

Renforcement du système financier international

Au cours de l'exercice 2001, le FMI a poursuivi la mise en œuvre de diverses initiatives lancées ces dernières années en vue de consolider l'architecture du système financier international et sa propre position de pôle d'excellence pour la stabilité de ce système. Cet effort s'est intensifié lorsque, à l'Assemblée annuelle de 2000 à Prague, les pays membres ont souscrit à la vision du Directeur général, qui voit dans le FMI une institution soucieuse avant tout de promouvoir la stabilité financière internationale en tant que bien public universel, notamment en s'employant davantage à prévenir les crises financières, mais aussi en participant plus activement à la résolution des crises lorsqu'elles se produisent. Depuis lors, le FMI a redoublé d'efforts pour encourager l'application de réformes par ses pays membres, en particulier pour renforcer les secteurs financiers nationaux.

Les principaux moyens utilisés pour renforcer l'institution ont consisté notamment à :

- accroître la transparence des opérations du FMI et de ses débats de politique économique, ainsi que celle de la prise de décision et des données économiques de ses pays membres;
- conclure le stade expérimental du programme d'évaluation du secteur financier (PESEF) — programme lancé conjointement par le FMI et la Banque mondiale pour aider au renforcement des secteurs financiers nationaux — en vue de faire participer à cette expérience 24 pays par an;
- veiller à l'amélioration du cadre analytique dont le FMI dispose pour évaluer la vulnérabilité externe des pays membres aux crises financières, mettre en place un dispositif d'évaluation de l'adéquation des réserves aux besoins et élaborer, avec la participation de la Banque mondiale, des directives pour la gestion de la dette publique et celle des réserves de change;
- jeter les fondations d'un nouveau Département des marchés de capitaux internationaux, grâce auquel le FMI pourra approfondir sa connaissance des marchés et des mouvements de capitaux internationaux;

- créer un groupe consultatif sur les marchés de capitaux dont la tâche est d'assurer un dialogue régulier, informel et constructif avec les représentants du secteur privé;
- poursuivre l'évaluation des places financières offshore et, sur la demande du Comité monétaire et financier international et en collaboration avec la Banque mondiale, intensifier la participation du FMI à l'effort international de lutte contre le blanchiment de capitaux.

Un autre élément crucial dans le renforcement du système financier international et l'amélioration de la prévention des crises est l'ensemble des travaux sur les normes et codes de bonne conduite internationalement acceptés qui servent à guider les pays dans l'élaboration de leurs politiques; ces travaux ont porté sur des domaines où l'application de ces normes et codes bénéficie directement aux politiques macroéconomiques et au fonctionnement des marchés financiers. Tout au long de l'exercice 2001, le FMI a continué à œuvrer avec les pays pour améliorer quantitativement et qualitativement les données nécessaires à l'analyse de leur vulnérabilité aux crises — en particulier par une plus large utilisation de la norme spéciale de diffusion des données (NSDD) et du système général de diffusion des données (SGDD) — et à travailler à l'évaluation et à l'application des normes de transparence des politiques budgétaire et monétaire et de la politique afférente au secteur financier. En janvier 2001, le Conseil d'administration a approuvé une liste de normes et codes internationaux applicables dans le cadre des activités de surveillance du FMI (voir tableau 3.1) et a arrêté les modalités selon lesquelles les évaluations faites par ses services de l'application des normes et codes par ses pays membres seront intégrées dans le processus de surveillance et rendues publiques, tout en tenant dûment compte du caractère volontaire de leur application. Le rapport sur l'observation des normes et des codes (RONC) par les pays membres est considéré comme le principal instrument d'évaluation.

Toujours au cours de l'exercice 2001, un cadre d'action visant à associer le secteur privé à la prévention et à

Tableau 3.1

Normes et codes utiles au FMI et à la Banque mondiale dans leurs travaux opérationnels

Groupe 1 : Ensemble initial de domaines considérés comme relevant directement de la compétence du FMI au moment du lancement du programme expérimental RONC

Diffusion des données : norme spéciale de diffusion des données/système général de diffusion des données (NSDD/SGDD), FMI

Transparence des finances publiques : code de bonnes pratiques en matière de transparence des finances publiques, FMI

Transparence des politiques monétaire et financière : code de bonnes pratiques pour la transparence des politiques monétaire et financière (évaluée généralement dans le cadre du PESF)

Contrôle bancaire : principes fondamentaux pour un contrôle bancaire efficace, Comité de Bâle (leur application est généralement évaluée dans le cadre du PESF)

Groupe 2 : Autres domaines évalués dans le cadre du PESF. L'accent mis par le FMI sur le suivi du secteur financier dans l'exercice de ses fonctions de surveillance et l'utilisation du PESF en tant que principal instrument de ce suivi, aussi bien que le rôle joué par la Banque mondiale dans le développement du secteur financier, font que ces domaines relèvent directement des compétences des deux institutions

Valeurs mobilières : objectifs et principes de la régulation financière, Organisation internationale des commissions de valeurs (OICV)

Assurances : principes de contrôle des assurances, Association internationale des contrôleurs d'assurances (AICA)

Systèmes de paiement : principes fondamentaux pour les systèmes de paiement d'importance systémique, Comité sur les systèmes de paiement et de règlement (CSPR)

Groupe 3 : domaines considérés par le Conseil d'administration du FMI comme importants pour le bon fonctionnement des systèmes financiers nationaux et internationaux et actuellement évalués par la Banque mondiale dans le cadre du programme expérimental RONC

Gouvernement d'entreprise : principes relatifs au gouvernement d'entreprise, OCDE

Comptabilité : normes comptables internationales, Comité des normes comptables internationales (CNCI)

Audit : normes de vérification internationales, Fédération internationale des comptables

Insolvabilité et droits des créanciers : divers

la gestion des crises a été entériné à Prague, et le FMI a depuis eu l'occasion de le mettre en pratique dans le cas de deux pays émergents en proie à des crises financières : l'Argentine et la Turquie. Par ailleurs, l'étude de deux questions qui ont une incidence sur la mise en place de ce dispositif, à savoir la restructuration des obligations souveraines et celle de la dette du secteur des entreprises privées, a progressé.

Un autre facteur qui a joué un rôle central dans la consolidation du système financier international — et du FMI lui-même — est l'amélioration de la communication de données aux marchés. Le FMI a poursuivi au cours de l'exercice 2001 la mise en œuvre de ses propres initiatives en matière de transparence, avec en particulier la décision prise par le Conseil d'administration d'autoriser la publication, à titre volontaire, de tous les rapports et autres documents des services du FMI relatifs aux pays membres. D'importants documents de politique générale portant sur des questions très diverses ont aussi été rendus publics, et tout un ensemble de données sur la situation financière du FMI est publié régulièrement, y compris son programme trimestriel de transactions financières. Le résumé des discussions du Conseil d'administration sur les demandes de prêt est

désormais diffusé. En outre, le Conseil d'administration a continué à encourager les pays membres à accroître la transparence de leurs politiques économique et financière, et environ 95 % des documents d'intention des pays — dans lesquels les pays qui empruntent au FMI exposent le programme qu'ils entendent appliquer — ont été publiés au cours de l'exercice 2001.

À sa réunion d'avril 2001, le CMFI a accueilli avec satisfaction le programme décrit dans le rapport du Directeur général sur le «processus de mutation engagé par le FMI». Il a vivement approuvé l'intensification des efforts déployés par le FMI pour placer la prévention des crises au cœur de ses activités, ainsi que les mesures qu'il a prises pour axer davantage son attention sur les marchés financiers. Prenant note en particulier de ses travaux sur l'application des normes et codes, l'évaluation de la vulnérabilité externe, l'accroissement de la transparence et le renforcement de la surveillance du secteur financier, le Comité a constaté avec satisfaction que la mise en œuvre des initiatives engagées par le FMI progresse. Il l'a appelé à poursuivre ses travaux sur la mise en place du cadre d'action visant à associer le secteur privé à la prévention et à la gestion des crises, les indicateurs d'alerte avancée,

Encadré 3.1

Programme d'évaluation du secteur financier (FMI–Banque mondiale)

La crise financière asiatique de 1997 a montré une fois encore à quel point la vulnérabilité d'une nation à une crise monétaire dépend de l'état de santé de son secteur financier. Au lendemain de la crise, le FMI et la Banque mondiale ont lancé le programme d'évaluation du secteur financier (PESF), qui est le bilan de santé du système financier d'un pays. Le système financier recouvre tout l'éventail des institutions financières, comme les banques, les fonds communs de placement et les sociétés d'assurances, ainsi que les marchés financiers eux-mêmes, c'est-à-dire le marché boursier, le marché monétaire et le marché des changes. Il englobe également le système de paiement, le dispositif de réglementation et de contrôle et le cadre juridique des opérations des institutions et marchés financiers.

Le PESF vise à détecter les vulnérabilités éventuelles du secteur financier des pays membres, ainsi qu'à aider la Banque mondiale et le FMI — ainsi que l'ensemble de la communauté internationale — à concevoir les formules d'assistance qui s'imposent. L'évaluation est faite par une équipe composée de membres des services de la Banque et du FMI — avec le concours d'experts de diverses institutions (banques centrales, instances de contrôle nationales et organismes de normalisation internationaux). Les pays participent au programme à titre volontaire.

Le bilan de santé

L'équipe PESF détermine les points forts et les facteurs de risque et de vulnérabilité du système financier d'un pays en évaluant :

- la stabilité de ce système, notamment les éléments macroéconomiques propres à influencer sur son fonctionnement et les conditions du système qui pourraient avoir un effet sur l'évolution macroéconomique;
- la mesure dans laquelle il se conforme aux normes, codes et bonnes pratiques pertinents;
- les besoins de réforme et de développement du secteur financier.

Méthodes et instruments

Certains des instruments et méthodes de l'équipe PESF ont été spécialement mis au point pour le programme.

- *Test de résistance et analyse de scénarios.* Il s'agit d'évaluer la solidité des institutions financières face aux crises. Les tests de résistance et analyses de scénarios servent à déterminer si les institutions prises individuellement, et le système bancaire dans son ensemble, resteraient solvables en cas de crise, par exemple lorsqu'il se produit de fortes fluctuations des taux d'intérêt mondiaux ou des taux de change, ou un éclatement des bulles des prix des actifs.
- *Analyse macroprudentielle.* Le PESF permet en outre d'interpréter les indicateurs — appelés « indicateurs macroprudentiels » — qui ont signalé les crises dans le passé. Par exemple, le volume élevé des emprunts en devises à court terme (d'un montant supérieur aux réserves de change) a été associé à bien des crises passées. Si le niveau desdits indicateurs est élevé, cela

peut être le signe que des mesures correctives s'imposent.

- *Évaluation du respect des normes.* Dans quelle mesure le pays observe-t-il les normes et codes universellement acceptés, comme les principes fondamentaux de Bâle pour un contrôle bancaire efficace? Cette évaluation permet aux autorités nationales de comparer les pratiques qu'elles suivent notamment en matière de réglementation et de contrôle à celles des autres pays en regard des normes et codes de bonnes pratiques universellement acceptés. Elle sert en outre de base d'évaluation de la gestion des risques et vulnérabilités du système financier par les autorités de contrôle.

Un programme complet

Les évaluations réalisées dans le cadre du PESF ne sont pas une fin en soi. Leurs principaux utilisateurs sont les autorités nationales, qui se fondent sur leurs résultats pour diagnostiquer les déficiences éventuelles du système financier. En outre, les analystes intègrent les résultats de ce bilan aux travaux du FMI et de la Banque mondiale. Les services du FMI établissent une évaluation de la stabilité du secteur financier (ESSF) (qui reprend les points principaux du PESF à l'intention du Conseil d'administration du FMI). Les ESSF sont examinées dans le cadre des discussions afférentes aux consultations au titre de l'article IV. En conséquence, les ESSF relient les résultats du programme au suivi des systèmes financiers dans le cadre de la surveillance exercée par le FMI.

et la lutte contre le blanchiment de capitaux. (Le texte du communiqué du CMFI figure à l'appendice VI.)

