





ASPECTS DE LA SURVEILLANCE

Le FMI a pour mandat, aux termes de ses Statuts, d'exercer une surveillance ferme sur les politiques de change des pays membres afin de veiller sur le système monétaire international et d'en assurer le bon fonctionnement. À cette fin, le FMI détermine si la politique financière et économique de chaque pays membre est adaptée à la réalisation d'une croissance ordonnée avec une stabilité raisonnable des prix, à l'établissement d'une situation économique et financière stable, au maintien d'un système monétaire qui ne produit pas de perturbations imprévisibles et à l'application de politiques de change compatibles avec ces objectifs. La surveillance allie ainsi l'analyse des politiques économiques intérieures des pays et l'examen de leurs conséquences pour le système économique mondial.

Les deux principaux instruments de la surveillance sont les consultations annuelles, dites consultations au titre de l'article IV, que le FMI tient avec chacun de ses membres, et, deux fois par an, les discussions relatives aux Perspectives de l'économie mondiale, au cours desquelles diverses questions et politiques sont examinées dans une perspective globale. Ces consultations et examens sont complétés par d'autres discussions, telles que celles relatives à l'évolution des marchés internationaux des capitaux, ainsi que par les délibérations que le Conseil consacre régulièrement aux problèmes importants propres à certains pays ainsi qu'à l'évolution des marchés et de l'économie mondiale. Les travaux du Conseil bénéficient de la participation du Directeur général à d'autres forums, tels que les discussions de politique économique du Groupe des sept pays les plus industrialisés. Le Directeur général fait connaître aux pays participants le point de vue du FMI sur les conséquences internationales de leurs politiques économiques.

La surveillance exercée au moyen des consultations au titre de l'article IV est la voie principale du dialogue qui préside à la collaboration entre le FMI et ses membres (chapitre 5). Les accords financiers formels autorisant le recours immédiat aux ressources du FMI constituent un cadre de coopération plus intensive

pour les pays membres qui connaissent des difficultés de balance des paiements (chapitre 9). En outre, certains pays membres trouvent avantage à collaborer étroitement avec le FMI et ses services de diverses autres manières : accords financiers de précaution, programmes non formalisés, dont les services du FMI assurent le suivi, ou surveillance renforcée. Dans certains cas, ce suivi plus intensif sert de prélude à un programme appuyé par le FMI, car il permet en particulier de vérifier que le pays établit, ou rétablit, des antécédents satisfaisants dans l'application des politiques. Dans d'autres cas, le suivi procure aux autorités un cadre de référence qui leur permet de rassurer des tiers intéressés, tels que les donateurs, les créanciers ou les marchés financiers.

- La formule des accords de précaution permet aux pays membres intéressés de convenir avec le FMI d'un accord de confirmation ou d'un accord élargi, mais sans faire usage des ressources engagées à ce titre. Les accords de précaution sont utiles aux pays membres qui souhaitent cadrer leur politique financière, mettre en relief l'appui qu'accorde le FMI à leur politique économique et renforcer la confiance du public à cet égard.

- Les programmes non formalisés, dont les services du FMI assurent le suivi, permettent aux pays membres d'entretenir avec ces derniers un dialogue plus intensif que lors des consultations au titre de l'article IV, mais ils ne signifient pas pour autant que le FMI souscrit de façon formelle aux politiques appliquées.

- La surveillance renforcée, qui n'entraîne pas non plus l'approbation formelle du FMI, consiste surtout en un suivi formel étroit du programme économique du pays membre par le FMI. Cette procédure a été établie en 1985 pour faciliter les accords de rééchelonnement de dettes avec les banques commerciales, mais sert occasionnellement à d'autres fins.

Examen des pratiques actuelles

En 1996/97, le Conseil a examiné à la fois les stratégies appliquées par les pays membres pour soutenir la

croissance mondiale, et les progrès récents dans le renforcement de la surveillance du FMI.

Politiques des pays membres dans le contexte de la surveillance

Déclaration du Comité intérimaire

Lors de sa réunion à Madrid en octobre 1994, le Comité intérimaire a publié une *Déclaration sur la coopération en vue de renforcer l'expansion mondiale* (*Rapport annuel 1995*, p. 227). Cette déclaration, tout en saluant l'amélioration des perspectives de croissance de l'économie mondiale, rappelait que les gouvernements du monde entier restaient confrontés à des tâches ardues : soutenir la croissance, réduire le chômage et éviter une résurgence de l'inflation dans les pays industrialisés; maintenir et renforcer la croissance dans les pays en développement par des programmes énergiques d'ajustement et de réformes structurelles; et intégrer les pays en transition dans l'économie internationale en les plaçant fermement sur un sentier de croissance durable. Afin de relever ces défis, la Déclaration traçait les grandes lignes de la stratégie adoptée par le Comité. Cette stratégie mettait l'accent sur des politiques intérieures bien conçues, la coopération internationale, et l'intégration mondiale.

Par la suite, dans le communiqué publié à l'issue de sa réunion d'avril 1996, le Comité a demandé au Conseil de passer en revue les progrès accomplis vers le but énoncé dans la Déclaration, et si nécessaire de réviser et d'améliorer celle-ci. Le Conseil a procédé à cet examen en septembre 1996, et est convenu que la stratégie de coopération mondiale à moyen terme mise au point pour soutenir et renforcer la croissance demeurait valable. Il a observé que les résultats favorables obtenus par de nombreux pays, qu'ils soient industrialisés, en développement ou en transition, devaient beaucoup à l'application de politiques conformes à cette stratégie. À la lumière toutefois des mutations en cours dans l'environnement mondial, le Conseil a recommandé au Comité intérimaire de réviser et d'élargir la portée de la Déclaration et de renforcer sa mise en oeuvre dans un esprit de partenariat renouvelé.

Lors de sa réunion de septembre 1996, le Comité intérimaire a pris en compte les délibérations du Conseil et a adopté une Déclaration appelant à un *Partenariat pour une expansion durable de l'économie mondiale* (encadré 3). À l'issue de sa réunion suivante, en avril 1997, le Comité a réaffirmé que l'application par tous les pays membres des principes énoncés dans cette nouvelle Déclaration était essentielle pour permettre à tous de bénéficier de la prospérité croissante de l'économie mondiale. Il a souligné en particulier l'importance de politiques macroéconomiques bien conçues, de réformes axées sur le jeu du marché, de systèmes bancaires solides, de la libéralisation du commerce et des investissements, et d'une gestion

saine et transparente des affaires publiques (appendice VI).

Examen semi-annuel par le Conseil

Conséquemment à la déclaration de Madrid d'octobre 1994, le Conseil procède également tous les six mois depuis 1995, dans le cadre de la surveillance, à l'examen des politiques appliquées par les pays membres. Ces examens avaient été conçus à l'origine dans le but de passer en revue les politiques mises en oeuvre par les pays membres dans le cadre de la déclaration de Madrid mais ont par la suite été étendus à l'analyse de leurs résultats d'ensemble prévue au titre de l'article IV. Ils ont lieu au printemps et à l'automne, avant la réunion du Comité intérimaire, et fournissent l'occasion au Conseil d'examiner les questions dont l'importance est apparue à l'occasion des consultations au titre de l'article IV avec les pays membres. Le Directeur général transmet pour examen au Comité intérimaire un rapport établi sur la base des délibérations du Conseil, assurant ainsi une passerelle entre les activités bilatérales de surveillance du Conseil et les questions de portée plus générale traitées par le Comité intérimaire.

La dernière série d'examens semi-annuels au titre de la surveillance des politiques appliquées par les pays membres a eu lieu en septembre 1996 (l'examen semi-annuel n'a pas eu lieu en avril 1997 en raison de la biennale de la surveillance qui se tenait à ce moment-là — voir *infra*). En septembre 1996, les délibérations du Conseil se sont concentrées sur trois problèmes qui étaient revenus assez fréquemment dans les entretiens de surveillance menés avec les pays membres : la composition de l'assainissement budgétaire, la désinflation dans les pays connaissant une inflation persistante à des niveaux modérément élevés, et la politique commerciale des économies en transition. Un rapport récapitulatif de la teneur des délibérations du Conseil a été transmis pour examen au Comité intérimaire lors de sa réunion de septembre 1996.

