les transactions découlant de ces contrats doivent être établies et enregistrées, de même que les encours correspondants, à la fois à leur valeur de marché et à leur valeur notionnelle (voir le chapitre 5 pour de plus amples détails sur la diffusion des statistiques concernant les dérivés financiers). Comme les contrats sur dérivés financiers peuvent accroître les passifs, leur valeur de marché doit faire l'objet d'un suivi constant. Toute augmentation directe des coûts du service de la dette résultant d'opérations de couverture au moyen de dérivés financiers (par exemple les frais de commission) doit être enregistrée et incluse dans les charges de l'unité du secteur public.

2. Comment les informations doivent-elles être stockées?

6.55 Une direction de la dette doit stocker les informations dans un système informatisé de gestion de la dette (SIGD) efficace et exhaustif et qui puisse exécuter un certain nombre de tâches, facilitant ainsi à la fois les opérations et la prise de décision. En général, un SIGD devrait permettre[16] :

- l'enregistrement des données sur la dette (prêt par prêt);
- la communication des données sur la dette (prêt par prêt et sur une base agrégée);

[15]En effet, un nouvel instrument est créé lorsqu'une modification des termes d'un accord de prêt résulte d'une renégociation (voir chapitre 4).

[16]Des exemples de SIGD sont donnés dans l'annexe au chapitre 10, qui décrit le Système d'enregistrement et de gestion de la dette du Secrétariat du Commonwealth (CS-DRMS) et le Système de gestion et d'analyse financière de la dette de la CNUCED (DMFAS).

- l'analyse de la dette;
- la liaison avec d'autres montages et systèmes de l'unité du secteur public.

3. Comment les données doivent-elles être validées?

6.56 La validation des données est d'une importance cruciale pour assurer l'établissement de statistiques **fiables** de la dette du secteur public, lesquelles sont essentielles à la gestion et à l'élaboration des politiques et stratégies budgétaires et autres politiques et stratégies macroéconomiques d'un pays. Pour cette raison, le *Guide* recommande la mise en place de procédures à divers stades du processus d'établissement et d'enregistrement des données pour assurer que toutes les données recueillies sont validées dans les règles et rapprochées des données d'autres sources. La cohérence entre les des données fournies aux différents services et institutions — tant internationaux que nationaux — et celles communiquées par eux doit être vérifiée, mais ces données ne sont pas nécessairement identiques. Cependant, le processus de validation des données doit assurer que, lorsqu'il existe des différences, les facteurs à l'origine de celles-ci sont identifiés et expliqués aux utilisateurs des données.

6.57 Parmi les diverses procédures et mesures de validation des données figurent les suivantes :

- Comparaison des données portées sur les feuilles de saisie des données avec les données tirées des accords relatifs à l'instrument de dette, d'états financiers et autres documents.
- Utilisation de systèmes dans lesquels sont intégrées des procédures de validation servant à détecter les incohérences au moment de la saisie des données dans les systèmes d'enregistrement et de gestion de la dette.
- Description des procédures de traitement de diverses catégories de dette et de leurs composantes, notamment des sources de données dans un Manuel de procédures pour les statistiques de la dette — guide pratique qui fait le point des connaissances accumulées et met à profit les expériences acquises.
- Rapprochement périodique des données tirées d'une source et de celles provenant d'autres sources — par exemple, les données sur les paiements au titre du service de la dette peuvent être comparées avec celles de la direction des paiements extérieurs de la banque centrale; par ailleurs, l'encours des prêts peut être régulièrement vérifié à l'aide des données des créanciers et des débiteurs; les flux de trésorerie peuvent être rapprochés des comptes bancaires et des données enregistrées sur la base des droits constatés.
- Mise en place d'un mécanisme d'audit conforme aux règles générales de contrôle des finances publiques.

Annexe : Fonctions de la direction de la dette publique

6.58 Une gestion efficace de la dette par une administration publique fait intervenir sept fonctions de base (tableau 6.3) : élaboration de la politique, réglementation, dotation en ressources, comptabilité, analyse, contrôle et opérations (notamment une gestion active du portefeuille). L'élaboration de la politique, la réglementation et la dotation en ressources (fonctions dites de gestion administrative de la dette) sont assumées à un très haut niveau, c'est-à-dire par le Conseil des ministres, le Conseil d'administration ou un organe sous sa tutelle, et pourraient de ce fait être considérées comme des fonctions par lesquelles les hautes instances administratives établissent les «règles du jeu». Elles donnent ainsi une orientation et une structure à l'ensemble du système de gestion de la dette. Une fois ce cadre décidé, c'est la direction de la dette publique qui exerce les autres fonctions opérationnelles, mettant en place et exécutant l'ensemble des «règles du jeu» convenues.

