

Document d'accompagnement du
Code de bonnes pratiques pour la
transparence des politiques monétaire
et financière

Deuxième partie — Code de bonnes pratiques pour
la transparence de la conduite de la politique
monétaire par les banques centrales

(Approuvé par le Conseil d'administration le 24 juillet 2000)



Département de la monnaie et des changes

FONDS MONÉTAIRE INTERNATIONAL

Juillet 2000

TABLE DES MATIÈRES

Deuxième partie : bonnes pratiques pour la transparence de la conduite de la politique monétaire par les banques centrales

I.	Définition claire du rôle, des responsabilités et des objectifs des banques centrales pour la politique monétaire	3
II.	Transparence du processus d'élaboration et d'annonce des décisions de politique monétaire	27
III.	Accès du public à l'information sur la politique monétaire.....	49
IV.	Obligation de rendre compte et garantie d'intégrité de la banque centrale	72

Encadrés

Encadré 2-1	Régime du ciblage de l'inflation et transparence.....	28
Encadré 2-2	Généralités sur l'élaboration et le bilan de la NSDD.....	50
Encadré 2-3	Bilan et rôle du SGDD	51
Encadré 2-4	Principes applicables à la comptabilité de la banque centrale	54
Encadré 2-5	Bonne administration et audit de la banque centrale : principaux éléments	78
Encadré 2-6	Code de conduite des agents de la fonction publique	82

CODE DE BONNES PRATIQUES POUR LA TRANSPARENCE DE LA CONDUITE DE LA POLITIQUE MONÉTAIRE PAR LES BANQUES CENTRALES

I. DÉFINITION CLAIRE DU RÔLE, DES RESPONSABILITÉS ET DES OBJECTIFS DES BANQUES CENTRALES POUR LA POLITIQUE MONÉTAIRE

1.1 L’(es) objectif(s) ultime(s) et le cadre institutionnel de la politique monétaire doivent être clairement définis par la législation ou réglementation pertinente, y compris, le cas échéant, par un texte de loi relatif à la banque centrale.

Explication et motifs

Un objectif ultime de la politique monétaire est un but important à long terme qui peut être atteint au moyen de la politique monétaire, tel que la stabilité des prix ou une croissance non inflationniste. Les banques centrales peuvent poursuivre plus d’un objectif ultime. Le cadre institutionnel de la politique monétaire fait référence à la structure théorique fondamentale qui régit les institutions impliquées dans la préparation et la mise en oeuvre de la politique monétaire, ainsi qu’au rapport existant entre lesdites institutions.

Un énoncé clair des objectifs ultimes et du cadre institutionnel de la politique monétaire doit identifier le mandat de la banque centrale. L’inclusion de ces éléments clés dans la législation fondamentale (par exemple dans la loi portant création de la banque centrale) ou dans une réglementation (règlement ou directive détaillant les pratiques et procédures suivies par un organe de l’État tel que la banque centrale) leur confère une autorité particulière. Cette démarche permet aussi d’éviter les fréquents changements de circonstance dans les priorités de la banque centrale. Le fait de fonder clairement les objectifs de la politique monétaire sur une base légale solide favorise aussi la transparence en permettant la comparaison des résultats avec les objectifs. De même, la définition du cadre institutionnel étant d’ordre légal ou réglementaire, les parties responsables de la poursuite des objectifs peuvent ainsi être tenues de rendre compte.

La définition des objectifs et du cadre institutionnel de la banque centrale dans une loi distincte présente des avantages indéniables. La banque centrale étant une des institutions fondamentales d’élaboration de la politique économique et financière de toute économie, la loi instituant la banque centrale occupe un rang élevé dans la hiérarchie des textes juridiques. Cette loi, qui résume et catalogue en un seul document les divers devoirs et responsabilités de la banque centrale, constitue ainsi un point de référence unique. Cela peut favoriser la transparence en présentant au public les rôles et fonctions fondamentaux de la banque centrale de manière plus claire et de façon plus accessible que lorsqu’ils sont définis dans un grand nombre de lois distinctes, et par conséquent plus difficiles à trouver et à interpréter.

1.1.1 L'objectif ou les objectifs ultimes de la politique monétaire doivent être inscrits dans la loi et faire l'objet d'une diffusion et d'une explication publiques.

Explication et motifs

L'inscription des objectifs dans la loi intègre les objectifs ultimes de la politique monétaire dans le cadre et le corps de lois qui régissent le pays. La diffusion publique des objectifs de la politique monétaire met l'information à la disposition de toutes les parties intéressées et leur permet d'y accéder aisément. Expliciter les objectifs ultimes implique de fournir des informations détaillées sous une forme ou dans un style aisément compréhensible par le grand public.

Les banques centrales peuvent poursuivre des objectifs *qualitatifs*, portant sur des buts généraux d'une nature indéterminée, ou des objectifs quantitatifs, qui ciblent pour une variable donnée des valeurs numériques précises que la banque centrale peut atteindre ou influencer. Un objectif qualitatif peut être par exemple la stabilité des prix ou la stabilité financière, tandis qu'un objectif quantitatif pourra être le taux de variation d'un indice de prix donné sur une période déterminée.

La diffusion et l'explication des objectifs ultimes au bénéfice du grand public au moyen de publications et de communiqués publics rend plus compréhensible et mieux connu le processus d'élaboration de la politique monétaire. Elle permet également au public de former des attentes plus exactes quant au fonctionnement de la politique monétaire, et d'évaluer les résultats obtenus par l'institution dans la poursuite de ses objectifs.

Application

Les objectifs ultimes cités par la quasi-totalité des banques centrales répondantes sont précisés dans la loi instituant la banque centrale. De nombreux pays énumèrent plusieurs objectifs généraux dans la législation établissant leur banque centrale, tels que la stabilité de la monnaie ou des prix ou la stabilité financière, sans les hiérarchiser — quoique depuis quelques années certains pays aient fait de la stabilité des prix leur objectif premier¹. La plupart des pays diffusent les objectifs de la banque centrale dans leur rapport annuel, la majorité d'entre eux apportant des explications dans des rapports périodiques, des publications officielles et lors des déclarations publiques des responsables de la banque centrale. Certaines banques centrales publient une déclaration officielle de leurs buts et objectifs (par exemple la Banque centrale des Caraïbes orientales, l'Autorité monétaire de Hong Kong, la Banque centrale du Swaziland et la Banque nationale de réserve de Tonga, déclaration qui est inscrite en exergue du rapport annuel de ces banques) afin de permettre au public de mieux comprendre leurs objectifs.

¹ On trouvera un aperçu général des objectifs des banques centrales des pays de l'OCDE dans Robert Pringle et Neil Courtis : *Objectives, Governance and Profits of Central Banks* (London Central Banking Publications, Londres), 1999.

Dans le cas de l'Eurosystème², le traité établissant la Communauté européenne et les Statuts du Système européen de banques centrales (SECB) et de la Banque centrale européenne (BCE) stipule que l'objectif premier du SECB est de maintenir la stabilité des prix³. L'objectif est également expliqué dans le Bulletin mensuel, le rapport annuel et les communiqués à la presse.

Les objectifs de la Banque du Japon, tels qu'ils sont spécifiés dans la loi qui en définit les statuts, sont «d'émettre les billets de banque et d'effectuer le contrôle des changes et la régulation monétaire... [et] d'assurer le règlement harmonieux des fonds entre les banques et autres institutions financières, contribuant ainsi au maintien du bon ordre du système financier». Les statuts de la Banque du Japon stipulent aussi que «le contrôle des changes et la régulation monétaire viseront à contribuer, par la recherche de la stabilité des prix, au bon développement de l'économie»⁴. Les responsables de la Banque du Japon clarifient et expliquent ces objectifs lors de déclarations et de discours publics. Les objectifs sont également diffusés au moyen d'une gamme de publications, dont beaucoup sont accessibles sur le site Internet de la banque.

L'objectif de la Banque du Mexique, tel qu'il est stipulé par la législation, est de «fournir la monnaie nationale à l'économie du pays. Dans la poursuite de ce but, l'objectif premier consiste à rechercher la stabilité du pouvoir d'achat de ladite monnaie nationale»⁵. La Banque du Mexique diffuse et explique ses objectifs chaque année par une Déclaration de politique monétaire qui précise les principaux objectifs du programme monétaire en termes plus spécifiquement quantitatifs. La Banque du Mexique divulgue également ses objectifs au public par des rapports écrits soumis au Parlement et au moyen de publications.

L'objectif de la Banque de réserve de Nouvelle-Zélande, tel qu'il est précisé par l'article 8 du Reserve Bank of New Zealand Act⁶, est «de formuler et de mettre en oeuvre la politique monétaire avec pour objectif économique d'atteindre et de maintenir la stabilité du niveau général des prix». La Banque de réserve divulgue et explique ses objectifs au moyen de diverses publications, notamment de fiches techniques, de brochures, du rapport annuel, de communiqués de presse, d'articles dans le Bulletin mensuel et des «Objectifs contractuels de politique» contractés avec le Gouverneur de la Banque de

² Le Système européen de banques centrales (SEBC) se compose de la Banque centrale européenne (BCE) et des banques centrales nationales (BCN) de chacun des 15 pays membres. L'Eurosystème se compose de l'ECB et des BCN des 11 pays membres qui ont adopté l'euro comme leur monnaie unique dans le cadre de la troisième phase de l'Union économique et monétaire (UEM).

³ Voir chapitre 2, article 2 du traité à www.ecb.int/about/statescb.htm

⁴ Voir www.boj.or.jp/en/about/bojlaw1.htm

⁵ Voir

www.banxico.org.mx/siteBanxicoINGLES/aAcercaBanxico/RegimenJuridico/LeyBancoMexico/leyBancoMexico.html

⁶ Voir www.rangi.knowledge-basket.co.nz/gpacts/public/text/1989/an/157.html

réserve et le Trésor et diffusés publiquement, ainsi que par des documents affichés sur son site Internet⁷, et de déclarations et discours publics prononcés par ses responsables.

Considérations relatives à la mise en oeuvre

La définition des objectifs dans la législation impose certains compromis entre permanence et flexibilité. Comme il est difficile de modifier les lois à bref délai, et que les objectifs des banques centrales sont susceptibles d'évoluer avec le temps, il peut être prudent d'accorder une certaine flexibilité à la banque centrale afin de lui permettre de s'adapter aux circonstances. Lorsque l'entendement qu'a le public du processus d'élaboration de la politique monétaire est en cours de mutation, il peut être malavisé de changer trop fréquemment la législation. Inversement, l'incorporation périodique dans la législation des amendements nécessités par l'évolution de l'environnement économique, et le processus de modification des lois applicables peuvent, à la faveur de la discussion publique des mérites des modifications proposées, promouvoir la transparence. Lorsque les objectifs de la politique monétaire sont définis par un traité (comme par exemple pour le Système européen de banques centrales) ou par la constitution, comme au Brésil, il est plus difficile des les modifier, en raison du consensus plus large que nécessite l'amendement de ces types de législation.

Certaines lois stipulent des objectifs multiples pour la banque centrale. À mesure de l'évolution du cadre analytique et opérationnel de la banque centrale, la hiérarchisation des différents objectifs par la banque centrale est susceptible d'évoluer. En présence d'objectifs multiples, il importe que la banque centrale diffuse et explique chacun d'eux, afin que le public soit informé des éventuels arbitrages effectués entre eux. La transparence se trouvera améliorée si les priorités relatives des divers objectifs sont explicitées.

1.1.2 Les responsabilités de la banque centrale doivent être précisées par la loi.

Explication et motifs

Les responsabilités de la banque centrale consistent dans les obligations et les fonctions qu'elle peut être amenée à remplir et pour lesquelles elle peut être tenue de rendre compte. Par exemple une banque centrale peut, outre la conduite de la politique monétaire, être chargée d'émettre la monnaie ou de gérer les réserves de change. Les responsabilités de la banque centrale comprennent les fonctions d'ordre général qu'elle exerce dans le cadre de l'ensemble du système financier. Les banques centrales sont souvent par exemple chargées de maintenir la stabilité du système financier au moyen de la surveillance et de la réglementation des banques ou de la supervision du système des paiements.

Préciser les responsabilités de la banque centrale dans la législation permet au public de comprendre le mandat de la banque centrale et le champ de ses opérations, et la place

⁷ Voir www.rbnz.govt.nz/pubs.htm

qu'elle occupe dans le reste du système monétaire et financier. Le public doit posséder une vision claire du rôle et des responsabilités de la banque centrale pour être en mesure d'évaluer ses résultats, de comprendre les limites de ses pouvoirs et d'obtenir qu'elle rende compte de ses activités.

Application

Les responsabilités des banques centrales sont en général précisées dans la législation qui définit leurs statuts, bien qu'elles puissent aussi être définies dans d'autres lois. Les responsabilités définies par les statuts des banques centrales sont souvent d'ordre général, et peuvent comporter des fonctions et des activités que la banque centrale ne remplit pas de façon régulière.

La quasi-totalité des banques centrales répondantes indiquent que leurs responsabilités sont définies dans les statuts de la banque centrale; une importante majorité les divulgue publiquement dans un rapport annuel, et la plupart les communiquent par des rapports écrits soumis à la représentation nationale.

Considérations relatives à la mise en oeuvre

Les banques centrales peuvent dans certaines circonstances être amenées à assumer des responsabilités nouvelles en dehors de leurs activités ordinaires ou au-delà de leur mandat tel qu'il est spécifié dans les statuts de la banque centrale. Dans ces cas, les statuts de la Banque centrale peuvent être amendés de manière à inclure les responsabilités nouvelles, ou bien une législation distincte peut être adoptée (voir également les Considérations relatives à la mise en oeuvre de 1.1.1). En revanche, si ces nouvelles responsabilités ne sont que temporaires, n'entrent pas en conflit avec les lois existantes et n'interfèrent pas avec la mission première de la banque centrale, il n'est peut-être pas nécessaire de les inscrire dans la législation. Dans de tels cas toutefois, il convient que la banque centrale signale la prise en charge des responsabilités nouvelles, et les raisons qui la motivent, dans ses communications au public et ses publications.

1.1.3 Le texte de loi portant création de la banque centrale doit préciser que la banque centrale est autorisée à utiliser des instruments de politique monétaire pour atteindre les objectifs définis.

Explication et motifs

Les instruments de politique monétaire sont les différents moyens dont peut user la banque pour influencer les conditions de liquidité et poursuivre ses objectifs monétaires. La législation instituant la banque centrale (habituellement la loi portant création de la banque centrale) donne à la banque centrale l'autorité d'utiliser les instruments de politique monétaire si elle spécifie l'ensemble de la gamme des instruments applicables et précise clairement que la banque centrale est habilitée à les utiliser.

Conférer à la banque centrale le pouvoir légal d'utiliser les instruments de politique monétaire lui donne la compétence nécessaire pour conduire la politique monétaire et clarifie les responsabilités de la mise en oeuvre de la politique. Le fait de préciser qui est investi de l'autorité d'utiliser les instruments et qui est responsable en dernier recours de l'application de la politique monétaire améliore la transparence.

Application

Presque toutes les banques centrales sont investies de l'autorité d'utiliser les instruments de politique monétaire établis par la législation qui les régit. Une majorité importante des banques centrales précisent cette compétence dans leur rapport annuel tandis que beaucoup d'entre elles la diffusent auprès du public au moyen de bulletins officiels, de rapports soumis à la représentation nationale, de publications dans le journal officiel, ou par voie d'affichage public sur leur site Internet.

La loi portant création de la Banque du Japon⁸ stipule que «l'autonomie de la Banque du Japon en matière de contrôle des changes et de régulation monétaire est infrangible». La loi précise une large gamme d'opérations que la Banque peut conduire dans la poursuite de ses objectifs, notamment l'achat et la vente d'obligations et de bons, l'octroi de prêts, et l'acceptation de dépôts. La loi confie la responsabilité des décisions relatives à la politique monétaire, notamment les directives et le cadre des opérations de marché au Policy Board.

La loi portant création de la Banque de Corée⁹ détaille les divers instruments monétaires que la Banque peut utiliser pour mettre en oeuvre sa politique monétaire et sa politique de crédit.

Considérations relatives à la mise en oeuvre

Le fait que les instruments de la politique monétaire soient définis dans la législation peut causer des difficultés pour la banque centrale si les définitions sont trop étroites ou trop rigides. Les banques centrales peuvent, à mesure de l'évolution des systèmes financiers, recourir à des instruments différents de ceux qui étaient en usage à l'époque de la rédaction et de l'adoption de la loi portant création de la banque centrale. Si les instruments disponibles sont étroitement définis par la législation pertinente, la banque centrale peut se trouver ultérieurement empêchée d'utiliser un instrument plus efficace. Afin d'accorder à la banque centrale la flexibilité nécessaire dans l'utilisation des instruments monétaires, il convient que la législation soit rédigée de manière suffisamment vaste pour englober la gamme d'instruments que la banque centrale peut être amenée à utiliser.

⁸ Voir www.boj.or.jp/en/about/bojlaw1.htm

⁹ Voir www.bok.or.kr/bokis/bokis/html_view?i_current-00000483

1.1.4 La responsabilité institutionnelle de la politique de change doit être rendue publique.

Explication et motifs

La divulgation de la responsabilité institutionnelle de la politique de change implique l'identification de l'institution chargée d'établir la politique de change. Les décisions comprennent le choix du régime de change (par exemple taux fixe, flottant, ou rattaché), le ciblage — s'il existe — du taux de change et les décisions (par exemple d'intervention) relatives au fonctionnement du régime de change choisi.

Le taux de change constitue un signal de prix extrêmement visible et de grande importance pour l'économie, avec des implications considérables pour la conduite et l'effectivité de la politique monétaire. En raison des interactions réciproques existant entre la politique monétaire et la politique de change, il importe d'identifier clairement l'institution responsable de la politique de change, afin que les marchés et le public puissent comprendre comment sont prises les décisions et qui en est responsable.

Application

Pour la quasi-totalité des répondants, la responsabilité institutionnelle de la politique de change est définie dans la loi portant création de la banque centrale. Une large majorité des répondants précisent les responsabilités de la politique de change dans leur rapport annuel et beaucoup de banques centrales la diffusent au moyen de rapports soumis à la représentation nationale, de publications dans un bulletin officiel ou dans le journal officiel du gouvernement.

La loi portant création de la Banque nationale tchèque¹⁰ stipule que la Banque est habilitée à proclamer le taux de change de la monnaie nationale vis-à-vis des monnaies étrangères et à gérer les réserves d'or et de change.

Pour l'Eurosystème, le traité des Communautés européennes et les statuts du SECB attribuent à l'Eurosystème la tâche fondamentale de conduire les opérations de change, conformément aux clauses de l'article 111¹¹. L'article 111.1 du traité stipule que le Conseil des ministres, s'exprimant à l'unanimité sur la recommandation de la BCE ou de la Commission européenne, et après avoir recherché avec la BCE un consensus compatible avec l'objectif de stabilité des prix, ainsi qu'après consultation du Parlement européen, peut conclure des accords formels instituant le régime de taux de change de l'euro vis-à-vis de monnaies non-membres de la Communauté.

¹⁰ Voir www.cnb.cz/en/legislativa/zakony/cnb_act_rev.pdf

¹¹ Voir www.ecb.int/pub/pdf/legalcomp99en.pdf

La loi portant création de la Banque de Corée¹² stipule que la Banque de Corée «exerce une fonction consultative vis-à-vis des politiques de taux de change de l'État, des prêts et dépôts en monnaies étrangères des institutions bancaires, et de la fixation des limites des positions longues ou à découvert en devises auxquelles elles sont autorisées».

La Banque d'Ouganda est habilitée par ses statuts à prescrire le cadre de détermination de la valeur extérieure du shilling ougandais, en consultation avec le Ministre des finances. La politique officielle de change de la Banque est annoncée dans le cadre du programme monétaire annuel dans le discours de présentation du budget.

Aux États-Unis, la politique de change est établie par le Secrétaire du Trésor dans le cadre de la loi instituant la Réserve fédérale, du Gold Reserve Act de 1934 et du Bretton Woods Agreements Act, la Réserve fédérale participant activement à la formulation et à la mise en oeuvre de la politique. Ces dispositions sont décrites dans la publication de la Réserve fédérale *Purposes and Functions* et dans les rapports trimestriels *Treasury and Federal Reserve Foreign Exchange Operations*, qui sont soumis au Congrès ainsi que dans le *Federal Reserve Bulletin* et le rapport annuel¹³.

Considérations relatives à la mise en oeuvre

Certaines banques centrales ne sont pas formellement habilitées par la législation à conduire la politique de change, mais sont traditionnellement chargées de cette fonction (exemple : l'Afrique du Sud). Dans ces conditions, la diffusion publique de la responsabilité institutionnelle peut se trouver compliquée par la nature informelle du mandat. Toutefois, lorsque la banque centrale remplit ces fonctions par tradition, il convient qu'elle trouve l'occasion dans ses publications et communications publiques de divulguer ce rôle.

1.1.5 Les modalités générales selon lesquelles la banque centrale rend compte de la conduite de la politique monétaire et des autres responsabilités qui lui sont confiées doivent être précisées par la loi.

Explication et motifs

Les modalités dont il s'agit concernent les moyens, les méthodes et les procédures utilisées par la banque centrale pour rendre compte de ses actions et faire état de ses activités. Le fait qu'elles soient précisées dans la législation signifie que la banque

¹² Voir www.bok.or.kr/bokis/bokis/html_view?i_current=00000483

¹³ On trouvera le texte de *Purposes and Functions* à www.bog.frb.fed.us/pf/pf.htm
On trouvera le texte du Rapport annuel à www.bog.frb.fed.us/boarddocs/RptCongress
On trouvera les articles du *Bulletin* à www.bog.frb.fed.us/pubs/bulletin/default.htm

centrale est légalement tenue d'informer le public de ses activités de politique monétaire et de l'exécution de ses autres responsabilités¹⁴.

La diffusion publique dans la loi des modalités de l'obligation de rendre compte établit une norme de divulgation à laquelle la banque centrale doit se conformer en permanence. L'existence d'une obligation légale impose à la banque centrale d'effectuer ses communications publiques de manière régulière et systématique, établit le principe de la responsabilité devant le public, et fonde une tradition de communication susceptible de favoriser la pratique soutenue de la transparence dans la formulation de la politique.

Application

Pour la quasi-totalité des banques centrales répondantes, les modalités générales de l'obligation de rendre compte sont précisées dans la loi portant création de la banque centrale. Ces modalités comprennent des états publiés dans le rapport annuel, des rapports écrits soumis à la représentation nationale, des rapports publiés dans un bulletin officiel ou des dépositions publiques des responsables devant la représentation nationale.

La loi portant création de la Banque nationale bulgare (articles 49-51)¹⁵ requiert la banque de soumettre deux fois par an à l'Assemblée nationale un rapport détaillant et évaluant les activités de la Banque au cours de la période, outre la soumission de ses états financiers pour publication au journal officiel.

La loi portant création de la Banque nationale tchèque¹⁶ impose à la banque de «soumettre au moins deux fois par an au Parlement un rapport sur les évolutions monétaires... [et] d'informer le grand public des évolutions monétaires au moins une fois tous les trois mois».

Dans le cas de l'Eurosystème, les statuts du SEBC¹⁷ lui imposent de publier des rapports sur les activités de l'Eurosystème au moins trimestriellement. Les statuts exigent également la publication d'un état financier consolidé hebdomadaire de l'Eurosystème, et qu'un rapport annuel d'activité soit adressé chaque année au Parlement européen, au Conseil et à la Commission, ainsi qu'au Conseil européen. Tous les rapports et états mentionnés dans les statuts doivent statutairement être fournis gratuitement aux parties intéressées.

Le Full Employment and Balanced Growth Act de 1978¹⁸ enjoint à la Réserve fédérale des États-Unis de transmettre des rapports écrits indépendants deux fois par an aux deux

¹⁴ On trouvera dans les articles correspondants à la section IV de ce document des précisions sur les pratiques de transparence relatives à l'obligation de rendre compte de la banque centrale.

¹⁵ Voir www.62.200.195.13/bnb.nsf/pages/Legalframework-summary

¹⁶ Voir www.cnb.cz/en/legislative/zakony/cnb_act_rev.pdf

¹⁷ Voir www.ecb.int/about/statescb.htm

¹⁸ Voir www.ecb.int/about/statescb.htm

chambres du Congrès. Cette loi prévoit également que le Conseil «s’entretiendra avec les commissions pertinentes du Congrès au sujet de ces rapports et que chaque commission fera connaître ses vues et ses recommandations au Congrès».

1.1.6 Si le gouvernement est autorisé dans des circonstances exceptionnelles à annuler les décisions de la banque centrale, les conditions dans lesquelles il peut invoquer ce pouvoir et le rendre public doivent être précisées par la loi.

Explication et motifs

L’autorité d’annuler dont il est question fait référence au cas où le gouvernement dispose du pouvoir de rejeter ou de changer une décision de la banque centrale. Si le gouvernement dispose de ce pouvoir, la manière dont il peut être utilisé – tel que les circonstances susceptibles de justifier son emploi – et les modalités de l’information du public doivent être précisées dans la loi.

Les banques centrales jouissent souvent d’une grande autonomie institutionnelle vis-à-vis du gouvernement, afin d’isoler le processus d’élaboration de la politique monétaire des pressions politiques immédiates. Cependant, la politique monétaire est rarement conduite dans l’isolement. Sa formulation tient généralement compte des politiques macroéconomiques du gouvernement afin de garantir la cohérence et l’homogénéité de la politique macroéconomique. Lors de circonstances exceptionnelles, en cas de désaccord entre le gouvernement et la banque centrale, le gouvernement peut désirer annuler telle ou telle décision de politique monétaire. La transparence du processus se trouvera améliorée s’il existe des règles claires et connues du public régissant les conditions et la manière dont l’annulation doit s’effectuer. Leur existence peut contribuer à renforcer l’obligation de rendre compte tant du gouvernement que de la banque centrale. La législation constitue un moyen efficace de spécifier les règles et procédures applicables à ces situations et à la manière dont le public doit en être tenu informé lorsqu’elles se produisent. La diffusion publique des conditions auxquelles l’autorité d’annuler peut être invoquée, et la manière dont elle doit être annoncée publiquement, apporte également au public l’assurance que des procédures appropriées sont en place pour ce qui restera en toute probabilité un événement rare.

Application

Un tiers seulement des banques centrales répondantes présentent quelque forme de clause d’annulation. Dans certains pays, la législation interdit explicitement au gouvernement d’intervenir dans la détermination des politiques de la banque centrale. Par exemple, l’article 3 de la loi portant création de la Banque centrale d’Argentine¹⁹ stipule que «la Banque centrale ne recevra de l’Exécutif national aucun ordre, suggestion ou instruction concernant la conception et la mise en oeuvre de la politique monétaire et financière».

¹⁹ Voir www.bcra.gov.ar/pdfs/marco/icarta.PDF

Parmi les pays où cette clause existe, une large majorité précise les conditions auxquelles cette autorité peut être invoquée dans la loi portant création de la banque centrale. Pour la plupart des banques centrales répondantes qui sont soumises à cette clause, les modalités de la diffusion publique sont également inscrites dans la loi.

La Loi sur la Banque du Canada contient les Instructions du Gouvernement, qui définissent les conditions auxquelles le ministre des finances est habilité à émettre des instructions écrites imposant à la banque centrale d'adopter une politique donnée. La loi stipule que le ministre des finances peut «après consultation du gouverneur et avec l'agrément du gouverneur en conseil donner par écrit au gouverneur des instructions ponctuelles et obligatoires pour la banque sur la politique monétaire à appliquer pendant une période donnée». Le ministre est tenu de publier le texte de ces instructions au journal officiel²⁰ et de le déposer devant le Parlement «dans les quinze jours qui suivent leur communication, ou, si le Parlement ne siège pas, dans les quinze premiers jours de séance ultérieurs de l'une ou l'autre chambre». Les dispositions des Instructions n'ont jamais été invoquées.