Le présent chapitre rend compte des progrès réalisés au cours de l'exercice 2001 dans la mise en œuvre des initiatives du FMI tendant à consolider le système financier international. Des informations plus détaillées et à jour sont affichées sur son site Internet.

Programme d'évaluation du secteur financier

Le rôle que la fragilité du secteur financier a joué dans l'apparition et la propagation des crises financières ces dernières années, ainsi que l'existence de liens impor-

tants entre le secteur financier et la santé économique générale d'un pays ont amené le FMI à intensifier la surveillance de ce secteur. L'évaluation de la vulnérabilité des secteurs financiers nationaux a été renforcée par le programme d'évaluation du secteur financier, initiative conjointe du FMI et de la Banque mondiale (PESF; voir l'encadré 3.1) lancée dans un premier temps sous forme d'un programme pilote en mai 1999. Le PESF vise à renforcer le suivi et l'évaluation des systèmes financiers dans le cadre des activités de surveillance du FMI et des travaux de la Banque mondiale sur le développement du secteur financier.

L'intérêt du PESF réside dans l'amélioration sensible du suivi du secteur financier qui en découlera. Il présente par ailleurs plusieurs autres aspects positifs, qui sont liés à sa nature d'initiative conjointe FMI–Banque mondiale et au soutien qu'il reçoit d'experts de plus de 50 institutions, notamment de banques centrales, organismes de contrôle et autres institutions, ainsi que d'instances de normalisation. Cette coopération entre le FMI et la Banque mondiale assure la cohérence des conseils qu'ils donnent, permet l'économie de ressources humaines limitées et renforce la légitimité des programmes.

Dans sa phase expérimentale, le PESF portait sur 12 pays dont les systèmes financiers étaient à des stades de développement très divers — allant de pays industrialisés tels que le Canada et l'Irlande à des pays émergents ou en transition comme l'Afrique du Sud et le Kazakhstan, et des pays en développement comme le Cameroun et El Salvador.

Les administrateurs du FMI et ceux de la Banque mondiale ont fait un premier bilan du programme pilote au printemps de 2000, date à laquelle ils ont décidé d'étendre le programme à environ 24 pays sur les douze mois suivants. Une fois achevés les missions effectuées dans les 12 pays participant au programme pilote et les travaux concernant le deuxième groupe de pays, et compte tenu des points de vue et du soutien reçu des pays qui ont participé à cette expérience et des institutions qui y ont coopéré, les conseils d'administration du FMI et de la Banque mondiale ont réexaminé le programme, le premier en décembre 2000 et le second en janvier 2001, et ont tous deux fermement appuyé le PESF. Au sujet de la partie du programme qui relève du FMI, le Conseil d'administration a estimé que le programme offre un cadre global et cohérent qui permet de détecter les facteurs de vulnérabilité du système financier et d'affiner l'analyse des questions de stabilité macroéconomique et financière, d'évaluer les besoins et priorités de développement du secteur financier et d'aider les autorités à y apporter des solutions adaptées.

Le Conseil d'administration a en outre évoqué la possibilité de retenir divers critères pour déterminer quels pays choisir en priorité, étant donné le niveau limité des ressources disponibles; ces critères seraient notamment l'importance systémique du pays, sa vulnérabilité aux crises de change et de balance des paiements, la nature de son régime de change et de son régime monétaire, et l'équilibre géographique entre les pays. Tout bien considéré, les administrateurs ont convenu que la sélection des pays doit s'opérer d'une manière propre à maximiser la contribution du programme au renforcement de la stabilité financière sur le plan national et international. La plupart des administrateurs ont fait observer que, pour un intervalle d'un an, l'attribution d'une haute priorité aux pays

revêtant une importance systémique dans le choix des participants aux PESF serait justifiée. D'aucuns ont noté qu'il s'agit par là de décider non pas si un pays peut y participer, mais quand il peut le faire. Dans le même temps, les administrateurs ont continué à insister en faveur de l'inclusion d'un grand nombre de pays.

Sur la base de ces réexamens, les conseils d'administration du FMI et de la Banque mondiale ont établi des directives applicables au PESF dans la période à venir :

- Il y a lieu de poursuivre le programme au rythme actuel ou à un rythme un peu plus rapide (jusqu'à 24 pays par an). Pour une année donnée, la priorité sera accordée aux pays qui revêtent une importance systémique et à ceux dont le secteur extérieur est fragile ou qui sont financièrement vulnérables. Le but ultime serait toutefois de soumettre à l'évaluation la totalité des pays pour donner à chacun d'entre eux la possibilité de tirer profit du programme.
- Pour les pays qui ont déjà participé au PESF, des mises à jour ciblées des conclusions de l'évaluation de la stabilité du secteur financier (ESSF) pourraient être opérées dans le cadre des consultations suivantes au titre de l'article IV afin d'assurer un suivi adéquat des systèmes financiers entre deux évaluations complètes. Si un pays se porte volontaire pour participer au PESF, mais ne peut être retenu immédiatement, ou qu'un pays choisit de ne pas y participer, les missions du FMI chargées des consultations au titre de l'article IV pourraient être renforcées par des spécialistes du secteur financier. Le PESF intégral reste toutefois l'instrument préféré d'évaluation du secteur financier dans le cadre de la surveillance exercée par le FMI.
- En collaboration avec d'autres organisations internationales et organismes de normalisation, les services du FMI affineront les techniques d'analyse à utiliser dans les PESF, notamment les indicateurs macroprudentiels, les tests de résistance et analyses de scénarios, ainsi que les méthodes d'évaluation des normes applicables au secteur financier.
- Il importe que la Banque mondiale et le FMI assurent le suivi des opérations, et ces deux institutions veilleront ainsi à ce que les composantes stratégiques des évaluations se reflètent dans d'autres aspects des travaux relatifs aux pays et qu'une assistance appropriée, d'ordre technique ou autre, soit fournie aux pays membres qui en font la demande pour renforcer les capacités institutionnelles correspondantes.
- Lorsqu'il est revenu sur cette question en décembre 2000, le Conseil d'administration du FMI a décidé que les ESSF pourraient être ren-

dues publiques au terme des consultations correspondantes au titre de l'article IV si le pays en faisait la demande. Cependant, étant donné les conditions auxquelles le Conseil d'administration a approuvé l'étude pilote, la publication des ESSF des 12 pays qui ont participé au programme pilote n'a pas été autorisée.

Normes et codes

L'un des principaux moyens retenus pour réduire le risque de crise financière a consisté à établir des normes et codes de bonnes pratiques économiques et financières et à en promouvoir l'application. Les travaux remontent à 1988, date à laquelle ont été énoncés les principes fondamentaux de Bâle pour un contrôle bancaire efficace. En effet, un grand nombre de pays — en particulier ceux dont les marchés financiers sont développés — avaient depuis longtemps des normes et codes *nationaux*. Ces deux dernières années ont vu s'accroître les travaux d'élaboration de nouvelles normes qui soient *internationalement* acceptées et permettent ainsi des comparaisons et étalonnages plus poussés entre pays. Ces travaux sont en grande partie effectués au FMI et à la Banque mondiale ainsi que dans le cadre du Forum de stabilité financière. Dans le même temps, les normes elles-mêmes ainsi que l'évaluation de leur application sont caractérisées par une plus grande rigueur, un cadre plus large et un ciblage plus précis.

Application des principes fondamentaux de Bâle : bilan des évaluations

Les évaluations de l'application des principes fondamentaux de Bâle faites par le FMI et la Banque mondiale avec l'aide d'un certain nombre d'institutions ont pour but de déterminer si les règles de contrôle bancaire en vigueur dans les pays membres et les moyens dont les organismes de contrôle disposent pour suivre et limiter les principaux risques courus par les banques sont adéquats¹. En mai 2000, les administrateurs ont fait le bilan de 26 évaluations. Ils voient dans l'évaluation de l'observation des principes fondamentaux un élément crucial du programme — plus large — d'évaluation du secteur financier (PESF; voir ci-dessus). À sa réunion de mai, le Conseil d'administration a formulé les observations suivantes :

¹Les 25 principes fondamentaux recouvrent sept grands domaines : 1) conditions préalables à un contrôle bancaire efficace (qui diffèrent de celles à caractère général et portent sur des questions telles que l'indépendance opérationnelle, les responsabilités de l'instance de contrôle, le cadre juridique et l'échange d'informations); 2) agrément et structure de propriété; 3) réglementations et exigences prudentielles; 4) méthodes de contrôle bancaire permanent; 5) règles d'information financière; 6) pouvoirs institutionnels des autorités prudentielles; 7) activités bancaires transfrontalières.

- Les 26 évaluations ont permis de détecter de graves déficiences dans le contrôle bancaire en vigueur dans de nombreux pays, en particulier au niveau de la gestion des risques, de l'application de mesures correctives et du contrôle consolidé. Elles ont révélé d'autres faiblesses, qui tiennent aux déficiences d'un grand nombre de conditions préalables à un contrôle bancaire efficace — procédures d'évaluation des prêts, systèmes comptables, démarches juridiques et discipline du marché.
- La méthodologie détaillée établie par le Comité de Bâle pour l'évaluation de l'application des principes a amélioré la qualité des évaluations, faisant ainsi ressortir plus clairement les déficiences du dispositif de contrôle, et a contribué à la cohérence et à l'uniformité des méthodes utilisées par les pays membres.
- Quoique généralement plus optimistes que les évaluations faites par le FMI et la Banque mondiale, les autoévaluations de l'application des principes fondamentaux de Bâle peuvent être utiles si elles sont établies selon la nouvelle méthodologie et suivies d'une évaluation indépendante.
- Les évaluations gagnent à être effectuées dans le cadre plus large d'un PESF, car celui-ci permet d'étudier sous un meilleur éclairage les facteurs de vulnérabilité du secteur financier. Mais les évaluations faites séparément n'en perdent pas pour autant leur intérêt lorsqu'elles font partie d'un programme d'assistance technique, entrent dans l'élaboration d'un programme de réformes, ou constituent un module d'un rapport sur l'observation des normes et des codes (RONC).

Les administrateurs ont vivement engagé les autorités des 26 pays à prendre promptement les mesures correctives qui s'imposent. Ils sont convenus que l'assistance technique doit être centrée sur la correction des déficiences décelées et que les ressources consacrées à cette fin doivent être évaluées avec soin et accrues au besoin.

Évaluation de l'application des normes

En janvier 1999, le FMI a lancé un programme pilote pour procéder à des évaluations récapitulatives de la manière dont les pays membres appliquent et observent les normes internationalement acceptées dans les domaines qui relèvent directement de ses compétences et dans lesquels il possède des connaissances techniques. Ces évaluations ont ultérieurement pris le nom de rapports sur l'observation des normes et des codes (RONC).

En septembre 1999, le Conseil d'administration s'est rallié, pour la préparation des RONC, à une approche dans laquelle diverses institutions seraient invitées à être chargées des évaluations portant sur les domaines relevant de leurs compétences respectives. Par la suite, la Banque mondiale a identifié les domaines dans lesquels

Encadré 3.2

Sensibilisation aux normes et codes

Au cours de l'exercice 2001, le FMI et la Banque mondiale ont lancé une campagne d'information par des séminaires et autres activités afin d'expliquer comment les normes et codes peuvent aider les pays à mettre en place un système économique et financier solide, de décrire les progrès dans la mise au point des normes, de fournir des informations sur les résultats des évaluations de l'application des normes et codes (récapitulées sous forme de RONC) et de recueillir des observations sur ces travaux. Ces activités ont été complétées par leur participation à des rencontres tenues sous l'égide d'autres organisations.