Au cours de leurs entretiens, les administrateurs ont souligné que pour de nombreux membres l'objectif le plus pressant est l'ajustement budgétaire, observant que celui-ci apporte des bienfaits systémiques au niveau global en relevant l'épargne mondiale et en contribuant à la stabilité de marchés financiers de plus en plus intégrés. Toutefois la composition de l'ajustement a aussi son importance, puisqu'elle influe sur la qualité et la durabilité de l'assainissement des finances publiques. Les administrateurs ont insisté sur la nécessité d'adapter les conseils du FMI aux conditions particulières à chaque pays et à l'éventail souvent limité des options envisageables. De ce point de vue, ils considèrent la taille du secteur public comme un facteur important pour l'élaboration des recommandations d'ajustement budgétaire formulées par le FMI. Dans de nombreux pays industrialisés dotés de secteurs publics importants,

Encadré 3

Déclaration du Comité intérimaire — Partenariat pour une expansion durable de l'économie mondiale

La déclaration suivante sur un Partenariat pour une expansion durable de l'économie mondiale a été adoptée à la conclusion des travaux de la quarante-septième réunion du Comité intérimaire du Conseil des gouverneurs du FMI, le 29 septembre 1996.

Le Comité intérimaire a réexaminé la *Déclaration sur la coopération en vue de renforcer l'expansion mondiale*, qu'il avait adoptée voici deux ans à Madrid. Il note que la stratégie énoncée dans la Déclaration, dont les trois grands axes étaient la poursuite de politiques économiques intérieures saines, la coopération internationale et l'intégration mondiale, demeure valable. Il reste fidèle à l'objectif d'encourager tous les pays, y compris les pays à faible revenu, à s'intégrer pleinement à l'économie mondiale. Les évolutions et perspectives favorables qui s'ouvrent à de nombreux pays, qu'ils soient industrialisés, en développement ou en transition, doivent beaucoup aux politiques équilibrées et conformes à la stratégie commune à moyen terme qu'ils ont mises en oeuvre.

Le Comité intérimaire juge utile, compte tenu des nouveaux défis que pose un environnement mondial en constante mutation, d'actualiser cette Déclaration, d'en élargir la portée et de redoubler d'efforts pour lui donner des suites concrètes, dans un esprit de partenariat empreint d'une nouvelle vigueur. Il lui paraît d'une importance particulière de :

- Souligner que les politiques monétaire, budgétaire et structurelles saines sont complémentaires et se renforcent mutuellement : il faut donc poursuivre avec persévérance des politiques cohérentes sur le moyen terme pour asseoir les bases d'une croissance soutenue et non inflationniste et de la création d'emplois, conditions cruciales du maintien de la cohésion sociale.
- Appliquer des politiques macroéconomiques saines et éviter l'appari-

tion de déséquilibres importants comme condition essentielle de la stabilité financière et de la stabilité des changes, et moyen d'éviter des écarts marqués dans la valeur relative des monnaies.

- Créer un environnement favorable à la formation de l'épargne privée.
- Consolider les succès obtenus dans la maîtrise de l'inflation et renforcer la crédibilité chèrement acquise de la politique monétaire.
- Maintenir l'élan donné à la libéralisation du commerce mondial, résister aux pressions protectionnistes et préserver le système de commerce multilatéral.
- Encourager la convertibilité des monnaies au titre des transactions courantes, ainsi que des progrès prudents vers une plus grande liberté de circulation des capitaux au moyen d'efforts visant à promouvoir la stabilité et la solidité des systèmes financiers.
- Assurer l'équilibre budgétaire et renforcer la discipline en matière de finances publiques dans un cadre pluriannuel. Les déséquilibres budgétaires persistants et l'endettement public excessif, et les pressions qu'ils exercent globalement sur les taux d'intérêt réels, menacent la stabilité financière et les chances d'une croissance durable. Il est indispensable d'améliorer la transparence de la gestion des finances publiques en poursuivant l'effort de réduction des opérations hors budget et des déficits quasi budgétaires.
- Améliorer la qualité et la composition des ajustements budgétaires, en réduisant les dépenses improductives tout en préservant les investissements essentiels en infrastructures. La croissance économique, pour être durable, doit reposer sur la valorisation des ressources humaines. Aussi est-il crucial d'améliorer l'éducation et la formation, d'assainir les systèmes publics de retraites et de santé pour en garantir la viabilité à long terme et assurer aux

populations des services de soins adéquats, et de lutter contre la pauvreté en mettant en place des dispositifs de protection sociale correctement ciblés et que les pays puissent se permettre financièrement.

- Mener plus énergiquement les réformes structurelles, notamment celles des marchés du travail et des biens, pour accroître l'emploi et remédier aux autres distorsions qui s'opposent à une allocation efficace des ressources, afin que nos économies soient plus dynamiques et mieux armées face à des circonstances défavorables.
 - Promouvoir une gestion saine et transparente des affaires publiques, dans toutes ses dimensions, notamment en maintenant l'état de droit, en responsabilisant et améliorant le fonctionnement du secteur public, et en combattant la corruption. Telles sont les bases sur lesquelles les économies prospèrent.
 - Garantir la santé des systèmes bancaires par une réglementation prudentielle et des contrôles renforcés, une coordination améliorée, une meilleure évaluation des risques, des normes plus rigoureuses sur le niveau des fonds propres, la publication en temps voulu de l'information sur la situation financière des banques, la répression du blanchiment de l'argent et l'amélioration de la gestion des établissements bancaires.
- Le Comité encourage le Fonds à continuer de coopérer avec les autres organisations internationales dans tous les domaines où cette coopération s'impose. Il se félicite du renforcement récent de la surveillance du Fonds sur les politiques économiques des pays, qui fait partie intégrante de la stratégie. Il réaffirme son engagement à renforcer la capacité du Fonds à remplir sa mission. Il se propose de revoir les efforts consentis par les pays membres pour atteindre les objectifs communs de cette stratégie.

l'ajustement budgétaire, inévitablement, devra davantage chercher à réduire les dépenses qu'à augmenter les recettes. Pour certains autres pays, en particulier les pays en développement où les besoins en biens publics comme la santé, l'éducation et l'infrastructure sont importants, ainsi que dans ceux des pays industrialisés où

le ratio des recettes budgétaires par rapport au PIB est relativement faible, l'opinion générale était que le rééquilibrage budgétaire à moyen terme peut se fonder plutôt sur la mobilisation de recettes supplémentaires.

Évoquant les arbitrages inévitables entre la stabilisation à court terme et l'amélioration structurelle à moyen

terme des finances publiques, certains administrateurs estiment qu'en présence de grands déséquilibres, il faut s'employer en priorité à les réduire rapidement, même si certaines mesures devront ultérieurement être rapportées; à leurs yeux, le plus grand risque est l'inaction. D'autres ont souligné la nécessité de définir une stratégie budgétaire crédible à moyen terme pour que l'assainissement des finances publiques soit durable. Le Conseil a convenu que le FMI devrait encourager les réformes des programmes de dépenses qui engendrent à moyen terme une restructuration durable du secteur public, et qu'il fallait accorder l'attention voulue aux considérations d'équité et d'efficacité, en recommandant des mesures spécifiques de mobilisation de recettes.

Sur le sujet de l'inflation, le Conseil a observé que la stabilité des prix est un des objectifs premiers de la politique macroéconomique, et que la réduction de taux d'inflation même modestes représente une tâche déterminante pour de nombreux pays membres. Certains administrateurs ont fait remarquer qu'un certain nombre d'économies de marché émergentes enregistrent une croissance élevée en dépit d'une inflation modérée. Ce constat donne à penser que certaines situations, telles que les mutations structurelles rapides que connaissent certains pays en transition, pourraient justifier un rythme de désinflation plus progressif. L'opinion de la plupart des administrateurs, toutefois, est qu'en matière d'inflation l'inertie risque de saper les fondations d'une croissance soutenue.