En Norvège, la Loi sur la banque centrale²¹ stipule que «le Conseil d'État peut adopter des résolutions concernant le fonctionnement de la Banque. Lesdites résolutions pourront prendre la forme de règles de portée générale ou d'instructions relatives à des cas particuliers. La Banque peut faire connaître son opinion avant l'adoption des résolutions susmentionnées. Le Storting (parlement) est avisé de l'adoption d'une résolution dans les délais les plus brefs». Ces dispositions autorisant l'adoption de résolutions n'ont jamais été invoquées.

En cas de divergence d'opinion entre le gouvernement et la Banque d'Ouganda, le ministre de la planification économique peut, par une directive écrite et avec l'approbation du gouvernement, déterminer la politique que la Banque d'Ouganda doit adopter et soumettre la directive au Parlement dans des délais prédéterminés.

Considérations relatives à la mise en oeuvre

Lorsqu'un gouvernement n'a pas le pouvoir d'annuler les décisions de la Banque centrale, il peut être habilité à démettre le gouverneur ou l'organe de direction. Voir 1.1.7 pour un plus ample exposé de ce point. Dans certains pays, un fonctionnaire du ministre des finances est statutairement membre de l'organe de direction de la banque centrale en vertu des fonctions qu'il occupe. Par exemple le ministre des finances ou son adjoint peut être membre du conseil de la banque centrale. Le gouvernement peut être ainsi à même d'influer sur la politique au niveau de la banque centrale sans recourir à un pouvoir d'annulation. Afin de satisfaire l'objectif de transparence de cette pratique, il convient que le fait que le gouvernement dispose du pouvoir de démettre le gouverneur du conseil de direction soit rendu public, ainsi que le rôle du ministère des finances au conseil de direction de la banque centrale.

²⁰ Voir section 14 de la Loi : www.canada.justice.gc.ca/FTP/FR/Lois/Chap/B/B-2.txt

²¹ Voir www.norges-bank.no/english/nb/act.html

1.1.7 Les procédures de nomination, les mandats et les critères généraux de révocation des dirigeants et des membres de l'organe directeur de la banque centrale doivent être précisés par la loi.

Explication et motifs

Les procédures de nomination font référence au processus de sélection et de nomination d'une personne à un poste, tels que les qualités et compétences requises du titulaire du poste. Par exemple, les procédures de nomination comprennent les étapes, telles qu'une audience d'approbation, que le candidat sélectionné doit franchir avant d'être nommé dans ses fonctions. Le mandat concerne la durée des fonctions, fixe ou déterminée à la discrétion de quelque autre fonctionnaire titulaire, ainsi que les restrictions éventuelles applicables à la nomination et à la reconduction. Les critères généraux de révocation couvrent tous les motifs de révocation possibles. La formule «dirigeants et membres de l'organe directeur de la banque centrale» fait référence aux fonctions de direction de la banque centrale, telles que celles de gouverneur et des autres membres désignés du conseil de la banque centrale ou de l'organe qui en supervise les activités. Ces aspects du processus de nomination doivent être spécifiés dans la législation.

La définition dans la législation des détails de la nomination, du mandat et de la révocation des dirigeants offre au public une compréhension claire du processus qui régit la nomination des principaux responsables de la politique de la banque centrale. La connaissance des contraintes et des incitations auxquelles ils sont sujets peut approfondir la compréhension par le public de la genèse des décisions de politique monétaire, améliorant ainsi la transparence du processus d'élaboration des politiques. La divulgation de ces procédures de nomination dans les textes législatifs peut également contribuer à faire mieux connaître du public les principaux responsables de l'élaboration des politiques. La compréhension des critères de révocation des dirigeants et membres désignés de l'organe directeur permet également au public et aux marchés de mieux juger de la finalité des décisions de politique monétaire, en cas de désaccord entre la banque centrale et d'autres branches de l'État.

Les obligations légales peuvent améliorer la transparence du processus de nomination, puisqu'elles impliquent en général l'exécution par de hauts responsables du gouvernement d'un certain nombre d'actions spécifiques et observables. Par exemple, de nombreuses dispositions légales applicables à la nomination exigent que le Parlement soit avisé des décisions de nomination par un ministre ou un membre du gouvernement et que les détails en soient publiés au journal officiel. Certaines nominations doivent être confirmées par la représentation nationale. La définition des procédures dans la législation entraîne donc d'autres formes et d'autres traditions de diffusion publique.

Application

La quasi-totalité des pays possèdent quelque forme d'obligations légales applicables à la nomination des membres de l'organe directeur de la banque centrale. De nombreux pays

exigent des candidats qu'ils soient citoyens du pays et possèdent les qualifications et l'expérience appropriées. Certains pays interdisent également aux membres de l'organe directeur de détenir d'autres postes ou d'appartenir à une formation politique. La loi portant création de la banque centrale impose à la quasi-totalité des banques centrales répondantes certaines obligations relatives à la nomination et à la révocation des membres. De nombreux pays fixent une limite à la durée maximale du mandat des dirigeants, précisent si la reconduction du mandat est autorisée et le nombre maximal de mandats possible. Dans leur grande majorité, la durée du mandat des dirigeants des banques centrales répondantes est limité par la législation fondatrice.

Dans de nombreux pays les membres de l'organe directeur de la banque centrale peuvent être démis de leurs fonctions – ou les postulants n'être pas admis à les exercer – s'ils se trouvent coupables de fautes ou sont condamnés pour un délit grave, sont déclarés insolubles, deviennent inaptes ou incapables d'accomplir leurs fonctions, sont absents de plusieurs réunions consécutives du conseil, acceptent un autre emploi ou deviennent membres du parlement. Ces critères sont ordinairement précisés dans la législation portant création de la banque centrale. Outre ces motifs de révocation, certaines législations prévoient la possibilité de démettre le gouverneur pour d'autres raisons. Le gouverneur de la Banque nationale de Moldova²² ne peut être démis de ses fonctions que par un vote du Parlement à la majorité des deux tiers des voix. En Nouvelle-Zélande²³, le ministre des finances peut recommander au Gouverneur général de démettre le gouverneur de la Banque de réserve de Nouvelle-Zélande de ses fonctions dans un certain nombre de circonstances, notamment s'il ou elle acquiert la conviction que la Banque ne joue pas son rôle de façon satisfaisante; que le gouverneur ne s'acquitte pas convenablement de ses fonctions; que le gouverneur a fait obstruction, a gêné ou empêché le conseil d'accomplir les devoirs qui lui sont confiés par la loi; ou que la poursuite des objectifs de la politique de la Banque sous la direction du Gouverneur n'a pas été satisfaisante.

Considérations relatives à la mise en oeuvre

Les critères définissant la révocation des dirigeants ou membres de l'organe directeur peuvent être définis de deux manières : soit de façon spécifique, soit de façon générale. Plus la définition des critères de révocation est spécifique, moins elle laisse de place au jugement ou à une interprétation erronée dans leur application²⁴. Une liste de critères

²² Voir www.bnm.org/english/2_Page/Sublevel/law_nbm_index.htm

²³ Voir www.rangi.knowledge-basket.co.nz/gpacts/public/text/1989/an/157.html

²⁴ Les critères de révocation des membres du conseil de la Banque de Réserve d'Australie constituent un exemple de critères relativement spécifiques. Si un membre du Conseil de la Banque de réserve: devient définitivement incapable d'accomplir ses tâches; est déclaré insolvable, invoque la protection offerte par la loi aux personnes surendettées ou en faillite, conclut un concordat avec ses créanciers ou un accord de cession de ses émoluments à leur profit ; démissionne de ses fonctions par lettre manuscrite adressée au gouverneur général; est absent, sans y être autorisé par le Conseil de la Banque de réserve, de toutes les réunions du Conseil pendant deux mois consécutifs ou pendant trois

spécifiques risque toutefois d'exclure des motifs légitimes de révocation. Un excès de discrétion dans la prise de décisions n'est pas compatible avec la transparence. En revanche, la confirmation de toute décision de révocation par d'autres organes impliqués dans le processus de la nomination est de nature à promouvoir la transparence.

1.2 Les relations institutionnelles entre les opérations monétaires et budgétaires doivent être clairement définies²⁵.

Explication et motifs

Les opérations monétaires sont des mesures prises par la Banque centrale pour mettre en oeuvre la politique monétaire, comme par exemple influencer sur les conditions générales du crédit dans l'économie. Les opérations budgétaires sont des mesures prises par le gouvernement pour mettre en oeuvre les politiques budgétaires, telles que des mesures d'amélioration des recettes ou des dépenses, l'émission d'instruments de dette publique et la gestion de la dette publique. La relation institutionnelle fait référence à la démarcation des fonctions entre les organismes chargés des opérations monétaires et budgétaires. La relation institutionnelle est définie clairement si le public possède une bonne compréhension de la différence entre opérations monétaires et budgétaires, et des responsabilités respectives des autorités budgétaires et monétaires.

Il existe souvent un chevauchement considérable entre les opérations monétaires et budgétaires. Par exemple, l'émission de dette publique ou la monétisation des déficits budgétaires peuvent avoir une incidence significative sur les conditions générales du crédit dans une économie. De même, l'absorption de grandes quantités de liquidité peut entraîner des coûts budgétaires importants pour l'État. Ainsi les opérations budgétaires peuvent avoir d'importantes conséquences monétaires, et vice versa.

La plupart des législations attribuent les fonctions de la politique monétaire à la banque centrale afin de tirer parti de l'expérience et du savoir-faire qui s'y trouve accumulé, ainsi que pour isoler les délibérations de politique monétaire des considérations politiques et budgétaires. Toutefois, les États s'assistent souvent du savoir-faire financier spécialisé de la banque centrale dans l'exécution de diverses opérations budgétaires. Lesdites opérations budgétaires peuvent dépasser les limites étroites du mandat de politique monétaire de la banque centrale. Afin de garantir la clarté des rôles et des objectifs de la banque centrale, il importe de maintenir une distinction claire entre les opérations monétaires et budgétaires. On garantit ainsi qu'il sera rendu compte des mesures prises par l'institution appropriée et que les politiques seront mises en oeuvre avec l'efficacité maximale.

mois au cours d'une période de douze mois; ou manque à ses obligations au titre du Commonwealth Authorities and Companies Act 1997, le gouverneur général mettra fin à ses fonctions.

²⁵ La pratique en la matière doit s'accorder avec les principes énoncés dans le *Code de bonnes pratiques en matière de transparence des finances publiques*. Voir www.imf.org/external/np/fad/trans/index.htm

1.2.1 Si la banque centrale peut accorder au gouvernement des crédits, avances, ou découverts, les conditions dans lesquelles ces opérations sont permises et leurs limites doivent être rendues publiques.

Explication et motifs

Les crédits, avances et découverts consentis à l'État par la banque centrale sont autant de formes de prêt de la banque centrale à l'État. Le gouvernement ou la banque centrale peuvent être soumis à des règles ou limites préétablies concernant l'étendue des emprunts publics auprès de la banque centrale. Les limites ou conditions applicables à ces prêts peuvent inclure des restrictions sur les circonstances, la taille, le montant ou la durée de ces prêts.

Préciser les conditions applicables aux prêts de la banque centrale à l'administration dans la législation permet d'établir un ensemble de règles clairement définies pour guider les opérations monétaires et budgétaires. On s'assure ainsi que le cadre des opérations monétaires et budgétaires est à l'abri de fréquentes modifications de circonstance qui pourraient rendre les rôles respectifs de ces deux services publics plus difficilement compréhensibles pour le public.

La banque centrale peut prêter des fonds à l'administration à l'occasion de l'exécution d'opérations budgétaires pour le compte de l'État, ou parce que le déficit des finances publiques est financé par la banque centrale. Afin de garantir la clarté des responsabilités et de l'obligation de rendre compte, il convient que la banque centrale diffuse auprès du public toutes les restrictions applicables à ces prêts. Le public peut ainsi déterminer si les ressources de la banque centrale sont utilisées de façon appropriée, et comprendre la portée des éventuelles restrictions applicables à l'emploi desdites ressources.

Application

Les prêts de la banque centrale à l'administration sont interdits dans de nombreux pays. Une large majorité des banques centrales répondantes qui sont autorisées à prêter des fonds à l'administration sont soumises à des conditions spécifiées dans la législation. Certains pays (par exemple le Liban, la Malaisie, le Mexique, la Slovénie, la Turquie et l'Union Ouest-africaine) autorisent la banque centrale à prêter à concurrence d'un plafond prédéterminé, calculé sur la base des recettes publiques moyennes ou du capital de la banque centrale. Ce plafond est divulgué au public dans la législation et dans les publications de la banque centrale.

La Loi sur la Banque nationale de Moldova²⁶ stipule que «il doit exister pour chaque prêt un accord écrit exécuté entre le gouvernement, représenté par le ministère des finances et

²⁶ Voir www.bnm.org/english/2_Page/Sublevel/law_nbm_index.htm

la Banque nationale. L'accord doit stipuler clairement le montant de principal du prêt, son échéance et les taux d'intérêt et autres commissions applicables».

1.2.2 Le montant et les modalités des crédits, avances ou découverts accordés au gouvernement par la banque centrale et ceux des dépôts du gouvernements à la banque centrale doivent être rendus publics.

Explication et motifs

Les montants et les modalités des crédits, avances ou découverts font référence aux prêts de la banque centrale au gouvernement. Ces détails comprennent par exemple le montant total de l'encours des prêts, les taux d'intérêt perçus, et la période de remboursement ou l'échéance des prêts. Les montants et modalités des dépôts comprennent le montant d'argent public détenu en dépôt à la banque centrale, le taux d'intérêt payé et la durée ou échéance.

Les modalités et conditions des crédits et dépôts sont des facteurs importants qui régissent les relations entre le gouvernement et la banque centrale. Ces conditions constituent des détails importants dont le public a besoin pour comprendre comment les ressources de l'État et de la banque centrale sont utilisées pour mener à bien les opérations budgétaires et monétaires. Les obligations de rendre compte de la banque centrale comme du gouvernement seront mieux assurées si le public possède une bonne compréhension des détails de leurs relations financières.

Application

Dans certains pays, la loi portant création de la banque centrale précise certaines des modalités et conditions des prêts de la banque centrale au gouvernement, ainsi que des dépôts (voir l'exemple de la Moldova au paragraphe 1.2.1). La majorité des banques centrales répondantes qui autorisent l'octroi de crédits, d'avances ou de découverts au gouvernement divulguent le détail des crédits et dépôts du gouvernement dans leur rapport annuel, tandis que de nombreuses banques centrales les communiquent dans un bulletin officiel. La plupart des pays révèlent le montant des prêts de la banque centrale au gouvernement et le montant des dépôts de l'État à la banque centrale dans leurs bilans. Certains pays (par exemple le Brésil, le Maroc et le Zimbabwe) fournissent des renseignements supplémentaires dans leurs bilans, détaillant les taux d'intérêt et les échéances applicables. Certains pays (par exemple la Colombie, la Géorgie et le Nigéria) offrent aussi des communiqués publics et des renseignements plus exhaustifs au public sur leurs dispositifs de crédit à l'État par des communiqués statistiques, le rapport annuel et les déclarations des responsables devant la représentation nationale.

La Banque nationale suisse n'accorde pas de crédit à l'État, mais divulgue les détails des taux d'intérêt qu'elle paye sur les dépôts de l'État dans son rapport annuel²⁷.

²⁷ Voir www.snb.ch/e/publikationen/publi.html

Considérations relatives à la mise en oeuvre

La diffusion publique du crédit de la banque centrale à l'État ou des dépôts de l'administration à la banque centrale peut être faite dans le bilan de la banque centrale. Toutefois, le bilan ne fournit pas nécessairement une image pleine et représentative des relations financières entre la banque centrale et l'État s'il n'en dévoile pas toutes les modalités et conditions, ou s'il n'est pas publié en temps opportun. La divulgation totale exige la publication d'informations plus détaillées que celles qui sont en général présentées dans les bilans des banques centrales.

<p>1.2.3 Les procédures régissant la participation directe de la banque centrale aux marchés primaires des titres publics, lorsqu'elle est autorisée, et aux marchés secondaires doivent être rendues publiques.</p>

Explication et motifs

Si la banque centrale est autorisée à acheter les titres de dette publique lors de leur émission (c'est-à-dire sur le marché primaire) ou à acheter et à vendre de la dette publique auprès d'autres parties après leur émission (c'est-à-dire sur le marché secondaire), les règles ou procédures régissant ces transactions doivent être diffusées dans le public. Lesdites procédures peuvent comprendre la méthode de détermination du prix, les montants de dette que la banque centrale est autorisée à recevoir ou à vendre, et toute autre restriction applicable aux achats et aux ventes de la banque centrale.

Les banques centrales participent souvent à l'émission ou à la gestion de la dette publique, et peuvent employer les titres ou les emprunts d'État dans leurs opérations monétaires. Afin de délimiter clairement ces différents rôles, il importe que la banque centrale et le gouvernement informent le public des règles et procédures qui régissent les opérations sur la dette. Il importe également que les participants au marché comprennent le degré d'activité de l'État sur les marchés de la dette afin de pouvoir déterminer efficacement le prix des titres publics.

Application

Il est interdit à la majorité des banques centrales répondantes de participer aux émissions primaires de dette publique, mais nombre d'entre elles sont autorisées à participer aux marchés secondaires. Certaines banques centrales possèdent des réglementations ou règles internes détaillées qui régissent leurs activités sur les marchés de la dette publique, et les font connaître aux acteurs du marché au moyen de circulaires et d'articles de bulletin, ainsi que de communiqués de presse et de déclarations publiques.

Les règles et procédures qui régissent les adjudications de titres publics par la Banque du Canada sont décrites dans des publications disponibles sur le site Internet de la Banque du Canada²⁸.

1.2.4 L'intervention de la banque centrale dans le reste de l'économie (du fait qu'elle détient des participations, siège aux conseils d'administration, réalise des contrats publics ou fournit des services rémunérés) doit s'opérer de manière ouverte et publique, conformément à des principes et procédures clairs.

Explication et motifs

Dans la conduite de leurs opérations, les banques centrales entrent en rapport avec de nombreuses firmes et compagnies privées ainsi qu'avec d'autres institutions publiques. Les banques centrales peuvent recourir aux services de compagnies privées pour imprimer du papier monnaie et dans certains pays les responsables de la banque centrale peuvent être membres des organes directeurs d'autres institutions. Afin de garantir au public que l'activité de la banque centrale dans le reste de l'économie n'entre pas en conflit avec ses responsabilités premières et ne l'éloigne pas de la poursuite de ses objectifs, les relations de la banque centrale avec d'autres compagnies et institutions se limitent dans la plupart des cas à remplir sa mission première qui est la mise en oeuvre de la politique budgétaire. Les banques centrales établissent elles-mêmes les règles et procédures qui régissent leurs actions. Il convient que lesdites règles et procédures comprennent des clauses prévoyant la diffusion publique de l'étendue des activités de la banque centrale.

Application

Les activités de la plupart des banques centrales répondantes dans le reste de l'économie sont régies par des principes et procédures définis par la législation ou la réglementation. Certaines législations interdisent à la banque centrale de détenir des participations dans des sociétés privées. D'autres banques centrales organisent des adjudications publiques où les contrats de fourniture de services à la banque centrale sont attribués sur la base d'un processus d'enchères concurrentielles. De nombreuses banques centrales divulguent l'étendue de leurs relations avec des compagnies privées dans leur rapport annuel, outre la diffusion publique des politiques qu'elles appliquent afin d'assurer la régularité des transactions en question.

Dans certains pays, les responsables de la banque centrale occupent des postes de direction dans d'autres institutions. De nombreux pays exigent que ces affectations soient publiées dans des communiqués publics. Le Gouverneur de la Banque de réserve d'Australie est également président du Payments System Board et siège au Board of the Australian Prudential Regulation Authority. Les membres du Conseil d'administration

²⁸ Voir <http://www.banqueducanada.ca/fr/auct-f.htm>

de la Banque de réserve siègent également au conseil d'administration de compagnies privées. Ces dispositions sont communiquées au public dans la loi portant création de la banque centrale²⁹, dans le rapport annuel³⁰, dans des communiqués de presse, et sur le site Internet de la banque³¹. La Banque de réserve d'Australie possède aussi une imprimerie qui produit la monnaie, et dont les opérations sont détaillées dans le rapport annuel.

1.2.5 La façon dont les bénéfices de la banque centrale sont affectés et dont son capital est maintenu doit être rendue publique.

Explication et motifs

Les bénéfices de la banque centrale sont constitués de l'excédent des recettes sur les dépenses et autres déductions. Les banques centrales répartissent leurs profits soit en transférant des fonds à l'État (après couverture des dépenses de fonctionnement et provisionnement des réserves, si nécessaire), ou en augmentant leurs réserves. Le capital de la banque centrale est le montant des fonds directement investis par ses actionnaires (l'État habituellement) augmenté des bénéfices non distribués et déduction faite des pertes³². la façon dont le capital est maintenu fait référence aux procédures ou règles appliquées par la banque centrale pour maintenir un capital ou des réserves en quantité suffisante pour faire face à ses obligations et poursuivre ses objectifs. Par exemple, certaines banques centrales affectent une part de leurs bénéfices au maintien d'un niveau fixe de capital, et transfèrent l'excédent à l'État.

La banque centrale est une institution publique dotée d'une forte autonomie. Les bénéfices qu'elle réalise proviennent de la position privilégiée qu'elle occupe dans le système financier. Ces bénéfices proviennent en général du monopole qu'elle exerce sur l'émission de monnaie, des opérations d'open-market, ou d'opérations de change. Les actifs et bénéfices de la banque centrale faisant partie du patrimoine national, il importe que la banque centrale rende compte de la manière dont elle répartit ses bénéfices et maintient son capital.

Parfois la position de capital d'une banque centrale est compromise par des pertes. Si la banque centrale ne dispose pas d'un capital suffisant, sa capacité à exécuter la politique monétaire peut s'en trouver réduite. Il est nécessaire de diffuser publiquement le niveau des bénéfices et du capital ainsi que leur répartition afin d'assurer la confiance du public

²⁹ Voir le Reserve Bank of Australia Act, qui précise que le Gouverneur est également membre du Payments System Board :

www.scaleplus.law.gov.au/html/pasteact/0/310/top.htm

³⁰ Voir www.rba.gov.au/report/annual_report_99.html

³¹ Voir www.rba.gov.au/media/mr_other.html

³² On trouvera un exposé de l'importance du capital de la banque centrale dans Peter Stella : «Do Central Banks Need Capital?» document de travail du FMI WP/97/83 (Washington, Fonds monétaire international), www.imf.org/external/pubs/ft/wp/wp9783.pdf, 1997.

dans la viabilité des opérations de la banque centrale. En cas de pertes, la diffusion publique des détails de la répartition des bénéfices permet aussi au public de mieux comprendre les raisons sous-jacentes de l'absence de rentabilité.

Application

Dans la plupart des pays la législation requiert la banque centrale de transférer la totalité des bénéfices au Trésor, après avoir effectué les déductions appropriées pour la constitution des réserves et des provisions destinées à maintenir le capital au niveau fixé. Pour la grande majorité des banques centrales répondantes, la manière dont les bénéfices sont répartis est définie dans la législation. La diffusion publique prend habituellement la forme d'une publication dans le rapport annuel ou les archives publiques, ou la présentation d'un état financier de la banque centrale au parlement ou à la représentation nationale. Elle peut en outre comprendre également la publication des comptes dans un rapport annuel, des communiqués de presse ou l'affichage sur un site Internet.

La loi sur la Banque du Japon³³ stipule comment les bénéfices doivent être répartis, et impose à la banque de soumettre un état des résultats à l'approbation du ministre des finances tous les six mois, et ce dans les deux mois suivant la fin de chaque période de six mois. La Banque est légalement tenue de tenir les états financiers à la disposition du public pour consultation à son siège social et dans ses agences. La banque publie également ses comptes sur son site Internet et dans son rapport annuel³⁴.

En Suède, la loi portant création de la Riksbank³⁵ précise que le compte de résultats et le bilan de la banque doivent être approuvés par le Parlement, qui détermine également l'allocation des bénéfices. La Banque publie les détails de l'allocation des bénéfices dans son rapport annuel.

La Banque nationale suisse et le gouvernement helvétique ont publié un protocole d'accord concernant les bénéfices de la banque. Le protocole précise le mode de calcul des bénéfices, leur emploi et le montant du transfert annuel à l'État. Le protocole est renouvelé régulièrement, en général tous les cinq ans.

1.3 Les cas où la banque centrale agit en qualité d'agent au nom du gouvernement doivent être clairement définis.

Explication et motifs³⁶

³³ Voir www.boj.or.jp/en/about/bojlaw1.htm

³⁴ Voir www.boj.or.jp/en/sirvo/sirvo_f.htm

³⁵ Voir www.riksbank.com/SinglePage/SinglePage.asp/ItemId=3148

³⁶ Les pratiques de transparence relatives à cette pratique et aux deux suivantes concernant le rôle d'agent de la banque centrale et ses responsabilités dans la gestion de la dette doivent être conformes avec le *Code de bonnes pratiques en matière de transparence des finances publiques* du FMI. Voir www.imf.org/external/np/fad/trans/index.htm

La qualité d'agent fait référence aux diverses tâches accomplies par la banque centrale pour le compte du gouvernement, qui ne sont pas directement liées à l'exercice de ses responsabilités de politique monétaire. En qualité d'agent, la banque centrale agit comme représentant du gouvernement et ne prend pas de décisions autonomes en matière de politiques. Elle ne fait au contraire qu'exécuter les décisions et directives du gouvernement et son rôle se borne aux détails pratiques de leur mise en oeuvre. La gestion des réserves de change ou de la dette extérieure publique, ou l'exercice des fonctions de banquier du gouvernement, sont des cas où la banque agit en qualité d'agent. Le rôle d'agent est clairement défini lorsque les responsabilités de la banque centrale autres que celles de la politique monétaire sont précisées dans un document distinct aisément accessible et qu'il est bien entendu que la banque centrale ne fait qu'appliquer des décisions prises par le gouvernement.

Il est nécessaire de définir clairement les cas où la banque agit en qualité d'agent afin que le public puisse comprendre l'étendue des responsabilités décisionnelles de la banque centrale et se faire rendre compte des actions de celle-ci et du gouvernement. Le gouvernement peut déléguer certaines activités à la banque centrale, mais il reste en dernier ressort responsable de ces activités. Une définition claire des rôles d'agent permet d'éviter toute ambiguïté quant à l'institution responsable en dernier ressort de la définition et de l'application des politiques, respectivement. La définition claire des responsabilités non monétaires de la banque centrale en sa qualité d'agent du gouvernement permet aussi au public de se rendre compte si ces responsabilités entrent en conflit avec les obligations de politique monétaire de la banque centrale.

1.3.1 Si la banque centrale est chargée de responsabilités i) pour la gestion de la dette extérieure publique et privée et des réserves de change, ii) en qualité de banquier du gouvernement, iii) en tant qu'agent financier du gouvernement et iv) de conseiller pour la politique économique et financière et pour la coopération internationale, ces responsabilités doivent être rendues publiques.

Explication et motifs

La banque centrale peut accomplir pour le compte du gouvernement plusieurs fonctions liées à son savoir-faire en gestion monétaire. La banque centrale agit souvent en qualité de gestionnaire de la dette intérieure et/ou extérieure ou des réserves de change, et peut, en recevant des fonds et en effectuant des paiements pour le compte du gouvernement, exercer le rôle d'agent financier. La banque centrale peut aussi servir comme conseiller de politique économique et financière et se charger des relations avec les organisations internationales telles que le FMI et la Banque mondiale.

Lorsque la banque centrale exerce des fonctions d'agent telles que la gestion de la dette et des réserves, ou agit comme conseiller ou agent financier, l'étendue de ces fonctions doit être diffusée publiquement. La communication au public des fonctions d'agent peut inclure également des renseignements sur les dispositifs de remboursement des coûts

encourus par la banque centrale dans l'accomplissement de ses fonctions en qualité d'agent pour le compte du gouvernement. Cela permet au public de comprendre comment et par qui sont gérées les ressources publiques. La publication de ces fonctions permet aussi au public d'appréhender les responsabilités de la banque centrale.