- La première série de séminaires régionaux organisés par le FMI et la Banque mondiale (Tokyo, RAS de Hong Kong, Bangkok et Singapour en juillet 2000) a rassemblé près de 200 représentants du secteur privé financier et non financier, des médias, des milieux universitaires et de pays. Si les participants avaient une connaissance relativement limitée des travaux en cours avant la tenue des séminaires, ils ont marqué un vif intérêt et un ferme appui aux efforts réalisés dans le domaine des normes.
- Le FMI et la Banque mondiale ont coordonné leurs activités de sensibilisation avec le dialogue informel mené sur les incitations de marché par le Groupe de suivi

sur les incitations à l'application des normes du Forum de stabilité financière (FSF). Près d'une centaine d'établissements financiers de 11 juridictions (Allemagne, Argentine, Australie, Canada, États-Unis, France, RAS de Hong Kong, Italie, Japon, Royaume-Uni et Suède) ont participé à cette initiative.

- Le FMI et la Banque mondiale ont organisé conjointement une conférence sur les normes et codes internationaux, qui s'est tenue en mars 2001 à Washington. La conférence a offert aux représentants d'un certain nombre de pays émergents et de pays en développement l'occasion d'exprimer leurs préoccupations au sujet de la manière dont certaines normes sont élaborées et du rythme auquel elles doivent être appliquées. Malgré ces préoccupations, tous les participants ont reconnu l'importance des normes pour la stabilité macroéconomique, les résultats économiques et l'amélioration de la prise de décisions financières, et, parmi eux, les représentants du marché ont prôné les avantages d'une plus grande transparence.
- Les participants aux séries suivantes de séminaires (tenus en République tchèque, en Argentine, en Belgique, au Brésil, au Chili, en Égypte, en Afrique du

Sud, au Royaume-Uni, en Australie, aux Philippines, au Bahreïn et dans la RAS de Hong Kong) étaient beaucoup plus familiarisés avec les normes et codes internationaux. Ils ont fondamentalement reconnu que les normes et codes internationaux sont utiles pour guider de bonnes pratiques économiques et financières. Les représentants du secteur privé ont indiqué que l'utilisation des RONC par les marchés dépendra fortement des délais de production et de diffusion de ces rapports, de leur uniformisation et de la régularité des révisions de fond.

Cette campagne de sensibilisation a révélé un intérêt croissant pour les travaux sur les normes. Un certain nombre d'institutions financières ont commencé à incorporer les résultats de l'évaluation du respect des normes à leur évaluation des risques. Un organisme privé a entrepris de créer une vaste base de données qui servira au suivi de l'application des normes internationales par les pays, et de grandes institutions financières ont d'ores et déjà souscrit à ce service. Pour accroître l'utilité des RONC, nombre de participants du marché ont proposé notamment d'établir ce rapport pour l'ensemble des pays, d'augmenter la fréquence des évaluations et d'uniformiser le traitement et les définitions pour tous les pays ainsi que la présentation des informations.

elle serait prête à établir à titre expérimental des RONC, à savoir gouvernement d'entreprise, comptabilité et audit, et — lorsque les normes correspondantes ont été établies — insolvabilité et droits des créanciers.

Au cours de l'exercice 2001, le rythme de production des RONC s'est accéléré. Les pays ont été plus nombreux à se porter volontaires et ont demandé à bénéficier d'une assistance technique afin d'être en mesure de se conformer aux normes. À la fin d'avril 2001, 114 RONC avaient été achevés et 75 publiés, soit une augmentation de 25 % depuis septembre 2000.

En janvier 2001, les administrateurs ont fait le point de l'expérience acquise jusqu'à ce jour dans l'évaluation et l'application des normes et ont évoqué les étapes à venir. Ils sont d'avis que l'élaboration et l'application de normes dans des domaines qui ont trait aux sys-

tèmes économiques et financiers nationaux sont essentielles au renforcement de l'architecture du système financier international. Bien que les travaux de normalisation n'aient rien de nouveau, l'intérêt accru manifesté pour les normes et la pratique des évaluations de leur application contribueront à la polarisation des entretiens avec les autorités nationales et à l'amélioration du fonctionnement des marchés. De l'avis des administrateurs, la large participation des pays membres à l'initiative, le resserrement des relations avec les organismes de normalisation et l'intérêt croissant du secteur privé sont autant de signes de l'ampleur prise par les travaux sur les normes (voir l'encadré 3.2).

À la demande du CMFI, les administrateurs ont arrêté les modalités d'évaluation de l'observation des normes et des codes par les pays membres dans le cadre

de la surveillance prévue à l'article IV. Ils ont entériné une liste de 11 domaines dans lesquels les normes sont jugées importantes pour la surveillance (voir tableau 3.1) — en précisant toutefois que les normes ne sont pas toutes applicables à tous les pays ni à tout moment. Ils ont en outre reconnu qu'il importe de faire du RONC le principal outil d'évaluation de l'application des normes, que ce rapport s'intègre au processus de surveillance et qu'il pourrait être rendu public avec l'autorisation du pays membre.

Au cours des discussions, les administrateurs ont souligné qu'il importe :

- de conserver aux normes et aux rapports sur l'observation des normes et des codes (RONC) leur caractère volontaire;
- d'éviter de procéder à des classements de type bon élève/mauvais élève dans les RONC;
- de veiller à ce que tous les RONC suivent la même présentation;
- de reconnaître les progrès réalisés au lieu de se contenter de signaler les améliorations à apporter.

Les administrateurs ont souligné que le RONC doit tenir compte des différences de situation des pays membres tout en préservant la cohérence et l'universalité des normes. Ils ont en outre appelé à sensibiliser davantage le secteur privé, à approfondir l'étude des liens entre l'application des normes et la prévention des crises, et à mieux définir les priorités des évaluations.

Tout en reconnaissant la nécessité d'assurer l'uniformité des définitions appliquées par tous les pays, un certain nombre d'administrateurs ont fait part de leurs préoccupations au sujet du processus d'élaboration et d'évaluation des normes. Ils ont souligné qu'il importe que les pays en aient la maîtrise et qu'il faut veiller à ce que tous les pays membres prennent activement part à la conception et à l'orientation de ces travaux; pour cela, il est essentiel que le Conseil d'administration du FMI procède à un examen régulier des modalités d'évaluation et de la liste des normes retenues. Les administrateurs ont noté avec satisfaction les dispositions prises jusqu'à présent pour répondre aux préoccupations de certains pays membres, qui appellent notamment à une définition des priorités des évaluations de manière à ce que celles-ci ne portent que sur la conformité des pays membres aux normes applicables à leur situation; ils ont par ailleurs salué l'adoption, dans plusieurs cas, d'une approche à plusieurs vitesses par les organismes de normalisation, laquelle a consisté à fixer des repères en fonction du niveau de développement de chaque pays. Ils ont en outre accueilli favorablement la proposition visant à intégrer le point de vue des autorités aux rapports. Pour assurer un traitement uniforme, les administrateurs reconnaissent qu'il importe de combler le fossé qui sépare les procédures suivies actuellement afin que les pays industrialisés puissent être évalués en fonction de normes relevant principalement de la compétence de la Banque mondiale. Les

services du FMI devraient chercher les moyens de le faire, l'une des solutions possibles étant, par exemple, de permettre à des experts de la Banque mondiale de procéder à des évaluations dans le cadre de missions du FMI.

Les administrateurs sont convenus de refaire le bilan dans deux ans. Dans l'intervalle, le Conseil d'administration pourra réviser la liste des normes s'il le juge nécessaire. Ils ont ensuite décidé que les 40 recommandations du Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux (GAFI) seront la norme à observer dans la lutte contre le blanchiment de capitaux (voir ci-après la section intitulée «Renforcement du secteur financier : autres initiatives»). Les examens périodiques des normes individuelles se poursuivront.

Dans le cadre des discussions du Conseil d'administration et de ses activités de sensibilisation, des appels ont été lancés en faveur de l'accroissement et d'une meilleure coordination de l'assistance technique accordée aux pays membres en vue de leur mise en conformité aux normes. À la réunion tenue en janvier 2001 par le Conseil d'administration sur l'assistance technique, celui-ci a reconnu que les normes font partie des six axes prioritaires de l'assistance technique du FMI. Il a en outre recommandé que le FMI coordonne mieux les activités d'assistance technique avec les autres prestataires et collabore davantage avec ceux-ci à l'octroi de cette assistance, en particulier dans le domaine des normes et codes.

En mars 2001, le Conseil d'administration du FMI a approuvé la version révisée du *Code de bonnes pratiques en matière de transparence des finances publiques*, ainsi que celle du *Manuel sur la transparence des finances publiques* qui l'accompagne. Le but des révisions est d'insister davantage dans le code sur l'importance de la qualité des données budgétaires.

Communication de données au FMI pour les besoins de la surveillance

En juin 2000, les administrateurs ont examiné les propositions formulées en vue d'améliorer les données que les pays membres communiquent au FMI pour lui permettre d'exercer sa surveillance, notamment la possibilité d'établir des repères pour la communication de certaines données. Ils reconnaissent que les crises financières récentes ont fait mieux ressortir l'importance de données économiques exactes, exhaustives et à jour — en particulier sur les réserves internationales et la dette extérieure — pour l'évaluation des vulnérabilités externes des pays et en tant qu'instrument essentiel de la surveillance du FMI. Aussi jugent-ils encourageant de constater que la grande majorité des pays membres fournissent dans de bons délais des données sur les indicateurs statistiques fondamentaux. Pour certains pays, toutefois, les progrès ont été lents, en raison des ressources limitées dont ils disposent et du temps nécessaire au renforcement de leurs capacités statistiques.

Les administrateurs ont souscrit à la proposition des services du FMI visant à établir des repères pour la communication des données sur les réserves, les liquidités en devises et la dette extérieure, encore qu'il soit généralement admis que certains éléments des repères ne seront pas toujours applicables à tous les pays, car ceux-ci diffèrent par leur situation et leur stade de développement. Les administrateurs ont noté que, pour bien exercer sa surveillance, le FMI aura besoin de données plus détaillées et dans des délais plus brefs que ne l'impliquent les repères. En ce sens, les repères ne doivent pas être considérés comme un plancher ou un plafond à respecter, mais comme un dispositif d'évaluation des données communiquées au FMI. Nombre d'administrateurs ont souligné que les services du FMI devraient, dans leurs rapports, comparer les pratiques nationales avec ces repères et, si elles s'en écartent, indiquer les raisons et la signification des différences et, le cas échéant, les mesures que le pays membre en question envisage de prendre pour améliorer la situation. Certains administrateurs craignent que les repères ne deviennent peu à peu, de fait, des normes obligatoires et que cela ne pèse indûment sur un fonds de ressources déjà maigre, en particulier dans les pays en développement. La plupart des administrateurs jugent appropriée l'utilisation de repères au lieu de normes absolues, en raison de la diversité des situations des pays membres.

La spécification détaillée des repères se justifie par l'importance des besoins d'informations complètes, à jour et comparables. La plupart des administrateurs sont en faveur de l'adoption de la prescription de la norme spéciale de diffusion des données (NSDD) concernant les réserves et les liquidités en devises comme repère pour la communication de ces données au FMI. Ils sont en outre d'avis qu'il y a lieu d'adopter les éléments obligatoires et recommandés de la NSDD relatifs à la dette extérieure en tant que repères pour la communication des données correspondantes. Cependant, nombre d'administrateurs ont souligné que beaucoup de pays ont des difficultés à fournir des données sur l'échéancier du service de la dette du secteur privé non bancaire, et ils ont encouragé les services du FMI à en tenir compte.

L'utilisation de repères accroîtra la charge pesant sur les ressources du FMI et des pays membres. Les administrateurs ont précisé que le FMI devra fournir une assistance technique aux pays membres pour les aider à renforcer leurs systèmes statistiques pour respecter les repères.