6.59 Élaboration de la politique, réglementation et dotation en ressources. Ces fonctions consistent à définir les objectifs et la stratégie de gestion de la dette, notamment à déterminer le niveau auquel la dette est soutenable. Une stratégie peut, par exemple, imposer des plafonds statutaires ou des principes directeurs généraux limitant le montant des emprunts que peuvent contracter le secteur public et/ou l'économie tout entière, ce qui est, dans bien des cas, approuvé par le Parlement. Ces fonctions recouvrent celles des dispositifs institutionnels qui régissent la détermination, la mobilisation et le décaissement des fonds, ainsi que le service de la dette connexe, et l'application des lois et réglementations gouvernant la gestion de la dette au niveau de l'élaboration de la politique et des opérations. La dotation en ressources contribue à ce que les fonctions de comptabilité, d'analyse et de contrôle ainsi que la fonction opérationnelle qui entrent dans la gestion de la dette publique sont remplies par un personnel qualifié, et elle consiste à recruter, motiver, former et retenir ce personnel, ainsi qu'à fournir les installations matérielles nécessaires à l'exécution des tâches requises.

6.60 Comptabilité, analyse et opérations. Par comptabilité, on entend le système d'enregistrement de toutes les informations pertinentes pour la gestion de la dette et la comptabilisation des opérations ayant trait à la mobilisation de prêts, au financement par des ressources budgétaires et à la constitution de réserves des paiements au titre du service de la dette, ainsi qu'au service de la dette proprement dit. La fonction d'analyse, ou statistique, consiste à utiliser les informations issues de la fonction de comptabilité. Au niveau agrégé, la fonction d'analyse implique une analyse macroéconomique dont le but est d'examiner les diverses options disponibles, compte tenu de la conjoncture économique et des conditions du marché, et la détermination de la structure future de la dette du secteur public. La fonction opérationnelle recouvre la négociation, l'utilisation du produit des prêts, le service de la dette ainsi qu'une gestion de portefeuille active. Cette dernière consiste en une gestion active au quotidien du portefeuille de la dette et tient compte de l'évolution du marché, par exemple des taux d'intérêt et des taux de change, qui influe sur le portefeuille au regard des résultats recherchés et des risques encourus.

6.61 Contrôle. La fonction de contrôle recouvre le suivi des activités de dette en vue d'assurer la réalisation des objectifs de la politique en la matière, ainsi que la coordination des activités de gestion. La fonction de suivi recouvre la gamme entière des activités d'analyse des statistiques de la dette et de leur actualisation. Cette fonction contribue à la réalisation des objectifs de la politique de dette et à déterminer la politique de sa gestion. Elle doit assurer, notamment, que les conditions des nouveaux emprunts obéissent aux principes directeurs adoptés par les décideurs, que les fonds sont utilisés à temps et de manière appropriée et que les remboursements sont effectués selon l'échéancier établi. Au niveau agrégé, la coordination est essentielle pour assurer que la gestion opérationnelle de la dette est en conformité avec sa gestion administrative (c'est-à-dire que les fonctions d'élaboration de la politique et de réglementation sont exercées au plus haut niveau).

6.62 Structure organisationnelle. L'emplacement et la structure organisationnelle d'une direction de la dette publique (généralement appelé service de gestion de la dette) varie d'un pays à l'autre. Les différences entre les pays en développement et les pays développés tiennent à la dissimilitude de leurs sources de financement. Autrement dit, la structure organisationnelle varie selon que le pays emprunte principalement auprès de créanciers bilatéraux ou en émettant des obligations sur le marché international.

6.63 Pour la plupart des pays en développement, les fonctions de gestion de la dette ne sont pas assumées par une seule structure, mais sont dispersées parmi plusieurs institutions. Dans le type d'organisation souvent observé, la direction de la dette fait partie du ministère des finances et s'occupe essentiellement de la dette intérieure et extérieure du secteur public, la dette privé étant du ressort de la banque centrale, qui en assure le suivi et exerce souvent les fonctions opérationnelles de la gestion de la dette de l'État en qualité d'agent financier de ce dernier. Les ministères du plan et des finances ainsi que la banque centrale établissent chacun des prévisions économiques qui servent

de cadre à la gestion de la dette. Un comité de coordination de haut niveau, piloté par le ministère des finances (ou le cabinet du premier ministre, ou le ministère de la coordination économique) est chargé de la stratégie et de la politique d'endettement, qui doivent être intégrées dans les objectifs macroéconomiques généraux. Dans certains pays développés, toutefois, il existe une direction de la dette publique indépendant qui gère les opérations liées à la dette sur la base des objectifs fixés par le gouvernement dans le cadre d'une gestion actifs–passifs. L'Irlande, la Nouvelle-Zélande, la Suède et le Royaume-Uni ont mis en place de pareilles structures au sein desquelles les objectifs de gestion de la dette sont distincts des objectifs de gestion monétaire. Quelle que soit la structure adoptée, chaque pays doit mettre en place un cadre transparent pour l'exercice de toutes les fonctions de la direction de la dette.