Application

De nombreuses banques centrales informent le public des fonctions qu'elles accomplissent en qualité d'agent pour le compte du gouvernement. Cette information du public prend la forme de communiqués de presse, de publications destinées au grand public, d'articles de bulletin et de rapports annuels ainsi que de déclarations publiques par les responsables.

La Banque de réserve de Nouvelle-Zélande publie les détails des fonctions qu'elle assure en qualité d'agent dans des articles de bulletin périodiques³⁷ et dans son rapport annuel³⁸. La Banque de réserve publie aussi de brèves fiches techniques décrivant le rôle de la Banque dans la gestion de la dette et des réserves de change en un langage simple et accessible au grand public³⁹.

1.3.2 Le partage des responsabilités entre la banque centrale, le ministre des finances, ou un organisme public distinct, en ce qui concerne les émissions d'instruments représentatifs de la dette sur le marché primaire, le fonctionnement du marché secondaire, les facilités de dépôts et le système de compensation et de règlement des opérations sur titres publics doit être rendu public.

Explication et motifs

Les émissions d'instruments de dette constituent le placement initial de la dette publique dans le public. Le fonctionnement du marché secondaire concerne les règles et procédures régissant les ventes et achats ultérieurs de la dette publique. Les facilités de dépôts sont les procédures de détention des titres de dette publique, qu'ils prennent la forme de documents en papier ou électroniques. Le système de compensation et de règlement désigne les procédures et pratiques utilisées pour l'enregistrement et la finalisation de l'achat ou de la vente de la dette publique et du transfert du titre de propriété.

Le financement de la dépense publique a une incidence sur la liquidité du secteur privé, de là l'effectivité de la politique monétaire. Les conditions monétaires affectent également le coût de l'émission et du service de la dette publique. Une mauvaise coordination des politiques de gestion de la dette peut conduire à l'instabilité financière et à une incertitude accrue, est susceptible de retarder le développement de marchés liquides

³⁷ Voir www.rbnz.govt.nz/bulletin/contents.htm

³⁸ Voir www.rbnz.govt.nz/annreport/title.htm

³⁹ Voir www.rbnz.govt.nz/pamphlet/thisis.htm

de la dette et d'augmenter le coût de financement de l'État. Ainsi, la coordination des politiques, des instruments et l'échange d'informations entre la banque centrale et l'institution responsable de l'émission de la dette publique est essentielle à la stabilité de la gestion macroéconomique.

Les marchés de titres publics sont souvent les plus développés et les plus liquides de tous les marchés de la dette, et sont utilisés par une gamme étendue d'institutions pour gérer leur liquidité. De nombreuses banques centrales utilisent les instruments de dette publique pour mettre en oeuvre leur politique monétaire. Ainsi, le cadre opérationnel qui régit les marchés de titres publics est d'une importance critique pour un fonctionnement sans heurts du système financier.

La diffusion publique de la répartition des responsabilités entre la banque centrale et le ministère des finances en ce qui concerne les questions relatives à la gestion de la dette renforce pour l'institution responsable l'obligation de rendre compte, et permet de délimiter clairement les différents rôles de la banque centrale et du gouvernement. Une démarcation claire des responsabilités peut contribuer à faciliter la coordination des politiques entre la banque centrale et l'institution chargée de la gestion de la dette. Elle apporte également au public une meilleure compréhension des marchés de la dette et une confiance augmentée dans leur fonctionnement, ce qui peut favoriser leur développement, l'accroissement de la concurrence et l'apparition de marchés de titres publics plus efficaces.

Application

La Banque du Canada décrit ses responsabilités de gestion de la dette dans des documents affichés sur son site Internet⁴⁰, et dans son rapport annuel⁴¹. Ces documents décrivent les services que la Banque fournit au gouvernement canadien, notamment son activité de conseil en matière d'emprunts, de gestion de l'émission d'emprunts nouveaux et de service de la dette existante.

La Banque nationale du Danemark publie un rapport annuel sur la gestion de la dette⁴² qui fournit des informations détaillées sur la répartition des responsabilités entre la banque et le gouvernement, décrit les principes gouvernant l'administration de la dette, et résume l'évolution des emprunts et de la dette de l'État au cours de l'année précédente.

La loi instituant la Banque de Corée attribue la responsabilité de l'émission et des facilités de dépôts des marchés de titres publics à la Banque de Corée⁴³. Les activités d'agent de la Banque de Corée sur les marchés de la dette publique sont publiées par la banque sur son site Internet⁴⁴ et dans son rapport annuel⁴⁵, où elle décrit les procédures

⁴⁰ Voir <http://www.banqueducanada.ca/fr/debtma-f.htm>

⁴¹ Voir <http://www.banqueducanada.ca/fr/annuel/ar98-f.htm>

⁴² voir www.nationalbanken.dk/nb/nb.nsf/alldocs/Fdebt_management_A

⁴³ Voir www.bok.or.kr/bokis/bokis/html_view/I_current=00000483

⁴⁴ Voir www.bok.or.kr/bokis/bokis/html_view/I_current=00000176#4

qu'elle applique pour l'émission, la vente ou le remboursement des titres et fournit des données sur l'étendue de ses opérations sur les marchés de titres publics.

La répartition des responsabilités entre le Trésor et le Système fédéral de réserve des États-Unis concernant les opérations sur titres publics est périodiquement décrite en détail dans des articles du *Federal Reserve Bulletin* ainsi que dans le document *Purposes and Functions*⁴⁶.

Considérations relatives à la mise en oeuvre

Le degré de coordination des politiques entre la banque centrale et l'institution responsable de la gestion de la dette publique varie d'un pays à l'autre et en fonction du niveau de développement financier⁴⁷. La nécessité d'une diffusion publique des responsabilités est d'une importance constante quel que soit le niveau de développement financier. Aux premiers stades de ce développement, une coordination étroite des responsabilités est nécessaire afin de susciter la confiance dans le fonctionnement des marchés et de faciliter la compréhension du public. Dans le cas de systèmes financiers plus développés, la coordination des politiques peut s'accomplir plus efficacement par le jeu des forces du marché, car les possibilités d'une mise en oeuvre indépendante des politiques monétaire, budgétaire et de la dette sont plus vastes.

⁴⁵ Voir www.bok.or.kr/bokis/bokis/bbs_list/I_current=00000179

⁴⁶ Voir www.bog.frb.fed.us/pubs/bulletin/1999/1299lead.pdf et le chapitre 7 de *Purposes and Functions* disponible à www.bog.frb.fed.us/pf/pf.htm

⁴⁷ On trouvera un exposé plus approfondi de la coordination de la gestion de la dette publique et de la politique monétaire dans V. Sundararajan, Peter Dattels et Hans J. Blommestein, éd.

II. TRANSPARENCE DU PROCESSUS D'ÉLABORATION ET D'ANNONCE DES DÉCISIONS DE POLITIQUE MONÉTAIRE

2.1 Le cadre, les instruments, et les indicateurs utilisés pour atteindre les objectifs de la politique monétaire doivent être rendus publics et expliqués.

Explication et motifs

Le cadre utilisé pour poursuivre la politique monétaire désigne la structure théorique et institutionnelle sur laquelle repose la préparation et la mise en oeuvre de la politique monétaire. Les instruments de la politique monétaire sont les moyens dont les autorités monétaires disposent pour appliquer leurs décisions, comme les opérations d'open market. Comme le rapport entre l'emploi des instruments et le ou les objectifs ultimes de la politique monétaire, tel que la stabilité des prix, n'est pas direct, les autorités monétaires sélectionnent souvent des «variables cibles» comme les taux d'intérêt à court terme, le montant total des réserves bancaires, les agrégats monétaires ou le taux de change. Il convient que la banque centrale et ses responsables décrivent et expliquent au public le cadre, les instruments et les éventuelles cibles utilisées pour atteindre les objectifs de la politique monétaire.

Cette disposition est capitale pour la transparence car elle explique comment la politique monétaire est conduite et les principes sur lesquels elle repose. La diffusion publique de ces informations fournit les références nécessaires pour suivre et comprendre le développement de la politique monétaire. Le fait que le cadre et les instruments de la politique soient connus et compris du public est de nature à renforcer l'effectivité de la politique monétaire. Une explication publique du cadre de la politique monétaire peut aussi inciter plus énergiquement la banque centrale à poursuivre les objectifs annoncés.

Application

Dans la plupart des pays, le cadre, les instruments et les objectifs de la politique monétaire sont définis dans la législation ou les réglementations applicables, et promulgués et évoqués dans des rapports soumis à la représentation nationale, les déclarations des responsables publics devant la représentation nationale, et des communiqués de presse. Une importante majorité des banques centrales répondantes divulguent le cadre monétaire dans la législation, complétée par des déclarations dans leurs rapports annuels.

Pour certaines banques centrales, le principal (et dans certains cas, le seul) moyen de diffusion publique du cadre et des instruments monétaires est de faire préciser ces aspects de la politique monétaire dans la législation, qui est versée aux archives publiques. Celles des banques centrales qui poursuivent des objectifs monétaires spécifiques, et en particulier celles qui visent un objectif d'inflation, ont tendance à émettre divers communiqués publics pour établir leur crédibilité (voir encadré 1). Ces banques centrales décrivent et expliquent en général leurs objectifs de manière très détaillée dans leurs publications et leurs communiqués publics, notamment par des discours, ainsi que dans

des rapports d'inflation spéciaux émis de façon régulière – chaque trimestre, semestre ou année. Outre l'annonce publique d'un objectif numérique d'inflation sur une période de temps déterminée, certaines de ces déclarations contiennent une description de la variable ciblée, qui précise si la cible prend la forme d'une fourchette ou de sa valeur à plus d'un an, le type d'indice des prix utilisé, les modèles sur lesquels reposent la détermination de la cible, et s'il est possible de faire preuve de souplesse en cas de chocs extérieurs (clause de sauvegarde)⁴⁸.

Encadré 2-1. Régime du ciblage de l'inflation et transparence

Le nombre des pays qui ont adopté ou envisagent d'adopter le ciblage de l'inflation comme cadre de leur politique monétaire a considérablement augmenté ces dernières années. Le ciblage de l'inflation implique l'annonce publique d'objectifs d'inflation quantifiés numériquement et l'engagement de la banque centrale d'atteindre ces objectifs. Cela fournit un point de référence pour juger les performances de la banque centrale et contribue à orienter les attentes en matière d'inflation. La transparence joue un rôle pivot dans le ciblage de l'inflation car elle est cruciale pour encourager la responsabilisation et former les attentes du public en matière d'inflation. En raison du délai qui sépare les mesures de politique monétaire de l'évolution de l'inflation, et de la gamme des autres facteurs qui influent sur celle-ci, les effets des mesures monétaires sont souvent difficiles à percevoir. La transparence à la banque centrale est donc une condition préalable pour le suivi du ciblage de l'inflation.

Le respect de certaines clauses du *Code de bonnes pratiques pour la transparence des politiques monétaire et financière* est particulièrement important pour le ciblage de l'inflation :

- Il est essentiel que la responsabilité de la banque centrale en matière de ciblage de l'inflation, et son indépendance opérationnelle dans la poursuite de l'objectif d'inflation soient clairement définies dans la législation ou réglementation pertinente (1.1).
- Il peut être nécessaire pour la banque centrale d'intensifier ses efforts de communication et de clarification des objectifs de sa politique monétaire vis-à-vis du public (2.1).
- Les décisions de modifier l'objectif doivent être annoncées clairement et expliquées au public en temps utile (2.3). De même, la décision de la banque centrale de tolérer des manquements à l'objectif sans prise de mesures compensatoires doit être expliquée clairement et en temps utile.
- La plupart des banques centrales qui pratiquent le ciblage de l'inflation observent le point 2.4 en diffusant périodiquement des communiqués au public, qui prennent la forme de rapports de politique monétaire ordinaires, ou « rapports sur l'inflation », sur les progrès accomplis vers la réalisation de leurs objectifs monétaires et les perspectives de les atteindre. Certains de ces rapports comportent, outre les projections de l'inflation, les prévisions macroéconomiques de la banque centrale (2.4.1 et 2.4.2).
- L'existence d'un service d'information, la présentation et la publication des données de la banque centrale contribuent à améliorer la transparence (3.1 et 3.3) et contribuent à l'effectivité de la politique monétaire.
- Il est bon pour le ciblage de l'inflation que les responsables de la banque centrale puissent apparaître devant des autorités publiques désignées pour rendre compte de la politique monétaire et fournir des explications (4.1). Afin d'assurer une communication effective avec le public, les autorités peuvent souhaiter donner une certaine structure formelle à ces dépositions.

⁴⁸ M. Eduardo Aninat, Directeur général adjoint du FMI, observait récemment que «... l'amélioration de la transparence et de la responsabilisation des activités des banques centrales devant le public est au coeur du ciblage de l'inflation». Voir son allocution de clôture lors du séminaire «Implementing Inflation Targets» organisé par le FMI à Washington D.C. le 21 mars 2000. Voir www.imf.org/external/np/speeches/2000/032100.htm

En Australie, le cadre et les instruments de la politique monétaire sont précisés dans la législation et les cibles utilisées pour poursuivre les objectifs de la politique monétaire sont spécifiées dans des rapports écrits soumis à la représentation nationale ainsi qu'au cours des interventions publiques des responsables de la banque centrale devant la représentation nationale. Le cadre et les cibles sont promulgués dans la Déclaration semi-annuelle sur la Conduite de la politique monétaire commune publiée par le Gouverneur de la Banque de réserve d'Australie et par le Trésorier (ministre des finances). L'objectif de la politique monétaire, tel qu'il est exprimé dans la Déclaration semi-annuelle sur la Conduite de la politique monétaire, est de maintenir l'inflation à un taux compris entre 2 et 3%, en moyenne, sur la durée du cycle économique⁴⁹.

Les réglementations de la caisse d'émission qui constituent le cadre de la politique monétaire de la Bulgarie sont clairement et strictement définies dans la législation de la banque centrale. Le coefficient de réserve est défini dans la Réglementation n° 21 de la Banque nationale bulgare; et le rôle de prêteur en dernier ressort, ainsi que les règles de son emploi, sont définis dans la Réglementation n° 6⁵⁰.

La Loi sur la Banque du Canada (section 18) établit l'autorité d'accorder des avances et d'effectuer des paiements d'intérêts et d'en fixer les taux. Le premier document de travail de la Banque du Canada (23 novembre 1995)⁵¹ explique comment la Banque utilise le taux au jour le jour comme instrument de politique monétaire. L'objectif d'inflation du Canada est annoncé en commun par la Banque du Canada et le ministère des finances. Un communiqué de presse est également émis signalant l'annonce de l'objectif et offrant des commentaires explicatifs. La banque publie un rapport biennuel sur la politique monétaire (rapport sur l'inflation) qui est mis à jour trimestriellement dans la revue de la Banque du Canada. Les vues de la banque sur le mécanisme de transmission de la politique monétaire – les filières par lesquelles l'emploi des instruments par la banque, cherchant à atteindre les objectifs ultimes de la politique monétaire, exercent leurs effets sur les résultats économiques – sont expliquées au grand public dans la publication «La transmission de la politique monétaire au Canada» disponible sur le site Internet de la banque⁵².

Le cadre et les instruments de politique monétaire de la Banque du Liban sont précisés et diffusés publiquement dans la législation; et les objectifs monétaires, qui comprennent la stabilité du taux de change et une inflation basse, sont diffusés et expliqués au public dans des rapports publiés, un bulletin officiel et le rapport annuel, ainsi que par des communiqués de presse et par l'affichage sur le site Internet.

⁴⁹ Voir www.rba.gov.au/about/ab_scmp.html

⁵⁰ On trouvera à www.62.200.195.13/bnb.nsf/pages/Legalframework-summary la loi sur la Banque nationale bulgare et les Réglementations N° 6 et 21.

⁵¹ Voir <http://www.banqueducanada.ca/fr/dp1-f.htm>

⁵² Voir <http://www.banqueducanada.ca/fr/documents/p-7f.pdf>

Le cadre utilisé par la Banque du Mexique pour poursuivre les objectifs de la politique monétaire, ses instruments et ses objectifs sont diffusés et expliqués dans la législation, la définition de la mission de la banque, des rapports écrits transmis au parlement, publiés dans la revue et le rapport annuel de la banque, communiqués à la presse et affichés sur le site Internet. En outre, la banque publie quotidiennement un sentier pour la monnaie centrale correspondant au cadre macroéconomique projeté. Elle publie aussi les cibles trimestrielles pour l'accumulation minimale d'actifs extérieurs nets et pour la croissance maximale du crédit intérieur net.

En Nouvelle-Zélande, le cadre utilisé pour atteindre les objectifs de la politique monétaire est divulgué et expliqué au public dans un protocole d'accord, diffusé publiquement, contracté entre le ministre des finances et le Gouverneur de la Banque de réserve de Nouvelle-Zélande, expliqué dans des publications officielles du gouvernement, notamment une déclaration de politique monétaire trimestrielle (rapport sur l'inflation)⁵³, le bulletin officiel de la banque centrale⁵⁴, le rapport annuel⁵⁵ et dans des communiqués de presse ainsi que sur le site Internet de la banque. L'objectif d'inflation est publié dans un protocole d'accord⁵⁶ diffusé publiquement entre le ministre des finances et le gouverneur de la banque de réserve, et expliqué dans des rapports écrits au parlement, des déclarations publiques des responsables devant le parlement, des rapports publiés dans sa revue (le bulletin officiel de la banque centrale), le rapport annuel ainsi que par des communiqués de presse et par affichage sur le site Internet.

La Pologne a récemment introduit un nouveau cadre pour les opérations de la Banque nationale de Pologne (NBP) qui a été clairement détaillé et inclus dans son rapport annuel 1998⁵⁷. La fondation du nouveau cadre a été établie par une nouvelle loi sur la NBP⁵⁸ et une nouvelle loi bancaire, adoptées toutes deux en août 1997. La loi sur la NBP stipule que l'objectif fondamental de la NBP est de maintenir la stabilité des prix, et simultanément de soutenir les politiques économiques du gouvernement, dans la mesure où cela n'entrave pas la poursuite de l'objectif fondamental.

Au Royaume-Uni, le cadre, les instruments et les objectifs de la politique monétaire sont diffusés au public par toutes sortes de voies. Ils sont expliqués dans la législation, dans des rapports écrits, des déclarations au parlement, sont publiés au bulletin officiel, dans le rapport annuel⁵⁹, sont communiqués au public par voie de presse et par affichage sur le site Internet, ainsi que dans les discours publics des autorités. En particulier, la Banque d'Angleterre (BOE) publie un rapport sur l'inflation trimestriel⁶⁰. Le chancelier, qui joue un rôle important en présentant au public les motifs de l'objectif de la politique, définit la

⁵³ Voir www.rbnz.govt.nz/monetary/mar00.pdf

⁵⁴ Voir www.rbnz.govt.nz/bulletin/title.htm

⁵⁵ Voir www.rbnz.govt.nz/annreport/99ar.pdf

⁵⁶ Voir www.rbnz.govt.nz/pta.htm

⁵⁷ Voir www.nbp.pl/publikacje/pdf/rocz_ang98.pdf (en particulier les pages 13-17).

⁵⁸ Voir www.nbp.pl/en/aktyprawne/dwn/ustawaa.doc

⁵⁹ Voir www.bankofengland.co.uk/annualreport/2000report.pdf

⁶⁰ Voir www.bankofengland.co.uk/inflationreport/ir00may.pdf

politique monétaire. L'objectif de la politique monétaire est communiqué par le Comité de politique monétaire de la BOE dans le Mandat annuel du comité de politique monétaire. L'objectif est également débattu dans le Mandat annuel et dans le rapport sur l'inflation trimestriel de la banque.

2.1.1 Les procédures et pratiques régissant les instruments et opérations de politique monétaire doivent être rendues publiques et expliquées.

Explication et motifs

Les procédures et pratiques régissant les instruments de politique monétaire font référence à la façon dont les divers instruments sont définis et rendus opérationnels. Les procédures d'accès au guichet d'escompte ou les critères définissant les effets admissibles en nantissement en sont des exemples. Il convient que ces procédures soient expliquées au public. De même, les institutions responsables de la politique de change, notamment celles autres que la banque centrale, doivent définir et expliquer les procédures et pratiques qui régissent les instruments et les opérations de la politique de change.

Application

La plupart des banques centrales répondantes divulguent et expliquent publiquement les procédures et les pratiques qui régissent les instruments et les opérations de la politique de change. Pour près de la moitié d'entre elles, cette tâche est imposée par la législation et la réglementation. La majorité publie cette information dans leur rapport annuel et leur bulletin officiel, ainsi que par des communiqués de presse.

2.1.2 Les règles et procédures régissant les relations et les transactions de la banque centrale avec ses contreparties dans ses opérations monétaires et sur les marchés où elle opère doivent être rendues publiques.

Explication et motifs

Les autorités monétaires doivent divulguer les règles et procédures qui régissent leurs relations avec les contreparties telles que les courtiers primaires ou les banques commerciales dans le cadre de leur mise en oeuvre des politiques monétaire et de change ou dans l'exercice de leurs fonctions d'agent financier. Les règles et procédures concernées comprennent les critères de sélection des contreparties aux opérations monétaires et les responsabilités respectives de la banque centrale et de ses contreparties dans le déroulement de leurs relations et de leurs transactions. Les relations de la banque centrale avec des contreparties du marché des changes doivent aussi être incluses. En outre, la banque centrale et les contreparties peuvent être assujetties à des obligations de confidentialité qui sont précisées dans les règles et les procédures.

Ces informations sont particulièrement utiles aux firmes qui entrent dans des transactions avec l'autorité monétaire, telles que les acheteurs ou vendeurs de bons du trésor dans les opérations d'open market ou les contreparties des opérations sur le marché des changes. En outre, cela contribue à convaincre le public et les firmes concurrentes que ces transactions reposent sur des critères objectifs, et sont par conséquent équitables et impartiales.

Application

La plupart des banques centrales répondantes indiquent que les règles et procédures régissant les relations avec les contreparties sont diffusées publiquement, ordinairement dans la législation et les réglementations. Les moyens les plus couramment utilisés pour ce faire comprennent le rapport annuel – environ la moitié des répondants – et les médias, pour la moitié également. Lorsqu'ils existent, les codes de conduite applicables aux courtiers et les documents relatifs aux transactions avec la banque centrale peuvent préciser les firmes qui constituent des contreparties admissibles et contribuer à assurer un déroulement pleinement concurrentiel des transactions sur les marchés.

De nombreuses banques centrales divulguent les noms des courtiers primaires avec lesquels elles conduisent leurs opérations d'open market. Par exemple, la Banque fédérale de réserve de New York met à jour la liste des courtiers primaires en titres publics sur son site Internet chaque fois que la liste est modifiée⁶¹. De même, la Banque du Canada maintient une liste de courtiers primaires et de distributeurs de titres d'État sur son site Internet⁶², ainsi que la Banque de Norvège⁶³. La Banque du Japon publie sur son site Internet (en japonais) les critères auxquels un aspirant courtier primaire doit satisfaire. La Banque du Brésil fait connaître au public les règles et procédures applicables à ses relations et transactions avec des contreparties principalement par voie de circulaire et de lettres-circulaires, ainsi qu'au moyen de son système d'information (SISBACEN).

2.2 **Lorsqu'un organe permanent de décision monétaire est chargé d'évaluer la situation économique fondamentale, de suivre les progrès dans la réalisation de(s) l'objectif(s) de la politique monétaire et d'élaborer la politique à suivre pour la période à venir, le public doit être informé de la composition, de la structure et des fonctions de cet organe.**

⁶¹ Voir www.ny.frb.org/pihome/news/announce/1999/an990923.html

⁶² Voir <http://www.banqueducanada.ca/fr/auct-f.htm>

⁶³ Voir <http://www.norges-bank.no/english/marketinformation/Primarydealers>

Explication et motifs

Dans la majorité des pays, un organe de décision monétaire de la banque centrale joue un rôle important dans la formulation de la politique monétaire. Dans certains pays, l'organe de décision monétaire prend la forme d'un conseil ou comité formellement constitué de membres désignés et doté de procédures de vote. Dans les pays qui disposent d'un tel organe de décision, il convient que certaines de ses caractéristiques soient inscrites aux archives publiques, en particulier l'identité de ses membres, leur mode de sélection, le mode de fonctionnement de l'organe et le rôle qu'il joue dans l'élaboration de la politique monétaire. Cette forme d'organisation tranche sur celle du groupe de décision informel, interne à la banque centrale, qui fonctionne comme un organe délibératif élaborant la politique monétaire de manière collégiale, ou qui assiste le Gouverneur dans la prise des décisions de politique monétaire, mais dans laquelle le Gouverneur dispose de l'autorité de décision ultime en matière de politique monétaire.

La publication des informations concernant l'organe de décision aide le public, et en particulier la communauté financière, à comprendre son fonctionnement et à connaître l'identité de ses membres. Il est utile, pour déterminer l'influence dans cet organe de ceux de ses membres qui ne sont pas désignés par la banque centrale, de savoir si le ministère des finances ou quelque autre organisme d'État est représenté, et si leurs représentants y disposent du droit de vote ou d'un statut d'observateur. Ces informations permettent de tenir l'organe de décision comptable de ses politiques. Dans le cas de l'organe de décision interne, la publication de sa composition et de ses fonctions permet au public de déterminer qui prend part aux décisions et comment sont élaborées les politiques. Toutefois, puisque le Gouverneur décide en dernier ressort, la diffusion publique des caractéristiques de ce groupe interne est moins cruciale pour la transparence et la responsabilité de ses activités que dans le cas de l'organe de décision formel.

Application

Près de la totalité des banques centrales répondantes possèdent une forme d'organe de décision ; toutefois dans certains cas, le groupe est une structure interne à la banque centrale qui assiste le gouverneur et participe à l'élaboration des politiques. Parmi les banques centrales qui possèdent un organe de décision formel (par exemple l'Algérie, l'Australie, le Bésil, le Chili, les États-Unis, la Banque centrale européenne, le Japon, le Liban, le Mexique, la Pologne, le Royaume-Uni et la Suisse), les informations sur la composition et les fonctions de l'organe sont en général communiquées dans la législation et complétées par une couverture additionnelle dans le rapport annuel. La composition et les responsabilités du Conseil de politique monétaire de la Pologne, qui est entré en fonctions en 1998, sont décrites dans le rapport annuel de la Banque nationale de Pologne pour 1998 (p. 14). Dans le cas des banques dont l'organe de décision est informel (par exemple le Botswana, le Canada et Israël), les informations sur sa composition et ses fonctions peuvent n'être pas aussi aisément accessibles pour le public, quoiqu'elles peuvent être évoquées dans le rapport annuel.

2.2.1 Si l'organe de décision se réunit à intervalles réguliers afin d'évaluer la situation économique fondamentale, de suivre les progrès dans la réalisation de(s) l'objectif(s) de la politique monétaire et d'élaborer la politique à suivre pour la période à venir, le public doit être informé à l'avance du calendrier de ces réunions.

Explication et motifs

La connaissance préalable du calendrier des réunions de l'organe de décision alerte de manière uniforme les parties intéressées des éventuelles évolutions significatives de la politique monétaire. Cette connaissance est susceptible d'être prise en considération dans la prise de décisions sur le marché financier, et peut donc contribuer à un ajustement graduel du marché.

Application

Parmi les pays qui disposent d'organes de décision de la politique monétaire, une importante majorité n'en annonce pas les réunions à l'avance, bien que la plupart se réunissent à échéance régulière. Parmi ceux qui annoncent à l'avance le calendrier des réunions, la grande majorité le fait au moyen de communiqués de presse, et un petit nombre par voie d'affichage sur le site Internet.