Le Conseil d'administration a par ailleurs souligné l'importance primordiale que revêtent des données de finances publiques de haute qualité, exactes et comparables, et il a vivement engagé les services du FMI à poursuivre leurs efforts pour améliorer les données que les pays membres transmettent au FMI. Il est pour l'instant difficile d'établir pour cette catégorie de données un repère analogue à celui qui se rapporte aux réserves et à la dette extérieure; mais nombre d'administrateurs

ont souligné qu'il importe de poursuivre activement les travaux sur les aspects méthodologiques de l'élaboration d'un tel repère. Les administrateurs ont en outre encouragé les services du FMI à continuer à fournir une assistance technique aux pays membres pour les aider à améliorer leurs statistiques de finances publiques².

Les administrateurs ont affirmé qu'il importe de mettre en place un dispositif pratique pour évaluer la qualité des données, et saluent l'intention des services du FMI de poursuivre leurs travaux dans ce domaine.

Vulnérabilité externe

Au cours de l'exercice, un gros effort a été déployé pour axer davantage la surveillance du FMI sur la vulnérabilité des pays membres aux crises. Le FMI s'est employé à aider ses membres à évaluer l'adéquation de leurs réserves aux besoins et leur mode de gestion, et à définir les principes d'une gestion prudente des engagements extérieurs. Il s'est en outre attaché à améliorer ses travaux sur les indicateurs de vulnérabilité et les modèles de systèmes d'alerte avancée, qui viennent enrichir les échanges de vues avec les autorités sur les politiques budgétaire, monétaire et de change.

Adéquation et gestion des réserves

Le FMI a redoublé d'efforts pour aider les pays membres à évaluer l'adéquation de leurs réserves aux besoins, volet essentiel de la prévention des crises de liquidité. La communication de données exactes, exhaustives et à jour sur les réserves internationales étant essentielle à l'analyse de la vulnérabilité externe, le FMI a encouragé les pays membres à utiliser le formulaire type que le FMI et la BRI ont mis au point ensemble pour la communication des données sur les réserves internationales et les liquidités en devises et qui fournit un repère permettant de déterminer si les données transmises au FMI sur les réserves officielles de change et leur liquidité sont adéquates. Pour vérifier si le niveau des réserves est suffisant, les analystes ont de plus en plus recours à un cadre élargi, où les mouvements de capitaux sont pris de préférence comme base de mesure pour les pays qui ont accès aux marchés, en plus des ratios classiques dans lesquels entrent les transactions courantes. En collaboration avec la Banque mondiale, le FMI a organisé des tables rondes et des séances de travaux pratiques pour aider les autorités nationales à mesurer l'adéquation de leurs réserves et a tenu un forum sur la politique relative aux réserves lors des réunions de printemps 2001. Les tests de résistance

²Dans la même année, le Conseil d'administration a ultérieurement approuvé la version révisée du *Code de bonnes pratiques en matière de transparence des finances publiques*, ainsi que celle du *Manuel sur la transparence des finances publiques* qui l'accompagne. Le but des révisions est d'insister davantage dans le code sur l'importance de la qualité des données budgétaires.

de la balance des paiements constituent un autre volet prometteur de l'analyse des besoins de liquidité. D'une manière plus générale, pour déterminer si les réserves sont adéquates, il faudra tenir pleinement compte d'autres facteurs propres au pays, en particulier des fondamentaux macroéconomiques.

En mai 2000, le Conseil d'administration a examiné le rôle des indicateurs de vulnérabilité externe liés à la dette et aux réserves dans la prévention des crises (encadré 3.3). Ces indicateurs quantitatifs comptent parmi ceux qui sont considérés comme d'importants outils servant à améliorer l'analyse de vulnérabilité et à signaler s'il y a besoin d'ajuster les politiques macroéconomique et prudentielle en favorisant un examen structuré et plus systématique de cas précis. Le Conseil d'administration a toutefois mis en garde contre une utilisation exclusive de ces indicateurs et estime que ceux-ci doivent être interprétés avec prudence, dans le cadre d'une analyse complète de la position extérieure d'un pays et de ses perspectives macroéconomiques globales.

Se fondant sur les discussions tenues en mai par le Conseil d'administration, les services du FMI ont travaillé à l'établissement d'un projet de directives sur la gestion des réserves de change. Leurs travaux ont tiré profit d'une réunion d'échange d'information tenue en juillet 2000 avec les représentants d'organismes de gestion des réserves d'une trentaine de pays membres, de la BRI et de la Banque mondiale. Les participants à cette réunion ont souscrit à l'idée d'établir un ensemble de directives générales sur la gestion des réserves qui définirait les objectifs et principes, ainsi que les fondements institutionnels et opérationnels guidant les pratiques en la matière. Ils ont toutefois reconnu qu'il n'existe pas un seul et unique ensemble de méthodes de gestion des réserves ou de mécanismes institutionnels qui se prête de façon optimale à tous les pays ou à toutes circonstances.

Un avant-projet de directives a été distribué aux participants et les commentaires recueillis ont été communiqués au Conseil d'administration du FMI. Après incorporation des observations reçues, le projet de directives sera affiné dans le cadre de consultations avec un plus large éventail de participants à des rencontres régionales. Un projet révisé devrait être normalement soumis au Conseil d'administration avant la réunion du CMFI de septembre 2001.

Directives pour la gestion de la dette publique

Le FMI et la Banque mondiale ont collaboré à l'établissement d'une série de directives afin de venir en aide aux pays dans les efforts qu'ils déploient pour améliorer leurs pratiques de gestion de la dette publique. Un avant-projet de directives a été examiné par les Conseils des deux institutions. Les services du FMI et de la Banque mondiale ont ensuite révisé les directives à la

Encadré 3.3

Une révolution tranquille de la politique des réserves

En mai 2000, les administrateurs ont examiné un document des services du FMI intitulé *Debt- and Reserve-Related Indicators of External Vulnerability* (Indicateurs de vulnérabilité externe liés à la dette et aux réserves). Dans ce document est développée l'idée, avancée par certains universitaires et décideurs, que l'adéquation des réserves aux besoins dépend non seulement des transactions courantes d'un pays (le traditionnel ratio réserves/importations), mais aussi des capitaux dont il a besoin (notamment pour assurer le service de sa dette à court terme). En particulier, il y est proposé de suivre une nouvelle règle empirique, qui consiste à prendre comme point de départ la couverture de la dette à court terme par échéance résiduelle pour déterminer si les réserves sont suffisantes et fixer le niveau à atteindre pour les pays qui ont accès dans une large mesure, mais pas à coup sûr, aux marchés des capitaux. Il s'agit bien là d'une «révolution tranquille», car les échanges ne sont plus pris comme base de mesure de l'adéquation des réserves, dont le niveau a été relevé par de nombreux pays en proportion de leur dette à court terme.

lumière des points de vue des administrateurs ainsi que des commentaires recueillis au cours de vastes consultations tenues avec plus de 300 représentants de 122 pays et 19 institutions. L'objet de cette initiative est de faire en sorte que les pays membres participent davantage à l'élaboration des directives et que celles-ci s'inspirent de pratiques saines et soient bien comprises et acceptées par les décideurs, les responsables de la gestion de la dette et les participants du marché.

À leur réunion de mars 2001, les administrateurs ont accueilli avec satisfaction les directives révisées, qu'ils considèrent comme un moyen utile d'aider les pays dans les efforts qu'ils font pour améliorer leurs pratiques de gestion de la dette publique et réduire leur vulnérabilité financière. Les administrateurs ont souligné l'importance de la coordination des opérations des gestionnaires de la dette et des autorités budgétaires et monétaires, et ont affirmé que l'application des directives variera en fonction de la situation et des contraintes institutionnelles du pays. Ils ont en outre insisté sur l'importance du rôle que jouera l'assistance technique de la Banque mondiale et du FMI dans le soutien aux pays membres pour la mise en œuvre des directives. Ils ont fait observer que celles-ci serviront parfois de repères utiles tant aux autorités nationales qu'au FMI dans le cadre des activités de surveillance.

Les directives ont été affichées par le FMI et la Banque mondiale sur leurs sites Internet respectifs. Un rapport donnant des exemples représentatifs de pays qui se sont dotés de systèmes performants de gestion de la dette publique sera préparé en temps utile par les services des deux institutions.

Encadré 3.4

Le FMI se dote d'un Département des marchés de capitaux internationaux

Le 1^{er} mars 2001, le Directeur général a annoncé la création, au sein du FMI, d'un Département des marchés de capitaux internationaux dans le but de renforcer la surveillance et d'améliorer la prévention et la gestion des crises. Dans le nouveau Département seront consolidées les activités et opérations actuellement réparties entre trois départements (le Département de l'élaboration et de l'examen des politiques, le Département de la monnaie et des changes et le Département des études). Il aura de surcroît pour fonction de nouer des contacts systématiques avec les institutions qui fournissent la majorité des capitaux privés du globe, ou en assurent l'intermédiation. Il jouera, par ailleurs, un rôle central dans les travaux théoriques du FMI sur le système financier international et l'accès des pays membres aux marchés de capitaux.

Le nouveau département contribuera de façon cruciale aux efforts engagés pour renforcer le système financier international et, tout particulièrement,

le rôle du FMI dans la prévention des crises. Lors de l'annonce de cette décision, le Directeur général a indiqué que, par la création de ce département, le FMI manifeste clairement sa ferme intention d'être un pôle d'excellence de la recherche sur les marchés financiers. Grâce à ce nouveau département, le FMI

- approfondira sa connaissance du fonctionnement des marchés financiers et des forces déterminant l'offre de capitaux;
- sera mieux armé face aux problèmes systémiques posés par l'évolution des marchés de capitaux;
- exercera une surveillance plus efficace, au plan national aussi bien qu'international;
- sera mieux à même de détecter rapidement les risques de tensions sur les marchés financiers;
- sera davantage en mesure de faciliter l'accès des pays membres aux marchés de capitaux et de travailler en synergie avec ces marchés.

nationales sur la question de la vulnérabilité, mais il faut en nuancer les résultats en fonction de la situation du pays. Les limites de ces modèles et des indicateurs de vulnérabilité en tant qu'instruments de prévision des crises appellent à une prudence constante dans leur utilisation aux fins de la surveillance des politiques nationales.

Les efforts engagés pour renforcer et systématiser davantage l'analyse faite par le FMI de la vulnérabilité externe se poursuivent, notamment sous forme de travaux empiriques, d'études de groupes de travail internes et de contacts extérieurs, comme la collaboration avec le Forum de stabilité financière (FSF). La vulnérabilité est étudiée également dans le cadre des travaux sur les normes et du programme d'évaluation du secteur financier. La création du Département des marchés de capitaux internationaux (voir l'encadré 3.4) vise elle aussi à renforcer les travaux du FMI sur les moyens de détecter et d'atténuer la vulnérabilité de ses pays membres.

Systèmes d'alerte avancée et indicateurs de vulnérabilité

Le FMI a continué de chercher à améliorer ses méthodes d'évaluation de la probabilité d'une crise de change. Les systèmes d'alerte avancée — modélisations formelles de la probabilité d'une crise à partir d'un ensemble de variables — sont de précieux outils de surveillance des risques posés par la situation des pays membres et des marchés internationaux. Les services du FMI s'appuient de plus en plus sur les résultats des travaux concernant les systèmes d'alerte avancée et des analyses des indicateurs pertinents pour étoffer et renforcer les entretiens relevant du processus de surveillance, y compris les conclusions des rapports sur l'évolution de l'économie mondiale et des marchés internationaux soumis périodiquement au Conseil d'administration. Les travaux sur les systèmes d'alerte avancée servent également de support analytique à l'utilisation des principaux indicateurs de vulnérabilité dont rendent désormais compte les rapports des services du FMI sur les pays. Les services de l'institution ont en outre été en contact direct avec des responsables désireux de mettre en place des systèmes d'alerte avancée au plan national ou régional. Certes, ces systèmes, ainsi que les indicateurs de vulnérabilité, sont des outils utiles dans les discussions tenues avec les autorités

Association du secteur privé à la résolution des crises financières

Associer le secteur privé à la résolution des crises financières, c'est obtenir la participation des créanciers privés au financement d'un programme de stabilisation. Cette participation peut prendre diverses formes : nouveaux apports spontanés de fonds, apports directs d'argent frais et maintien par les créanciers des fonds engagés dans le pays, sous forme notamment d'un refinancement concerté de crédits interbancaires, d'échanges de créances ou de rééchelonnements d'emprunts obligataires, et restructurations de dettes. Cette participation du secteur privé est importante pour assurer le financement intégral des programmes — étant donné le caractère limité des ressources dont le FMI dispose — et renforce la discipline du marché. En faisant supporter les risques aux créanciers, elle contribue en outre à prévenir les effets pervers — le risque que les investisseurs soient incités à l'imprudence dans leurs opérations de prêt, car ils s'attendent à une assistance officielle en cas de crise.