Enfin, dans le domaine des réformes commerciales, les administrateurs ont remarqué que de nombreux pays en transition ont accompli des progrès importants au cours des dernières années. Ils s'accordent pour la plupart à penser que l'appui financier et les avis du FMI doivent d'abord éviter autant que possible les retours en arrière, faire progresser les réformes du commerce et l'adoption de régimes d'importation fondés sur des barèmes douaniers. Ils ont également convenu qu'il est préférable de ne pas recourir à des mesures commerciales pour compléter des recettes budgétaires insuffisantes; les autorités devraient plutôt s'attacher à rendre plus efficace l'administration des impôts. Les administrateurs ont fait ressortir les synergies entre la libéralisation du commerce et les autres réformes structurelles; c'est ainsi qu'une concurrence accrue stimule la restructuration des entreprises et crée des conditions plus égalitaires pour l'entreprise privée.

Réexamen biennal de la surveillance

Les principes et procédures de surveillance sont décrits dans un document de 1977, «Réexamen biennal de la surveillance exercée par le FMI sur la politique de change des pays membres». Les principes ont trait à la conduite des politiques de change des pays membres comme à la surveillance exercée par le FMI sur lesdites politiques. Le Conseil est tenu de revoir ces principes

tous les deux ans afin de déterminer si l'évolution des conditions économiques ne justifierait pas d'éventuelles modifications. Le dernier en date de ces réexamens a eu lieu en mars-avril 1997.

Au cours de ce réexamen, les administrateurs ont émis un certain nombre de remarques sur les principes et procédures de la surveillance.

- Ils observent qu'à la suite de la crise mexicaine, de nombreuses initiatives ont été prises afin d'améliorer l'efficacité de la surveillance du FMI. Ils notent que des progrès constants ont été accomplis, particulièrement en ce qui concerne l'aptitude du FMI à déceler à un stade précoce l'apparition de tensions financières, et soulignent la nécessité pour le FMI et ses pays membres de continuer d'oeuvrer en étroite coopération pour surmonter les épreuves à venir.

- Les administrateurs accueillent avec satisfaction l'attention accrue accordée à la question des données, notamment les efforts visant à assurer la communication régulière et à bref délai des données économiques au FMI, ainsi que la mise en application de la Norme spéciale de diffusion des données (NSDD) destinée à mettre les données à la disposition du public (voir la section ci-après sur la diffusion des données).

- Les administrateurs conviennent que la continuité de la surveillance s'est améliorée, comme en témoignent l'augmentation du nombre de pays couverts par les consultations au titre de l'article IV, l'intensification du dialogue entre les services du FMI et les autorités nationales dans l'intervalle cyclique entre consultations, le recours plus fréquent aux procédures de suivi et les séances informelles périodiquement consacrées à l'examen de questions propres à tel ou tel pays ainsi qu'aux évolutions des marchés financiers et de l'économie du monde.

- Ils saluent le fait que dans l'ensemble, les retards pris dans la tenue des consultations ont été réduits en 1995-96. Plusieurs administrateurs déplorent toutefois le fait que, dans certains cas, les consultations au titre de l'article IV ont été considérablement retardées et que, dans plusieurs pays, la situation économique s'est dégradée dans l'intervalle. Ces administrateurs, soulignant qu'il importe de tenir le calendrier convenu et de ne pas retarder les consultations au titre de l'article IV au motif que la négociation du programme se prolonge, recommandent une intervention plus rapide du Conseil dans de tels cas.

- Les administrateurs rappellent que les consultations annuelles avec les membres revêtent une importance capitale pour assurer la continuité de la surveillance. Ils sont par ailleurs conscients de la nécessité de procédures souples afin d'assurer un bon ciblage de la surveillance, eu égard en particulier à la disponibilité limitée des ressources. Les administrateurs conviennent donc d'user davantage de cycles de consultation plus longs afin de pouvoir redéployer les ressources en fonc-

tion des priorités. La décision d'allonger le cycle sera dans chaque cas prise avec l'assentiment des administrateurs et des autorités concernées, et plus généralement avec la participation du Conseil.

- Les administrateurs se déclarent satisfaits dans l'ensemble du ciblage et des priorités de la surveillance du FMI au cours des deux années précédentes. À cet égard, ils se félicitent de l'attention accrue accordée aux questions relatives au compte de capital et au secteur bancaire et financier, étant donné la tendance à l'intégration mondiale des marchés financiers et le rôle du Fonds comme institution centrale du système monétaire international.

- De l'avis général, les programmes suivis par les services du FMI permettent de répondre avec la souplesse nécessaire à la demande de pays qui souhaitent avoir des relations plus étroites avec le Fonds sans faire appel à ses ressources financières. Quelques administrateurs ont suggéré qu'il pourrait être utile d'élaborer des directives dans ce domaine, approuvées par le Conseil. La plupart d'entre eux sont d'avis que les services du FMI ne doivent suivre un programme que lorsque le programme d'action des autorités est cohérent avec les objectifs déclarés du programme et avec les grandes lignes des recommandations formulées par le FMI dans le cadre des consultations au titre de l'article IV. Faisant remarquer que le suivi assuré par les services du FMI n'implique nullement que les programmes concernés bénéficient de l'aval du Fonds — aval que seul le Conseil est habilité à délivrer —, un certain nombre d'administrateurs sont préoccupés par l'éventualité que le public ne s'y méprenne, et que la prudence des investisseurs n'en soit diminuée. Ces administrateurs observent que dans les cas qui nécessitent un suivi plus étroit et une activité de conseil plus assidue il serait bon d'encourager les pays membres, en l'absence de besoins immédiats de balance des paiements, à recourir aux accords de précaution, qui entraînent une évaluation précise par le Conseil des politiques suivies et leur approbation par le FMI.

- Les administrateurs approuvent l'attention accrue portée à la surveillance régionale, eu égard à l'importance croissante de la formulation des politiques au niveau régional. Outre l'intérêt accru que soulève l'Europe en raison de l'UEM, certains administrateurs ont suggéré que le FMI se penche davantage sur l'intégration régionale dans d'autres parties du monde et que les services renforcent leurs relations avec les institutions économiques régionales et les unions monétaires, comme la zone franc et l'Union monétaire des Caraïbes orientales.

L'examen de la surveillance a également fourni l'occasion d'un débat exhaustif sur les vertus d'une plus grande ouverture dans la conduite des consultations au titre de l'article IV. La plupart des administrateurs soulignent l'importance de la confidentialité du dia-

logue entre le FMI et ses membres. Il est essentiel de ne pas mettre en péril la franchise des entretiens des services du FMI avec les autorités, des rapports préparés à l'intention du Conseil d'administration, et des délibérations du Conseil. Certains administrateurs ont toutefois le sentiment qu'une plus grande transparence dans la diffusion du point de vue du FMI améliorerait l'efficacité de la surveillance.

C'est dans ce contexte que le Conseil a décidé en avril 1997 de diffuser à titre volontaire, une fois les consultations au titre de l'article IV avec le pays membres achevées par le Conseil, des Notes d'information à la presse pour les pays membres qui souhaitent faire connaître au public les vues du FMI. Les Notes d'information à la presse seront en principe longues de trois à quatre pages et se composeront de deux sections, l'une contenant des renseignements factuels de référence sur l'économie de l'État membre, notamment un tableau de ses indicateurs économiques, l'autre une évaluation par le FMI de ses perspectives et de ses politiques, telle qu'elles sont résumées par le Président à la conclusion des consultations au titre de l'article IV. La Note d'information à la presse serait normalement publiée de cinq à dix jours ouvrables après la réunion pertinente du Conseil (appendice V).

À l'issue de l'examen biennal le Conseil a exprimé ses conclusions dans un rapport à l'intention du Comité intérimaire, lequel a salué le renforcement de la surveillance du FMI face aux nouveaux enjeux de la globalisation, ainsi que la décision du Conseil de publier des Notes d'information à la presse, dans lesquelles il voit une nouvelle amélioration de la transparence de la surveillance.

Progrès de la communication des informations au FMI

La qualité de la surveillance du FMI dépend de manière déterminante de la communication en temps opportun de statistiques complètes et fiables par les États membres. Depuis quelques années, tout en encourageant les pays à améliorer la diffusion des données auprès du public (voir la section ci-après sur la diffusion des données) le FMI étudie régulièrement la qualité des données que lui communiquent ses membres et les délais dans lesquels elles lui parviennent. En novembre 1996, examinant les progrès accomplis par les États membres dans la communication des données, les administrateurs se sont félicités des évaluations franches et complètes des problèmes statistiques menées dans le cadre des consultations au titre de l'article IV. Ils ont suggéré qu'à l'avenir, les rapports de consultation identifient non seulement les insuffisances statistiques mais aussi leurs motifs, et définissent les mesures correctives appropriées. Ils ont aussi suggéré de suivre de près la mise en oeuvre par les pays des recommandations de

l'assistance technique et d'en noter les insuffisances éventuelles dans les rapports des services du FMI.