L'organe de décision de la politique monétaire de la Banque de réserve d'Australie se réunit à échéance régulière et un calendrier est publié à l'avance dans le rapport annuel de la Banque de réserve. Il est de notoriété publique que le Conseil de la Banque de réserve se réunit depuis des années le premier mardi de chaque mois, sauf en janvier.

L'organe de décision de la Banque centrale du Brésil se réunit régulièrement, et un calendrier des réunions est communiqué par avance aux médias. Le calendrier des réunions jusqu'à novembre 2000 a été annoncé.

L'organe de décision suprême de la Banque centrale européenne – le Conseil des Gouverneurs – tient réunion régulièrement, selon un calendrier prévu un an à l'avance et communiqué au public par voie de presse et sur le site Internet⁶⁴.

Selon les statuts de la Banque de Corée, le Comité de politique monétaire est tenu de se réunir le premier et le troisième jeudis de chaque mois.

Le Conseil des gouverneurs de la Banque du Mexique tient régulièrement des réunions qui sont annoncées à l'avance au public. Le Conseil se réunit aussi quotidiennement pour évaluer le comportement des marchés financiers intérieurs et étrangers, et peut décider de modifier l'orientation de sa politique monétaire au jour le jour. Le fait que le conseil se réunit chaque jour est connu du public.

⁶⁴ Voir www.ecb.int/about/schedules.htm

La Banque d'État du Pakistan annonce le calendrier des réunions de son organe de décision de politique monétaire dans son bulletin officiel et par voie de presse, environ deux semaines à l'avance.

Au Royaume-Uni, la Banque d'Angleterre annonce à la fin de chaque année le calendrier des réunions du Comité de politique monétaire pour l'année suivante par voie de communiqué à la presse et d'affichage sur son site Internet⁶⁵.

Chaque fin d'année est publié le calendrier des réunions du Comité de l'open-market du Système fédéral de réserve des États-Unis pour l'année suivante. Il est communiqué à la presse, affiché sur le site de la Réserve fédérale sur l'Internet⁶⁶, ainsi qu'au Registre fédéral.

Considérations relatives à la mise en oeuvre

Il existe certaines circonstances, en toute vraisemblance peu fréquentes, où il n'est pas souhaitable ou possible pour l'organe de décision monétaire d'informer à l'avance le public de sa réunion en séance – par exemple lorsque cette réunion est organisée pour traiter d'une situation d'urgence.

2.3 Les modifications apportées aux instruments de politique monétaire (autres que les réglages de précision) doivent être rendues publiques et expliquées à bref délai.

Explication et motifs

Lorsque l'autorité monétaire modifie la politique monétaire, les modifications doivent être annoncées et expliquées immédiatement, ou peu après leur introduction. Par exemple, si la cible opérationnelle d'un taux d'intérêt à court terme donné a été modifiée, cette modification doit être annoncée et expliquée à bref délai.

L'annonce et l'explication publiques à bref délai des modifications apportées aux instruments d'action sont de nature à renforcer l'effectivité des politiques monétaires. La diffusion publique assure l'égalité d'accès aux informations relatives aux décisions de politique monétaire. L'explication des modifications apportées contribue à former les attentes du public et accroît ainsi l'effectivité des politiques, tout en responsabilisant vis-à-vis du public les choix politiques effectués.

Application

La plupart des banques centrales annoncent et expliquent publiquement les modifications apportées à la politique monétaire. La grande majorité d'entre elles fournit des

⁶⁵ voir www.bankofengland.co.uk/pr99078.htm

⁶⁶ Voir www.bog.frb.fed.us/fomc/#2000

explications immédiatement après la prise de décision. Cela s'effectue dans la plupart des cas par un communiqué de presse, suivi par les explications additionnelles apportées par les responsables dans leurs déclarations ainsi que par des publications telles que le bulletin officiel et le rapport annuel de la banque centrale.

Les modifications du réglage des instruments de politique monétaire effectuées par la Banque de réserve d'Australie sont annoncées et expliquées publiquement immédiatement après la prise de décision par un communiqué à la presse (publié instantanément par les agences de presse) et par affichage sur le site Internet. Les modifications de politique sont annoncées le jour de leur entrée en vigueur, en général à 9 : 30 h – moment où la Banque de réserve annonce ses intentions d'activité pour la journée. Des explications et détails supplémentaires sont ultérieurement présentés sous d'autres formes telles que le *Bulletin* et le rapport annuel de la banque.

Les modifications apportées à la politique monétaire par la Banque centrale du Brésil sont annoncées et expliquées immédiatement par communiqué à la presse et publication dans un bulletin officiel, ainsi que via le SISBACEN – le principal système informatique et de base de données de la banque centrale du Brésil.

Les modifications du réglage des instruments de politique monétaire de la Banque d'Estonie sont annoncées et expliquées publiquement peu après la prise de décision. La presse est habituellement informée de ces modifications le jour ouvré suivant. Selon la Loi sur la Banque d'Estonie, toutes les décisions prises par le Conseil de la Banque d'Estonie entraînant l'établissement de normes doivent être publiées dans *Riigi Teataja* – le journal officiel du Parlement. Les décrets et réglementations à caractère normatif émis par le Gouverneur et les décisions du Conseil sont également publiés dans *Riigi Teataja*.

La Banque centrale européenne (BCE) diffuse un communiqué de presse après chaque réunion du Conseil des gouverneurs. En outre, une conférence de presse est tenue régulièrement après la première réunion de chaque mois, comportant notamment une séance de questions avec la presse. Si une décision de politique monétaire a été prise, le président de la BCE l'annonce et l'explique au cours de la conférence de presse. Lorsqu'une décision est prise relative aux taux d'intérêt au cours d'une réunion autre que la première du mois, elle est annoncée par communiqué de presse.

Les modifications de la politique monétaire de la Banque du Mexique sont annoncées et expliquées immédiatement après la décision par des annonces aux médias, sur le site Internet puis dans le rapport annuel. En particulier, la Banque du Mexique annonce l'objectif fixé quotidiennement pour le solde total des comptes courants des institutions de crédit, et le public est avisé, lorsqu'une décision de politique est prise, de toute modification apportée à l'objectif.

Au Royaume-Uni, la Banque d'Angleterre annonce et explique les modifications du réglage des instruments de politique monétaire immédiatement après la décision, au moyen de communiqués de presse transmis aux médias et affichés sur le site Internet. Ces modifications sont également évoquées par les responsables lors de leurs auditions par le

Parlement, et sont publiées dans le rapport sur l'inflation trimestriel ainsi que dans le rapport annuel. L'obligation de publier des déclarations relatives aux décisions de politique monétaire est précisée à la section 14 1)-5) de la Loi sur la Banque d'Angleterre 1998.

Les modifications de la politique monétaire sont annoncées et expliquées immédiatement après la décision par le Conseil des gouverneurs du Système fédéral de réserve des États-Unis ou le Comité de l'open-market du Système fédéral de réserve (FOMC) au moyen d'un communiqué diffusé aux médias et affiché sur le site Internet, accompagné en général de quelques commentaires explicatifs, ainsi que par publication dans le *Federal Reserve Bulletin* et dans le rapport annuel.⁶⁷ Les minutes de la réunion du FOMC, qui renferment le contexte et le raisonnement sous-jacent aux décisions, sont diffusées au public et peuvent être consultées sur le site Internet de la Réserve Fédérale peu après la réunion suivante du FOMC ; elles sont également publiées dans le *Federal Reserve Bulletin* et le rapport annuel.

Considérations relatives à la mise en oeuvre

Les principaux points consistent à déterminer ce que sont de brefs délais, à quel niveau de détail il convient de publier l'information, et à quel moment. En outre, il importe que le mode de communication retenu assure la diffusion de l'information à tous de manière impartiale et uniforme. Si certains sont informés avant d'autres, cela peut les placer en situation d'obtenir un gain financier.

Il faut également déterminer s'il convient de publier, à l'issue d'une réunion régulière où aucune modification n'a été décidée, une déclaration précisant que la politique monétaire demeure inchangée. La Banque nationale tchèque et la Banque nationale de Pologne par exemple, se conforment à cette pratique et informent le public lorsqu'aucune décision de politique monétaire n'a été prise.

⁶⁷ Le Comité de l'open-market du Système fédéral de réserve a annoncé récemment plusieurs modifications portées à ses procédures de diffusion publique (voir communiqué de presse du 19 janvier 2000)

(www.bog.frb.fed.us/BoardDocs/Press/General/2000/20000119/default.htm).

Premièrement, le FOMC diffusera dorénavant une déclaration au public immédiatement après chaque réunion du FOMC. Antérieurement, la procédure consistait à ne publier un communiqué que dans l'éventualité de la prise d'une mesure de politique monétaire ou d'une modification majeure des vues du Comité relativement aux perspectives d'évolution. Deuxièmement, le FOMC a modifié la façon dont il décrit son évaluation des évolutions futures. La description exprimera dorénavant le consensus du FOMC au sujet de l'équilibre des risques concernant la poursuite de ses buts à long terme, et sera incluse dans le communiqué diffusé après chaque réunion. Auparavant, l'opinion du FOMC concernant la période à venir, appelée «penchant» ou «biais», était exprimée sous forme des probabilités relatives d'une augmentation ou d'une diminution du taux des fonds fédéraux envisagé.

2.3.1 La banque centrale doit rendre publiques, dans un délai maximum annoncé à l'avance, les principales considérations qui sous-tendent ses décisions de politique monétaire.

Explication

En fonction de la tradition et du contexte, les principales considérations qui sous-tendent les modifications de la politique monétaire peuvent être diffusées de façon plus ou moins détaillée. Le moment de leur diffusion doit être précisé à l'avance, afin que l'autorité monétaire puisse respecter le délai annoncé et que le public puisse exercer sa vigilance et être assuré que les informations lui seront communiquées de manière régulière. De plus l'opportunité desdites informations est d'une importance capitale. Dans certaines circonstances – par exemple lorsque des modifications se succèdent dans le même sens et pour les mêmes raisons – les explications ou évaluations pourront être de nature brève ou sommaire.

Application

La majorité des banques centrales répondantes divulguent les principales considérations qui sous-tendent leurs décisions de politique monétaire avant l'expiration d'un délai maximal annoncé à l'avance. Beaucoup de celles qui procèdent à cette diffusion le font dans un délai de deux semaines, ou bien avant la prochaine réunion régulièrement prévue de l'organe de décision de la banque centrale. La diffusion s'effectue fréquemment par l'annonce à la presse et la publication dans le bulletin officiel des principales considérations qui sous-tendent les décisions de politique monétaire de la banque centrale. Une nette majorité des banques qui procèdent à cette diffusion publie un résumé. D'autres offrent des informations plus détaillées en communiquant à la presse les minutes ou le procès-verbal de la réunion de l'organe de décision.

La Banque centrale du Brésil divulgue les principales considérations qui sous-tendent ses décisions de politique monétaire au plus tard dans les deux semaines qui suivent la prise de décision. Un résumé des considérations des réunions d'élaboration de la politique monétaire est communiqué aux médias et diffusé via le SISBACEN (système informatique et de base de données maintenu par la banque centrale et auquel le marché peut accéder). Depuis janvier 2000, les minutes des réunions du Comité de politique monétaire (COPOM) sont diffusées au public sept jours après la réunion. Avant juin 1999, les minutes des réunions du COPOM étaient diffusées avec un délai de quatre ou cinq mois (les minutes d'une réunion donnée étaient publiées après que trois réunions subséquentes aient eu lieu); et entre juin 1999 et janvier 2000, les minutes étaient publiées quinze jours après la réunion.

Les principaux traits de la politique de communication de la Banque centrale européenne en ce qui concerne les décisions de politique monétaire sont les conférences de presse mensuelles données par le président et le vice-président, et les bulletins mensuels. Au cours des conférences de presse, le président prononce une déclaration liminaire résumant les entretiens et les conclusions du Conseil des gouverneurs, puis répond aux questions

des journalistes. Dans ce contexte, les décisions de politique monétaire et les principales considérations qui les sous-tendent sont divulguées immédiatement après la prise de la décision. En outre, les membres du Conseil des gouverneurs de la BCE expliquent dans des entretiens les décisions de politique monétaire, qui sont prises dans une perspective englobant la zone euro entière, et prennent en compte à la fois la zone euro et les contextes nationaux.

La Banque du Japon diffuse au public les principales considérations qui sous-tendent les modifications de sa politique monétaire par un communiqué de presse qui est également affiché sur son site Internet à la date des dites modifications de politique. Conformément à l'article 20 de la loi sur la Banque du Japon, le président de l'organe de décision publie un document donnant les grandes lignes des entretiens de politique monétaire de chaque réunion de l'organe de décision, contenant les votes d'opposition ainsi que la transcription des réunions⁶⁸. Les minutes des réunions d'élaboration de la politique monétaire sont publiées trois jours ouvrés après la deuxième des réunions suivantes de l'organe de décision, tandis que la transcription de la réunion est publiée après un délai de dix ans.

Le gouverneur de la Banque de Corée tient une conférence de presse immédiatement après la réunion mensuelle d'élaboration de la politique monétaire du Comité de politique monétaire, au cours de laquelle sont divulguées les principales considérations qui sous-tendent les décisions de politique monétaire. Des explications supplémentaires sont apportées par des rapports écrits et par des communications verbales à l'Assemblée nationale. L'information est divulguée sous la forme de résumés et des minutes de la réunion d'élaboration de la politique.

La Banque centrale de Libye communique un résumé des considérations de sa réunion d'élaboration de la politique antérieurement à la prochaine réunion inscrite au calendrier. Il est soumis au parlement et publié dans les publications officielles de la banque centrale et dans le rapport annuel.

La Banque du Mexique diffuse publiquement au moyen de communiqués de presse et par affichage sur son site Internet un résumé des principales considérations qui sous-tendent ses décisions de politique monétaire, antérieurement à la prochaine réunion inscrite au calendrier de son organe de décision. Les décisions sont explicitées dans le bulletin officiel et le rapport annuel.

La Banque d'État du Pakistan publie en général les principales considérations qui sous-tendent ses décisions de politique monétaire au moyen de circulaires et de rapports publiés dans le bulletin officiel et par des communiqués de presse. Les explications sont habituellement incluses dans les circulaires qui annoncent les décisions, et qui sont publiées immédiatement après que les décisions de politique ont été prises.

⁶⁸ Voir www.boj.or.jp/en/seisaku/00/seisak_f.htm

Au Royaume-Uni, la Banque d'Angleterre publie un communiqué de presse/avis au marché immédiatement après la prise d'une décision de taux d'intérêts par le Comité de politique monétaire (MPC), en donnant les détails et parfois les motifs principaux de la décision. Les principales considérations qui sous-tendent les décisions de politique monétaire du MPC sont divulguées dans les deux semaines qui suivent la réunion du MPC. Le canal principal de diffusion consiste en la publication des minutes du MPC. La Loi sur la Banque d'Angleterre de 1998 (Bank of England Act 1998, Part II, Clause 15) stipule que les minutes des réunions du MPC doivent être publiées dans les six semaines qui suivent la réunion du MPC, et que les votes d'opposition doivent être indiqués. Le délai de publication des minutes a été ramené de six à deux semaines en octobre 1998. La diffusion au public est encore augmentée par les déclarations des membres du MPC devant les commissions parlementaires et par la publication trimestrielle du rapport sur l'inflation.

Aux États-Unis, les principales considérations qui sous-tendent les modifications de la politique monétaire du Comité de l'open-market du Système fédéral de réserve (FOMC) sont diffusées par communiqué de presse et affichées sur le site Internet de la Réserve fédérale le jour de la réunion au cours de laquelle les décisions en question ont été prises – voir 2.3. Ces informations sont complétées par la diffusion, plusieurs jours après la conclusion de la réunion suivante du FOMC, des minutes de la réunion, y-compris le résultat de tout vote éventuel sur des questions de politique monétaire, les votes d'opposition étant indiqués, avec leurs motifs. Les responsables de la Réserve fédérale fournissent des explications et discussions supplémentaires par des déclarations au Congrès et des discours publics. Les transcriptions des séances du FOMC sont publiées avec un décalage de cinq ans.

Considérations relatives à la mise en oeuvre

Une de ces considérations concerne le niveau de détail qu'il convient de conférer à la diffusion des considérations principales. Trois banques centrales – la Banque d'Angleterre, la Banque du Japon et le Comité de l'open-market du Système fédéral de réserve (FOMC) indiquent les votes d'opposition, ainsi que les explications données par les opposants à l'appui de leurs votes. Certaines banques centrales, telles que celles du Japon et des États-Unis, publient plusieurs années plus tard une transcription de la séance. Le degré de divulgation des entretiens est un aspect crucial, car si elle est trop précise, et va jusqu'à identifier individuellement l'opinion et la position des membres de l'organe de décision, ceux-ci risquent d'hésiter à s'exprimer franchement⁶⁹. Dans des pays comme le Royaume-Uni, qui tient individuellement responsable chacun des membres du Comité de politique monétaire de la Banque d'Angleterre, la divulgation totale est un trait essentiel de l'application de ce principe de responsabilité.

⁶⁹ Voir les commentaires d'Alan Greenspan dans F. Capie, C. Goodhart, S. Fischer et N. Schnadt (éd.), *The Future of Central Banking: The Tercentenary Symposium of the Bank of England* (Cambridge: Cambridge University Press), 1994, p. 253.

Si les considérations principales ne sont connues qu'après un long délai, leur publication n'a qu'une utilité limitée. De plus, en cas de fuites, celles-ci risquent de procurer un avantage indû à ceux qui en ont connaissance. Si la publication est trop détaillée, il risque d'être ardu pour le public de distinguer l'arbre de l'essentiel dans la forêt des détails. En outre, les informations de nature réactive pour le marché que peut engendrer le déroulement d'une séance de l'organe de décision peuvent – si elles sont publiées alors qu'elles sont encore réactives – causer une instabilité excessive ou injustifiée sur les marchés financiers⁷⁰.

Il faut en outre considérer la question du degré de transparence qu'il convient de donner aux opinions des responsables des décisions au sujet du mécanisme de transmission de la politique monétaire. Dans l'état actuel de la macroéconomie, les responsables ne divulguent pas en général les motifs qui les ont conduit à adopter une modification d'une amplitude donnée plutôt qu'une autre plus ou moins élevée.

2.4 La banque centrale doit diffuser périodiquement des rapports publics décrivant les progrès accomplis dans la réalisation de(s) l'objectif(s) de sa politique monétaire, ainsi que les perspectives de réalisation de cet (ces) objectif(s). Les modalités de ces rapports peuvent varier en fonction du cadre de politique monétaire, notamment du régime de change.

Explication et motifs

Il convient que l'autorité monétaire procure une évaluation à plus long terme de la politique monétaire, en particulier des progrès relatifs accomplis dans la réalisation de ses principaux buts ou objectifs. Ce type d'évaluation est particulièrement utile s'il comprend en outre une estimation prospective des possibilités d'atteindre les objectifs de la politique monétaire. Le type et la périodicité de cette évaluation de la politique monétaire peut dépendre du cadre de la politique monétaire. Par exemple, les pays qui ciblent un objectif d'inflation publient généralement un «rapport sur l'inflation» complet (voir 2.1), tandis que dans les pays à régime de taux de change fixe ce type d'évaluation peut être plus bref et moins fréquent.

Pour que le public puisse comprendre la politique monétaire il importe qu'il dispose d'une évaluation, qui fasse autorité, des progrès, des difficultés et des perspectives de la poursuite des principaux objectifs de la politique monétaire. Une telle évaluation contribue en outre à former le jugement du public quant aux performances des dirigeants ainsi qu'à établir la responsabilité de la banque centrale.

Application

⁷⁰ Pour un exposé plus détaillé de cette question, voir les contributions de Willem Buiter et Otmar Issing : Willem Buiter, «Alice in Euroland», *Journal of Common Market Studies* (volume 37, numéro 2), juin 1999, pp. 181-209; et Otmar Issing, «The Eurosystem : Transparent and Accountable or «Willem in Euroland», *Journal of Common Market Studies* (volume 37, numéro 3)

La majorité des banques centrales publie périodiquement un état des progrès accomplis dans la réalisation des objectifs de leur politique monétaire et des perspectives de leur succès. La plupart de ces états sont publiés trimestriellement ou annuellement. Les communiqués de presse et les rapports annuels sont des moyens répandus de publier ces états.

La Banque de réserve d'Australie publie un rapport trimestriel de son évaluation de l'économie australienne et des progrès accomplis dans la réalisation des objectifs de sa politique monétaire. Depuis 1997, deux rapports par an prennent la forme d'un rapport semi-annuel sur la politique monétaire (rapports d'inflation), dont la date de publication coïncide avec la déposition du Gouverneur devant une commission parlementaire. Ces documents, qui doivent, conformément à la Déclaration sur la conduite de la politique monétaire, indiquer les perspectives d'inflation, sont d'abord publiés sous forme de documents distincts, puis ultérieurement dans le bulletin de la Banque de réserve, ainsi qu'affichés sur son site Internet.

La Banque centrale du Chili publie des rapports périodiques sur les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs de sa politique monétaire. Conformément aux sections 78-80 de la législation de la banque centrale, dite communément «la Loi», la Banque du Chili soumet deux rapports annuels, l'un au ministre des finances et l'autre au Sénat. Le premier de ces rapports, qui informe sur les programmes et politiques exécutés l'année précédente, doit être émis – et mis à la disposition du public – au plus tard en avril. Le second rapport, qui doit être soumis au plus tard en septembre, contient des informations sur les résultats des politiques et des programmes et présente les perspectives économiques pour le reste de l'année calendaire et l'année suivante. Ce dernier rapport est présenté au cours d'une séance publique du Sénat, et comporte une déclaration du président de la Banque centrale. Les deux rapports sont communiqués à la presse et comportent une mention indiquant le caractère d'obligation légale de leur publication.

La Banque centrale européenne (ECB) publie au nom de son président une déclaration liminaire sur son site Internet à la suite de la conférence de presse mensuelle, et présente périodiquement des évaluations dans son bulletin mensuel. Après la première réunion de chaque mois, le président de la BCE tient une conférence de presse et décrit l'évaluation que fait le Conseil des gouverneurs de la situation monétaire, financière et économique ainsi que des perspectives d'évolution des prix et des risques pour leur stabilité.

La Banque d'Israël publie des rapports d'étape au sujet des objectifs de la politique monétaire deux fois par an dans sa revue et les communique à la presse. Depuis 1998, la Banque publie deux fois par an un *Rapport d'inflation* où sont expliquées les évolutions monétaires et les politiques nécessaires pour atteindre l'objectif d'inflation, qui est la cible ultime de sa politique monétaire.

La Banque de Corée soumet annuellement un Rapport sur la politique monétaire à l'assemblée nationale.

La loi sur la Banque de réserve de Nouvelle-Zélande de 1989 impose à celle-ci de communiquer au public au moins tous les six mois un rapport extensif expliquant ses décisions de politique monétaire, détaillant les conditions qui influent sur la politique monétaire et analysant les résultats

et l'effectivité de la politique monétaire. En pratique, la Banque de réserve publie ces rapports tous les trimestres.

La Banque nationale de Pologne communique périodiquement au public un état des progrès réalisés dans la poursuite des objectifs de la politique monétaire, en publiant un communiqué de presse à l'issue des réunions du Conseil de la politique monétaire, ainsi que dans ses rapports d'inflation et son rapport annuel.

Au Royaume-Uni, la Banque d'Angleterre communique au public chaque trimestre un rapport (le «rapport sur l'inflation») sur les progrès réalisés dans la poursuite de ses objectifs de politique monétaire. La banque tient en particulier une conférence de presse le jour de la publication du rapport sur l'inflation. En outre, les membres du Comité de politique monétaire apparaissent régulièrement devant des commissions parlementaires et des déclarations et rapports sont publiés dans le bulletin officiel et le rapport annuel ainsi que sur le site Internet.

Le Système fédéral de réserve des États-Unis est légalement tenu d'informer le public sur ses objectifs de politique monétaire en soumettant des rapports écrits au Congrès ainsi que par les déclarations de ses responsables devant cette institution. Les rapports sont également publiés dans le Bulletin de la réserve fédérale et affichés sur son site Internet.

Considérations relatives à la mise en oeuvre

Le bien-fondé de la diffusion publique par la banque centrale de commentaires sur les perspectives de réalisation des objectifs de la politique économique est l'objet de débats dans certaines banques centrales. Celles-ci examinent comment la transparence peut le mieux contribuer à la conduite de la politique monétaire dans certains domaines, en particulier en ce qui concerne la communication d'opinions au public sur le sentier futur des conditions monétaires. La question de la transparence des politiques se complique du fait que les commentaires publiés sur la politique suivie peuvent être de nature conditionnelle et s'adressent à deux publics distincts – le marché et le grand public – qui parfois peuvent attribuer à la même déclaration des significations différentes.

2.4.1 La banque centrale doit périodiquement exposer ses objectifs monétaires au public, en précisant notamment le raisonnement sur lequel ils reposent, les résultats chiffrés escomptés et les instruments mis en oeuvre, le cas échéant, ainsi que les hypothèses qui les sous-tendent.

Explication et motifs

Cette clause indique certains éléments clé qui doivent être abordés dans l'évaluation périodique de la politique monétaire. Il convient que la banque centrale précise dans son exposé les motifs sur lesquels repose l'orientation de la politique ainsi que les principales hypothèses retenues, et le cas échéant les objectifs quantitatifs.

La publication des objectifs de la politique monétaire et du raisonnement qui les sous-tend est de nature à renforcer l'effectivité des politiques monétaires, si les autorités font preuve d'une détermination crédible à les atteindre. Le cas échéant les informations quantitatives sont utiles au

publi et à la représentation nationale pour évaluer les résultats de la politique monétaire et tenir la banque centrale responsable de ses actions. En outre, la diffusion des hypothèses principales est utile pour évaluer la possibilité d'atteindre les cibles et les objectifs monétaires.

Application

La plupart des banques centrales répondantes présentent périodiquement les objectifs de leur politique monétaire au public, notamment les motifs et les principales hypothèses sur lesquels ils reposent. Deux tiers d'entre elles environ diffusent cette information une fois par an, et environ un tiers chaque trimestre.

La Banque de Réserve de Nouvelle-Zélande fait des efforts considérables depuis l'introduction du ciblage de l'inflation pour encourager la compréhension de la politique monétaire, du ciblage de l'inflation, de l'importance de la stabilité des prix et des questions connexes dans le public. Elle procède de façon ciblée, en formulant et en diffusant l'information en fonction des besoins spécifiques des différents publics. Ses actions de communication comprennent des discours, des articles de bulletin, des brochures, des communiqués de presse, des exposés à l'intention des écoles, des rapports annuels, des articles dans les journaux, des entretiens diffusés dans les médias et des points de presse.

Au Royaume-Uni, la politique monétaire est définie par le Chancelier de l'Échiquier, qui présente les considérations justifiant l'objectif de la politique. L'objectif est communiqué au Comité de politique monétaire de la Banque d'Angleterre dans un Mandat annuel qui est communiqué aux médias et au public.

Considérations relatives à la mise en oeuvre

Un des problèmes clé est de déterminer le niveau de détail approprié pour les informations diffusées, et notamment s'il convient de divulguer la prévision de la banque centrale et les principales hypothèses sur lesquelles elle repose⁷¹. En outre, la banque centrale peut décider d'adopter une attitude volontariste pour encourager la compréhension des objectifs de la politique monétaire et des questions connexes par le public, tenant compte notamment de la nécessité d'adapter l'information en fonction de la familiarité du public visé avec les problèmes économiques et de la compréhension qu'il en a, ainsi que de ses préoccupations principales. À cet égard, la transparence risque d'être inefficace si elle ne s'accompagne pas de mesures pour renforcer la compréhension des problèmes en question par le public, ce qui en soi peut exiger de la banque centrale des efforts considérables pour déterminer les besoins du public et la manière appropriée de formuler et de diffuser l'information.

2.4.2 La banque centrale doit rendre public, selon un calendrier précis, un rapport sur l'évolution de la situation macroéconomique, ainsi que sur les implications qui en résultent pour l'(es) objectif(s) de politique monétaire.