Au premier semestre de l'exercice 2001, le Conseil d'administration, s'appuyant sur les directives qui lui ont été données en avril 2000 par le Comité monétaire et financier international, a pris des mesures en vue

d'arrêter le cadre de la participation du secteur privé. Au second semestre de cet exercice, le FMI a eu l'occasion de mettre en pratique ce cadre dans le cas de deux grands pays émergents en proie à des crises financières : l'Argentine et la Turquie. Pour mettre au point ce cadre, le FMI a en outre examiné les modalités de restructuration des obligations souveraines internationales et de la dette des entreprises privées. Dans les deux cas, la mobilisation de fonds par effet de catalyse a été complétée par des accords et ententes conclus avec des créanciers spécifiques — les banques internationales pour la Turquie, et les banques internationales et nationales ainsi que les fonds de pension pour l'Argentine.

Élaboration du cadre opérationnel

Faisant le point sur les travaux d'élaboration du cadre en septembre 2000, le Conseil d'administration a constaté une convergence de vues sur de nombreuses questions. En associant le secteur privé à la résolution des crises dans divers pays, il a été possible d'acquérir une expérience précieuse, dont les débiteurs, les créanciers privés et le secteur officiel ont pu tirer des enseignements. Cette expérience fait ressortir les points forts, ainsi que les limites, des instruments que la commu-

nauté internationale peut actuellement utiliser pour mobiliser une participation concertée du secteur privé. En dépit de ces progrès, les administrateurs sont d'avis que d'autres efforts s'imposent pour rendre opérationnelles les politiques menées dans ce domaine et concilier comme il convient la clarté dont le marché a besoin pour guider ses anticipations et la souplesse opérationnelle — exprimée dans un ensemble précis de principes — indispensable pour apporter la réponse la plus efficace à chaque fois. Il importe en outre que le secteur officiel examine ouvertement avec le secteur privé la portée du cadre en cours de préparation et, à cet égard, les administrateurs saluent la récente création du groupe consultatif sur les marchés de capitaux (voir l'encadré 3.5).

Les administrateurs ont fait valoir que la première ligne de défense d'un pays face à crise financière demeure la conduite de politiques saines, une bonne gestion de la dette et une surveillance efficace des systèmes financiers, et que le principal instrument de prévention dont le FMI dispose est sa surveillance. La surveillance ne se limite plus aux domaines d'action traditionnels et a désormais également pour objet d'améliorer les conditions dans lesquelles le secteur privé prend ses décisions par des mesures visant à accroître la transparence

Encadré 3.5

Le groupe consultatif sur les marchés de capitaux

Peu avant l'Assemblée annuelle de septembre 2000 à Prague, le FMI a créé, à l'initiative du Directeur général, un groupe consultatif sur les marchés de capitaux (GCMC) pour promouvoir un dialogue constant entre la direction et les hauts fonctionnaires du FMI et les représentants du secteur financier privé. S'inscrivant dans le cadre plus large des efforts que le FMI déploie pour établir des relations constructives avec le secteur privé, le GCMC complète les dispositifs existants, comme ceux qui interviennent dans la préparation par les services du FMI du rapport sur l'évolution des marchés de capitaux internationaux, et les réunions régionales occasionnelles avec les participants du secteur financier. Le but général de ces réunions est d'entretenir le dialogue avec le secteur privé, que la situation soit bonne ou pas, et de tirer les leçons de l'expérience.

Le GCMC se réunit plusieurs fois par an, dans divers endroits du globe, principalement dans les grandes places financières. Y participent les représentants

d'un éventail d'institutions financières (banques, sociétés de placement en valeurs mobilières et investisseurs institutionnels notamment). Toutes les régions du monde y sont représentées. Les réunions sont de nature privée et informelle.

Les discussions du GCMC portent sur des questions très diverses, et ses membres s'expriment avec franchise sur les perspectives d'évolution du système financier mondial. Parmi les sujets traités figurent :

- l'évolution et les enjeux des marchés et des flux financiers qui peuvent avoir une portée systémique ou régionale, ou une incidence sur les politiques du FMI;
- les mesures et pratiques susceptibles de promouvoir la stabilité et l'efficacité du système financier international, notamment les innovations apportées aux instruments et aux institutions financières, l'investissement direct étranger, la diffusion des données, et les approches fondées sur le jeu du marché qu'il est possible d'utiliser

pour atténuer ou résoudre les crises financières;

- l'attitude de la communauté des investisseurs à l'égard de l'évolution du système financier mondial et la façon dont elle tend à percevoir cette évolution;
- les ramifications possibles des initiatives du FMI et de l'ensemble des organismes officiels;
- les moyens de promouvoir les opérations de sensibilisation du FMI et de mieux faire connaître au secteur privé les mesures et les initiatives du FMI.

Les discussions du GCMC ne portent pas sur des aspects opérationnels propres à un pays donné ou à un groupe de pays, ni n'impliquent la communication de données ou informations sensibles aux membres du groupe. Aucun engagement de politique générale n'est pris ou suggéré, et les échanges de vues ou déclarations auxquels ces rencontres donnent lieu ne peuvent être considérés comme impliquant un tel engagement.

des politiques des pays membres, par la création ou le renforcement de normes et codes, et par l'évaluation et la réduction de la vulnérabilité des pays membres aux crises financières.

Les administrateurs reconnaissent qu'en dépit de l'adoption de mesures préventives, de fortes tensions risquent parfois de s'exercer sur les comptes extérieurs des pays membres. Une action volontaire — si possible — face à l'apparition des difficultés de paiements offre aux pays membres les meilleures possibilités de mobiliser des financements par des moyens qui nuisent le moins à leurs chances de regagner accès spontanément aux marchés des capitaux et, de façon plus générale, au fonctionnement de ces marchés. Cependant, si un accord ne peut se dégager sur une approche volontaire, une participation concertée du secteur privé pourrait s'avérer nécessaire pour assurer une résolution ordonnée de la crise.

Les administrateurs ont examiné le cadre opérationnel proposé par les services du FMI pour la participation du secteur privé. Ils sont convenus que, dans un cadre de ce type, l'approche du FMI doit être souple et qu'il est nécessaire, devant la complexité des questions qu'il soulève, de faire une grande place au jugement. Ils ont demandé aux services du FMI d'indiquer avec précision, lorsqu'ils communiqueront au Conseil d'administration la documentation sur le programme du pays membre, les concours que devra normalement apporter le secteur privé à l'appui de ce programme.

- Si les besoins de financement du pays membre sont relativement faibles, ou s'ils sont importants mais que ce pays a de bonnes chances de regagner rapidement accès aux marchés, l'adoption de vigoureuses mesures d'ajustement, conjuguée à l'appui financier du FMI, devrait normalement encourager la participation du secteur privé.
- Dans d'autres cas, toutefois, lorsqu'un rétablissement rapide de l'accès aux marchés à des conditions compatibles avec la viabilité extérieure à moyen terme est jugé peu réaliste, ou lorsque le fardeau de la dette est intolérable, un soutien plus concerté des créanciers privés, avec restructuration éventuelle de la dette, pourra se révéler nécessaire.

Les administrateurs conviennent que l'évaluation des chances qu'a un pays membre de regagner accès dans un proche avenir aux marchés de capitaux internationaux est un élément crucial du cadre envisagé. Ils sont dans l'ensemble d'accord sur les facteurs à prendre en considération aux fins de cette évaluation, parmi lesquels les caractéristiques de son économie, y compris le profil de l'encours et du service de la dette et la solidité des soldes budgétaires et du système financier, le niveau antérieur de l'accès au marché et des indicateurs du marché, la vigueur des politiques macroéconomique et structurelle, l'attachement des autorités au programme de réformes, le niveau des

réserves et du financement disponible, le stade de la crise et le bilan des relations avec les créanciers. Les administrateurs ont demandé aux services du FMI de poursuivre leurs travaux sur les questions analytiques en jeu, afin de renforcer les moyens permettant d'évaluer la vulnérabilité externe à moyen terme et de déterminer à quel rythme et dans quelle mesure les pays sortant d'une crise peuvent retrouver l'accès aux marchés.

En outre, les administrateurs sont plus près de parvenir à une entente sur les cas où l'utilisation des ressources du FMI serait assujettie à une action visant à assurer la participation du secteur privé, quoiqu'il subsiste des divergences de vues sur l'établissement d'un lien formel entre le niveau d'accès aux ressources du FMI et une intervention concertée du secteur privé. Ils reconnaissent tous que les opérations du FMI doivent, dans la mesure du possible, réduire l'aléa moral et que les concours que celui-ci peut offrir sont limités. Ils admettent aussi que, pour faire jouer au FMI un rôle de catalyseur à des niveaux de financement élevés, il faut que des arguments solides soient avancés, tant au sujet de l'efficacité escomptée de ce rôle que des risques présentés par les autres options.

Sursis de paiement

Au cours de leur réunion de septembre 2000, les administrateurs ont procédé à un premier examen des questions que soulève le recours éventuel à des sursis de paiement face aux crises financières. Comme les effets des sursis ne semblent guère connus dans la pratique, leurs discussions ont relevé du domaine de la conjecture. Ils ont souligné que la notion de sursis de paiement couvre un large éventail de techniques visant à réduire les paiements nets au titre du service de la dette ou les sorties nettes de capitaux lorsqu'un pays n'a plus spontanément accès aux marchés de capitaux internationaux. Ces techniques vont de dispositions prises volontairement avec les créanciers afin de limiter les sorties nettes de capitaux à divers moyens concertés de réaliser cet objectif.

Les administrateurs sont d'avis que, lorsque les créanciers sont suffisamment homogènes et ont intérêt à maintenir une relation à long terme avec l'emprunteur, il est possible d'envisager de contenir les sorties de capitaux privés par des accords volontaires. Mais ils ont fait observer que, dans des cas extrêmes, s'il ne lui est pas possible d'obtenir de ses créanciers un sursis de paiement, le pays membre peut juger nécessaire, en dernier ressort, d'imposer unilatéralement un tel sursis. Néanmoins, les administrateurs ont souligné que la stratégie de résolution des crises ne doit pas amoindrir l'obligation qu'ont les pays d'honorer intégralement leurs dettes à l'échéance. Ils ont précisé que l'imposition unilatérale d'un sursis de paiement par un pays systématiquement important risque d'avoir de graves effets de contagion sur d'autres pays, tout en notant que

l'intensité et la durée de ces effets dépendront des circonstances. Ils ont fait valoir que les questions complexes que soulève sur le plan pratique le sursis de paiement méritent d'être approfondies.