Tableau 6.3. Direction de la dette : fonctions recommandées

Fonctions	Dette du secteur public		Dette du secteur privé (selon l'économie)
	Intérieure	Extérieure	
Élaboration de la politique et réglementation	• Définir les objectifs et la stratégie de gestion de la dette • Décisions d'emprunt (volume, type d'instrument, calendrier, fréquence et procédures de placement) • Si possible, établir une structure d'endettement de référence. • Réseau de communication au sein du gouvernement/Conseil des ministres/ Parlement • Fixer des plafonds aux emprunts conformément aux objectifs de la politique budgétaire et financière	• Dispositifs institutionnels régissant les emprunts, les décaissements et le service de la dette, y compris les lois et réglementations, ainsi que la politique d'octroi de garanties du secteur public • Établir des normes de viabilité de la dette • Cadre de politique pour les passifs conditionnels • Déterminer les besoins d'emprunt, les modalités recherchées et les sources de financement	• Définir la politique d'emprunt (extérieur) privé (qui dépend de la nature du régime des changes et du degré de libéralisation des mouvements de capitaux) • Déterminer les sources de financement de la dette privée (à court et à long terme) et les dispositifs institutionnels de suivi de cette dette • Cadre de politique pour les passifs conditionnels
Comptabilité et opérations	*Marché primaire* • Organiser les circuits de distribution et les procédures de placement • Gérer les opérations de la dette, y compris les adjudications, souscriptions, etc. • Dispositifs institutionnels pour les interventions sur le marché et les contacts avec le marché *Marché secondaire* • Gestion active du portefeuille des encours de la dette publique • Développer le marché de la dette et créer un marché liquide • Dispositifs institutionnels pour les interventions sur le marché et les contacts avec le marché *Rachat* • Pour les nouvelles et anciennes émissions, gestion des livraisons et des rachats de titres *Systèmes d'enregistrement* • Système d'enregistrement des opérations de la dette • Gestion des comptes des détenteurs de titres de créance/encours • Service de la dette publique et sa relation avec l'exécution budgétaire • Tenue du registre des instruments de la dette publique	• Accès à tous les flux d'informations nécessaires à l'obtention des données répondant aux besoins de renseignements permettant la réalisation des opérations et la prise de décision • Assurer que des ressources budgétaires suffisantes sont affectées au paiement de l'encours et du service de la dette ainsi qu'au règlement des passifs conditionnels et que des réserves sont prévues pour les activités externalisées • Vérifier les factures et veiller à ce que les paiements au titre du service de la dette soient effectués à l'échéance • Gérer les décaissements, y compris les demandes de remboursement • Pour les emprunteurs commerciaux, l'éventail complet des activités ayant trait à la participation au marché et à la pénétration du marché	• Dans le cas où le gouvernement est responsable à part entière des réserves en devises, tenir compte, le cas échéant, des besoins du service de la dette du secteur privé dans la prise de décision sur le niveau de ces réserves
Fonction statistique/ analytique	• Tenir à jour des données exhaustives sur tous les instruments d'emprunt • Établir des rapports périodiques	• Tenir à jour des données exhaustives (prévisionnelles et effectives), ventilées par prêt, sur les engagements, les décaissements, le service de la dette, les arriérés (à inclure dans un système de gestion informatisé) • Établir des rapports périodiques	• Tenir à jour des données exhaustives (y compris sur la dette à court terme), ventilées par prêt, si possible, provenant de divers secteurs (institutions de dépôts, autres sociétés financières, etc.) • Établir des rapports périodiques
Contrôle/suivi	• Effectuer des projections des besoins d'emprunt des administrations publiques en tenant compte des objectifs budgétaires et monétaires et du niveau auquel la dette est soutenable • Évaluer les coûts d'emprunt (rendement) des divers instruments • Vérifier que les plafonds annuels sont respectés	• Surveiller les indicateurs de la dette et autres critères de réalisation pour s'assurer de la viabilité de la dette • Procéder à une analyse du portefeuille des instruments de la dette dans un cadre macroéconomique et dans le cadre de la Position extérieure globale (PEG) • Analyser la base de données pour la restructuration de la dette, notamment son rééchelonnement • Effectuer une analyse aux fins de la gestion des risques, en particulier des risques de change et autres risques de marché	• Surveiller le niveau de la dette, les prêts improductifs et autres passifs posant des risques systémiques • Suivre les indicateurs de la dette pertinents et autres critères de réalisation pour assurer la viabilité de la dette
Gestion active du portefeuille	• Suivi actif des risques (de taux de d'intérêt, de taux de change et de contrepartie) • Évaluation des résultats à l'aide de repères ou autres critères	• Analyse de marché continue • Innovation constante	• Veiller à favoriser une gestion efficace des risques • Surveiller le risque systémique par un contrôle prudentiel des banques • Fixer des normes visant à assurer une diffusion transparente et fiable des données sur la dette des entreprises