⁷¹ Voir Juha Tarkka et David Mayes : «The Value of Publishing Official Central Bank Forecasts», Bank of Finland Discussion Papers, 22/99 (31 décembre 1999), www.bof.fi/env/fin/ju/dp1999/dp22_99e.stm

Explication et motifs

Les principaux aspects de la situation macroéconomique comprennent entre autres les agrégats de mesure de l'inflation, les indicateurs de l'inflation à venir, la balance des paiements, les déficits budgétaires, le chômage et d'autres mesures agrégées du potentiel ou de la production économiques, notamment le PIB.

Les modifications de la situation macroéconomique ont des répercussions sur la conduite de la politique monétaire et peuvent indiquer dans quelle mesure les objectifs de la politique monétaire peuvent être atteints. Parfois, en cas de déséquilibre significatif de la situation macroéconomique, les objectifs de la politique monétaire ne peuvent être atteints. L'information sur la macroéconomie fournit au public une base pour comprendre le contexte économique dans lequel sont prises les décisions de politique monétaire, ce qui contribue à rendre la politique monétaire davantage compréhensible. Ainsi, l'évaluation publique par la banque centrale de la macroéconomie et de ses implications pour la politique économique joue un rôle important dans la responsabilisation des autorités monétaires.

Application

La plupart des banques centrales présentent au public des rapports sur l'évolution de la situation macroéconomique selon un calendrier déterminé. Il s'agit en général de rapports trimestriels ou annuels. On recourt aussi souvent à cet effet aux communiqués de presse et à l'affichage sur les sites Internet.

Considérations relatives à la mise en oeuvre

Un des problèmes que pose la mise en oeuvre consiste à déterminer à quel point il convient de préciser et de quantifier les prévisions économiques nationales et internationales, ainsi que le niveau de détail qu'il convient de leur donner. À cet égard, les prévisions des services internes de certaines banques centrales, telles que la Banque de réserve de Nouvelle-Zélande et la Banque de Norvège sont divulguées avec un degré de quantification considérable. La Riksbank suédoise et la Banque d'Angleterre publient des prévisions sanctionnées par leurs organes de décision respectifs, et non seulement par leurs services, ce qui contribue à renforcer la transparence⁷². Les prévisions des conditions économiques futures publiées par d'autres banques centrales sont d'un caractère plus général.

⁷² Les quatre banques centrales publient leurs prévisions comme suit : quatre fois par an pour la Banque de réserve de Nouvelle-Zélande, dans ses Déclarations de politique monétaire; quatre fois par an pour la Banque de Norvège, la Riksbank et la Banque d'Angleterre, dans leurs bulletins d'inflation.

2.5 Lorsqu'il est proposé d'apporter des modifications techniques de fond à la structure de la réglementation monétaire, il devrait être prévu de tenir des consultations publiques dans un délai approprié.

Explication et motifs

Les modifications techniques de fond apportées à la structure de la réglementation monétaire entraînent des changements significatifs dans la structure des règles suivies par la banque centrale dans la conduite de ses politiques. Il peut s'agir des coefficients de réserves obligatoires, des procédures à suivre pour les adjudications de bons du Trésor ou d'effets de la banque centrale, de l'homologation des contreparties avec lesquelles la banque centrale conduit ses opérations d'open market ainsi que les règles et procédures qui leur sont applicables, ou des effets admissibles en nantissement. Pour les modifications techniques de cette sorte, il devrait être prévu de tenir des consultations publiques. Ces consultations pourraient comporter des audiences publiques – avec ou sans possibilité d'intervention du public – un délai ouvert pour la soumission de commentaires par écrit, pour affichage sur le site Internet, ou pour des réunions avec les parties le plus directement intéressées par les modifications envisagées⁷³. Afin que ces consultations soient significatives, il convient qu'elles soient annoncées suffisamment à l'avance.

Les consultations publiques tenues dans un délai approprié au sujet de modifications techniques de fond de la structure de la réglementation monétaire informent les institutions financières et les autres participants aux marchés financiers les plus directement concernés par lesdites modifications des changements imminents de l'environnement dans lequel ils exercent leurs activités, réduisant ainsi par là les coûts qu'entraînerait pour les institutions financières l'obligation de modifier leurs activités et leurs procédures dans de brefs délais. Les consultations publiques donnent également au public l'occasion de proposer des modifications, notamment d'exprimer des réserves et de signaler par avance les problèmes prévisibles. La consultation du public contribue aussi à promouvoir le soutien du public aux modifications envisagées. En outre, les consultations publiques sur les modifications techniques de fond de la structure de la réglementation monétaire contribuent à la bonne gestion des affaires publiques puisque la consultation du public, et en particulier des parties intéressées, peut aboutir à des contributions supplémentaires et donc à de meilleures politiques.

Application

La majorité des banques centrales répondantes indique que des consultations publiques sont prévues en cas de modifications techniques de fond de la structure de la réglementation monétaire. Les soumissions écrites et les consultations avec les organisations pertinentes sont des méthodes couramment employées.

Les modifications de la structure de la réglementation monétaire proposées par la Banque centrale du Brésil sont soumises à l'évaluation du public, après accord du Conseil d'administration de la banque centrale. La proposition est alors annoncée 1) par la publication d'un décret au journal

⁷³ Voir à l'encadré 3-7 à la section 6.4 de la troisième partie du document d'accompagnement les formes de consultation du public.

officiel de l'Union, 2) via le SISBACEN (le système informatique de la banque centrale) et 3) par affichage sur le site Internet⁷⁴. Des consultations publiques sont organisées au moyen de soumissions écrites, de consultations avec les organisations et associations concernées, et de réunions ouvertes avec le public.

Il est prévu de consulter le public en case de modifications proposées par la Banque du Liban à la structure de la réglementation monétaire. La période de consultation est variable, en fonction de la nature de la modification proposée. Les moyens de consultation comprennent des soumissions écrites et des consultations avec les organisations concernées. Les corps consultés comprennent l'Association des banques, des experts techniques et d'autres organes d'État d'élaboration des politiques. Le Gouverneur se réunit chaque mois avec l'Association des banques, et les sujets abordés sont en général publiés dans les médias.

Aux États-Unis, d'une façon générale, la loi sur les procédures administratives (Administrative Procedures Act), qui s'applique à tous les organes de l'État, exige une période de consultation de 30 jours au moins, et un délai d'au moins trente jours avant l'entrée en vigueur des nouvelles réglementations. La réglementation du Conseil des gouverneurs du Système fédéral de réserve est conforme à cette loi.

Considérations relatives à la mise en oeuvre

Lorsqu'une réglementation est adoptée afin de faire face à une situation d'urgence, l'organisation de consultations publiques peut être impraticable ou inappropriée. Dans de nombreux cas, il peut être nécessaire de limiter le nombre des participants admis aux consultations, afin que celles-ci puissent être efficaces et constructives. Bien que limiter les consultations aux «parties intéressées» puisse les rendre plus efficaces, on court ainsi le risque de laisser des initiés influencer indûment le cadre réglementaire de la politique monétaire, et de désavantager les participants qui aspirent à entrer sur les marchés du crédit ou des capitaux.

2.6 La réglementation relative à la communication de données par les institutions financières à la banque centrale aux fins de la politique monétaire doit être rendue publique.

Explication et motifs

La réglementation définit le type de données monétaires que les institutions financières sont tenues de communiquer ainsi que le moment de cette communication.

La diffusion des obligations de communication de données auxquelles sont tenues les institutions financières, en informant le public du type et de l'étendue des informations dont dispose la banque centrale, aide le public à former un jugement plus exact sur la politique monétaire. Le public, sachant ce que sait la banque centrale au sujet des institutions financières, peut être en mesure de déterminer si la banque centrale «domine son affaire» et est donc capable d'accomplir sa tâche. La diffusion de la réglementation régissant la communication des données contribue à réaliser l'égalité

⁷⁴ Voir www.bcb.gov.br/

de traitement des institutions financières, bien qu'elle permette de le différencier entre différentes classes ou catégories d'institutions. En outre, elle fournit des informations utiles aux candidats à l'entrée sur les marchés financiers et permet au public et aux parties intéressées d'évaluer l'importance de la charge de travail imposée par les obligations de déclaration réglementaires.

Application

Dans leur majorité les banques centrales répondantes rendent publiques les obligations de communication des données. Près de la moitié d'entre elles les publient dans une publication d'État officielle, dans le journal officiel du gouvernement, ou aux archives.

Au Brésil, la réglementation de la communication des données par les institutions financières à la banque centrale aux fins de la politique monétaire est diffusée publiquement dans une publication officielle de l'État, par communiqués à la presse et via le SISBACEN (le système informatique de la banque centrale).

En Estonie, les obligations de communication de données sont établies par décret du Gouverneur, lequel est publié dans l'annexe de *Riigi Teataja* – le journal officiel du Parlement – ainsi que sur le site Internet de la Banque d'Estonie⁷⁵.

Les réglementations de la Banque centrale européenne (BCE) qui imposent directement une obligation de communication statistique aux institutions déclarantes sont publiées au *Journal officiel des communautés européennes* et sur le site Internet de la BCE⁷⁶.

Aux États-Unis, les obligations de communication de données des institutions financières sont diffusées au public dans des rapports écrits soumis au Congrès et affichés sur le site Internet du Conseil des gouverneurs du Système fédéral de réserve, et qui sont également disponibles auprès du Bureau d'accès à l'information du Conseil des gouverneurs du Système fédéral de réserve. Les formulaires de déclaration sont présentés sur le site de la Réserve fédérale⁷⁷. Afin d'assurer le suivi des nouvelles obligations de communication et de limiter la charge de travail qu'elles entraînent pour le public, les obligations nouvelles sont communiquées au Bureau de la gestion et du budget du gouvernement fédéral, qui les soumet au Congrès pour information, mais non pour approbation.

⁷⁵ Voir www.ee/epbe/norm/index.html.en

⁷⁶ Voir www.ecb.int/pub/pdf/legalcomp99en.pdf

⁷⁷ Voir www.federalreserve.gov/boarddocs/reportforms/default.cfm

III. ACCÈS DU PUBLIC À L'INFORMATION SUR LA POLITIQUE MONÉTAIRE

3.1 En matière de couverture, de périodicité, de délais de diffusion et d'accès du public, la présentation et la diffusion des données de la banque centrale doivent être régies par des règles conformes aux normes de diffusion des données du Fonds monétaire international.

Explications et motifs

La diffusion publique des données économiques et financières par la banque centrale doit être guidée par les normes de diffusion de données du Fonds monétaire international. Ces normes comprennent la Norme spéciale de diffusion des données (NSDD) et le Système général de diffusion des données (SGDD) élaborées par le FMI⁷⁸. La NSDD et le SGDD améliorent la disponibilité en temps utile de données complètes, et assistent les pays dans l'amélioration de la qualité et de l'intégrité des données. La NSDD couvre les données relatives aux secteurs budgétaire, monétaire, financier et extérieur des économies nationales. Le SGDD comprend, outre les données ci-dessus, des données socio-démographiques et s'attache principalement à l'amélioration de la qualité des données. Les encadrés 2-2 et 2-3 présentent des informations générales sur l'élaboration et le bilan de la NSDD et du SGDD.

L'observation des normes du FMI implique le respect de bonnes pratiques statistiques et facilite la diffusion d'informations complètes et plus fiables aux marchés financiers, au grand public et aux responsables des politiques économique et financière. Les participants au marché qui disposent d'informations conformes aux normes de diffusion des données établies par le FMI sont en mesure de comparer ces informations avec des références agréées et reconnues internationalement, ce qui permet une meilleure appréciation des mesures prises par les autorités, ainsi que des décisions de prêt et d'investissement plus saines. Ces données mises à la disposition du public bénéficient également aux responsables des politiques dans l'élaboration de politiques macroéconomiques cohérentes et bien conçues. On peut donc s'attendre à ce que la NSDD comme le SGDD améliorent la disponibilité en temps utile de statistiques complètes et par là contribuent à la poursuite de politiques macroéconomiques bien conçues. La NSDD devrait également favoriser un meilleur fonctionnement des marchés financiers.

⁷⁸ Voir dsbb.imf.org. La NSDD et la NGDD visent des objectifs différents, la NSDD fixant des normes minimales tandis que la NGDD est principalement utilisée comme outil de développement.

Encadré 2-2. Généralités sur l'élaboration et le bilan de la NSDD

- La NSDD fut une des premières entreprises du FMI dans le domaine de l'établissement de normes. Les origines de la Norme spéciale de diffusion de données (NSDD) ont leurs racines dans les événements de 1994-95 qui mirent en lumière le rôle que des insuffisances de l'information pouvaient jouer dans les turbulences des marchés. Suite à de larges consultations entre le FMI et les utilisateurs et producteurs de données et après que ceux-ci aient fait part de leurs commentaires, la NSDD fut établie en mars 1996, englobant les quatre dimensions de la pratique statistique : données (couvrant couverture, périodicité et délai de diffusion), accès, intégrité et qualité.
- La NSDD a été conçue pour offrir un ensemble de normes de diffusion de données, dont l'adoption est facultative, qui représente une tentative de codification des meilleures pratiques existantes, auxquelles peuvent souscrire les pays qui participent ou souhaitent participer aux marchés internationaux de capitaux. La souscription à la NSDD se fait à titre volontaire ; toutefois, l'observation de la Norme par les souscripteurs est obligatoire. Dans le cadre de la NSDD, les pays souscripteurs fournissent au public des informations économiques et financières plus complètes, plus fiables, plus accessibles et dans des délais réduits. Il n'était pas attendu de la NSDD qu'elle empêche l'apparition de crises. Les perturbations qui se sont fait jour en Asie en 1997 ont souligné encore davantage le rôle que peuvent jouer les lacunes de l'information et ont mis en lumière la nécessité d'apporter des améliorations à la NSDD. En particulier, il est apparu essentiel d'améliorer les prescriptions relatives aux réserves internationales et à la dette extérieure.
- La NSDD a stimulé une forte activité de diffusion de données au cours des quatre années qui ont suivi son introduction. Fin juin 2000, 47 pays y avaient souscrit, notamment les principaux pays industrialisés et de nombreuses économies de marché émergentes. Étant donné le public visé – les pays qui participent ou souhaitent participer aux marchés de capitaux internationaux – il s'agit là d'un taux de souscription élevé, conforme aux attentes qu'avait suscitées l'établissement de la norme. Encouragés par la NSDD, les souscripteurs ont introduit des améliorations de vaste envergure dans leurs pratiques statistiques, au bénéfice des pays concernés et de la communauté internationale. En septembre 1996, le FMI a ouvert le Tableau d'affichage des normes de diffusion des données (TAND) sur son site Internet ouvert au public (www.dsb.imf.org). Ce tableau d'affichage électronique offre des informations d'accès aisé concernant les pratiques statistiques, ou « métadonnées » des pays souscripteurs. Dans le cadre du processus d'évolution de la NSDD, le FMI a entrepris de larges consultations avec les pays et d'autres organisations internationales, ainsi que les premières expérimentations de documents publics de discussion des politiques proposées par le FMI et de l'emploi d'un site Internet pour communiquer des informations sur les normes de données.
- Il était clair que le TAND serait plus utile à ses utilisateurs s'il proposait un lien direct avec les données économiques et financières elles-mêmes, outre les informations qu'il fournit sur les pratiques statistiques. À cette fin, des liens hypertexte entre le TAND et les sites Internet des pays – où sont présentées des données nationales correspondant aux données décrites sur le TAND – ont été mis en place. En mai 2000, des liens hypertexte étaient en place avec les sites statistiques nationaux de 26 pays souscripteurs et d'autres étaient en cours d'examen par les services du FMI pour 16 autres. Cinq pays souscripteurs ont des sites Internet sur lesquels sont diffusées tout ou partie des catégories de données de la NSDD, mais le développement de la page des données nationales récapitulatives n'a connu que des progrès limités. L'objectif pour la période à venir consiste à rendre l'usage du TAND plus aisé pour les utilisateurs qui cherchent à accéder aux informations concernant la NSDD, les pratiques statistiques des pays souscripteurs et leurs données économiques et financières.

Encadré 2-3. Bilan et rôle du SGDD

- **Le Système général de diffusion des données (SGDD), établi en 1997, favorise des pratiques statistiques saines en ce qui concerne l'établissement et la diffusion de statistiques économiques, financières et socio-démographiques.** Le SGDD vise à répondre aux besoins statistiques suscités par la demande croissante d'une vaste gamme de données économiques et sociales destinées à étayer les tâches de la gestion macroéconomique et de la réduction de la pauvreté. En souscrivant au SGDD, les pays membres du FMI s'engagent volontairement à améliorer à terme la qualité des données que produisent et diffusent leurs systèmes statistiques pour répondre aux besoins de statistiques de l'analyse et de l'élaboration des politiques. Les pays déterminent les projets prioritaires à réaliser dans un ensemble de plans de développement statistiques qui reflètent les étapes successives de la réalisation complète des objectifs du SGDD. Le SGDD tient compte du fait que les pays participants diffèrent par leur niveau de développement statistique et par leur capacité à améliorer à terme leurs systèmes statistiques. C'est pourquoi, conformément à la priorité accordée au développement à long terme des systèmes statistiques, le SGDD n'est pas un système prescriptif mais permet des rythmes de mise en oeuvre flexibles au niveau national comme international. Le FMI appuie ces efforts en fournissant une assistance technique et en catalysant l'apport d'assistance par d'autres sources, notamment dans les domaines où il n'a pas lui-même d'activités d'assistance technique. Les recommandations et objectifs du SGDD sont conformes aux principes fondamentaux de la statistique officielle définis par l'ONU.
- **Le SGDD couvre trois domaines clé : la couverture des données à établir, notamment la question de la qualité des données; les plans de développement des systèmes statistiques; et la diffusion des données.** Ces domaines prioritaires forment ensemble une base solide sur laquelle formuler des politiques à long terme. L'objectif primaire de la **dimension qualité du SGDD** est de faire en sorte que les systèmes statistiques soient développés et maintenus d'une manière qui permette de produire et de diffuser des données statistiques conformément aux principes et aux pratiques qui garantissent un haut degré d'excellence. Le SGDD encourage l'application de principes méthodologiques robustes, l'adoption de pratiques d'établissement rigoureuses et l'observation de procédures qui garantissent le professionnalisme et l'objectivité. Le délai de diffusion n'est pas la priorité immédiate du SGDD : il vise plutôt à renforcer la capacité de fournir des données de la meilleure qualité. **Les plans de développement des systèmes statistiques, dans le cadre du SGDD, envisagent le système statistique comme un tout.** Les plans de développement présentent trois parties : a) le diagnostic de la situation courante et la formulation d'une vision stratégique pour le développement futur; b) l'élaboration d'un plan d'action détaillé identifiant toutes les ressources requises pour atteindre les objectifs souhaités; et c) le suivi des progrès réalisés dans le cadre de ces plans. En conséquence le SGDD attache une grande importance aux procédures utilisées pour diffuser les données. La question du choix de méthodes de diffusion impartiales et efficaces reçoit une attention toute particulière.
- Au cours de la Phase I de la mise en oeuvre du SGDD (1998-99 et 1999-2000), l'accent a été mis sur l'enseignement et la formation au moyen de séminaires régionaux et de travaux dans des pays pilotes. La Phase I a eu un impact significatif. 62 pays ont informé le FMI avoir nommé un coordinateur chargé d'être le principal interlocuteur des services du FMI pour tout ce qui touche au SGDD. 13 ont accepté d'être des pays pilotes et 22 autres ont formellement avisé le FMI de leur intention de participer au SGDD.

Application

Bien que l'adhésion au SGDD soit facultative, 47 pays — notamment tous les pays du G-10 et 26 économies de marché émergentes — ont adhéré au SGDD et ont entrepris de souscrire à la norme complète.

Les pays qui souscrivent au SGDD ont rendu publics leurs plans par l'intermédiaire du Tableau d'affichage des normes de diffusion des données (TAND) mis en place par le FMI — et consultable sur le site Internet du FMI — afin de garantir la pleine observation des normes statistiques. Le TAND publie aussi des informations concernant le calendrier préalable des diffusions de données requis par le SGDD. Plusieurs pays se servent du SGDD comme d'un cadre de développement statistique et ont entrepris de préparer des métadonnées destinées à être mises à la disposition du public sur le site Internet du FMI.

Considérations relatives à la mise en oeuvre

Le FMI a autorisé temporairement tous les souscripteurs à user de souplesse afin de lisser la transition vers la conformité stricte avec le SGDD sans pour autant diluer les normes. Certains pays ont entrepris des efforts intensifs pour édifier des systèmes statistiques qui leur permettent de commencer à respecter les normes. En pratique, le respect strict du SGDD dans toutes les catégories statistiques implique d'observer la périodicité (fréquence) et le délai de diffusion prescrits pour les différentes catégories de données. La mise en oeuvre du SGDD exige une évaluation des pratiques d'établissement et de diffusion courantes et l'élaboration de plans d'amélioration de ces pratiques.

<p>3.2 La banque centrale doit rendre public son bilan selon un calendrier annoncé à l'avance et, après un intervalle fixé à l'avance, rendre publiques une série d'informations sur l'ensemble de ses opérations sur les marchés.</p>

Explication et motifs

La banque centrale doit présenter un état financier de ses actifs et passifs, exprimant sa position financière, à des intervalles réguliers et déterminés. Après un intervalle approprié et conformément à des critères de sélection, il convient de mettre aussi à la disposition du grand public les informations sur les opérations d'open-market de la banque centrale, comprenant les transactions d'open market en monnaie nationale et en devises, l'assistance financière d'urgence et les opérations de gestion des réserves de change. En raison d'impératifs relatifs à l'action publique et de considérations de confidentialité et de stratégie, il convient que la diffusion soit faite au moins de manière agrégée ou consolidée.

La diffusion publique du bilan de la banque centrale selon un calendrier annoncé à l'avance, associée à l'information relative à l'ensemble de ses opérations sur les marchés, contribue à encourager la responsabilisation, soutient la qualité de la gestion publique et la transparence, et renforce la crédibilité des opérations de marché de la banque centrale. Elle permet aussi de rendre compte de l'emploi des ressources de la banque centrale. La diffusion des transactions de marché consolidées aide à réduire l'incertitude des marchés vis-à-vis des opérations de la banque centrale,

et permet aux participants au marché de déterminer la cohérence des opérations de la banque centrale sur la durée.

Application

Près de la totalité des banques centrales informent le public au sujet de leurs transactions de marché agrégées en publiant l'information dans le bulletin officiel ou dans le rapport annuel. L'intervalle qui s'écoule entre les transactions de marché agrégées de la banque centrale et la diffusion de l'information pertinente varie entre une publication le même jour, quinze jours plus tard ou un mois plus tard. Une nette majorité des banques centrales diffusent l'information par la presse et l'affichent également sur leur site Internet. Certaines banques centrales fournissent l'information par des rapports écrits à la représentation nationale — par exemple la Banque nationale de Géorgie, la Banque d'Israël, la Banque de Maurice et la Banque de réserve de Nouvelle-Zélande.

La Banque de réserve d'Australie publie son bilan chaque semaine avec un délai de deux jours. Bien que la Banque de réserve ne fournisse pas d'informations sur le volume des transactions, elle publie quotidiennement sa position de liquidité sur le marché et son intention d'acheter et de vendre des titres, ainsi que le taux des avances à vue déterminé par le marché.

La Banque du Canada utilise son bilan hebdomadaire pour ajouter une note à ses comptes indiquant les prêts effectués à l'Association canadienne des paiements ainsi que les titres détenus au titre d'accords de réméré, qui sont l'instrument au moyen duquel la banque établit la bande de fluctuation du taux d'intérêt au jour le jour. L'information sur les accords de réméré est publiée quotidiennement sur la page correspondante du site Internet⁷⁹.

Les opérations de marché de l'Eurosystème sont diffusées de façon sélective dans le commentaire hebdomadaire de la BCE sur le bilan consolidé de l'Eurosystème.

La Banque de Corée affiche l'information relative à ses transactions de marché sur son site Internet dix semaines environ après la fin du mois en référence. Dans sa publication mensuelle sur les statistiques monétaires et bancaires, elle fournit des informations sur ses transactions douze semaines après la fin du mois en référence.

Le Conseil des gouverneurs du Système fédéral de réserve communique des données relatives à ses transactions de marché agrégées une semaine après les opérations de marché correspondantes. Les données sur le volume des opérations d'open market sont communiquées aux agences de presse et des statistiques détaillées sont fournies chaque mois. Les interventions sur le marché des changes pour chaque période de trois mois calendaires sont communiquées à la presse au cours du trimestre suivant, affichée sur le site Internet du Conseil et publiée trimestriellement dans le *Federal Reserve Bulletin*.

⁷⁹ Voir <http://www.banqueducanada.ca/fr/bankrate-f.htm>

3.2.1 Les bilans résumés de la banque centrale doivent être rendus publics à intervalles rapprochés selon un calendrier annoncé à l'avance. Les bilans détaillés, établis selon des normes comptables appropriées, sur lesquelles une documentation doit être disponible, doivent être rendus publics au moins une fois par an par la banque centrale.

Explication et motifs

L'information financière diffusée par la banque centrale doit aussi comporter un état sommaire de ses actifs et passifs. L'information doit être diffusée périodiquement et à de brefs intervalles. En outre, un rapport détaillé et systématique de la situation et des activités financières de la banque centrale devrait également être publié dans son bilan. L'état doit être préparé au moins annuellement et respecter des normes comptables de grande qualité reconnues internationalement. Cela s'applique aux politiques conformes aux normes comptables internationales (IAS) telles que formulées par le Comité international des normes comptables ou, lorsque celles-ci ne sont pas disponibles, aux pratiques généralement adoptées par les banques centrales qui sont conformes aux principes de base de l'IAS. L'encadré 2-4 fournit un aperçu des pratiques fondamentales de comptabilité et de vérification des comptes qui ont une incidence sur la transparence.

Encadré 2-4. Principes applicables à la comptabilité de la banque centrale

La transparence et la divulgation de l'information financière par les banques centrales suppose le strict respect des normes comptables pertinentes. Les états financiers de la banque centrale doivent être utilisables par diverses personnes et entités, au sein et en dehors du gouvernement, par la banque centrale elle-même, par le gouvernement, par les banques centrales d'autres pays, par les institutions internationales et par les participants aux marchés financiers.

À cet effet, plusieurs conditions doivent être remplies :

- La réglementation générale doit prévoir la mise en place d'un ensemble de normes de comptabilité et d'audit, et la diffusion de manuels d'application correspondants.
- Les comptables et vérificateurs aux comptes de la banque centrale doivent appliquer des règles plus détaillées, conformes aux normes acceptées de comptabilité, de contrôle interne et d'audit, en vue de donner une image fidèle de la situation financière de la banque.
- Les règles comptables applicables à la banque centrale doivent reposer sur un certain nombre de principes fondamentaux : le principe de l'importance relative, selon lequel tous les éléments d'information significatifs doivent être pris en compte; le principe de prudence, selon lequel, entre le coût historique et la valeur courante il faut retenir le chiffre le plus bas; et le principe de la primauté de la réalité sur l'apparence, qui veut que les opérations soient présentées d'une manière qui exprime leur réalité économique plutôt que leur forme juridique, que les revenus et dépenses soient comptabilisés sur la base de l'exercice et non sur base caisse, et que l'on retienne la valeur d'exploitation et non la valeur de liquidation.
- Au minimum, les états financiers doivent comprendre un commentaire ou un rapport du dirigeant de la banque centrale, décrivant les caractéristiques majeures de l'activité de l'année, ainsi qu'un bilan consolidé et un compte de résultat détaillant les allocations en profits et pertes, ainsi qu'un relevé des variations des bénéfices non distribués.
- La comptabilité et la vérification des comptes de la banque centrale doit inclure les opérations de change, le placement des réserves, les immobilisations, les prêts aux banques du pays, les titres publics, les provisions pour actifs improductifs les bénéfices non distribués, les opérations pour compte de tiers et les stocks.
- Les états financiers doivent s'accompagner de notes détaillées précisant les règles comptables et précisant la composition des grands postes du compte de profits et pertes; les états financiers doivent aussi faire apparaître les opérations de soutien de la banque centrale aux banques commerciales.
- Les états financiers de la banque centrale doivent être vérifiés par un vérificateur externe indépendant qui doit déclarer que ces comptes donnent une image fidèle de la situation financière de la banque centrale; si un organe public est chargé de la vérification externe, il faut veiller à ce que ce service soit assuré de façon véritablement indépendante et sans influence indue, d'ordre politique ou autre.
- Le renouvellement périodique des vérificateurs aux comptes peut garantir des évaluations financières fraîches.