Restructuration des obligations souveraines internationales

En janvier 2001, les administrateurs ont fait le point des enseignements tirés de la restructuration des obligations souveraines internationales de l'Équateur, du Pakistan et de l'Ukraine, et procédé à un examen préliminaire d'une proposition de restructuration faite par le secteur privé. Les administrateurs ont fait observer que les marchés financiers reconnaissent maintenant en général que les obligations souveraines internationales ne sont pas à l'abri des restructurations et que, si un pays emprunteur traverse une grave crise de liquidité, les détenteurs de ses obligations peuvent être appelés, au même titre que ses autres créanciers, à participer à la résolution de la crise. Ils ont ajouté que le recours à la restructuration des obligations souveraines doit être guidé par les principes qui régissent la restructuration des autres créances (c'est-à-dire qu'il doit se limiter aux cas exceptionnels où les besoins de financement sont énormes et où le pays membre en crise n'a guère de chances de regagner accès aux marchés par lui-même). Les clauses d'action collective volontaire des contrats d'emprunts obligataires pourraient jouer un rôle utile dans la résolution ordonnée des crises; leur inclusion explicite dans ces contrats pourrait conférer un caractère prévisible au processus de restructuration. Les accords de sortie, comme ceux qui ont joué dans le cas de l'Équateur, constituent une initiative novatrice, quoique controversée, qui pourrait servir à la restructuration des obligations souveraines internationales sans clauses d'action collective. Tout en reconnaissant qu'il est encore trop tôt pour évaluer l'effet des différentes démarches suivies pour restructurer les obligations souveraines internationales, les administrateurs craignent que certaines d'entre elles n'aient des retombées négatives et ne nuisent au bon fonctionnement des marchés de capitaux internationaux. Aussi ont-ils vivement engagé les pays membres qui doivent faire restructurer leurs emprunts obligataires à agir de bonne foi pour parvenir à des accords concertés avec leurs créanciers.

Restructuration de la dette du secteur des entreprises privées

Au cours d'un atelier informel tenu en janvier 2001, les administrateurs ont examiné les mécanismes de restructuration de la dette du secteur des entreprises privées — cherchant en particulier à déterminer s'ils peuvent être utilisés pour résoudre, en cas de crise systémique, les problèmes d'endettement des entreprises privées d'une manière propre à restaurer la stabilité du secteur financier et à ouvrir la voie à la reprise d'une

croissance durable. Ils ont en outre analysé le rôle de ces mécanismes dans la promotion de la stabilité du système financier.

Application pratique du cadre opérationnel

Dans le cas de l'Argentine comme de la Turquie, la stratégie d'association du secteur privé adoptée par le FMI repose sur l'hypothèse que ces pays continueront à avoir accès aux marchés, sur leur capacité de remboursement sous-jacente et sur l'examen des risques inhérents aux autres options envisageables. Les mesures visant à renforcer le soutien à ces pays sont les suivantes :

- Dans le cas de l'Argentine, les engagements pris par les créanciers privés en décembre 2000 revêtent la forme d'un accord avec les institutions financières locales sur la reconduction des obligations arrivant à échéance et l'acquisition de nouveaux titres publics (aux prix du marché) à hauteur de 10 milliards de dollars; d'ententes avec les investisseurs institutionnels sur l'achat de nouveaux titres publics, pour un montant de 3 milliards de dollars; et d'opérations de gestion du passif portant sur un total de 7 milliards de dollars (ce qui devrait réduire les besoins de financement de 2,7 milliards de dollars en 2001). À la fin d'avril 2001, le secteur privé s'employait à honorer ces engagements en dépit des conditions difficiles du marché.
- La Turquie a obtenu en décembre 2000 des banques étrangères qu'elles s'engagent à maintenir leurs créances globales sous forme de lignes de crédit interbancaire et commercial à leur niveau du 11 décembre, soit 18 milliards de dollars. (Aux réunions de Francfort et de New York, il a été demandé aux banques étrangères de maintenir à un niveau inchangé le crédit commercial accordé directement aux entreprises non financières.) Jusqu'à la fin de janvier 2001, on observait des signes encourageants de maintien des lignes de crédit bancaire, mais celui-ci était assujéti à la poursuite de la stabilité en Turquie. Lorsque la crise de février 2001 a éclaté, les banques ont réduit de 3 milliards de dollars le montant engagé.

Travaux futurs

Au cours de l'exercice 2002, le FMI poursuivra ses travaux pour renforcer le fondement analytique de sa politique d'association du secteur privé à la résolution des crises financières. Le Conseil d'administration a demandé d'approfondir les travaux sur les moyens de promouvoir des relations constructives entre les pays membres et leurs créanciers; il examinera par ailleurs des rapports sur le renforcement de la base d'évaluation

du rythme et du degré auxquels les pays en crise peuvent regagner accès aux marchés. Dans le cadre de sa réflexion sur la restructuration des créances détenues par le secteur privé, il examinera un document sur la comparabilité du traitement des créances du Club de Paris et de celui des créances du secteur privé.

Renforcement du secteur financier : autres initiatives

Places financières offshore

En juillet 2000, le Conseil d'administration a examiné les aspects des travaux du FMI qui ont trait aux places financières offshore (PFO). Les administrateurs ont souligné que le rôle du FMI à cet égard devra s'inscrire dans le cadre de la responsabilité qui lui incombe d'aider tous les pays membres à identifier et à réduire les vulnérabilités dues aux déficiences des systèmes financiers. Certes, il n'y a guère de preuve, jusqu'à ce jour, que les PFO (et les instruments financiers offshore) posent directement un risque pour le système financier mondial, mais le FMI doit tenir compte du danger de déstabilisation de ce système qui pourrait se présenter si les normes de contrôle financier étaient inadéquates et s'il était impossible d'effectuer une analyse exhaustive des risques par suite de l'absence de données fiables sur les activités des PFO.

Le Conseil d'administration est convenu que, dans son évaluation des PFO, le FMI doit se concentrer sur le contrôle du secteur financier, c'est-à-dire des établissements bancaires, du secteur des assurances et des valeurs mobilières, selon le cas. Il a en outre insisté sur la nécessité d'évaluer la rigueur du contrôle consolidé qui s'exerce sur les activités exercées dans les PFO. Les administrateurs ont souligné qu'il importe de prendre des mesures contre le blanchiment de capitaux pour préserver l'intégrité du système financier, et ont noté que ces mesures sont incluses dans les évaluations faites par les services du FMI et de la Banque mondiale dans les rapports PESF et dans les évaluations des principes fondamentaux de Bâle. Le renforcement de la collaboration entre le FMI et les PFO devra s'opérer d'une manière compatible avec le mandat, les compétences et les ressources du FMI.

À sa réunion, le Conseil d'administration a demandé aux services du FMI d'étendre leurs travaux aux PFO dans le cadre d'un programme d'évaluation volontaire qui pourrait comporter trois modules :

Module 1 : autoévaluation par les PFO des normes pertinentes.

Module 2 : évaluation indépendante par le FMI des normes de contrôle pertinentes.

Module 3 : évaluation globale des risques, des facteurs de vulnérabilité, des conditions institutionnelles préalables et du respect des normes dans un cadre de type PESF.

Dans un premier temps, le FMI a tenu à St-Kitts, Sydney et Paris, à la fin d'août et au début de septembre 2000, trois réunions de sensibilisation qui ont rassemblé la quasi-totalité des PFO. Le but était de favoriser une stratégie d'évaluation concertée et assurer une participation active des PFO au processus.

À la fin de mars 2001, le FMI avait envoyé sur le terrain dix-sept missions, dont certaines relevaient du module 1 et d'autres étaient des missions d'exploration en vue de la préparation d'évaluations futures. Elles étaient chargées de déterminer la nature et la portée des services financiers offerts et de recueillir des informations sur la réglementation et le contrôle du secteur financier. Ces missions ont constaté que la plupart des PFO souhaitaient commencer par une autoévaluation assistée des normes pertinentes et avoir la possibilité de réviser tant la législation que les mécanismes de contrôle avant de passer au module 2, qui est l'évaluation des normes par le FMI, ou au module 3. Plusieurs PFO ont demandé à bénéficier d'une assistance technique pour renforcer le secteur financier.

Le FMI envisage d'envoyer des missions dans environ 25 juridictions en 2001. La priorité sera donnée aux PFO qui sont disposées à se soumettre à une évaluation relevant du module 2 et à ceux qui souhaitent vivement associer le FMI à leurs programmes de mise en conformité aux normes. Le FMI approfondit ses travaux sur les PFO en consultation avec d'autres organismes compétents, comme les groupements de contrôle des places offshore et autres organismes de contrôle nationaux. Cette coopération vise à alléger autant que possible la charge administrative des PFO et permettra aux missions dirigées par le FMI d'avoir plus facilement accès auprès des experts chargés du contrôle, dont certains relèvent de ces centres.

Lutte contre le blanchiment de capitaux

À la demande du Comité monétaire et financier international, le Conseil d'administration a traité en avril 2001 du blanchiment de capitaux et a examiné comment le FMI pourrait contribuer davantage aux efforts internationaux déployés contre ce fléau. À sa réunion, le Conseil d'administration du FMI est convenu que le blanchiment de capitaux est un problème de dimension planétaire qui touche toutes les places financières, grandes ou petites, et qui appelle une intensification de la coopération internationale. Le FMI a un rôle important à jouer dans la protection de l'intégrité du système financier international, notamment par son combat contre le blanchiment de capitaux. Ce rôle devra strictement se limiter, de l'avis des administrateurs, aux domaines relevant directement de la compétence du FMI et ne s'étendra pas aux activités de répression.

Les administrateurs ont décidé que, pour soutenir les efforts déployés à l'échelle internationale contre le blanchiment de capitaux, le FMI :

- fera une plus grande place aux éléments qui ont trait à la lutte contre le blanchiment de capitaux dans tous les principes de contrôle pertinents;
- collaborera plus étroitement avec les principales instances internationales chargées de la lutte contre le blanchiment de capitaux;
- accroîtra son assistance technique;
- inclura les actions à l'encontre du blanchiment de capitaux dans le champ couvert par sa surveillance et ses autres activités opérationnelles lorsqu'elles se rapportent à des aspects macroéconomiques;
- procédera à de nouvelles études et sensibilisera les pays à la nécessité de se protéger contre le blanchiment de capitaux.

Les efforts du FMI resteront centrés sur les principes de contrôle du secteur financier, qui feront une plus grande place au combat contre le blanchiment de capitaux afin de veiller à ce que les institutions financières soient dotées des systèmes de gestion et de contrôle des risques nécessaires pour dissuader le blanchiment de capitaux. Dans ce processus, une méthodologie permettant une meilleure évaluation des normes financières applicables dans la lutte contre le blanchiment de capitaux sera élaborée et pourra servir à la préparation d'une nouvelle section des rapports PESF.

Les administrateurs sont généralement convenus que les 40 recommandations³ du Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux (GAFI) constituent la norme à observer dans la lutte contre le blanchiment de capitaux et qu'il faut étudier plus avant comment les recommandations peuvent être adaptées aux travaux du FMI et appliquées à ses opérations. Les administrateurs ont souligné qu'il faut harmoniser le processus du GAFI avec celui des rapports sur l'observation des normes et des codes (RONC) du FMI — c'est-à-dire que les normes du GAFI doivent s'appliquer de manière uniforme, concertée et volontaire — et qu'une fois cette étape franchie, le GAFI pourrait être invité à participer à l'élaboration d'un module de RONC distinct sur le blanchiment de capitaux. Ils ont

³Les recommandations portent sur le système financier et sa réglementation, ainsi que sur le système de justice pénale et l'application des lois. Le combat contre le blanchiment de l'argent est mené sous la conduite des organismes spécialisés qui ont été investis des fonctions et compétences en la matière. C'est le Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux (GAFI) et les groupes d'action régionaux qui dirigent l'effort international direct à l'encontre de ce fléau. Font partie du Groupe d'action financière le Groupe des Dix et l'Union européenne, la Commission européenne elle-même, ainsi que l'Argentine, l'Australie, le Brésil, le Conseil de coopération du Golfe, la RAS de Hong Kong, l'Islande, le Mexique, la Nouvelle-Zélande, la Norvège, Singapour et la Suisse. Le FMI et la Banque mondiale y participent en qualité d'observateurs non membres. Interpol, les services nationaux de renseignements financiers, les Nations Unies et autres organisations internationales ou nationales mènent eux aussi directement le combat contre le blanchiment de capitaux.

appelé les services du FMI et de la Banque mondiale à participer à la révision en cours des 40 recommandations du GAFI, à examiner avec le GAFI les principes guidant les procédures RONC et à soumettre ensuite au Conseil d'administration leur rapport et leurs propositions.