Le Conseil a observé que la célérité de la communication des données s'était légèrement améliorée, mais s'est déclaré préoccupé de ce que, bien que la plupart des pays membres communiquent leurs données de façon satisfaisante, il subsiste dans certains cas des problèmes statistiques considérables. Certains administrateurs s'inquiètent des effets que la non-communication de données pourrait exercer sur la continuité de la surveillance et encouragent vivement les États membres à améliorer les délais et la fréquence de leurs communications.

De l'avis général, la qualité et l'intégrité des données, outre leur communication à bref délai, sont un facteur essentiel de la capacité du FMI à conduire une surveillance effective. Les administrateurs préconisent donc d'accorder davantage d'attention à ces sujets lors des prochains examens. Ils observent qu'à mesure que les États membres amélioreront leurs statistiques afin de les mettre en conformité avec les normes de diffusion des données, leur communication au FMI s'améliorera de même. De nombreux administrateurs soulignent à cet égard que les besoins statistiques du FMI aux fins de la surveillance ne sont pas moindres que ceux des marchés.

Aspects évolutifs de la surveillance du FMI

En 1996/97, dans le cadre de sa mission de surveillance, le FMI s'est penché de plus près sur un certain nombre d'aspects nouveaux qui, dans une économie mondiale toujours plus globalisée, attirent une attention croissante. Parmi ceux-ci, l'importance de la solidité du système bancaire des États membres, et les moyens de la promouvoir; la conception des dispositifs de caisse d'émission et leurs implications pour les activités du FMI; la promotion de la convertibilité de la monnaie nationale aux fins des mouvements de capitaux, moyennant notamment un éventuel amendement des Statuts du FMI; l'élaboration de normes pour faciliter la publication de statistiques économiques et financières par les États membres; enfin le rôle que doit jouer le FMI pour promouvoir la gestion saine et transparente des affaires publiques dans les États membres, occupent le premier rang.

Solidité du système bancaire

Les administrateurs se sont réunis par deux fois au cours de l'année financière pour discuter de questions relatives à la solidité du système bancaire des pays membres, notamment des rapports entre la restructuration bancaire et la politique macroéconomique, ainsi que de l'élaboration d'un cadre de référence pour assurer la solidité du système bancaire.

Restructuration des systèmes bancaires et politique macroéconomique

Les administrateurs, lors de leur réunion de février 1997, ont salué l'occasion d'examiner les rapports entre la restructuration des systèmes bancaires et politique macroéconomique, sujet dont ils considèrent que l'importance croît sans cesse. Ils observent qu'un grand nombre d'États membres ont entrepris des programmes de restructuration bancaire parce que leur secteur bancaire ou financier était en détresse. Le coût de problèmes bancaires généralisés pouvant être très élevé, les administrateurs ont souligné la nécessité de stratégies de résolution efficaces. Reconnaisant l'importance pour le FMI des liens entre la restructuration bancaire systémique et la politique macroéconomique, ainsi que les risques d'effets de contagion, dans un environnement de marchés financiers globalisés, les administrateurs ont estimé nécessaire pour le FMI d'accorder une plus grande attention à ces problèmes et d'entreprendre des études supplémentaires dans ce domaine, en particulier en ce qui concerne les implications pour son propre fonctionnement.

L'ensemble des administrateurs conviennent que ses activités de surveillance, de conception de programmes et d'assistance technique mettent le FMI en position idéale pour signaler à ses membres les faiblesses de leurs systèmes bancaires et de leurs cadres juridiques et réglementaires, et pour encourager et vérifier l'adhésion aux règles prudentielles et de contrôle internationales. Ils soulignent que la responsabilité de vérifier l'application des normes et de mettre en oeuvre les restructurations bancaires est du ressort des autorités nationales, le FMI devant quant à lui se concentrer sur les implications macroéconomiques des stratégies de restructuration du système bancaire et user de prudence dans l'évaluation des systèmes bancaires des États membres afin de ne pas assumer le rôle d'une «agence de cotation de risques». Ils insistent également sur la nécessité de veiller à ce que les activités du FMI ne fassent pas double emploi avec le travail de la Banque mondiale et d'autres organisations régionales et internationales; la plupart d'entre eux estiment que c'est à la Banque mondiale et aux autres organisations financières multilatérales de se charger des aspects microéconomiques et opérationnels de la restructuration bancaire.

Les administrateurs s'accordent à reconnaître l'importance d'une détection précoce des problèmes bancaires systémiques et de la mise en oeuvre rapide de politiques correctrices globales. Lesdites politiques devraient traiter, outre les aspects macroéconomiques, la restructuration aussi bien financière qu'opérationnelle des banques. Leur réussite exige une volonté politique forte, un cadre institutionnel clair et un diagnostic complet.

Les administrateurs font observer qu'idéalement les instruments sélectionnés pour mettre en oeuvre la restructuration bancaire devraient être efficaces par rapport à leur coût, d'une mise en oeuvre aisée, et compatibles avec une gestion macroéconomique saine; répartir les pertes équitablement tout en réduisant au minimum la charge assumée par le secteur public; éviter d'engendrer des occasions d'aléa moral; et encourager la bonne gestion publique. Les administrateurs conviennent également qu'il importe de désigner un organisme chargé de diriger la restructuration des banques, la surveillance du processus, l'application de politiques fermes de sortie du marché et la mise en place des politiques appropriées de gestion des actifs et de recouvrement des créances. Ils insistent sur la nécessité de corriger les faiblesses du cadre juridique et institutionnel, notamment de la surveillance bancaire, et de mettre en place un traitement fiscal adéquat du provisionnement des pertes sur prêts.

Les administrateurs notent qu'il importe d'édifier des systèmes bancaires solides en favorisant un environnement ouvert et concurrentiel dans des conditions d'égalité. De ce point de vue, certains estiment qu'il faut s'attacher particulièrement à privatiser les banques publiques, d'autres préconisant de libéraliser l'accès du marché aux banques étrangères afin d'encourager la concurrence.

Les administrateurs soulignent la nécessité d'évaluer les conséquences macroéconomiques des programmes de restructuration bancaire ainsi que leurs implications à moyen terme pour la viabilité de la dette. Nombre d'entre eux observent qu'assurer la compatibilité de ces programmes avec la stabilité macroéconomique exige souvent un ajustement budgétaire substantiel. En outre, l'aide du secteur public ne devrait être accordée aux banques que dans le cadre d'un programme de restructuration crédible et complet. D'une manière générale les intervenants conviennent que le solde budgétaire «augmenté» envisagé, incorporant les principaux coûts quantifiables des opérations d'assistance bancaire, compléterait utilement le chiffre normal du budget et faciliterait une comptabilisation complète, transparente et cohérente de ces opérations dans les pays où elles sont importantes, mais ils précisent qu'il ne faudrait pas que ledit solde «augmenté» serve d'objectif de résultats. La conception des programmes de restructuration bancaire devrait également prendre en compte leur incidence sur les institutions financières non bancaires afin de garantir la stabilité macroéconomique.

Les administrateurs font remarquer que la restructuration du système bancaire complique la conduite de la politique monétaire parce qu'elle risque de réduire l'efficacité de tels ou tels instruments monétaires, et de déformer le contenu informationnel des agrégats de la monnaie et du crédit. Ils notent également que la banque centrale ne devrait pas soutenir la solvabilité, ni financer à long terme les opérations de restructuration

des banques, quoiqu'elle puisse être appelée à apporter un appui de liquidité substantiel aux banques viables.