Application

La plupart des banques centrales sont légalement tenues de publier des bilans détaillés et vérifiés chaque année. Plusieurs banques centrales publient un état résumé de leurs comptes chaque semaine ou chaque mois (Banque du Canada, Banque de Corée, Banque de réserve de Nouvelle-Zélande et Banque de Thaïlande). Ces rapports sont publiés au journal officiel, dans le bulletin officiel et dans le rapport annuel, et sont également communiqués aux médias, ainsi qu’affichés sur le site Internet. La plupart des banques centrales fournissent des bilans détaillés dans leurs rapports annuels. Pour certaines banques centrales, ces publications sont requises par la législation applicable et un rapport écrit est soumis à la représentation nationale (Banque nationale de Géorgie et Banque de Maurice).

Les normes comptables utilisées dans la préparation des états financiers annuels peuvent être les normes comptables internationales, les principes comptables généralement reconnus aux États-Unis ou dans l’Union européenne, ou des normes comptables nationales. Les banques centrales nationales membres de l’Eurosystème utilisent les règles comptables prescrites par la BCE, qui sont conformes aux règles de comptabilité et de communication de la Banque centrale européenne.

Le bilan de la Banque de réserve d’Australie est publié par communiqué de presse chaque vendredi, à la date comptable du mercredi précédent. Le bilan est mis à la disposition du public sous forme à la fois imprimée et électronique. Des détails supplémentaires sont fournis chaque mois dans le bulletin. Le rapport annuel présente un bilan détaillé ainsi que d’autres états financiers. Il est publié chaque année au mois d’août ou début septembre à la date comptable du 30 juin précédent. Ces comptes sont vérifiés par des vérificateurs indépendants et sont conformes aux normes comptables applicables aux institutions financières d’Australie, notamment celles régissant la divulgation des informations financières.

La Banque d’Israël est tenue par la loi de publier un bilan sommaire chaque mois, qui est en pratique publié dans les deux ou trois semaines qui suivent la fin de chaque mois calendaire. Le bilan annuel de la banque et l’état des profits et pertes doivent être publiés au plus tard dans les cinq mois qui suivent la fin de l’exercice financier de la banque.

Un état de la situation financière de chacune des douze Banques de réserve fédérales des États-Unis est publié chaque jeudi et mis à la disposition du public sur leurs sites Internet respectifs. Ces états sont également publiés dans le bulletin mensuel et dans les rapports annuels des douze banques de réserve fédérales. Le bilan du Système fédéral de réserve est publié dans le rapport annuel du Conseil des gouverneurs du Système fédéral de réserve. En ce qui concerne les normes comptables, la Réserve fédérale adhère, pour de nombreuses transactions de type privé, aux principes comptables généralement reconnus aux États-Unis. Des principes comptables distincts, approuvés par le Conseil des gouverneurs du Système fédéral de réserve et documentés dans le manuel de comptabilité

financière du Conseil destiné aux banques de réserve, s'appliquent aux transactions particulières à la banque centrale.

3.2.2 Des informations sur les opérations monétaires de la banque centrale, y compris leur montant global et les conditions du refinancement ou des autres facilités (sous réserve du maintien de la confidentialité commerciale) doivent être rendues publiques selon un calendrier annoncé à l'avance.

Explication et motifs

Dans la poursuite des objectifs de leur politique monétaire, les banques centrales entreprennent généralement une variété de transactions de marché destinées à influencer sur les conditions du marché monétaire, ou dans certains cas à fournir des facilités de refinancement. Il peut s'agir de transactions de mise en pension ou de prise en pension, d'échanges de monnaies, d'achat et de vente de bons du Trésor, de ventes et d'achats directs de titres, d'opérations portant sur les coefficients de réserves liquides et les facilités de prêt marginal. Il convient de rendre accessible l'information relative à ce genre d'opérations de marché et de la mettre à la disposition du grand public sous une forme appropriée, telle qu'un état publié dans le bulletin officiel, au journal officiel ou dans un communiqué de marché. La divulgation de cette information doit s'effectuer à intervalles réguliers et selon un calendrier connu du public. Comme la publication d'informations détaillées sur les contreparties pourrait être jugée préoccupante pour la confidentialité et réactive pour le marché, leur divulgation pourrait couvrir les aspects qui protègent la confidentialité, par exemple les montants agrégés en cause et les conditions relatives aux prix, à l'échéance et à l'accès à la facilité.

Application

Les banques centrales, telles que la Banque d'Angleterre, la Banque d'Israël, la Banque de Corée, la Banque de Maurice, la Banque de réserve de Nouvelle-Zélande et la Banque nationale suisse mettent à la disposition du public les informations sur les montants agrégés et les conditions de refinancement des opérations monétaires de la banque centrale. La fréquence de diffusion peut être intrajournalière (Banque d'Angleterre), quotidienne (Banque de réserve de Nouvelle-Zélande), hebdomadaire (Eurosystème et Banque centrale du Kazakhstan) ou mensuelle (Banque de Corée). Les banques centrales qui diffusent les montants agrégés ne divulguent normalement pas d'informations relatives aux conditions de refinancement et à celles des autres facilités fournies. La diffusion prend la forme de rapports écrits à la représentation nationale, de publications dans les bulletins officiels, les revues mensuelles, les rapports annuels et d'affichage sur les sites Internet.

La Banque d'Israël diffuse une fois par mois, dans le plan monétaire pour la période suivante qui est communiqué au public, l'information relative aux prêts ou dépôts offerts par adjudication par la banque centrale aux banques commerciales.

La Banque Negara de Malaisie annonce quotidiennement la prévision de liquidité totale du système bancaire sur la page d'annonces de la banque centrale sur Reuters et Bloomberg. La banque centrale conduit ses opérations de marché au moyen d'offres sur le marché monétaire, dont les résultats sont annoncés simultanément sur la page d'annonces.

Le Conseil des gouverneurs du Système fédéral de réserve fournit des données sur le volume de ses opérations d'open market aux agences de presse et des informations détaillées dans son bulletin mensuel. Le niveau du mercredi et le niveau moyen hebdomadaire des crédits d'ajustement, saisonniers et élargis (emprunts au guichet d'escompte) sont publiés dans le bulletin mensuel. Les transactions d'open market par type, échéance et mois sont publiées dans le rapport annuel accompagnées d'un examen des commissions d'escompte.

3.2.3 Dans le respect de la confidentialité et du caractère privé de l'information sur les firmes individuelles, des informations agrégées sur les aides financières d'urgence accordées par la banque centrale doivent être rendues publiques au moyen d'un état financier approprié, dès lors que la publication de ces informations ne risque pas de perturber la stabilité financière.

Explication et motifs

Les opérations d'aide financière d'urgence, destinée principalement à fournir un financement aux banques en difficulté, mais aussi à pallier les risques de pressions extrêmes sur la liquidité, sont conduites à titre exceptionnel et tendent en général à différer du financement des besoins de liquidité à court et moyen terme des banques, qui s'effectue au moyen des facilités de refinancement et des guichets d'escompte. Tout en accordant l'attention voulue aux préoccupations relatives à la stabilité des marchés financiers, à la confidentialité et à la possibilité d'aléa moral, il convient que la banque centrale diffuse sous forme agrégée l'information relative aux facilités d'aide financière d'urgence, en faisant preuve de jugement quant au moment de la diffusion et à la nature de l'information publiée.

Une telle diffusion améliore l'effectivité des politiques et renforce l'obligation de rendre compte de l'emploi des fonds publics. La diffusion convenablement documentée des prêts d'urgence peut donner aux participants au marché l'assurance que la banque centrale possède la capacité et la détermination de s'attaquer aux urgences financières de nature systémique qui pourraient avoir un impact sur la stabilité de l'ensemble du système financier. L'information communiquée pourrait inclure les montants, les conditions, les évolutions ultérieures, l'encours des prêts et les remboursements effectués. La diffusion *ex-post* offre l'occasion d'améliorer la crédibilité de la banque centrale, les marchés étant ainsi assurés qu'en situation d'urgence la banque centrale est déterminée et capable de remplir son rôle et s'en acquitte de manière responsable. Comme l'aide financière d'urgence est fournie à partir de ressources publiques, les pratiques de bonne gestion publique exigent la diffusion de l'emploi des fonds publics. La communication au

public de l'aide financière d'urgence est également susceptible de réduire la possibilité ou l'apparence de favoritisme en faveur d'institutions particulières.

Application

Sur le plan de la fourniture d'informations agrégées relatives à l'aide financière d'urgence, il existe en gros trois types de banques centrales. Un certain nombre de banques centrales, par principe, ne fournissent pas d'aide financière d'urgence. Cette fonction est assurée par un ministère d'État tel que le ministère des finances⁸⁰. Un grand nombre de banques centrales ont pour politique de ne divulguer aucune information sur l'aide financière d'urgence qu'elles consentent. La troisième catégorie comprend un certain nombre de banques centrales qui divulguent leurs opérations d'aide financière d'urgence de diverses manières et diffusent différents aspects de ces opérations. Une information assez limitée sur ladite aide apparaît d'abord au bilan de la banque centrale et ultérieurement, de façon plus détaillée, dans le rapport annuel de la banque. Quelques banques centrales sont légalement tenues de communiquer ce type de transactions à la représentation nationale (Banque nationale de Géorgie, Banque de Corée, Banque centrale du Nigéria et Banque centrale de Trinidad et Tobago). L'aide financière d'urgence fournie par les banques centrales est dans plusieurs cas divulguée dans un délai qui varie de trois mois après la fourniture de l'aide financière (Banque nationale de Géorgie, Banque de Corée, Banque de Maurice et Banque centrale du Nigéria) à un intervalle compris entre six mois et un an. La forme de la diffusion varie, mais dans la plupart des cas la publication s'effectue dans le bulletin officiel, par des communiqués de presse, par affichage sur le site Internet et publication dans le rapport annuel.

À la Banque du Canada, l'aide financière d'urgence est fournie sous forme de prêts qui apparaissent sous forme agrégée au bilan, qui est publié chaque semaine. La banque commerciale emprunteuse est tenue de publier son bilan de fin de mois, et si le prêt n'a pas encore été remboursé à cette date, les détails de l'aide apparaissent de façon évidente.

Dans le cas de la Banque d'Estonie, en raison du système monétaire de caisse d'émission, le crédit d'urgence qui peut être éventuellement consenti aux banques commerciales est limité au montant des réserves de change qui excèdent la couverture de la caisse d'émission. Les crédits d'urgence ne sont accordés qu'en cas de menace d'instabilité systémique et sont liés à un accord spécial entre la banque concernée et la Banque d'Estonie. Les aides de ce type ne sont que très rarement accordées, et datent pour la plupart de la première moitié des années 90. Dans la plupart des cas, l'aide a pris la forme de capitaux d'investissement ou de garanties. Cependant la banque centrale a pour but de réduire ses participations dans le système bancaire. Lorsque une aide est accordée,

⁸⁰ en Pologne, le ministère des finances peut apporter un soutien d'urgence en rééchelonnant ou en annulant des obligations financières. Le ministre est tenu de divulguer les noms des compagnies qui ont reçu un soutien significatif de cette façon. Les montants en question sont mentionnés dans le budget. Voir aussi les paragraphes 1.1.2 et 1.1.3 du *Code de bonnes pratiques en matière de transparence des finances publiques* du FMI (www.imf.org/external/np/fad/trans/code.htm)

un communiqué de presse est publié immédiatement après l'événement, précisant les motifs et les montants. Les montants de ces prêts, accompagnés d'une brève explication, ainsi que les participations de la Banque d'Estonie et les garanties accordées par elle sont publiés dans le rapport annuel sous forme de notes explicatives dans les états financiers⁸¹. Le montant total de ces prêts est également publié dans le bilan mensuel, mais sans aucune explication supplémentaire.

Les détails d'un prêt accordé par la Banque centrale d'Islande à une Banque nationale à capital d'État ont été publiés peu après la fourniture de l'aide. Le prêt garanti a été consenti pour une durée de cinq ans au taux du marché. Les autorités ont publié un communiqué de presse, fournissant les détails de la transaction, peu après avoir fourni l'aide.

La Banque du Japon divulgue le montant total des «prêts spéciaux» (y compris les prêts non garantis par nantissement; la banque n'utilise pas l'expression «prêts d'aide d'urgence») conformément à l'article 38 de la loi sur la Banque du Japon dans le «Tableau des états financiers» qui est un document de divulgation au public destiné à compléter les états financiers. La banque annonce mensuellement l'encours total des prêts spéciaux à la fin du mois précédent. La banque divulgue également le niveau de ses provisions pour pertes sur prêts spéciaux aux banques. Lorsqu'un prêt spécial est accordé, la banque annonce en temps utile par un communiqué à la presse le nom de l'institution ainsi que les modalités du prêt. La banque annonce également le remboursement des prêts spéciaux lorsqu'ils ont été entièrement remboursés. Le rapport annuel divulgue des informations détaillées sur les prêts spéciaux, notamment le montant, les modalités et conditions, le nom de l'institution, et le remboursement.

Dans le cas de la Riksbank suédoise, en l'absence de règles spécifiques relatives à l'aide financière d'urgence, sa divulgation est définie par les clauses générales de la Loi suédoise sur l'accès du public aux documents officiels, sous réserve des limitations précisées dans la loi sur les secrets officiels. Il existe donc une présomption générale d'obligation de divulgation, dans le respect de la confidentialité et du caractère privé de l'information individuelle relative aux firmes, et eu égard aux effets de la diffusion sur la stabilité financière globale. Lorsqu'une aide financière d'urgence est accordée, elle est motivée par des considérations autres que l'apport de liquidité pour la conduite de la politique monétaire. L'aide financière d'urgence est par définition accordée dans des circonstances exceptionnelles et peut prendre une variété de formes. Un communiqué de presse est en principe diffusé, mais peu de détails sont fournis concernant les conditions et le montant du prêt. La principale filière de communication *ex-post* d'informations plus détaillées est le rapport annuel, complété par des articles dans la *Revue trimestrielle de la Riksbank* et les déclarations et dépositions des responsables de la Riksbank. Le délai de diffusion dépend en général du moment de l'année où l'aide a été accordée⁸².

⁸¹ Voir www.ee/epbe/1998/eng/notes.html

⁸² Voir www.riksbank.se La Riksbank a consenti une aide financière d'urgence pour la dernière fois en 1992. Elle a alors fourni de la liquidité, sur une échelle relativement grande, à des taux d'intérêt inférieurs au taux exceptionnellement élevé des prêts

La Banque nationale suisse est habilitée, en cas de circonstances exceptionnelles, à fournir une aide financière d'urgence individuellement aux banques. La Banque n'a offert qu'une seule fois, en 1977, une aide d'urgence d'une ampleur significative à une banque. Elle a divulgué le montant, le nom de la banque et les conditions de la lettre de crédit permanente qui avait été mise en place (aucun montant de fonds ne fut en fait fourni, la seule annonce de la mesure d'aide d'urgence ayant suffi à éviter une ruée sur les guichets de la banque)⁸³.

Au Royaume-Uni, bien que la Banque d'Angleterre se réserve le droit de ne pas divulguer l'aide d'urgence, elle révèle l'existence de prêts d'urgence lorsque la nécessité de la confidentialité a expiré. Cette politique est expliquée à la section des politiques comptables dans les notes de l'état financier du service des opérations de banque. La section des «succursales en liquidation» du rapport annuel de la Banque d'Angleterre divulgue la situation des banques en difficulté financière qu'elle a acquises, leurs noms et le montant total qu'elle y a investi. La banque divulgue également le montant total des provisions pour créances douteuses sur les banques, ce qui a pour effet en pratique d'apporter au public une connaissance partielle des opérations d'aide de la banque.

Considérations relatives à la mise en oeuvre

Les banques centrales peuvent souhaiter maintenir une certaine ambiguïté constructive autour de la probabilité de la fourniture d'une aide financière d'urgence, en particulier dans le cas d'une institution financière donnée. Une telle attitude peut atténuer le problème de l'aléa moral, puisque les institutions financières prendront moins de risques si elles ne sont pas certaines de recevoir une aide d'urgence. Cependant, des craintes excessives au sujet de la stabilité systémique, conduisant à une divulgation incomplète et prématurée, pourraient en soi nourrir la spéculation et compromettre la stabilité du marché.

3.2.4 Des informations sur les réserves de change du pays, ses obligations et les engagements des autorités monétaires doivent être rendus publics selon

marginiaux en vigueur à l'époque et à des conditions de remboursement normales, mais pas aux banques jugées souffrir de problèmes de solvabilité. Aucune garantie n'était requise. Afin de compenser la perte de lignes de crédit étrangères, la Riksbank a temporairement déposé d'importants montants de devises dans des banques suédoises aux conditions du marché. Les mesures adoptées ont fait l'objet d'une large publicité par communiqués de presse. Des mesures supplémentaires ont été adoptées, et par la suite le gouvernement a émis une garantie générale couvrant tous les passifs des banques. Le rapport annuel de 1992 offrait un aperçu général de l'aide d'urgence, tandis que les mesures spécifiques étaient couvertes par des communiqués de presse. Le montant agrégé d'aide effectivement fourni a été divulgué. Les modalités d'octroi de l'aide financière et les conditions de remboursement ont été également diffusées. Cependant les institutions bénéficiaires de l'aide d'urgence n'étaient pas identifiées.

⁸³ Voir www.snb.ch

un calendrier annoncé à l'avance, conformément aux normes de diffusion des données du Fonds monétaire international.

Explication et motifs

Il convient qu'il soit rendu compte des avoirs de réserves de change du pays et des obligations qui pèsent sur ces ressources en raison des divers passifs et engagements en devises des autorités. La communication de ces données doit se faire à des dates précisées au grand public et aux institutions intéressées et respecter les Normes de diffusion de données du FMI sur les réserves internationales conformément au Formulaire type de déclaration des données sur les réserves internationales et les liquidités en devises.⁸⁴ Celui-ci fournit des informations sur le montant et la composition des actifs de réserve, des autres actifs extérieurs détenus par la banque centrale et l'État, les obligations à court terme et les activités connexes susceptibles d'entraîner une demande de réserves.

La divulgation au public de la position de réserves internationales et de liquidité en devises d'un pays, avec exactitude et en temps utile, contribue à promouvoir la prise de décisions informées dans les secteurs public et privé, améliorant par là le fonctionnement des marchés financiers mondiaux. La non-divulgation des engagements conditionnels et l'insuffisance d'information sur les engagements effectifs et potentiels des autorités monétaires et de l'administration centrale peuvent aboutir à une surévaluation des avoirs de réserves disponibles et entraver le suivi de la demande de ressources en devises. Lorsque les faits relatifs à la position de réserve réelle sont révélés, leur divulgation peut entraîner une réaction excessivement brutale des prêteurs et autres participants au marché, qui peut contribuer à l'instabilité du marché. La divulgation en temps utile de ces informations permet un ajustement plus graduel du marché. Elle renforce aussi l'obligation des autorités de rendre compte, le public étant mieux instruit des mesures prises par les autorités et de l'étendue du risque en devises. Les participants au marché peuvent ainsi former une vision plus exacte de la situation des pays, ce qui limite l'incertitude et l'instabilité concomitante sur les marchés financiers.

Application

De nombreuses banques centrales informent le public du montant des avoirs de réserves de change du pays et de ses obligations et engagements en devises au moyen de rapports publiés dans le bulletin officiel et le rapport annuel. Ainsi que le prévoit la Norme spéciale de diffusion de données (NSDD) renforcée, au 23 juin 2000, 41 des 47 pays qui ont souscrit à la NSDD avaient commencé à diffuser des données au moyen du formulaire-type de déclaration des données sur les réserves internationales et les liquidités en devises⁸⁵. Un examen préliminaire des formulaires diffusés donne à penser que la plupart des pays ont fourni des données exhaustives sur leurs réserves internationales et postes connexes. Comme l'exige le formulaire-type, la plupart des pays diffusent des données couvrant à la fois les autorités monétaires et l'administration

⁸⁴ Voir <http://dsbb.imf.org/guide.htm>

⁸⁵ Voir <http://dsbb.imf.org/ediscird.htm>

centrale. Ces données montrent que les ressources liquides en devises des autorités – qui englobent les avoirs de réserves officielles et autres actifs en devises – leurs obligations nettes à court terme en devises, y compris celles découlant d’obligations en devises, de positions en dérivés financiers et d’autres obligations, et les obligations conditionnelles à court terme en devises. Les formulaires de la plupart des pays présentent aussi des informations détaillées supplémentaires. La totalité des pays a choisi l’Internet comme moyen de diffusion, et affichent les données de leur formulaire-type sur le site Internet de leur banque centrale ou de leur ministère des finances, avec un lien hypertexte pointant sur le Tableau d’affichage des normes de diffusion des données (TAND), qui est accessible au grand public⁸⁶. Certaines banques centrales publient aussi les informations au moyen de rapports écrits soumis à la représentation nationale (Banque de réserve d’Australie, Banque nationale de Géorgie et Banque centrale de Trinité-et-Tobago).

Certaines banques centrales ne divulguent que les données sur les actifs bruts de réserves en devises (Banque centrale du Brésil, Banque centrale du Costa Rica et Banque de Corée), tandis que d’autres ne publient que les informations relatives aux avoirs et engagements bruts en devises (Banque de la République d’Haïti et Banque de réserve de Nouvelle-Zélande).

Le programme de diffusion de ces informations varie d’une communication des actifs en devises chaque jour, avec un délai de un jour (Banque centrale d’Argentine et Banque centrale de réserve du Pérou) ou deux fois par mois (Banque centrale du Chili et Banque centrale de Corée); à la communication des avoirs et engagements en devises chaque mois (Banque d’Angleterre). La Banque centrale européenne est passée à la communication mensuelle des avoirs et engagements en devises de l’Eurosystème⁸⁷. La Banque du Canada publie des informations sur les réserves et engagements en devises quatre fois par mois sur son site Internet. En outre, le Ministère des finances canadien publie chaque mois un communiqué de presse indiquant les avoirs, obligations et engagements en devises.

La Banque de réserve d’Australie publie des données sur les opérations en devises dans son bulletin mensuel. En outre, la Banque de réserve respecte les normes de diffusion de données du FMI sur les avoirs de réserve. Les motifs des interventions sur le marché des changes sont expliquées dans la Déclaration semi-annuelle sur la conduite de la politique monétaire, dans des rapports, discours et dans le rapport annuel. La banque centrale communique séparément les données sur les transactions entreprises pour le compte de l’État. Elle publie aussi la ventilation des contributions aux changements du niveau des

⁸⁶ Voir <http://dsbb.imf.org>

⁸⁷ L’état financier hebdomadaire de l’Eurosystème indique les avoirs d’or, d’avoirs et d’engagements en devises (autres qu’euro) à l’extérieur de la zone euro exprimés en euro. Dans le bulletin mensuel de la BCE, un tableau indique les réserves mensuelles et avoirs connexes de l’Eurosystème. Il est précisé que les données ne sont pas entièrement compatibles avec l’état financier hebdomadaire en raison de différences de couverture et de valorisation.

réserves, distinguant les opérations de marché et les changements de valeur sur une base mensuelle avec un délai de quinze jours.

Considérations relatives à la mise en oeuvre

Six pays adhérents à la NSDD n'ont pas encore diffusé les données de leur formulaire-type. Ils expliquent que des problèmes techniques ou des contraintes de ressources ont temporairement retardé l'application de leurs plans de mise en conformité à la norme.

3.3 La banque centrale doit instituer et assurer de façon continue des services d'information publique.

Explication et motifs

Un système d'information publique joue le rôle de plaque tournante pour la diffusion de l'information relative aux politiques et aux opérations de la banque centrale et aux questions monétaires et financières, et permet de communiquer et d'expliquer au public le rôle, les fonctions, le cadre des politiques et les résultats de la banque centrale.

Un service d'information publique améliore l'accès et la diffusion en temps opportun d'informations et de données fiables qui facilitent la compréhension des opérations et des politiques de la banque centrale par le public, et contribuent à renforcer son appui à celles-ci. Il sert aussi à informer le grand public via les médias, notamment des vues et des perspectives de la banque centrale sur les questions qui la concernent ou auxquelles elle participe, et offre un mécanisme effectif de réaction du marché et des institutions aux informations qui concernent la banque centrale. Un service d'information publique peut engager la presse, les parlementaires, les organisations non gouvernementales et le public d'une façon générale, en utilisant divers moyens, notamment l'Internet, la presse écrite et audiovisuelle et les interventions verbales des responsables et des services de la banque centrale, pour diffuser les informations parmi les principaux publics. Le système peut également servir à l'éducation du public en organisant des visites de la banque centrale à l'intention d'établissements publics, notamment les écoles et les associations; en organisant des conférences sur les questions qui intéressent la politique monétaire et les activités de la banque centrale à l'intention de publics professionnels et occasionnellement de diverses autres audiences; et en préservant le patrimoine historique des billets et des monnaies avec la mise en place de musées de la numismatique et de l'évolution de la banque centrale et de ses activités.

Application

La plupart des banques centrales ont un service de relations extérieures à l'intention du public autre que la presse — dans quelques cas il sert également aux relations avec la presse et les autres médias. Ce service répond aux interrogations du public sur les opérations de la banque centrale et fournit des informations relatives aux secteurs monétaire et financier qui intéressent la banque centrale. Dans certains pays il sert d'interlocuteur aux représentants des industries, des syndicats, des consommateurs et

d'autres types d'organisations représentatives, ainsi que des écoles et des collectivités locales.

Dans la plupart des banques centrales, le service d'information publique accomplit les fonctions suivantes : diffusion des décisions de politique monétaire; annonce des politiques, information sur les cibles et objectifs opérationnels, diffusion des données et de la recherche. La plupart des banques centrales limitent le rôle des services d'information publique à la communication au public des données, des déclarations, des recherches des services, des offres d'emploi et des possibilités de carrière, de la législation et réglementation applicables, de l'organigramme de la banque centrale, des adresses de sites connexes sur l'Internet, et de renseignements sur les billets et les pièces. La banque centrale maintient aussi par l'intermédiaire de ce service les relations avec les représentants de la presse.

Plus de cent banques centrales disposent actuellement d'un site Internet en fonctionnement, qui permet au public de s'informer aisément sur diverses questions telles que la législation ou les fonctions de la banque centrale, de prendre connaissance du cadre opérationnel, des cibles et instruments, des données, du texte des déclarations, des états financiers, du texte des réglementations applicables aux usagers, de la liste des publications disponibles (notamment les recherches effectuées à la banque centrale), et des renseignements sur les offres d'emploi et les carrières de la banque centrale⁸⁸.

Les services d'information publique de la Banque de réserve d'Australie mettent à la disposition du grand public un calendrier des dates de publication prévue des informations publiées par la banque centrale, avec le détail des publications à paraître et des diffusions pour les trois prochains mois. La Banque de réserve fournit également du matériel éducatif aux élèves et enseignants des lycées sur son site Internet.

Il existe à la Banque d'Israël un service spécial chargé d'informer les médias et le public sur les activités et les politiques de la Banque. Le service est en outre chargé des relations publiques de la banque centrale. Le service est chargé d'émettre les communiqués de presse, de conduire les points de presse, d'organiser les entretiens avec les journalistes, d'informer le grand public des activités de la banque et de conseiller le Gouverneur et les responsables sur les questions de relations publiques.