Transparence des activités du FMI et de ses pays membres

La pratique d'une ouverture et d'une transparence plus grandes dans l'élaboration des politiques économiques et la diffusion de données sur l'évolution économique et financière est au cœur des efforts que déploie la communauté internationale pour prévenir les crises financières. Elle favorise le fonctionnement ordonné et efficace des marchés financiers, réduit les risques de choc et responsabilise davantage les décideurs. Ces dernières années, beaucoup de pays ont pris des mesures pour accroître la transparence, et le FMI s'est employé de son côté à rendre ses activités et ses délibérations plus ouvertes au public, tout en préservant la nature confidentielle des informations auxquelles il a accès en sa qualité de conseiller auprès des gouvernements et banques centrales. Une plus grande transparence externe des politiques des pays membres et des évaluations qu'en fait le FMI assure un dialogue plus large et contribue à l'amélioration de la surveillance du FMI et de la conception des programmes.

En août 2000, le Conseil d'administration a examiné les initiatives lancées par le FMI depuis le milieu de 1999 pour accroître la transparence et a décidé d'autoriser la publication d'un plus grand nombre de documents. En janvier 2001, il a officiellement adopté une décision portant application de la politique de publication du FMI tout en entérinant une déclaration sur les principes directeurs de cette politique (appendice V).

Rappel des faits

Discussions de 1999

En 1999, le Conseil d'administration a pris un certain nombre de décisions importantes par lesquelles il soumet au regard du public ses activités ainsi que les politiques de ses pays membres. En particulier, il a décidé d'autoriser la publication des rapports des services du FMI (pour les consultations au titre de l'article IV) — lorsque le pays en question y consent — dans le cadre d'un projet pilote comportant certains garde-fous contre des risques évoqués par les administrateurs. Le Conseil d'administration n'est pas allé jusqu'à autoriser la publication des rapports des services du FMI qui ont trait aux prêts de l'institution — rapports relatifs à l'utilisation des ressources du FMI —, mais a décidé de réexaminer cette question à la lumière de l'expérience acquise en matière de transparence dans d'autres do-

maines. Il a en outre créé un nouveau vecteur de communication — une déclaration du Président publiée sous forme d'un communiqué de presse et dans laquelle celui-ci fait le point des discussions du Conseil d'administration sur les demandes de prêt et les revues des programmes. En outre, pour les documents établis par les pays membres et dans lesquels ils décrivent les politiques qu'ils comptent soutenir en recourant aux ressources du FMI — lettres d'intention, mémorandums de politique économique et financière et autres documents de ce type —, l'autorisation de publication sera présumée obtenue du pays membre intéressé.

Ces décisions visent à concilier la nécessité de préserver la confidentialité des informations accessibles au FMI en sa qualité de conseiller et l'utilité de la communication d'informations à jour et exactes au public. Les administrateurs ont insisté sur l'importance d'une transparence accrue pour le fonctionnement des marchés dans un environnement caractérisé par une circulation plus rapide des capitaux privés et une intégration croissante des pays membres aux marchés de capitaux internationaux. Tout en étant unanimement d'accord en principe sur les avantages d'une politique de publication transparente et ouverte, les administrateurs estiment qu'il faut en peser soigneusement les coûts potentiels. Face à ces préoccupations, le Conseil d'administration a demandé de faire le point des nouvelles initiatives pour déterminer les étapes à venir.

Le bilan de 2000

L'examen requis par le Conseil d'administration a été effectué en août 2000. Il a consisté surtout à évaluer les résultats en matière de publication des rapports de consultations au titre de l'article IV dans le cadre du projet pilote. Il a pris plusieurs formes :

- enquêtes menées auprès des autorités nationales par les missions envoyées dans les pays membres pour les consultations au titre de l'article IV;
- évaluation faite par un consultant sur la base des observations formulées par les administrateurs et les autorités nationales, ainsi que par les marchés financiers, les milieux universitaires, la société civile et les services du FMI⁴;

⁴Le consultant en question est Winston Cox, qui a exercé les fonctions de Gouverneur de la Banque centrale de la Barbade et d'Administrateur suppléant de la Banque mondiale avant sa récente nomination au poste de Secrétaire général adjoint du Secrétariat du Commonwealth. M. Cox a interrogé les autorités, les représentants du secteur privé, des médias et de la société civile dans 18 pays sur l'incidence de la publication des rapports, se servant à cet effet des questionnaires conçus en collaboration avec les services du FMI de manière à tenir compte des préoccupations des administrateurs. Il a en outre demandé aux administrateurs, ainsi qu'aux chefs de mission et autres fonctionnaires du FMI, de lui communiquer leur point de vue informel sur les questions de publication.

- enquêtes ou interviews effectuées par les services du FMI pour connaître le point de vue des représentants de médias et des marchés financiers (Londres, RAS de Hong Kong, New York et Tokyo) ainsi que de la société civile⁵;
- boîte aux lettres sur le site Internet du projet pilote et enquêtes en ligne dans le cadre de la campagne de sensibilisation du public;
- vastes études de fond — y compris des comparaisons des résultats de la publication et de la non-publication des rapports — effectuées par les services du FMI pour dégager des éléments d'information sur divers aspects jugés préoccupants par les administrateurs.

L'examen par le Conseil d'administration des enseignements tirés des diverses initiatives engagées pour accroître la transparence a confirmé son effet bénéfique. En particulier, le projet pilote pour la diffusion volontaire des rapports des services du FMI pour les consultations au titre de l'article IV et de ceux qui ont trait à la fois à ces consultations et à l'utilisation des ressources du FMI a atténué les craintes de retombées négatives de la publication de ces informations sur la confidentialité de la relation du FMI avec ses membres. Le Conseil d'administration a en effet conclu que l'intention de publier le rapport n'avait pas altéré outre mesure la franchise des consultations et qu'elle avait même, dans certains cas, contribué à améliorer le dialogue ainsi que la qualité et l'analyse des rapports. Cependant, afin d'éviter que les échanges ne perdent à la longue de leur franchise, l'effet de la publication des informations continuera d'être suivi de près et examiné à intervalles réguliers.

Le Conseil d'administration a décidé d'adopter de nouvelles règles de publication dans certains domaines et de maintenir la politique en vigueur dans d'autres; c'est ainsi que :

- Il a souscrit à une politique de publication volontaire des rapports des services du FMI et autres documents relatifs aux pays (c'est-à-dire que ces documents ne seront publiés que sur autorisation du pays intéressé). Il s'agit des rapports des

⁵Le Département des relations extérieures du FMI a effectué des enquêtes auprès des grandes agences de presse, d'organisations non gouvernementales, de participants des marchés financiers apparentés à de grandes banques d'investissement américaines, de professeurs d'universités situées dans la région métropolitaine de Washington, qui se spécialisent en économie, gestion et science politique et connaissent depuis longtemps les publications du FMI, avec lequel ils entretiennent des relations; des enquêtes ont été menées aussi auprès d'experts qui travaillent depuis un certain nombre d'années sur des questions ayant trait au FMI. En outre, le consultant a interrogé les représentants de plus de 15 grandes banques internationales, de 5 banques locales, de près de 20 journaux et agences de presse, de 2 organismes de notation et de plusieurs autres observateurs officiels du FMI dans diverses régions du globe.

- services du FMI pour les consultations au titre de l'article IV et, le cas échéant, des rapports relatifs à l'utilisation des ressources du FMI, et des rapports ayant trait à la fois aux consultations au titre de l'article IV et à l'utilisation des ressources du FMI. La publication des rapports relatifs à l'utilisation des ressources du FMI pourrait accroître la crédibilité des programmes appuyés par le FMI et renforcer le rôle catalyseur de ce dernier dans la mobilisation de capitaux privés en faveur de pays ayant accès aux marchés.
- Il a décidé que cette politique de publication volontaire continuera à reposer sur la présomption de diffusion des documents faisant état des politiques que les autorités nationales entendent mener dans le cadre des programmes soutenus par le FMI. Cette politique s'appliquera aux lettres d'intention, aux mémorandums de politique économique et financière et aux aide-mémoire techniques traitant de politique générale.
 - Il est convenu que les services du FMI ne recommanderont pas au Conseil d'administration d'avaliser le document de stratégie pour la réduction de la pauvreté, sous sa forme intérimaire ou complète, à moins qu'il ne soit publié.
 - Il a décidé d'adopter un ensemble de principes qui régiront la publication des documents relatifs aux pays pour veiller à préserver la franchise des discussions de politique économique et des rapports y afférents, à continuer de concilier judicieusement le souci de transparence et la confidentialité des questions délicates abordées dans le dialogue entre le FMI et ses membres, et à améliorer sans cesse la qualité des rapports des services de l'institution.
 - Il a de nouveau évoqué l'éventualité de la publication des documents relatifs à l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE) et des évaluations conjointes des DSRP.
 - Il a consenti à la publication volontaire des notes d'information au public (NIP) diffusées à l'issue des consultations au titre de l'article IV et des discussions du Conseil d'administration sur les documents consacrés à la surveillance régionale; des conclusions des missions de consultation au titre de l'article IV et autres missions du FMI, qui représentent le point de vue des membres de ces missions; des documents de référence établis aux fins de la surveillance, comme les rapports sur l'évolution récente de l'économie, les études thématiques et les appendices statistiques; des rapports sur l'observation des normes et des codes; et des documents des services du FMI ainsi que des conclusions de ses missions pour le suivi des programmes par l'institution.
 - Il est convenu qu'une politique uniforme de non-communication de certaines informations sera appliquée aux documents relatifs aux pays : les coupes seront réduites au minimum et limitées aux passages qui peuvent fortement influencer le comportement du marché (surtout ceux où sont présentées les opinions exprimées sur les questions de taux de change et de taux d'intérêt). L'application de cette politique sera suivie de près de manière à en assurer l'équité et la transparence.
 - Il a décidé d'encourager la publication des notes d'information au public à l'issue de ses discussions sur des questions de politique générale et de mettre en place une procédure plus systématique pour la diffusion des documents y afférents en vue de mieux faire connaître au public les politiques du FMI.

Application de la politique de transparence

La transparence des activités du FMI et de ses pays membres s'est fortement accrue. En effet, entre juin 1999, date à laquelle le Conseil d'administration a autorisé la publication des rapports des services du FMI pour les consultations au titre de l'article IV, et la fin d'avril 2001, 73 pays ont consenti à la diffusion de 86 rapports de ce type. Des notes d'information au public (introduites en 1997), où sont résumées les questions abordées par le Conseil d'administration dans le processus de consultation avec chaque pays, ont été diffusées pour plus des trois quarts des pays membres du FMI en 2000. En outre, les comptes rendus des discussions du Conseil d'administration relatives à la surveillance régionale, les conclusions des missions de consultation au titre de l'article IV et autres missions du FMI qui représentent le point de vue des services de l'institution, les documents de référence (rapports sur l'évolution récente de l'économie, études thématiques et appendices statistiques), les RONC et les documents des services du FMI ainsi que les conclusions de ses missions pour le suivi des programmes sont désormais systématiquement publiés.

La transparence des documents relatifs à l'utilisation des ressources du FMI s'est elle aussi accrue. Depuis janvier 2001, date à laquelle le Conseil d'administration a décidé d'autoriser la publication des rapports des services du FMI pour les demandes de prêt et les revues de programmes jusqu'à la fin d'avril 2001, 23 rapports de ce type ont été publiés. Les déclarations du Président portées à la connaissance du public donnent à celui-ci une idée d'ensemble des opinions du Conseil d'administration sur tous les programmes de prêt appuyés par le FMI.