Certains administrateurs sont d'avis que lorsque la poursuite de politiques macroéconomiques strictes exacerbe les problèmes de solvabilité et augmente le coût global de la restructuration bancaire, il faut envisager la possibilité d'allonger le calendrier de réalisation de certains objectifs macroéconomiques. Un certain nombre d'autres administrateurs, en revanche, estiment qu'un tel arbitrage n'est peut-être pas nécessaire, sauf si les liquidités sont peu abondantes ou la capacité d'ajustement budgétaire limitée. Ils soutiennent qu'il vaut mieux entreprendre la restructuration bancaire dans le contexte d'une politique monétaire visant à la stabilité des prix, et qu'une orientation stricte des politiques, par ses effets favorables sur la confiance et les taux d'intérêt, peut susciter une croissance plus forte et améliorer la situation du secteur bancaire.

Vers un cadre de référence définissant les saines pratiques bancaires

En mars 1997, les administrateurs ont eu un entretien préliminaire sur les grands principes et les caractéristiques qui fondent les systèmes financiers stables et solides. La stabilité et la bonne santé du système financier ont des incidences manifestes sur les résultats macroéconomiques, la conduite de la politique macroéconomique et le fonctionnement des marchés mondiaux des capitaux, domaines qui sont au coeur des activités du FMI. Les administrateurs sont d'avis que le FMI, de par sa dimension quasi universelle et la surveillance qu'il est chargé d'exercer, a un rôle important à jouer dans les efforts internationaux pour promouvoir l'adoption de principes et d'usages bancaires sains à travers le monde.

Les administrateurs estiment que l'objectif du FMI doit être double : d'une part aider les États membres à déceler les faiblesses de leur système financier et de leur dispositif de contrôle susceptibles d'avoir des conséquences macroéconomiques sérieuses, et élaborer des mesures correctives; d'autre part encourager les pays membres à adopter les directives et normes établis par les instances de contrôle et suivre leurs progrès à cet égard. Les ressources disponibles étant limitées, les services du FMI devront opter pour une approche sélective. Les administrateurs appellent à une collaboration étroite avec les autres organisations et groupes internationaux, dont la Banque mondiale et le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire, afin que chaque institution concentre son action sur les domaines où elle jouit d'un avantage comparatif, et afin d'éviter le risque d'apparition de normes incompatibles. Tout en reconnaissant que le cadre de référence des pratiques bancaires saines a été conçu par les services du FMI aux fins de la surveillance macroéconomique, et couvre par conséquent un ensemble de domaines qui dépasse celui

des normes prudentielles, plusieurs administrateurs estiment que le FMI devrait s'appuyer davantage sur l'ensemble des principes de base d'une surveillance bancaire efficace, en cours d'élaboration au Comité de Bâle, et que le Fonds ne devrait pas anticiper sur ces efforts. Ils n'en ont pas moins également reconnu le rôle catalytique qu'a joué le FMI en faisant ressortir la nécessité de ces travaux.

Les administrateurs conviennent qu'un cadre définissant les grands principes et caractéristiques qui fondent un système financier stable et solide serait utile aux services du FMI dans leurs activités de surveillance, en particulier en leur fournissant une référence pour analyser les problèmes du secteur bancaire et pour identifier les mesures propres à renforcer la réglementation et le contrôle bancaires. Les administrateurs souscrivent dans l'ensemble aux cinq objectifs du cadre proposé par les services du FMI : accroître la transparence des opérations bancaires, limiter les distorsions du secteur public, maîtriser les risques par l'application de la réglementation et du contrôle bancaires, renforcer le cadre structurel général et favoriser la coordination des activités de contrôle bancaire au niveau national et international. Certains administrateurs estiment nécessaire de réviser périodiquement le cadre en fonction de l'évolution des circonstances et de nouveaux éléments d'appréciation.

Les administrateurs conviennent qu'une réglementation et un contrôle efficaces sont indispensables pour limiter l'incidence défavorable qu'exerce un dispositif de protection officiel sur la prise de risques, et que les autorités de contrôle doivent disposer de l'autonomie, des pouvoirs et des moyens nécessaires pour remplir leurs fonctions. Les administrateurs estiment qu'en raison de la complexité croissante des techniques et instruments financiers, ainsi que de l'expansion des transactions bancaires internationales, il est difficile à des autorités nationales de promouvoir une saine pratique de la banque en imposant une stricte adhésion à des réglementations prudentielles quantitatives. Il faut attacher davantage d'importance à la qualité de la gestion interne — en matière de risques notamment — et à la discipline du marché. À cet égard, la formation intellectuelle et professionnelle des cadres du secteur financier — qu'ils soient chargés du contrôle bancaire ou de la direction des banques — revêt une grande importance. Les intervenants ont aussi souligné la nécessité d'améliorer la qualité et la transparence des données bancaires.

Tout en convenant que les éléments du cadre général sont pertinents et appropriés à l'analyse de la solidité du secteur bancaire, la plupart des administrateurs voient dans la mise en oeuvre de l'ensemble de «pratiques optimales» envisagé une entreprise ambitieuse. Ces pratiques optimales couvrent les domaines suivants : comptabilité, communications aux fins du contrôle et divulgation au public; dispositif de sécurité officiel et

sortie du marché; réglementation prudentielle et contrôle bancaire; contrôle bancaire international; infrastructure bancaire. Certains administrateurs mettent en garde contre toute rigidité excessive dans l'application ou la promotion du projet de cadre. Les administrateurs estiment que le FMI n'a pas à connaître le détail des questions relatives à telle ou telle institution financière, et que ses services doivent tenir compte des priorités propres à chaque pays dans l'adoption des pratiques optimales, en fonction de ses traditions, des structures existantes et des limites de ses ressources. En particulier, il importe de reconnaître les difficultés auxquelles se heurtent les autorités de contrôle dans de nombreux pays en développement en raison des insuffisances du cadre juridique et du système judiciaire, de l'absence d'une culture du crédit et du manque de moyens pour la surveillance. Le sentiment des administrateurs est qu'il serait inapproprié pour le FMI d'utiliser l'ensemble de pratiques optimales proposé par les services comme une grille de «notation» des systèmes bancaires des pays membres. Ils souhaitent que le Conseil d'administration soit informé, dans les rapports de consultation au titre de l'article IV, des problèmes macroéconomiques dus à l'évolution du système bancaire du pays concerné, et, en cas d'urgence grave, par des réunions informelles ou de toute autre manière appropriée.

Certains administrateurs notent que dans de nombreux pays, les démarcations entre le secteur bancaire et les autres éléments du système financier s'estompent et que le FMI pourrait devoir étendre ses activités d'analyse et de surveillance aux autres éléments du système financier dont les difficultés auraient d'évidentes répercussions macroéconomiques.

Les administrateurs sont conscients de ce que les services du FMI auront besoin de temps pour acquérir le savoir-faire et les connaissances nécessaires pour évaluer les problèmes du secteur bancaire et financier qui présentent des incidences macroéconomiques sérieuses. Le FMI devrait donc initialement concentrer ses efforts sur les pays où le secteur bancaire connaît des problèmes dont les effets macroéconomiques sont susceptibles d'avoir des retentissements à l'échelle du système financier international.

Le Comité intérimaire, lors de sa réunion d'avril 1997, a approuvé l'attention croissante que porte le FMI aux problèmes du secteur bancaire et financier susceptibles d'entraîner des conséquences macroéconomiques sérieuses. À cet égard, le Comité a souligné l'importance d'une coopération étroite avec la Banque mondiale et d'autres organisations et groupes internationaux.

Dispositifs de caisse d'émission

En janvier 1997, les administrateurs ont examiné les incidences des dispositifs de caisse d'émission sur les activités du FMI. Ils ont observé que, si ces formules

présentent autant d'avantages que d'inconvénients, elles peuvent être utiles dans certaines circonstances. Elles peuvent, par exemple servir à renforcer la crédibilité d'un programme de stabilisation dans un pays qui, à l'issue d'une période de forte inflation, doit marquer une nette rupture avec les politiques précédentes, ou dont les autorités n'ont pas eu le temps d'établir de bons antécédents sur une période suffisamment longue; être utilisées à titre transitoire dans les pays ayant récemment accédé à l'indépendance ou sortant d'une période de conflit, jusqu'à ce que les compétences nécessaires à la gestion d'une banque centrale classique aient été réunies; et favoriser l'intégration d'une petite économie ouverte dans une zone monétaire ou commerciale plus vaste. Les administrateurs remarquent qu'il est difficile, même lorsque la caisse d'émission est destinée à n'être que temporaire, de fixer *a priori* la date de cessation de ses activités.