La Banque du Liban maintient le contact avec les représentants des médias et diffuse les textes des déclarations des responsables de la banque. Le service des statistiques et des recherches économiques diffuse des données économiques et financières et publie des bulletins mensuels, trimestriels et annuels ainsi que les recherches conduites par les services; le bureau du Gouverneur diffuse les circulaires émises par la banque centrale pour expliquer les décisions de politique monétaire et le cadre opérationnel. Tous les

⁸⁸ Il existe plusieurs sites sur Internet qui proposent des listes et des liens avec les sites des banques centrales. Voir Banque des règlements internationaux, www.bis.org/cbanks.htm et Governments on the WWW, <http://gksoft.com/govt/en/currency.html>

services de la banque contribuent au développement du site Internet de la banque et répondent aux demandes de renseignements qui leur sont adressées par courrier électronique⁸⁹.

La Banque de Lituanie possède une division qui est directement impliquée dans les services d'information publique — la Division des relations publiques (DRP). La DRP, en coopération avec d'autres services, prépare les déclarations officielles à l'intention du public, fournit des informations aux médias sur les activités de la banque, répond aux demandes de renseignements du public, diffuse des commentaires à l'intention des journaux, des magazines, des stations de télévision et de radio et des autres médias, organise des conférences de presse et des entretiens avec les responsables de la banque. La DRP organise divers projets d'éducation du public (par exemple des émissions de télévision et de radio spéciales destinées à promouvoir les manifestations du musée de la Banque de Lituanie)⁹⁰.

Considérations relatives à la mise en oeuvre

La demande d'information du public connaît une croissance rapide et demande à être satisfaite rapidement. Il est possible de créer un bureau spécifiquement chargé des relations avec le public, doté de fonctionnaires désignés, accessible aux personnes et par appel téléphonique ou télécopie gratuit, ainsi que par courrier électronique. Les numéros d'appel et le nom de ce bureau doivent être portés clairement à la connaissance du public. L'information sur les sites Internet doit être tenue à jour, et les sites doivent être d'une utilisation aisée pour l'utilisateur. Lorsque la banque centrale est également responsable des politiques financières, les mécanismes de diffusion d'information au public doivent tenir compte des différents aspects de l'information qui doivent être diffusés en temps opportun. Il peut être envisagé d'établir un site distinct pour chaque domaine de responsabilité ou bien d'identifier clairement un sous-site pour chaque secteur. La diffusion en langues étrangères peut être envisagée si des institutions financières étrangères sont actives dans le pays ou bien qu'il est prévu de recevoir des demandes de renseignements de l'étranger. Il pourrait être bon de créer une salle de lecture, dotée de publications de recherches générales. Des documents d'information spécialement destinés à l'usage éducatif pourraient également être produits.

3.3.1 La banque centrale doit avoir un programme de publications incluant un Rapport annuel.

Explication et motifs

Un programme de publications comprend la préparation et la diffusion des rapports, des études, des brochures et des articles qui présentent et expliquent à un large public les politiques et le fonctionnement de la banque centrale, ainsi que les vues de la banque

⁸⁹ Voir www.bdl.gov.lb et www.bdliban.com

⁹⁰ Voir www.lbank.lt

centrale sur les sujets économiques et financiers d'actualité. Le rapport annuel peut donner un compte-rendu du fonctionnement et des opérations de la banque centrale et comporter un état de ses affaires financières. Les rapports annuels peuvent également donner des détails sur l'organisation interne, notamment les activités de l'organe de décision, et le cas échéant, les opérations de la banque centrale vis-à-vis de l'État et du secteur extérieur.

Le programme de publications de la banque centrale lui permet de porter à la connaissance d'un vaste public les articles, commentaires, travaux de recherches et opinions de l'institution sur ses activités et son personnel. Il convient que l'ensemble du public ait accès aux travaux d'analyse et de recherches effectués à la banque centrale. Un programme de publication fonctionne comme un lieu de collecte et d'échange d'informations sur les questions relatives à la banque centrale et aux difficultés et politiques monétaires et financières. La publication de descriptions non techniques des indicateurs économiques et des opérations de la banque centrale contribue à améliorer la compréhension et l'acceptation des politiques et activités de la banque centrale par le public. Le rapport annuel est un document capital pour l'exercice de l'obligation de rendre compte au public. Il facilite le suivi des résultats par le grand public et permet à la banque centrale de communiquer les données relatives à ses opérations dans le contexte de l'économie globale et sur une période de temps appropriée, et fournit des renseignements et des évaluations qui permettent de situer la politique monétaire en perspective.

Un programme défini de production et de diffusion de publications offre au public un aperçu structuré des sources de données, avec pour résultat un public mieux informé. L'accès aisé à l'information sur les activités de la banque centrale favorise une meilleure compréhension des politiques et réglementations de la banque centrale par le public ainsi que des responsabilités de la banque centrale, de ses politiques et de ses pratiques.

Application

Un nombre considérable de banques centrales met à la disposition du grand public, à titre gratuit ou pour une somme modique, les articles de recherche, les déclarations, les documents de travail, les bulletins mensuel/trimestriel/annuel, les revues et les mises à jour dans le cadre de leur programme de publications. En ce qui concerne la détermination des prix de vente, la démarche générale est de fixer le prix des publications à un niveau qui reflète leur coût de publication, de diffusion et de promotion (Banque de réserve d'Australie, Banque centrale de Bolivie et Banque centrale du Brésil). Certaines banques centrales (Banque d'Angleterre et Conseil des gouverneurs du Système fédéral de réserve des États-Unis) publient aussi des brochures d'information relatives aux problèmes des consommateurs, et dans le cas de la Banque de réserve fédérale, une série de bandes dessinées (produites par la Banque de réserve fédérale de New York) fournit une description non technique du rôle et des fonctions de la banque centrale, de la politique monétaire et du métier de la banque. Certaines banques centrales mettent certaines de ces publications à la disposition du public sur leur site Internet.

La quasi-totalité des banques centrales répondantes publient un rapport annuel qui comporte en général un bref compte-rendu des évolutions de l'économie et des activités de l'institution, accompagné d'états financiers. L'obligation de publication d'un rapport annuel par la banque centrale est en général précisée dans la législation applicable. Plusieurs rapports annuels passent en revue l'état des résultats de la politique monétaire de la banque centrale en donnant une évaluation des politiques suivies au cours de la période précédente, et fournissent également une indication des politiques qui seront probablement appliquées au cours de la période suivante.

Le contenu des rapports annuels varie d'une banque centrale à l'autre, et couvre l'information relative aux évolutions des politiques économique et monétaire, la définition de la mission de la banque, les modifications apportées à la législation pertinente, les principales réglementations et circulaires publiées, le cas échéant, les évolutions du système des paiements et de la surveillance du secteur et des institutions bancaires, la structure interne des agrégats monétaires et leurs données statistiques, la dette publique, les taux d'intérêt, les taux de change et d'intérêt. Certains rapports annuels (Banque d'Indonésie et Conseil des gouverneurs du Système fédéral de réserve des États-Unis) comportent une chronologie ou un compte rendu des mesures prises en matière de politique monétaire et de crédit. Une tendance récente consiste à fournir des données et un rapport distincts sur le système des paiements (Banque centrale d'Arménie, Banque d'Angleterre, Banque centrale européenne et Banque de Slovénie; voir aussi 5.3 et 5.3.1).

Depuis quelques années, certaines banques centrales publient un rapport sur la politique monétaire et un rapport sur l'inflation distincts (Banque du Canada, Banque d'Angleterre, Banque d'Israël et Banque de Corée; voir également 2.4 et 2.4.1). En conséquence, la couverture des évolutions de la politique monétaire et de la macroéconomie est moindre dans les rapports annuels de ces banques. La Banque de réserve d'Australie publie des rapports de politique monétaire de ce type chaque trimestre, dont deux prennent la forme d'une Déclaration semi-annuelle sur la politique monétaire à l'occasion de la déposition du Gouverneur devant le Parlement. Depuis l'introduction du ciblage de l'inflation en 1998, la Banque nationale tchèque soumet au Parlement, outre son rapport annuel, un rapport trimestriel sur l'inflation.

La banque centrale publie son rapport annuel après la fin de la période en référence dans un délai qui varie de deux mois après la clôture de l'année financière (Banque de réserve d'Australie, Banque de réserve d'Inde et Banque du Canada) à un trimestre (Banque nationale danoise, Banque centrale européenne et Banque d'Israël). Plusieurs banques centrales sont tenues de soumettre le rapport d'abord au ministère des finances, puis à la représentation nationale (Banque du Canada, Banque nationale de Géorgie, Banque d'Israël et Banque centrale de Trinité-et-Tobago). La plupart des banques centrales offrent au public un accès aisé au rapport en l'affichant sur leur site Internet et en le distribuant aux médias. La plupart d'entre elles l'expédient aussi par la poste aux parties intéressées et le proposent à la vente en librairie.

La Banque du Canada publie des «documents d'information» qui sont de courts articles expliquant les divers sujets relatifs aux principales fonctions de la banque centrale, telles que la politique monétaire, l'inflation, le taux d'escompte, les conditions monétaires, les objectifs de maîtrise de l'inflation, les avantages d'une inflation modérée, l'indice des prix à la consommation et le biais des mesures. Le rapport annuel de la banque présente de nombreuses caractéristiques similaires à celles d'un rapport annuel du secteur privé, et donne notamment la composition du conseil d'administration et de l'équipe de direction ainsi que des compte-rendus des principales opérations autres que celles de la politique monétaire.

La Banque de réserve de Nouvelle-Zélande entretient une gamme complète de publications destinées à l'information de publics ciblés. Les publications comprennent un bulletin trimestriel, la version écrite des déclarations prononcées, publiée sous forme imprimée ainsi que par affichage sur le site Internet, des brochures explicatives et des communiqués de presse et le rapport annuel. Le rapport annuel comporte une gamme complète d'informations sur les activités principales de la Banque de réserve au cours de l'année, la structure de l'entreprise, son budget et ses dépenses, ses résultats et ses états financiers.

Au Royaume-Uni, le rapport annuel de la Banque d'Angleterre publie les décisions du Comité de Politique monétaire et les autres opérations de la banque, notamment sa position financière. La loi sur la Banque d'Angleterre 1998 prévoit qu'un comité d'administrateurs de la Banque examine les résultats de la Banque à la lumière de sa politique monétaire et de ses objectifs et stratégies de stabilité financière; cet examen est publié dans le rapport annuel.

Le rapport annuel du Conseil des gouverneurs du Système fédéral de réserve des États-Unis couvre la politique monétaire et l'économie des États-Unis, rapporte les mesures prises par le Conseil, présente les minutes des réunions du Comité d'open-market, les questions intéressant les consommateurs et les collectivités, les lois adoptées, la réglementation et la surveillance bancaire, les simplifications de la réglementation, les activités entreprises par les banques de réserve fédérales, les états financiers et les tableaux statistiques.

Considérations relatives à la mise en oeuvre

Un programme de publications peut inclure des directives écrites concernant les types de publication et leur périodicité. Le programme peut décrire la gamme des publications, qui comprend au moins un rapport annuel et une annexe statistique, mais aussi souvent des bulletins trimestriels et des dossiers spéciaux sur des événements précis, des communiqués de presse, des déclarations publiques, des livres, des articles et des brochures. Le programme pourrait inclure une description des méthodes de mise à disposition des documents, et le barème des prix de la banque centrale. Le public peut aussi être averti des nouvelles publications, et à l'occasion la banque centrale peut faire connaître son service d'information publique, par exemple au moyen d'annonces publicitaires dans un quotidien à grand tirage, indiquant comment accéder au site

Internet, mettant en lumière une sélection de publications et donnant la liste des nouveaux ouvrages publiés.

3.3.2 Les cadres de direction de la banque centrale doivent se tenir prêts à expliquer publiquement l'(es) objectif(s) et les résultats de leur institution et se montrer favorables à la diffusion publique du texte de leurs déclarations.

Explication et motifs

Les interventions publiques des cadres de direction de la banque centrale chargés des politiques et opérations de la banque centrale devant divers publics fournissent l'occasion d'expliquer le rôle, les fonctions, l'objet et les résultats des politiques et opérations de la banque centrale. Un public mieux informé est en mesure de prendre des décisions financières plus rationnelles, ce qui l'entraîne souvent à apporter son appui à la banque centrale, améliorant ainsi sa crédibilité. Les participants au marché ont également la possibilité de confronter leurs propres évaluations avec celles des communiqués officiels et d'identifier éventuellement les lacunes voire le manque de cohérence des actions de la banque centrale. Les déclarations publiques des responsables de la banque centrale contribuent aussi à donner une indication de la perspective à moyen ou à long terme que le marché pourrait adopter, éliminant ainsi certaines des incertitudes relatives au processus d'élaboration des politiques. La discussion périodique publique de la conduite des politiques et des opérations de la banque centrale relativement à ses objectifs et à ses cibles encourage une transparence et une responsabilisation accrues du fonctionnement de la banque centrale. La communication de ces explications met de manière uniforme l'information à la disposition de l'ensemble du public et élargit l'audience de la banque centrale.

Application

La plupart des banques centrales font expliquer leurs objectifs et résultats par les cadres de direction impliqués dans le processus d'élaboration des politiques, au moyen de déclarations publiques, d'entretiens avec les médias, et de leur participation à des réunions organisées par divers groupes du secteur social, du secteur des entreprises et du secteur associatif. De nombreuses banques centrales publient le texte de ces interventions publiques dans le bulletin et les revues de la banque centrale ainsi que dans des publications externes comme les quotidiens, les revues professionnelles et universitaires et les circulaires d'associations. Dans de nombreux cas, ces textes sont également diffusés par le site Internet de la banque centrale ou de l'organisme organisateur de la manifestation publique. Une autre méthode courante consiste en dépositions devant la représentation nationale ou les commissions parlementaires spécialisées dans les affaires économiques et financières (voir 4.1).

Le personnel de direction de la Banque de réserve d'Australie intervient publiquement dans une gamme d'activités entreprises par la banque centrale, en moyenne une fois par mois.

Le Gouverneur de la Banque du Canada produit approximativement une douzaine de déclarations par an, et paraît de surcroît trois fois par an devant les commissions du Parlement. Les sous-gouverneurs prononcent eux aussi de dix à vingt discours par an sur des sujets relatifs aux objectifs et résultats de la banque centrale.

3.4 Les textes des réglementations énoncées par la banque centrale doivent être facilement consultables par le public.

Explication et motifs

Une réglementation, parfois qualifiée de législation subsidiaire ou secondaire, est une règle ou un arrêté possédant force légale, habituellement émis par un pouvoir exécutif — la banque centrale — institué par la loi. Le public doit pouvoir accéder aisément et rapidement au texte desdites réglementations.

La facilité d'accès et de consultation des textes réglementaires améliore la transparence et impose l'obligation de rendre compte tant à l'autorité émettrice qu'aux institutions financières assujetties à la réglementation. Elle manifeste aussi la cohérence du système et améliore la connaissance et la compréhension de la politique monétaire par le grand public. L'accès aux textes contribue aussi à rendre transparents le fonctionnement et le cadre de la politique monétaire pour les institutions financières, les particuliers et les investisseurs, réduit l'application de procédures et de pratiques à caractère *ad hoc* et arbitraire. En outre, l'accès aux textes réglementaires de la banque centrale informe les candidats potentiels à l'entrée sur les marchés du crédit des obligations réglementaires auxquelles il faut satisfaire pour diverses facilités⁹¹.

Application

La plupart des banques centrales offrent un accès aisé au texte des réglementations diffusées au grand public. Dans la plupart des cas, les réglementations sont publiées dans les publications officielles, le journal officiel ou les archives de l'État, et sont également publiées dans les bulletins et revues périodiques de la banque centrale. Dans plusieurs cas la liste des réglementations ou leur texte sont intégralement publiés dans le rapport annuel (Banque centrale de Bolivie, Banque centrale du Costa Rica, Banque nationale danoise, Banque d'Israël et Banque centrale du Nigéria). Dans plusieurs cas, le texte des réglementations est diffusé au public par les médias et sur le site Internet de la banque centrale (Autorité monétaire de Hong Kong, Banque de Corée et Banque centrale de Trinité-et-Tobago). Le texte des réglementations est en général fourni sans frais ou à prix coûtant.

Les réglementations de la Banque centrale du Chili sont publiées sous forme de recueils intégrés, tels que le recueil des réglementations financières et de change. La version mise à jour des recueils et les décisions de gestion correspondantes de la banque centrale

⁹¹ On trouvera exposées à l'encadré 3-2 au paragraphe 7.5 de la partie III du document d'accompagnement certaines des caractéristiques des réglementations transparentes.

amendant les réglementations sont publiées sur le site Internet de la banque centrale⁹². Les circulaires adressées aux banques et aux autres institutions financières sont aussi publiées.

Considérations relatives à la mise en oeuvre

Les coordonnées des sources des textes et réglementations et des directives applicables doivent être de notoriété publique, et peuvent être systématiquement signalées dans les publications de la banque centrale et affichées sur le site Internet. Leur actualité et leur fiabilité sont d'une importance capitale. Les sites Internet doivent en conséquence être régulièrement mis à jour. La banque centrale peut faire périodiquement paraître des articles expliquant ses règles et réglementations. Il convient de veiller à ce que les abrégés des réglementations soient disponibles en langage non technique.

⁹² Voir www.bcentral.cl

IV. OBLIGATION DE RENDRE COMPTE ET GARANTIE D'INTÉGRITÉ DE LA BANQUE CENTRALE

4.1 Les cadres dirigeants de la banque centrale doivent être disponibles pour rendre compte, devant une autorité publique désignée, de la conduite de la politique monétaire, expliquer l'(es) objectif(s) stratégique(s) de leur institution, décrire les résultats obtenus dans la réalisation de cet (ces) objectif(s) et, le cas échéant, procéder à un échange de vues sur l'état de l'économie et du système financier.

Explication et motifs

Les dépositions des dirigeants de la banque centrale devant une autorité publique désignée, en général un organe d'État électif (parlement ou commission parlementaire), renforcent l'obligation de la banque centrale de rendre compte, en particulier lorsque la banque centrale dispose d'un degré élevé d'autonomie. Les cadres dirigeants de la banque centrale peuvent aussi mettre à profit ces dépositions pour clarifier les intentions de la banque centrale et contribuer ainsi à guider les attentes du marché.

Application

La plupart des banques centrales répondantes signalent que leurs dirigeants sont légalement tenus d'apparaître devant une autorité publique désignée. Toutefois, les responsables de la quasi-totalité des banques centrales répondantes qui ne sont pas légalement soumises à cette obligation sont disponibles pour déposer devant une autorité de ce type. Un grand nombre des banques répondantes indiquent que leurs cadres dirigeants déposent devant une autorité publique désignée une fois par an, et une fois par trimestre pour certaines d'entre elles.

L'article 113.3 du traité de l'Union européenne exige des responsables de la Banque centrale européenne (BCE) qu'ils se présentent régulièrement devant le parlement européen. Le président de la BCE et les autres membres du conseil d'administration peuvent, sur demande ou à leur propre initiative, être entendus par les commissions compétentes du parlement européen (quatre fois par an à leur initiative). Le Président de la BCE est également tenu de présenter un rapport annuel sur les activités de la BCE devant le Conseil européen et le parlement européen qui organisent ensuite leurs débats sur cette base. Plusieurs états membres ont également introduit cette obligation de rendre compte au niveau national. Les gouverneurs des banques centrales de Belgique, d'Espagne, de France, d'Irlande, des Pays-Bas et du Portugal peuvent être invités à venir expliquer devant leur parlement national la politique monétaire suivie par l'Eurosystème.

Les dirigeants du Conseil des gouverneurs du Système fédéral de réserve des États-Unis sont tenus par le Full Employment and Balance Growth Act de 1978 d'apparaître devant le Congrès des États-Unis. Cette obligation est remplie par la déposition tous les six mois

du président du Conseil des gouverneurs devant une commission de chacune des chambres du Congrès, où il présente le rapport sur la politique monétaire. Le président, les autres membres du conseil et les cadres de direction peuvent également déposer au Congrès sur des sujets particuliers. En 1999, le président du Conseil des gouverneurs a déposé 13 fois au Congrès, tandis que les gouverneurs, les cadres de direction et des représentants des banques de réserve fédérales sont venus déposer à 20 reprises. Leurs dépositions ont couvert une vaste gamme de questions économiques et financières.

Considérations relatives à la mise en oeuvre

Il est souhaitable que les responsables de la banque centrale se présentent devant une autorité publique désignée au moins une fois par an, et plus souvent au cas où la conduite de la politique monétaire serait affectée par des évolutions majeures. Le but de ces dépositions est d'aborder les évolutions économiques et financières et les questions de politique de fond, plutôt que la conduite quotidienne de la politique monétaire. Afin que le marché soit instruit de ces dépositions, il convient qu'elles suivent un calendrier fixe, qu'elles aient lieu par exemple un certain mois de l'année, plutôt que lorsque l'autorité désignée estime nécessaire de les convoquer.

4.2 La banque centrale doit rendre publics des états financiers vérifiés de ses opérations selon un calendrier annoncé à l'avance.

Explication et motifs

La divulgation régulière des états financiers vérifiés des opérations de la banque centrale, couvrant les opérations d'open market, les opérations sur le marché des changes et toutes les autres activités de marché, renforce l'obligation de la banque centrale de rendre compte à posteriori de ses opérations. Dans leur quasi-totalité, les banques centrales s'acquittent de cette obligation annuellement, et publient pour la plupart leurs états financiers dans les trois mois qui suivent la fin de leur année financière. La grande majorité des banques répondantes qui publient leurs états financiers vérifiés le font dans le rapport annuel. En outre, certaines les communiquent également à la représentation nationale ou les affichent sur leur site Internet.

La Banque de Corée est tenue par la loi sur la Banque de Corée de publier dans les vingt premiers jours du mois son bilan général au dernier jour ouvré du mois précédent. Lorsque le bilan général est celui du dernier jour ouvré de l'année financière, la banque est tenue de le publier dans les deux mois qui suivent la clôture de l'exercice. Ces bilans sont signés ou visés par le Gouverneur, le vérificateur des comptes⁹³ et la personne chargée de leur préparation.

⁹³ Le président nomme le vérificateur sur la recommandation du ministre des finances et de l'économie. Le vérificateur est chargé de vérifier en continu les opérations de la Banque de Corée, de communiquer les résultats au Comité de politique monétaire (CPM), de préparer un rapport de vérification complet et de le soumettre chaque année au gouvernement et au CPM.

4.2.1 Les états financiers doivent être vérifiés par un commissaire aux comptes indépendant. Des informations sur les procédures comptables et toutes restrictions y afférentes, doivent faire partie intégrante des états financiers publiés.

Explication et motifs

Un commissaire aux comptes indépendant est soit une personne provenant d'un cabinet d'experts-comptables indépendant, soit un vérificateur désigné par le gouvernement. Les états financiers publiés doivent être préparés selon des normes comptables de grande qualité acceptées internationalement. Les états financiers doivent indiquer la norme comptable utilisée pour leur préparation. Les réserves qui peuvent être faites relativement aux états financiers concernent les apparences de transactions discutables ou particulières, d'informations manquantes ou d'irrégularités comptables⁹⁴.

L'accès du public à l'information relative au commissaire aux comptes indépendant et la divulgation des politiques comptables, ainsi que les éventuelles réserves au sujet des états financiers par le commissaire aux comptes donnent au public les moyens de juger de la qualité des états financiers de la banque centrale. Cette diffusion publique décourage les irrégularités et la rétention d'informations et confère ainsi une crédibilité accrue aux états financiers de la banque centrale, dont elle renforce la responsabilité vis-à-vis du public.

Application

La quasi-totalité des états financiers des banques centrales répondantes sont vérifiés par des commissaires aux comptes indépendants. Dans la grande majorité des cas, ceux-ci sont des cabinets d'experts-comptables du secteur privé, et dans quelques autres les commissaires aux comptes sont employés par des ministères d'État ou des organismes officiels. Une importante majorité des banques répondantes indiquent que leurs normes comptables et les éventuelles réserves portées sur les états font partie intégrante des états financiers publiés. Les normes comptables de certaines des banques centrales répondantes sont imposées par un ministère d'État ou un organisme officiel, et pour beaucoup d'entre elles par un organisme consultatif indépendant (par exemple une association de commissaires aux comptes). Les normes comptables de nombre des répondants sont conformes aux normes comptables internationales (IAS) ou à une variante de celles-ci.

La Banque du Canada est tenue par la Loi sur la Banque du Canada de divulguer au public les états financiers vérifiés de ses opérations. Elle le fait chaque année dans les trois mois qui suivent la clôture de l'année financière. Deux cabinets d'experts-comptables privés vérifient les états financiers de la banque. Celle-ci a adopté des normes comptables qui sont conformes aux principes comptables généralement reconnus pour les institutions canadiennes. La banque met ces états à la disposition du public par des

⁹⁴ Voir encadré 2.4 au paragraphe 3.2.1.

rapports soumis au parlement, des publications officielles, des exemplaires imprimés disponibles au siège de la banque et les inclut dans son rapport annuel.

La Banque du Mexique est tenue de choisir son commissaire aux comptes indépendant à partir d'une liste de trois cabinets d'experts-comptables proposée par une organisation comptable universitaire ou un institut représentatif de la profession. Le ministère des finances sélectionne les commissaires aux comptes, avec le concours de la commission de surveillance de la comptabilité financière de la chambre fédérale des députés. Le commissaire aux comptes indépendant ne peut être employé plus de cinq ans. L'article 50 de la Loi sur la Banque du Mexique stipule que le commissaire aux comptes est pleinement habilité à examiner les états financiers de la Banque et à émettre une opinion à leur sujet, et à examiner les pièces comptables de la banque et toute documentation connexe. Après vérification des états financiers par le commissaire aux comptes indépendant, le Conseil des gouverneurs approuve les comptes conformément à l'article 46-X de la loi sur la Banque du Mexique et l'article 40 de ses statuts. Les pratiques comptables de la banque sont conformes aux principes comptables généralement reconnus prescrits par l'Institut mexicain des comptables publics. L'article 38 des statuts de la Banque du Mexique précise les postes qui doivent figurer au bilan et dans les états mensuels consolidés. Il établit également les directives auxquelles lesdits bilans et états doivent être conformes.

Considérations relatives à la mise en oeuvre

La limitation de la durée des fonctions du commissaire aux comptes peut être une mesure importante pour le maintien de l'intégrité du processus de vérification des comptes.

4.2.2 Les procédures de bonne gestion interne nécessaires pour garantir l'intégrité des opérations, notamment le dispositif de vérification interne, doivent être rendues publiques.

Explication et motifs

La bonne gestion interne d'une organisation implique que soient en place des mécanismes pour en contrôler les activités, et que des rapports organisationnels structurels entre les divers départements et services et la direction et le conseil d'administration définissent la façon dont les objectifs sont fixés, les décisions prises et la responsabilité des actions assurée⁹⁵. L'intégrité des opérations consiste en leur conformité avec les procédures établies pour les opérations internes, conformément aux objectifs de l'organisation et dans le respect des lois et réglementations applicables. La vérification interne est un ensemble d'activités d'évaluation internes qui consistent à examiner,

⁹⁵ Voir American Institute of CPAs, 1998, *Framework for Internal Control* (<http://www.aicpa.org/>); pour les organismes de surveillance bancaires : Comité de Bâle sur le contrôle bancaire, septembre 1998, *Framework for Internal Control Systems in Banking Organizations*.

évaluer et contrôler en permanence le caractère adéquat et l'effectivité des systèmes comptables et de contrôle internes et le respect des procédures de gestion internes⁹⁶. L'encadré 2-5 résume les principaux éléments des procédures de bonne gestion interne et des dispositifs de vérification des comptes dans les banques centrales.