Les administrateurs soulignent que les caisses d'émission, en tant que dispositifs fondés sur des règles, peuvent améliorer la transparence et encourager la discipline financière, éléments clé du cadre institutionnel d'une bonne gestion publique. Par ailleurs, ils rappellent que pour être crédibles, ces dispositifs doivent être étayés par des politiques macroéconomiques et structurelles énergiques ainsi que par la volonté, et la capacité, de ne pas s'écarter outre mesure des objectifs fixés. Les inconvénients des caisses d'émission, selon les administrateurs, sont dus dans une large mesure à leur rigidité, qui peut rendre malaisée la correction d'un éventuel désalignement du taux de change. Ils observent aussi qu'une caisse d'émission limite la gamme d'instruments dont dispose la banque centrale pour lutter contre les chocs extérieurs et remédier aux situations de fragilité financière. Les intervenants conviennent cependant que les autres régimes aussi comportent des contraintes, et qu'il est possible, dans le cadre d'une caisse d'émission, de concevoir des mécanismes capables de gérer efficacement ces problèmes. Certains administrateurs ont le sentiment que les formules de caisse d'émission sont à présent moins bien adaptées à un environnement mondial caractérisé par l'accroissement des flux de capitaux et des marchés financiers modernes et dynamiques.

Les administrateurs rappellent qu'il importe de bien soulever toutes les options avant de mettre sur pied un dispositif de caisse d'émission. En particulier, il faut que sa mise en place s'accompagne d'un train complet de réformes macroéconomiques et structurelles, et que celui-ci bénéficie de la volonté politique et du soutien populaire nécessaires à sa réussite. Les administrateurs notent que la rigueur de la politique budgétaire, la souplesse des marchés de produits et du travail, et la solidité du système bancaire sont autant de facteurs qui contribuent à réduire la probabilité d'un désalignement du taux de change ou d'une crise ban-

caire, qui pourraient compromettre la crédibilité du dispositif.

Bien que certains administrateurs soient en faveur de dispositifs de «caisse d'émission au sens strict», limités à la gestion du taux de change, nombre de leurs collègues estiment que les doter de fonctions limitées de banque centrale, avec les garde-fous appropriés, contribuerait souvent à les rendre plus solides, et par tant plus crédibles et plus viables. Des opérations monétaires de portée limitée peuvent être justifiées pour éviter une volatilité excessive des taux d'intérêt. Étant donné la fragilité des systèmes bancaires de nombreux pays, les administrateurs estiment aussi qu'un mécanisme limité de prêteur de dernier ressort pourrait être utile, en partie pour satisfaire aux nécessités des règlements interbancaires, ce qui garantirait contre l'éventualité de crises systémiques de la liquidité. Quant aux possibilités de réaction d'un dispositif de caisse d'émission face à une situation de détresse du système bancaire, les administrateurs citent le succès des mesures prises par les autorités argentines pour protéger leur dispositif à la suite de la crise mexicaine de 1995, notamment la mise sur pied de fonds spéciaux extérieurs à la banque centrale pour restructurer le système bancaire tout en préservant la stabilité des prix. Les administrateurs soulignent l'importance de telles mesures pour préserver la solidité du secteur bancaire et maintenir la crédibilité du dispositif de caisse d'émission.

Afin de préserver la crédibilité de la caisse d'émission, toute faculté qui lui serait accordée d'exercer des fonctions de banque centrale doit être transparente et bien conçue, et ne porter que sur la partie des réserves excédant la couverture de la monnaie. Ces fonctions doivent en particulier être strictement délimitées et s'accompagner de dispositifs financiers explicites, tels que fonds régulateurs de réserves de change ou accords de crédit pour imprévus. De telles facilités financières distinctes rendront les marchés confiants en l'aptitude des autorités à mener les opérations requises sans enfreindre les contraintes légales inhérentes au dispositif de caisse d'émission.

L'ensemble des administrateurs sont d'avis que, dans la plupart des cas, les caisses d'émission doivent être considérées comme une solution transitoire. Il est donc important de prévoir une stratégie appropriée pour en sortir. Ils observent qu'il est de toute évidence préférable de sortir du dispositif en position de force. Ils soulignent que tenter de sortir du mécanisme de caisse d'émission en situation de faiblesse de la monnaie risquerait de provoquer une réaction défavorable du marché, avec fuite des capitaux, pression à la baisse sur le taux de change et destruction d'une grande partie des gains obtenus grâce à la caisse d'émission. Si le dispositif paraît excessivement contraignant, cela peut indiquer que les politiques sous-jacentes sont insuffisantes

et doivent être renforcées, plutôt que la nécessité d'abandonner le système.

Les administrateurs considèrent que le FMI doit fournir son assistance technique et financière aux pays membres qui ont mis en place ou envisagent de créer une caisse d'émission, dans les mêmes conditions qu'aux pays dotés d'autres dispositions monétaires et de change. Cependant le FMI ne devrait pas inciter ses membres à adopter quelque régime particulier de monnaie et de change. Dans l'ensemble, les administrateurs estiment adéquates les facilités et politiques en vigueur relatives à l'utilisation des ressources du FMI à l'appui de programmes axés sur des dispositifs de caisse d'émission.

Le FMI et la convertibilité de la monnaie aux fins des mouvements de capitaux

Au vu de la croissance très rapide et de l'intégration croissante des marchés internationaux de capitaux — et soucieux de garantir la capacité du FMI de s'acquitter avec efficacité de sa mission de surveillance du système monétaire international, où les flux de capitaux jouent un rôle toujours plus prépondérant — le Conseil a abordé la question de la convertibilité de la monnaie nationale aux fins des mouvements de capitaux en février et en avril 1997. Au cours de leurs entretiens, les administrateurs ont convenu qu'un système ouvert et libéral de mouvements de capitaux, en contribuant à une allocation efficace de l'épargne et de l'investissement mondiaux, favorise la croissance et la prospérité économiques. Ils ont conscience de ce que la libéralisation des mouvements de capitaux doit être un processus ordonné et soutenable, s'inscrivant dans un vaste programme de réformes bien enchaînées s'appuyant sur des politiques macroéconomiques bien conçues et des systèmes financiers solides. Ils estiment que le FMI, par sa dimension universelle et les missions qui sont les siennes, est appelé à jouer un rôle déterminant pour promouvoir la libéralisation des mouvements de capitaux et favoriser le fonctionnement harmonieux des marchés internationaux de capitaux. Le FMI doit également être prêt à conseiller ses membres sur la manière d'échelonner l'élimination des restrictions et de les articuler avec les réformes structurelles et macroéconomiques sous-jacentes. De même, le FMI est bien placé pour déterminer si l'imposition de contrôles temporaires est indiquée pour traiter des entrées ou des sorties massives de capitaux.

Si l'absence d'un mandat formel de promouvoir la libéralisation des mouvements de capitaux n'a pas empêché le FMI d'encourager et de soutenir de façon considérable les efforts de libéralisation de ses membres ainsi que de suivre l'évolution des marchés internationaux de capitaux, les administrateurs remarquent que l'intégration mondiale ne se limite plus aujourd'hui aux biens et aux services, mais englobe à présent

les flux de capitaux. La plupart des administrateurs sont par conséquent favorables à un amendement des Statuts du FMI qui ajouterait la libéralisation des mouvements de capitaux aux buts du Fonds. Ils s'accordent aussi à penser que l'extension des compétences du FMI aux mouvements de capitaux devrait être mise en oeuvre avec souplesse, et prévoir des dispositions transitoires et des procédures d'approbation. Ils affirment en outre qu'il importe de veiller à une coordination adéquate avec les autres organisations internationales.

En ce qui concerne les limites de compétence, de nombreux administrateurs favorisent l'attribution au FMI d'une compétence étendue couvrant les opérations et les paiements à l'entrée comme à la sortie. Par ailleurs, les administrateurs préfèrent exclure les opérations d'investissement direct étranger de la compétence du FMI, car ces opérations sont ordinairement soumises à des restrictions pour des motifs autres que ceux de la gestion macroéconomique et de la balance des paiements. Plusieurs administrateurs ont aussi rappelé la nécessité de définir clairement l'étendue des compétences du FMI en matière de mouvements de capitaux vis-à-vis des autres organisations et accords internationaux.

Le Conseil reconnaît qu'une extension des compétences du FMI aux mouvements de capitaux exigera des procédures d'approbation permettant aux pays membres d'imposer des restrictions temporaires aux entrées comme aux sorties de capitaux en réponse à des situations d'urgence. Étant donné la taille et l'instabilité potentielles des mouvements de capitaux, la plupart des administrateurs estiment que l'approbation des restrictions temporaires devra se faire de manière plus flexible que dans le cadre du régime appliqué aux paiements et transferts aux fins des opérations internationales courantes. Les administrateurs conviennent également qu'il faudra prévoir une procédure d'approbation non temporaire des restrictions ou exclusions imposées pour des motifs de sécurité nationale ou d'ordre prudentiel.

Les administrateurs conviennent qu'étendre la compétence du FMI aux mouvements de capitaux exigera des dispositions transitoires afin que la libéralisation puisse être articulée avec les réformes structurelles, en particulier dans les secteurs monétaire et financier, et que le rythme de la libéralisation puisse tenir compte des circonstances particulières à chaque pays. Il a également été précisé que les États membres ne devraient pas utiliser lesdites dispositions transitoires pour retarder indûment la libéralisation des mouvements de capitaux. Les administrateurs notent que les procédures établies de consultation annuelle, de surveillance et d'assistance technique du FMI sont les principaux instruments qui permettront de garantir que la libéralisation des mouvements de capitaux ne soit ni prématurée ni indûment retardée.

Encadré 4

Tableau d'affichage des normes de diffusion sur Internet

Le tableau d'affichage électronique du FMI pour la Norme spéciale de diffusion des données permet au public d'accéder via Internet aux informations relatives aux pratiques de diffusion des données des États membres ou entités territoriales participants. Ceux-ci s'engagent à suivre des pratiques correctes en matière de : 1) couverture, périodicité et délais de diffusion des données; 2) accès au public; 3) intégrité des données; 4) qualité des données diffusées. Le tableau d'affichage renseigne sur les pratiques des États ou entités participants dans chacun des domaines cités — c'est ce qu'on appelle les métadonnées.

Les pays et entités qui avaient souscrit à la Norme spéciale de diffusion des données à la fin d'avril 1997 et pour lesquels des métadonnées

ont été affichées sont indiqués par un astérisque :

Afrique du Sud*	Finlande*	Mexique*
Allemagne	France*	Norvège*
Argentine*	Hong Kong, Chine*	Pays-Bas*
Australie	Hongrie*	Pérou*
Autriche	Inde	Philippines*
Belgique	Indonésie	Pologne*
Canada*	Irlande*	République slovaque
Chili*	Islande	Royaume-Uni*
Colombie*	Israël*	Singapour*
Corée	Italie*	Slovénie*
Croatie*	Japon*	Suède*
Danemark*	Lettonie	Suisse*
États-Unis*	Lituanie*	Thaïlande*
Espagne	Malaisie*	Turquie*

Des liens électroniques (liens hypertexte) reliant le Tableau d'affichage aux

données disponibles sur les sites statistiques nationaux ont également été établis fin avril 1997. Ces liens hypertexte permettent aux utilisateurs de statistiques de passer rapidement du Tableau d'affichage, qui décrit les pratiques statistiques des participants, à leurs statistiques mêmes. À la fin de l'année financière, des liens de ce type étaient en place pour l'Afrique du Sud, le Canada; Hong Kong, Chine; Israël; le Mexique; Singapour et la Suisse. L'existence de ces liens ne signifie nullement que le FMI garantit les données concernées. Les utilisateurs peuvent accéder au TAND à l'adresse Internet (<http://dsbb.imf.org>) ou via le site du FMI ouvert au public sur le Web (<http://www.imf.org>). (Voir également l'encadré 11 de l'appendice IV).

Au cours de leurs entretiens, les administrateurs ont envisagé les effets probables de la libéralisation des mouvements de capitaux sur la demande de financements adressée au FMI. Du fait de l'accès des pays aux marchés de capitaux qu'apportera la libéralisation, certains s'attendent à ce que la demande de financement diminue, tandis que d'autres se préoccupent de ce qu'elle risque d'augmenter dans certains cas en raison du volume et de l'instabilité des flux de capitaux. Il a été convenu de revenir sur cette question ultérieurement.

Le Comité intérimaire a adopté lors de sa réunion d'avril 1997, ce qui constitue une étape importante, le concept d'un amendement des Statuts investissant formellement le FMI de la mission de promouvoir la libéralisation des mouvements de capitaux et donnant au FMI les compétences appropriées en matière de mouvements de capitaux. Le Comité a demandé au Conseil de poursuivre ses travaux afin qu'il puisse soumettre au Comité, lors de sa prochaine réunion en septembre 1997, des recommandations précises portant sur les principaux points de l'amendement envisagé. La portée de ces nouvelles compétences doit être définie avec soin, a observé le Comité, et la flexibilité nécessaire pouvoir être exercée au moyen de dispositions transitoires et de procédures d'approbation.

Diffusion des données

Les entretiens du Conseil relatifs à un ensemble de normes destinées à guider les États membres dans la communication au public de statistiques économiques et financières ont débuté à la demande du Comité in-

teriminaire formulée en avril 1995, et se sont poursuivis en 1995 et au début de 1996. La démarche adoptée prévoyait deux ensembles de normes : un Système général de diffusion des données (SGDD) et une Norme spéciale de diffusion des données (NSDD) à l'intention des pays qui participent ou souhaitent participer aux marchés internationaux de capitaux. Le Conseil a approuvé en avril 1996 la NSDD, à laquelle les membres peuvent souscrire de leur propre initiative (*Rapport annuel 1996*, pages 51 à 54). Une étape importante a été franchie en septembre 1996 avec l'ouverture par le FMI d'un Tableau d'affichage électronique qui peut être consulté par le public via le réseau Internet.

Norme spéciale de diffusion des données

À la fin d'avril 1997, 42 pays ou entités territoriales avaient souscrit à la NSDD (encadré 4). Les pays qui souscrivent à la NSDD sont censés suivre les pratiques optimales prescrites par la norme concernant la couverture, la périodicité et les délais de diffusion des données; assurer un accès aisé et égal pour tous; et assister les usagers dans l'évaluation de l'intégrité et de la qualité des données. On s'attend que la plupart des pays souscripteurs auront besoin d'adapter leurs pratiques de diffusion pour les rendre pleinement conformes aux pratiques optimales prévues par la norme NSDD. Une période transitoire est prévue jusqu'à fin 1998; les pays souscripteurs devront la mettre à profit pour apporter les ajustements appropriés à leurs pratiques afin de les mettre pleinement aux normes. Au

cours de cette période transitoire, le FMI, en coopération avec ses membres, continuera à élaborer certains aspects de la NSDD et évaluera son fonctionnement à la lumière de l'expérience.

Au cours de discussions tenues en septembre 1996, les administrateurs ont observé que les pays membres auront peut-être besoin d'une assistance technique considérable pour satisfaire pleinement aux nécessités de la mise en oeuvre de la norme de données. Ces besoins viendront s'ajouter à la demande d'assistance technique existante et devront être pris en considération dans la formulation du budget du FMI ainsi que dans la hiérarchisation des demandes d'assistance technique. Certains intervenants ont proposé que dans la mesure du possible les pays participant à la NSDD assurement eux-mêmes une partie des coûts de l'assistance technique, tandis que d'autres estiment que l'entreprise de la NSDD ne doit pas avoir une incidence négative sur la disponibilité de l'assistance technique pour les pays qui ne sont pas en mesure d'y participer. Il sera nécessaire pour soutenir l'effort d'assistance technique d'établir une coordination avec d'autres organisations multilatérales et bilatérales. Les administrateurs ont encouragé les services du FMI à rechercher des possibilités de financement additionnels et à évaluer les possibilités de recouvrement des coûts auprès des utilisateurs du Tableau d'affichage des normes de diffusion (TAND).