La diffusion publique des procédures de gestion interne d'une banque centrale est la base sur laquelle reposent la cohérence, la fiabilité et l'exhaustivité de l'information, relativement par exemple aux performances opérationnelles et aux mesures de politique adoptées. Cette diffusion a pour effet d'assurer aux opérations la qualité nécessaire à maintenir l'intégrité des processus internes de la banque centrale et renforce la crédibilité institutionnelle globale de l'institution. Les autorités politiques, les participants au marché et le grand public peuvent ainsi être assurés du sérieux avec lequel la banque centrale s'acquitte de ses fonctions, en particulier lorsqu'elle gère des fonds publics. La diffusion des procédures de gestion interne renforce l'obligation de la banque centrale de rendre compte.

Application

Certaines banques centrales soit ne disposent pas de procédures de gestion interne explicites, soit ne les divulguent pas au public. Lorsque les documents et directives de gestion et de contrôle interne sont diffusés publiquement, les banques centrales les publient dans le journal officiel, les archives publiques ou d'autres publications, ainsi que sur leur site Internet, et les communiquent aux médias. Certaines banques centrales disposent d'un «inspecteur général» ou d'un responsable similaire dont la tâche principale est de surveiller les procédures de gestion internes. Le rôle de ces inspecteurs est en général indiqué dans le rapport annuel de la banque centrale. Certains inspecteurs généraux ou offices de contrôle interne communiquent périodiquement des rapports de leurs activités et conclusions (par exemple le Conseil des gouverneurs du Système fédéral de réserve des États-Unis). Celles des banques centrales qui publient leurs procédures de gestion interne publient aussi périodiquement dans leurs rapports annuels les conclusions des vérifications internes du respect des procédures relatives à la gestion et au contrôle internes et les mesures correctives adoptées. Les cadres dirigeants de plusieurs banques centrales font également référence dans leurs déclarations officielles et leurs discours publics au rôle des procédures de vérification, de contrôle et de gestion internes dans le maintien de l'intégrité des opérations.

La loi sur la Banque d'Estonie⁹⁷ et les statuts de la Banque d'Estonie comportent des procédures de gestion interne spécifiques. Ces textes décrivent les responsabilités et les tâches du service de vérification interne de la Banque, les procédures d'embauche et de licenciement des vérificateurs internes, les qualifications requises, leur indépendance,

⁹⁶ Voir International Federation of Accountants, 1997, *Codification of International Standards on Auditing and International Auditing Practices Statements* ; Institute of Internal Auditors, 1998, *Statements on International Auditing Standards* (<http://www.ifac.org/>).

⁹⁷ Voir <http://www.ee/epbewww.ee/epbe>

leur accès à l'information, le droit d'engager des experts supplémentaires, et leurs obligations de communication envers le président et le Conseil d'administration de la Banque.

La Banque de réserve d'Inde diffuse ses procédures de gestion interne dans un des chapitres de son rapport annuel : «Questions organisationnelles». Ces dispositions sont également exposées dans la publication «Fonctions et organisation de la Banque de réserve d'Inde». Les dispositions de vérification interne ne sont pas diffusées publiquement mais peuvent être obtenues auprès du service compétent de la Banque.

Aux États-Unis, le Bureau de l'inspecteur général (BIG) du Conseil des gouverneurs du Système fédéral de réserve produit des rapports de vérification et d'autres documents qui sont résumés dans un rapport public semi-annuel au Congrès. Les rapports de vérification du BIG portant sur les programmes et opérations du Conseil des gouverneurs sont également mis à la disposition du Congrès et du public.

Considérations relatives à la mise en oeuvre

La banque centrale peut indiquer, dans les rapports périodiques qu'elle publie, où le public doit s'adresser pour se procurer les documents relatifs à la gestion interne. Elle peut aussi publier périodiquement des articles sur ses fonctions et sur les questions relatives à la gestion, au contrôle interne et à l'intégrité de ses opérations.

Encadré 2-5. Bonne administration et audit de la banque centrale : principaux éléments

1. Éléments clés d'un système de contrôle interne

- procédures de bonne administration interne, pour assurer un contrôle tant quantitatif (limites financières) que qualitatif (séparation des tâches) des opérations;
- système de comptabilité et d'information adaptés, pour la diffusion rapide d'informations fiables;
- évaluation de l'audit interne, effectué par un service distinct et indépendant; cette évaluation porte sur les différentes sortes d'audit : financier, organisationnel et fonctionnel, de même qu'informatique.

2. Composantes indispensables

- organe directeur résolu à assurer le contrôle institutionnel;
- direction responsable du bon fonctionnement du système de contrôle;
- autorisation officielle d'entreprendre des activités et de contrôler l'accès à l'information et aux actifs;
- séparation des tâches et application du principe des « quatre yeux » : les fonctionnaires chargés d'effectuer les opérations doivent être différents de ceux qui contrôlent les opérations;
- actualisation complète et rapide des relevés d'opérations;
- contrôle financier et budgétaire pour limiter l'exposition au risque;
- examen périodique des résultats d'exploitation, avec rapport à la direction;
- politique claire et calendrier de diffusion de l'information financière;
- volonté de transparence, matérialisée notamment par l'adoption du code de transparence des politiques monétaire et financière.

3. Opérations d'audit interne

- règlement intérieur définissant les pouvoirs et responsabilités des auditeurs internes, à savoir les différentes sortes d'audit : financier, organisationnel et fonctionnel, informatique; la collecte et la documentation des pièces du dossier d'audit par voie d'enquête, d'observation et d'analyse; la rédaction de rapports soumis pour suivi à la direction, identifiant et classant les lacunes des systèmes internes pouvant avoir des conséquences fâcheuses et décrivant les mesures correctives décidées;
- communication régulière et coordination avec le vérificateur externe.

4. Contrôle des opérations de la banque centrale sur le marché

- respect de la confidentialité de toutes les opérations relevant de la politique générale;
- système officiel de limites financières pour les opérations, les instruments et les contreparties;
- autorisation par la direction des (nouveaux) instruments financiers, y compris les instruments hors-bilan et des partenaires, avec énoncé d'une stratégie claire de gestion des risques, incluant des instructions opérationnelles détaillées et des consultations régulières du service d'audit interne;
- dispositifs de contrôle opérationnel : enregistrement des transactions sur bande magnétique, saisie immédiate des données; principe de supervision des « quatre yeux »; rapprochements des comptes réguliers; énoncé clair des règles applicables aux transactions et procédure de règlement des différends;
- stricte séparation des tâches, notamment entre la salle des marchés, le post-marché, le service des règlements et les services comptables;
- code de conduite écrit pour les contrepartistes, précisant la déontologie concernant l'acceptation de cadeaux, les transactions pour compte propre et les délits d'initié;
- stratégie d'investissement de portefeuille à l'étranger conforme à la réglementation des changes et à la politique monétaire, notamment en matière de liquidités;
- évaluation des performances des placements à l'étranger au moyen d'instruments de référence attestés;
- formation adéquate du personnel de la banque centrale chargé des marchés, des investissements, du traitement des opérations et de leur contrôle.

suite page suivante

Encadré 2-5. Bonne administration et audit de la banque centrale : principaux éléments (fin)**5. Contrôle de la monnaie, du système bancaire et du système de paiement**

- mesures de sécurité pour assurer la protection des actifs financiers et humains et de l'information;
- établissement quotidien du solde des comptes clients et de l'encaisse; double contrôle de l'encaisse;
- équipement de communication et circuits informatiques sûrs avec accès contrôlé des usagers internes et externes;
- plan d'action, testé régulièrement, pour assurer la continuité des opérations et la remise en route du système en cas de catastrophe ou de grave perturbation.

6. Contrôle du système d'information et de comptabilité

- l'application des règles comptables est la responsabilité de la Direction de la comptabilité qui est aussi chargée de vérifier les soldes quotidiens et de veiller au bon fonctionnement des systèmes;
- réévaluation périodique par les utilisateurs de l'information de ce que produit le système comptable et du mode de présentation de l'information;
- copie de sécurité journalière, stockage séparé des fichiers et tests réguliers des systèmes de secours;
- communications régulières entre la Direction de la comptabilité et le service de l'audit interne;
- plan d'action pour faire face aux conséquences de changements structurels ou bouleversements majeurs;
- comptabilisation précise et immédiate de toutes les opérations;

7. Contrôle de l'utilisation effective et efficiente des ressources de la banque centrale

- planification stratégique liée au cycle budgétaire annuel pour contrôler les dépenses;
- délégation officielle de pouvoir pour l'engagement de dépenses et procédure d'autorisation des dépenses non budgétisées;
- suivi et relevés mensuels des résultats effectifs par rapport aux prévisions budgétaires, et examen annuel des résultats de l'exercice;
- systèmes comptables capables de répartir les coûts et les recettes entre les différents métiers, services, et projets de la banque centrale;
- suivi et analyse périodique du coût des principaux services fournis par la banque centrale, y compris comparaison avec d'autres institutions.

4.3 Les informations relatives aux recettes et dépenses d'exploitation de la banque centrale doivent être rendues publiques chaque année.**Explication et motifs**

Les informations relatives aux dépenses d'exploitation et aux recettes de la banque centrale doivent être rendues publiques. Elles peuvent être publiées séparément ou dans le cadre de rapports périodiques sur les opérations financières de la banque, comprenant les états financiers vérifiés, notamment le bilan, un état des résultats et les notes des comptes⁹⁸.

⁹⁸ Voir International Federation of Accountants <http://www.ifac.org/> et le Comité international des normes comptables (IASB) <http://www.iasc.org.uk/>.

La publication périodique par la banque centrale de l'information sur les dépenses d'exploitation et de services joue un rôle important pour assurer la transparence financière, la bonne gestion et la responsabilisation de la banque centrale. La disponibilité de ces informations financières renforce l'obligation de rendre compte et autorise la comparaison des opérations avec les résultats antérieurs, et permet notamment de juger de la bonne utilisation des ressources humaines et financières. La publication des détails des dépenses d'exploitation et des recettes de la banque centrale peut aussi encourager davantage de responsabilité dans la conduite des opérations, renforcer la confiance des marchés et du public dans l'intégrité de la banque centrale et sa capacité à s'acquitter efficacement de ses fonctions. La connaissance de la répartition des dépenses d'exploitation et des recettes contribue à dissiper les doutes du public quant à la franchise de la banque centrale sur l'emploi des fonds qui lui sont confiés et sur les sources de ses recettes.

Application

Dans la grande majorité des cas, les banques centrales divulguent annuellement l'information relative aux dépenses d'exploitation et aux recettes, dans le rapport annuel pour la quasi-totalité d'entre elles. Dans quelques cas, par exemple l'Albanie, l'Angola, le Japon et la République slovaque, la diffusion est trimestrielle ou semestrielle. Nombre des banques répondantes communiquent ces informations directement à la représentation nationale et/ou aux médias, ou l'affichent sur leur site Internet. Des exemplaires imprimés des états peuvent aussi être mis à la disposition du public au siège de la banque centrale.

Certaines banques centrales fournissent des informations détaillées avec ventilation des dépenses – et le cas échéant des sources de recettes – de certaines fonctions du secteur financier, telles que la surveillance bancaire ou la supervision du système des paiements (Banque de réserve d'Australie, Banque d'Angleterre et Banque de réserve de Nouvelle-Zélande).

Les états financiers de la Banque du Canada⁹⁹, publiés dans son rapport annuel, offrent une ventilation sommaire des dépenses, dans laquelle les coûts directs et indirects sont répartis entre les quatre fonctions afin d'indiquer la contribution relative de chacune d'entre elles aux dépenses totales de la banque. Les notes des états financiers offrent davantage de données sur les dépenses par poste, telles que salaires, avantages sociaux et autres dépenses de personnel, émission de monnaie, entretien des bâtiments, net des recettes de location, services et fournitures, dépréciation, recouvrement de dettes de particuliers (négatif), ajustement des effectifs et dépenses diverses ou extraordinaires.

La Banque d'Estonie publie ses dépenses et recettes dans son rapport annuel, ainsi que son bilan annuel. L'information est également diffusée par la publication officielle du parlement. Les dépenses et les recettes sont ventilées en : recettes et dépenses sur avoirs et engagements extérieurs, recettes et dépenses sur avoirs et engagements intérieurs,

⁹⁹ Voir <http://www.bank-banque-canada.ca/> www.bank-banque-canada.ca

coûts d'exploitation par grandes catégories (personnel, émission de monnaie, administration générale, rénovation et dépréciation des bâtiments, provisions et garanties, et postes exceptionnels).

Le Conseil des gouverneurs du Système fédéral de réserve des États-Unis publie dans son rapport annuel un *Examen du Budget* (disponible sur le site Internet de la réserve fédérale¹⁰⁰) contenant des explications détaillées sur le budget de l'ensemble du système fédéral de réserve ainsi que sur le budget de chacune des 12 banques de réserve fédérale et celui du Conseil des Gouverneurs. Dans les annexes sont décrites en détail des catégories particulières : dépenses du système, sources et emplois des fonds, vérification des comptes du système fédéral de réserve, et les dépenses et effectifs du Conseil et de chacune des 12 banques de réserve fédérales.

Considérations relatives à la mise en oeuvre

L'état des résultats doit présenter les montants des principaux types de recettes et de dépenses, notamment les salaires, les dépenses relatives aux bâtiments et aux bureaux, et les notes des comptes¹⁰¹. Pour la publication de l'état proprement dit et de toutes notes explicatives, outre la mise à disposition des informations sur le site Internet de la banque centrale et leur inclusion dans le rapport annuel, il est possible de recourir à des annonces dans les journaux. La direction de la banque centrale peut organiser une conférence de presse au moment de la publication du rapport annuel pour diffuser les détails des dépenses et des recettes de l'institution. La présentation de l'état des résultats peut être structurée de manière à permettre une légitime comparaison avec les niveaux de dépenses des autres services de l'État.

4.4 Les normes de conduite des affaires financières personnelles des cadres et employés de la banque centrale et les règles visant à les empêcher d'exploiter un conflit d'intérêts, notamment leurs obligations fiduciaires générales, doivent être rendues publiques.

Explication et motifs

Les directives, règles et réglementations définissant les principes régissant la conduite des affaires financières personnelles et la déclaration des intérêts financiers et commerciaux des cadres et employés de la banque centrale doivent être portées à la connaissance du grand public. L'exploitation d'obligations fiduciaires générales signifie tirer parti d'actions entreprises pour le compte du public, ou d'affaires relevant du bien public d'une manière qui avantage les cadres et employés de la banque centrale. Les normes de conduite des affaires financières personnelles des cadres et employés de la banque centrale comportent souvent des clauses définissant ce qui constitue un conflit d'intérêts,

¹⁰⁰ Voir <http://www.federalreserve.gov/boarddocs/RptCongress/br99.pdf>
www.federalreserve.gov/boarddocs/RptCongress/br99.pdf

¹⁰¹ Voir International Federation of Accountants, <http://www.ifac.org/> et Comité international des normes comptables (IASB), <http://www.iasc.org.uk/>.

la surveillance par la banque centrale des éventuels conflits d'intérêts des cadres et des employés, et la spécification des sanctions à prendre en cas d'infraction à ces règles ainsi que les voies de recours. L'encadré 2-6 résume le Code de conduite international pour les agents de l'État des Nations Unies.

Encadré 2-6. Code de conduite des agents de la fonction publique

Le *Code de conduite international pour les agents de l'État* adopté par les Nations Unies le 12 décembre 1996 comporte les précisions suivantes :

- une mission de service public est un poste de confiance, impliquant le devoir d'agir dans l'intérêt du public;
- les agents de l'État doivent éviter tout conflit d'intérêt
- les agents de l'État doivent déclarer, conformément à la législation nationale, leurs avoirs et engagements personnels;
- les agents de l'État ne doivent ni solliciter ni accepter des dons ou d'autres faveurs pouvant avoir une influence sur l'exercice de leurs fonctions;
- les agents de l'État doivent respecter la confidentialité des informations dont ils disposent;
- les agents de l'État ne doivent pas entreprendre d'activités politiques de nature à saper la confiance du public dans leur capacité de s'acquitter de leurs fonctions de façon impartiale.

Le Conseil de l'OCDE a adopté en 1998 une Recommandation sur l'amélioration du comportement éthique dans le service public. Cette recommandation se fonde sur un ensemble de Principes propres à favoriser la gestion de l'éthique dans le service public adoptés par le Comité de la gestion publique de l'OCDE pour aider les pays membres à revoir leurs systèmes de gestion de l'éthique. (Voir <http://www.oecd.org/puma/gvrnance/ethics/pubs/rec98/rec98-fr.htm>). Ces principes s'inspirent du code établi par les Nations Unies et d'autres efforts visant à promouvoir le comportement éthique des agents du service public. Le Comité de la gestion publique de l'OCDE prépare un rapport sur l'éthique et la corruption dans le secteur public.

Les cadres et certains employés des banques centrales ont accès à des informations confidentielles ou privilégiées d'ordre financier susceptibles d'être utilisées pour leur gain financier personnel. En rendant publiques les normes régissant la conduite des affaires financières personnelles, on fait connaître au grand public que les cadres et le personnel de la banque centrale sont soumis à des règles relatives à leurs finances personnelles. La publication de ces normes implique que la banque centrale a clairement signifié à ses cadres et employés les normes voulues régissant leur comportement financier et a défini les conséquences de leurs actes sur le plan éthique. La diffusion de ces normes renforce la crédibilité de la banque centrale car elle informe le public des normes que les cadres et employés sont tenus de respecter dans la conduite de leurs affaires financières personnelles. La consultation et la connaissance par le public des règles de conduite des cadres dirigeants de la banque centrale sont aussi des moyens de tenir la banque centrale comptable de ses activités. En l'absence de confiance dans la probité financière et le désintéressement des cadres dirigeants et du personnel de la banque centrale, l'autorité et la capacité de celle-ci à remplir ses fonctions serait gravement compromise. L'effectivité de ses relations avec les institutions financières relevant de sa compétence s'en trouverait amoindrie et le grand public douterait de l'impartialité de ses opérations. La législation qui porte création de la banque centrale, ou ses statuts, peuvent comporter des articles spécifiques prévenant l'émergence de conflits d'intérêts, notamment l'obligation de déclarer à intervalles réguliers toutes relations,

d'investissement personnel en particulier, entre les cadres et employés de la banque centrale et des entités placées sous sa supervision ou avec lesquelles elle conduit des opérations. Ces articles imposent aux cadres et employés de s'abstenir de participer aux activités opérationnelles et d'élaboration des politiques relatives aux entités dans lesquelles ils détiennent un intérêt, sous forme pécuniaire ou autre.

Application

Dans de nombreux cas, les règles relatives à la conduite des affaires financières personnelles dans la fonction publique s'appliquent également à la banque centrale. Par exemple, le gouvernement du Canada a défini des directives générales relatives aux conflits d'intérêt, applicables à tout fonctionnaire et affichées sur le site Internet de la direction du Trésor. Les codes de conduite des fonctionnaires sont versés aux archives publiques. Certaines banques centrales rappellent ou complètent les règles de conduite générales de l'État dans leurs statuts publiés ou dans les textes de leurs procédures de gestion interne.

La plupart des banques centrales documentent les règles et normes en vigueur dans le guide du personnel ou les incluent dans les contrats d'emploi. La promulgation d'un code de conduite spécifique à l'intention des cadres est une pratique qui se répand dans les banques centrales. Bien que ces codes soient en général des documents internes non publiés — encore que dans certains cas le guide du personnel peut être communiqué sur demande au titre du droit d'accès à l'information — plusieurs banques centrales diffusent les articles et statuts concernant la conduite des affaires financières sur leur site Internet, dans des publications d'État ou au journal officiel.

À la Banque de réserve d'Australie, les membres du conseil d'administration, notamment le gouverneur et le sous-gouverneur, sont légalement tenus de divulguer leurs intérêts matériels personnels au directeur du Trésor. La loi fixe également la conduite des membres du conseil d'administration, qui doivent agir honnêtement et faire preuve de prudence et de diligence dans l'exercice de leurs fonctions. Ils doivent s'abstenir de tout usage impropre d'informations privilégiées ou d'abuser de leur position. Les normes de conduite des affaires financières personnelles du personnel et des cadres sont fixées dans un code de conduite qui n'est pas divulgué au public.

Selon la Réglementation du personnel et du service de la banque de la Banque du Bangladesh, qui est diffusée au public, chaque employé est tenu de déclarer sa position d'actif/passif, sa position d'endettement et le plan de remboursement de ses dettes. L'obtention de prêts auprès de banques ou l'octroi de garanties aux emprunts de tiers est soumis à l'approbation préalable de la banque.

La Banque centrale du Brésil¹⁰² envisage de publier un «Code de conduite à l'intention des titulaires de fonctions dans la Haute administration fédérale», en cours de préparation par la Commission d'éthique publique. Ce code est actuellement objet de débat public. Le code s'appliquera également au conseil des gouverneurs de la banque centrale.

¹⁰² <http://www.bcb.gov.br/defaulti.htm> www.bcb.gov.br/defaulti.htm

La Banque de réserve d'Inde¹⁰³ publie son Règlement du personnel, qui stipule que les employés doivent servir la banque avec honnêteté et fidélité, ne peuvent, sans la permission de la banque, rechercher ou accepter d'emplois extérieurs, accepter des cadeaux, s'engager dans des activités commerciales ni spéculer sur titres. Les transactions immobilières sont soumises à approbation préalable. Les fonctionnaires doivent déclarer les emplois tenus par leurs enfants dans les institutions financières, afin qu'il puisse être déterminé qu'ils n'ont pas obtenu leur poste par abus de la position du fonctionnaire.

L'article 32 de la loi sur la Banque du Japon¹⁰⁴ stipule que «vu le caractère public de son rôle et afin de garantir que les cadres et le personnel de la Banque du Japon s'acquittent convenablement de leurs responsabilités, la banque établira des règles concernant la discipline éthique de ses cadres et de ses employés, affirmant leur obligation de se dévouer à leurs fonctions et de se séparer de toute entreprise privée. Ces règles seront communiquées au ministre des finances en même temps qu'elles seront annoncées publiquement. Il en sera de même lors de toute modification apportée aux règles. La Banque du Japon tient le texte des règles à la disposition du public à son siège et dans ses agences, et elles sont affichées sur son site Internet.

La loi sur la Banque du Liban¹⁰⁵ et les Statuts du personnel sont publiés. Ces documents stipulent que le gouverneur et les vice-gouverneurs ne peuvent détenir un mandat électoral ni participer aux activités d'entreprises commerciales. Lorsqu'ils quittent leurs fonctions, ils ne peuvent accepter d'emploi dans une banque ou institution financière avant deux ans. Les employés de la banque centrale ne peuvent être membres du conseil d'administration d'une entreprise.

Conformément aux règles diffusées au public, les membres du Conseil d'administration de la Banque centrale du Nicaragua¹⁰⁶ doivent déclarer tous leurs intérêts financiers et commerciaux ainsi que ceux de leur conjoint et parents au premier degré. Ils doivent s'abstenir de participer au vote ou au débat sur toute question les concernant de quelque manière que ce soit.

Considérations relatives à la mise en oeuvre

L'obligation pour le personnel de divulguer leurs affaires financières personnelles soulève des problèmes de confidentialité. En mettant cette pratique en oeuvre, il convient de trouver le point d'équilibre entre la divulgation et la confidentialité. Car l'impératif objectif de cette pratique de transparence est de diffuser le contenu et l'objet des normes de conduite des affaires financières personnelles des cadres et des employés des banques

¹⁰³ <http://www.rbi.org.in/> www.rbi.org.in

¹⁰⁴ <http://www.boj.or.jp/en/about/bojlaw1.htm> www.bo.or.jp/en/about/bojlaw1.htm

¹⁰⁵ <http://www.bdl.gov.lb/> www.bdl.gov.lb

¹⁰⁶ <http://www.bcn.gob.ni/> www.bcn.gob.ni

centrales, et non pas nécessairement de dévoiler les informations obtenues par les banques centrales au cours de l'application de ces normes.

4.4.1 Les informations relatives à la protection juridique dont bénéficient les cadres et employés de la banque centrale dans l'exercice de leurs fonctions officielles doivent être rendues publiques.

Explication et motifs

La protection juridique dont bénéficient les cadres et employés de la banque centrale dans l'exercice de leurs fonctions officielles est destinée à permettre auxdits cadres et employés de remplir leurs fonctions officielles sans crainte d'être personnellement l'objet d'une action judiciaire. La protection juridique consiste en général à conférer aux cadres et aux employés des banques centrales une immunité générale vis-à-vis de toutes poursuites civiles au titre de tout acte ou omission qu'ils pourraient commettre dans l'exercice de bonne foi de leurs fonctions officielles, à l'exception de fautes graves. Un ces actes ou omissions pourrait être par exemple la décision d'une forte hausse des taux d'intérêt, hausse susceptible d'entraîner de fortes pertes en capital pour les détenteurs de certains actifs. La protection juridique met les cadres et les employés à l'abri des poursuites civiles dans l'exercice de leurs fonctions officielles. La menace constante d'une action judiciaire à l'encontre des cadres et des employés de la banque centrale aurait des conséquences dommageables sur l'élaboration de la politique monétaire, en particulier dans les domaines sujets à polémique. L'effectivité de la banque centrale pourrait s'en trouver sérieusement diminuée.

La protection juridique dont bénéficient les cadres et employés de la banque centrale doit être portée à la connaissance du public par la publication de l'étendue et des formes de ladite protection, afin de dissuader les poursuites injustifiées à leur encontre. La connaissance généralisée de la protection juridique dont bénéficient les cadres et les employés de la banque centrale met le public en mesure de déterminer si telle action donnée desdits cadres et employés est justifiable d'une action en justice.

Application¹⁰⁷

Dans de nombreux pays, les responsables et fonctionnaires des organismes d'État jouissent de l'immunité judiciaire, et cette immunité s'étend en général aux cadres et employés de la banque centrale. Une nette majorité des banques centrales répondantes déclare que des règles conférant l'appui et la protection de la loi aux dirigeants et aux employés de la banque centrale sont en place. Dans presque tous les cas, ces règles sont publiées, dans les publications officielles, et parfois par les médias et sur le site Internet.

¹⁰⁷ Voir à l'encadré 3.3 dans la troisième partie du document d'accompagnement, un résumé des protections statutaires dont bénéficient les autorités de contrôle des banques centrales.

Au titre du Commonwealth Authorities and Companies Act, qui fixe les normes de comportement des administrateurs et fonctionnaires des autorités du Commonwealth, et conformément à une résolution du Conseil des gouverneurs, la Banque de réserve d'Australie a indemnisé des membres du Conseil, dans la mesure où leurs actions étaient de bonne foi, des frais qu'ils avaient engagés pour se défendre, avec succès, de poursuites qui trouvaient leur origine dans l'exercice légitime de leurs fonctions.

La Banque de réserve d'Inde offre une protection contre les plaintes provoquées par des actions de bonne foi de fonctionnaires de la banque. Aucune poursuite ne peut être intentée contre l'administration centrale, la Banque de réserve ou toute autre personne pour des actes relevant de l'exercice de fonctions officielles et effectués dans le cadre ou en application de tout ordre, réglementation ou injonction applicable ou donné à l'intéressé.

Selon la loi sur la Banque centrale de Sri Lanka, aucun membre du Conseil monétaire ou cadre ou employé de la banque centrale n'est responsable des dommages ou pertes éventuels subis par l'institution, sauf si lesdits dommages résultent d'une faute professionnelle ou d'un manquement délibéré. Les mêmes ont droit à indemnisation par la banque centrale de toutes pertes ou dépenses occasionnées dans l'exercice de fonctions officielles, sauf faute professionnelle ou manquement délibéré.

Considérations relatives à la mise en oeuvre

Le système des immunités et protections juridiques doit être expliqué de manière exhaustive afin d'éviter de donner l'impression au marché que le personnel et les cadres de l'agent financier sont au-dessus de la loi. Des articles périodiques dans les bulletins et autres rapports et communiqués officiels peuvent servir à véhiculer et à clarifier les questions relatives à la protection juridique dont bénéficient les cadres et les employés de la banque centrale dans l'exercice de leurs fonctions officielles.