Les administrateurs ont reconnu qu'il serait utile d'ajouter au TAND des liens hypertexte permettant aux usagers de passer directement des métadonnées d'un pays (c'est-à-dire des renseignements méthodologiques sur ses statistiques, comme par exemple les caractéristiques des mesures effectuées et les calendriers de publication des données) affichées sur le TAND, aux statistiques économiques et financières elles-mêmes sur Internet. Ils ont approuvé la proposition des services du FMI d'établir, pour les pays qui le souhaitent, des liens hypertextes entre le TAND et leurs sites de statistiques nationales sur Internet, tout en tenant compte de la situation particulière de chaque pays quant au choix de la date à laquelle ces liens pourront être opérationnels. Les premiers liens ont été installés en avril 1997, et on s'attend que de nombreux autres pays souscripteurs ouvriront les leurs à l'avenir.

Le Système général de diffusion des données

En mars 1997, le Conseil a examiné avec satisfaction les progrès accomplis vers l'établissement d'un cadre pour le SGDD, dont le but premier est d'encourager l'ensemble des États membres à améliorer la qualité de leurs données et de leurs systèmes de production et de diffusion de statistiques. Les administrateurs trouvent approprié que le SGDD leur fournisse un schéma directeur pour le développement de leurs systèmes et notent qu'améliorer l'infrastructure statistique d'établisse-

ment et de diffusion des données peut se révéler une entreprise de grande envergure et nécessiter des délais de mise en oeuvre considérables.

Les administrateurs approuvent la démarche souple et pragmatique adoptée pour le SGDD, qui repose sur le volontariat et tient compte des particularités et possibilités diverses des pays susceptibles de participer au système. Ils trouvent approprié que les normes du SGDD en matière de couverture, de périodicité et de délais de diffusion des données soient moins prescriptives que pour la NSDD et que le Système général, tout en distinguant entre les améliorations du cadre statistique général d'une part, et celles des indicateurs d'autre part, mette surtout l'accent sur les efforts d'amélioration de la qualité des données. De nombreux administrateurs approuvent l'inclusion de données sociales et démographiques dans le Système général, mais plusieurs intervenants ont souligné qu'il s'agit là des domaines d'expertise d'autres institutions internationales. Le Conseil rappelle qu'il importe de coordonner l'assistance apportée aux pays membres pour améliorer leurs systèmes statistiques avec les autres organisations internationales ou régionales. Certains administrateurs estiment qu'il importe de définir un cadre législatif pour asseoir l'édification de structures statistiques efficaces, et ils soulignent la nécessité d'encourager les pays participant au SGDD à adopter des méthodologies reconnues au plan international en matière d'élaboration des données économiques et financières. Ils mettent en relief le rôle que l'assistance technique du FMI ou d'autres organismes peut jouer à cet égard.

Évoquant le bilan encourageant de la NSDD et de son tableau d'affichage TAND, la plupart des administrateurs s'accordent à penser qu'un tableau d'affichage électronique pourrait être envisagé pour le Système général. Afin d'éviter de donner l'impression au public que la participation d'un pays au SGDD implique que ses pratiques ou ses données statistiques bénéficient de l'aval du FMI, plusieurs administrateurs ont indiqué que le FMI devrait clarifier les différences entre le SGDD et la NSDD. Certains administrateurs estiment de plus que le FMI ne devrait diffuser d'informations sur les pratiques statistiques d'un pays donné qu'après que des améliorations suffisantes y auront été apportées.

De nombreux administrateurs sont préoccupés par le coût budgétaire éventuel, tant pour le FMI que pour les pays participants, tout en admettant que les implications en ressources dépendront de la vitesse à laquelle les États membres souscriront au SGDD. Ils s'accordent globalement à trouver réaliste le rythme de mise en oeuvre envisagé, eu égard à la capacité d'absorption de nombre des pays susceptibles de participer au SGDD.

Les conclusions du Conseil ont été réunies dans un rapport communiqué au Comité intérimaire, qui lors de sa réunion d'avril 1997 s'est félicité du grand

nombre de pays ayant souscrit à la NSDD et a déclaré attendre avec intérêt l'établissement du SGDD.

Rôle du FMI dans les questions relatives à la bonne gestion des affaires publiques

Conscient des rapports étroits entre une gestion saine et transparente des affaires publiques dans les États membres et de nombreux sujets qui intéressent le FMI au premier chef, le Conseil a tenu en janvier 1997 des entretiens préliminaires sur le rôle du FMI dans ce domaine.

Les administrateurs notent que ces entretiens ont été suscités par la conviction croissante que de bons résultats économiques supposent que les pouvoirs publics utilisent efficacement les ressources publiques, créent un environnement propice à l'activité du secteur privé et favorisent l'adhésion de l'opinion publique aux réformes économiques, tous points qui constituent autant d'aspects du bon gouvernement. Il est aussi évident, aux yeux de tous les administrateurs, qu'une plus grande transparence dans la formulation et l'exécution de la politique économique est de nature à renforcer la confiance du secteur privé dans la politique gouvernementale et que le financement extérieur — tant privé qu'officiel — est étroitement lié à la bonne gestion des affaires publiques.

Le Conseil a également remarqué que les autorités nationales font de plus en plus appel au FMI pour les aider à améliorer la gestion des affaires publiques par le renforcement tant de leurs structures institutionnelles que de leurs procédures administratives. D'autres institutions internationales et organismes bilatéraux accroissent aussi leurs efforts pour renforcer la capacité des pays à mettre en oeuvre des réformes et obtenir l'adhésion du public à leur égard. À ce sujet, le Conseil a noté que la déclaration de septembre 1996 du Comité intérimaire avait suscité une conscience accrue de l'intérêt d'une gestion saine et transparente des affaires publiques.

Les administrateurs approuvent la contribution qu'apporte le FMI à la bonne gestion par ses activités de surveillance, l'usage qui est fait des ressources du Fonds, et la fourniture d'assistance technique aux États membres. De ce point de vue les administrateurs font remarquer que le FMI contribue par tradition à promouvoir la bonne gestion en décourageant la recherche systématique de situations de rente, les prises de décisions discrétionnaires ou au coup par coup et les traite-

ments préférentiels en matière d'impôts ou de subventions, ainsi qu'en améliorant la capacité de concevoir et d'appliquer des politiques économiques et en responsabilisant le secteur public. Les efforts pour encourager la transparence des opérations financières, comme l'inscription au budget des opérations extrabudgétaires et des subventions implicites et l'amélioration de la comptabilité de la banque centrale, ont aussi été évoqués.

Certaines divergences se sont cependant fait jour au sein du Conseil concernant le rôle futur du FMI en cette matière. Si certains administrateurs considèrent que le Fonds pourrait se montrer plus actif dans la promotion de la bonne gestion des affaires publiques, d'autres se préoccupent de ce que le FMI, en s'impliquant davantage, ne risque de sortir du cadre de ses missions, ou d'intervenir au-delà de ses moyens dans des domaines où il ne possède pas d'avantage comparatif. Par ailleurs, de nombreux administrateurs font observer qu'il est peu probable qu'on parvienne à une définition unique et complète de ce qu'est la bonne gestion des affaires publiques. Les administrateurs reconnaissent qu'il est souvent malaisé de distinguer ses aspects économiques de ses aspects politiques, et qu'il importe par conséquent de concentrer les efforts du FMI dans ce domaine sur des points dont les conséquences macroéconomiques peuvent être significatives. Ils demandent aussi à être mieux informés des activités du FMI face aux cas de corruption et soulignent qu'il doit y avoir uniformité de traitement dans les affaires ayant trait à la saine gestion de la chose publique.

Il a été convenu, sur la base des discussions du Conseil — et étant donné que chacun s'accorde à reconnaître que la bonne gestion des affaires publiques est importante pour favoriser une croissance durable — de revenir sur le sujet au début de la prochaine année financière afin de clarifier le rôle du FMI. La clarification prévue devrait viser, entre autres, les objectifs suivants :

- faire en sorte que les activités de conseil du FMI prennent bien en compte les aspects de la gestion des affaires publiques qui sont du domaine de sa compétence et de son savoir-faire;
- s'assurer que le FMI fait preuve d'impartialité entre les États membres dans le traitement des affaires ayant trait à la saine gestion de la chose publique;
- et améliorer la coopération dans ce domaine avec les autres institutions multilatérales, les donateurs bilatéraux et les créanciers officiels.