La transparence a été accrue d'autant par la diffusion d'un plus grand nombre de notes d'information au public à l'issue des discussions sur les questions de politique générale que par la publication plus systéma-

Encadré 3.6

Premier colloque annuel de recherche économique

Des sommités des milieux universitaires, des décideurs économiques et des membres des services du FMI se sont réunis au siège de l'institution, à Washington, les 9 et 10 novembre 2000 pour participer au premier colloque annuel de recherche économique organisé par le FMI. Le colloque, dont l'objet est de fournir un forum de discussion sur les sujets d'actualité dans le domaine de la finance internationale, a porté sur diverses questions : faut-il abaisser les taux d'intérêt dès qu'une crise financière éclate? Les programmes du FMI incitent-ils les investisseurs à un comportement risqué? Les politiques prônées par le FMI et la Banque mondiale aggravent-elles la pauvreté et les inégalités? Quel est l'effet du régime de change sur les résultats macroéconomiques?

Le colloque a été l'occasion de deux interventions spéciales. Robert Mundell, lauréat du prix Nobel, a retracé l'histoire du modèle Mundell-Fleming — modèle utilitaire d'économie internationale, produit du travail de Robert Mundell et J. Marcus Fleming lorsqu'ils étaient tous deux membres du Département des études du FMI dans les années 60. Et Maurice Obstfeld a jeté un regard sur l'après-modèle Mundell-Fleming («Beyond the Mundell-Fleming Model»). Avec Ken Rogoff, Obstfeld a joué un rôle critique dans le développement de la «nouvelle macroéconomie en économie ouverte».

Certains documents relatifs au colloque sont affichés sur le site Internet du FMI et paraîtront dans un numéro spécial des *IMF Staff Papers*. Le deuxième colloque annuel se tiendra au siège du FMI, à Washington, les 29 et 30 novembre 2001.

tique des documents y afférents. Au cours de l'exercice, les rapports de la direction et des services du FMI sur diverses questions (gestion des affaires publiques, normes et codes, programme d'évaluation du secteur financier et facilités et mécanismes du FMI) ainsi que les comptes rendus des discussions dont ils ont fait l'objet au Conseil d'administration ont été diffusés. En février 2001, le FMI a publié une série de documents au sujet de la réforme de la conditionnalité, sur lesquels il a demandé à connaître le point de vue du public.

Autres efforts de transparence

Le FMI a en outre continué à accroître la transparence de ses propres activités financières. Ses états financiers sont maintenant entièrement conformes aux normes comptables internationales et mettent clairement en évidence les principales composantes de ses actifs et passifs. Par ailleurs, le FMI affiche sur son site Internet des informations à jour sur ses comptes financiers, la situation financière des pays membres à son égard et sa position de liquidité. Il a aussi poursuivi ses efforts

pour mieux expliquer ses travaux et donner plus de transparence à ses opérations et délibérations⁶.

En même temps, le FMI a cherché activement à connaître le point de vue de la société civile, du secteur privé et d'autres membres du public. Au cours de l'exercice 2001, il a invité le public à lui faire part de ses observations sur sa facilité de prêts concessionnels, l'initiative qu'il a lancée avec la Banque mondiale en vue de l'allègement de la dette, divers projets pilotes d'accroissement de la transparence, ses travaux sur les codes et les normes, le nouveau projet de directives pour la gestion de la dette publique et, comme indiqué ci-dessus, la conditionnalité. En outre, le FMI a organisé des réunions de consultation avec des universitaires, des représentants du secteur privé et d'organisations internationales et régionales compétentes en la matière pour savoir comment orienter divers aspects de ses travaux d'évaluation de la vulnérabilité externe. En novembre 2000 a eu lieu le premier d'une série de colloques annuels de recherche économique dont l'objet est de fournir un forum de discussion sur des questions d'actualité (voir l'encadré 3.6). Et, tout au long de l'exercice, les services du FMI se sont entretenus, dans toutes les parties du globe — de façon formelle aussi bien qu'informelle —, des travaux de l'institution et de questions connexes avec les représentants de la société civile, notamment d'organisations non gouvernementales.

Dans le cadre de ces efforts, le FMI présente maintenant sur son site Internet des informations concernant un large éventail de ses activités et politiques, en particulier de nombreux détails sur les conseils qu'il donne à ses pays membres. Ce site est visité plus de 5 millions de fois par mois, contre moins de 600.000 à la fin de 1997.

Coopération aux enquêtes des organismes d'audit des pays membres

Dans un autre effort de transparence, le Conseil d'administration a officiellement arrêté en février 2001 un ensemble de procédures de coopération — sur leur demande — avec les organismes des pays membres qui établissent des rapports sur le FMI et ses activités. (Voir l'appendice III, qui contient les principales décisions du Conseil d'administration.)

⁶Notamment par des points de presse plus réguliers et la diffusion de divers documents de politique générale et décisions du Conseil d'administration, de rapports trimestriels sur le financement des marchés émergents et d'études du FMI. En outre, celui-ci a accru les annonces faites au public sur des questions opérationnelles, telles que la création d'un groupe de travail sur le processus de sélection du Directeur général du FMI.

Politique de financement du FMI et conditionnalité

Le FMI apporte un soutien financier à ses pays membres par divers instruments et politiques («facilités et mécanismes»; voir le tableau 4.1). Dans la plupart des cas, l'aide financière du FMI est assujettie à l'adoption par le pays membre de réformes visant à résoudre le problème de balance des paiements qui l'a amené à s'adresser à l'institution.

Au cours de l'exercice 2001, le FMI a pris des mesures pour actualiser ses politiques de financement et réviser la conditionnalité. En particulier, il s'est efforcé de :

- restructurer ses facilités de prêt ordinaires pour pouvoir soutenir plus efficacement les efforts que ses pays membres déploient en vue de résoudre les crises ou de prévenir leur contagion, et pour assurer une meilleure utilisation de ses ressources financières;
- rationaliser la conditionnalité de manière à accroître l'efficacité et à favoriser la maîtrise par les pays des programmes qu'il soutient;
- réaffirmer son rôle dans la promotion d'une bonne gestion publique au sein des pays membres.

Les chapitres 3 et 5 traitent des autres efforts importants que le FMI a réalisés pour recentrer ses travaux de manière à les rendre dans l'ensemble plus efficaces, et le chapitre 6 porte sur les autres changements intervenus dans le domaine des opérations et politiques de financement du FMI durant l'exercice 2001.

Examen et réforme des facilités et mécanismes du FMI

Au cours de l'exercice, le Conseil d'administration a approuvé des modifications importantes qui ont été apportées aux facilités de financement du FMI. En mars 2000, il a amorcé l'examen de l'ensemble de ces facilités; dans ce processus, il en a éliminé plusieurs parce qu'elles étaient peu utilisées ou obsolètes, et a cherché les moyens de mieux adapter les instruments restants à une économie mondiale en mutation. En novembre 2000, il a achevé son examen et arrêté plusieurs mesures pour axer davantage les prêts du FMI sur la résolution et la prévention des crises et pour assurer une utilisation plus efficace des ressources de l'institution. C'est ainsi qu'il a, entre autres,

- modifié les modalités de la ligne de crédit préventive (LCP) de manière à en rehausser l'attrait pour les utilisateurs potentiels. Ce mécanisme offre aux pays dont la politique économique est saine une ligne de crédit de précaution à laquelle ils peuvent avoir rapidement accès pour lutter contre les retombées sur leurs économies de crises financières venues d'ailleurs.
- approuvé des mesures visant à encourager le remboursement anticipé des prêts du FMI et à dissuader les pays de faire un usage excessif de ses ressources. Ces mesures auront pour effet de réduire le recours au FMI en tant que source de financement à long terme et de dégager des fonds qui pourront être mis à la disposition d'autres pays membres.
- renforcé le suivi de la politique économique des pays une fois achevée la mise en oeuvre du programme appuyé par le FMI, en particulier lorsque le montant des crédits à rembourser au FMI est élevé. Cette action donne lieu à une plus grande protection des ressources du FMI et contribue à préserver les acquis des programmes qu'il appuie.

Ligne de crédit préventive (LCP)

La LCP a été créée en 1999 pour offrir aux pays qui appliquent des politiques saines une arme de défense dont ils peuvent se doter à titre de précaution et qu'ils utiliseraient, le cas échéant, pour répondre à un besoin de balance des paiements résultant de la propagation de crises financières. À ses réunions de septembre et novembre 2000, le Conseil d'administration a reconnu la nécessité de modifier la LCP pour la rendre plus attrayante. Les administrateurs ont souscrit aux modifications ci-après :

- Les modalités de suivi applicables aux pays membres qui ont établi de bons antécédents dans la conduite de leurs politiques et remplissent les conditions requises pour bénéficier d'une LCP seront moins rigoureuses que celles dont sont assortis d'autres mécanismes du FMI. En conséquence, dans sa demande d'ouverture d'une LCP, le pays membre devra présenter le cadre de référence trimestriel

Tableau 4.1
Facilités et mécanismes de financement du FMI

Facilité ou mécanisme de financement	But	Conditions	Échelonnement et suivi ¹
Tranches de crédit et mécanisme élargi de crédit⁴			
Accords de confirmation (1952)	Aide à court terme aux pays ayant des difficultés de balance des paiements de courte durée	Adopter des mesures donnant à penser que les difficultés de balance des paiements du pays membre seront réglées dans un délai raisonnable	Achats trimestriels (décaissements) sous réserve de l'observation de critères de réalisation et autres conditions
Mécanisme élargi de crédit (1974)	Aide à plus long terme à l'appui des réformes structurelles des pays membres qui ont des difficultés de balance des paiements de longue durée	Adopter un programme de 3 ans prévoyant des réformes structurelles et comportant un énoncé détaillé des mesures à appliquer sur les 12 mois suivants	Achats trimestriels ou semestriels (décaissements) sous réserve de l'observation de critères de réalisation ou autres conditions
Mécanismes spéciaux			
Facilité de réserve supplémentaire (1997)	Aide à court terme aux pays ayant des difficultés de balance des paiements causées par une crise de confiance du marché	Disponible uniquement dans le cadre d'un accord ordinaire assorti d'un programme et de mesures vigoureuses visant à rétablir la confiance du marché	Facilité disponible pour un an; accès concentré en début de période, avec deux achats (décaissements) au minimum
Lignes de crédit préventives (1999)	Ligne de défense établie par précaution et immédiatement accessible en cas de difficultés de balance des paiements dues à la contagion	Critères d'admissibilité : 1) absence d'un besoin de balance des paiements au départ; 2) évaluation positive des politiques par le FMI; 3) relations constructives avec les créanciers privés et progrès satisfaisants dans la réduction de la vulnérabilité extérieure; 4) programme économique satisfaisant	Ressources approuvées pour une période maximale d'un an. Montants de faible niveau (5-25 % de la quote-part) qui sont disponibles sur approbation, mais ne sont pas censés faire l'objet de tirages. En principe, un tiers des ressources est décaissé au moment de l'activation, avec échelonnement du reste des ressources à l'issue d'une revue post-activation
Mécanisme de financement compensatoire (1963)	Aide à moyen terme aux pays qui doivent faire face à une baisse temporaire de leurs recettes d'exportation ou à une hausse excessive de leurs importations de céréales (le volet financement pour autres imprévus a été éliminé en 2000)	Disponible uniquement lorsqu'un pays membre est partie à un accord assorti des conditions des tranches supérieures, ou lorsque la position de sa balance des paiements est autrement satisfaisante	Les concours sont généralement décaissés par tranches sur une période de six mois conformément à la disposition correspondante de l'accord
Aide d'urgence	Aide rapide à moyen terme aux pays ayant des difficultés de balance des paiements dues :		Néant, encore que l'aide aux pays sortant d'un conflit puisse être mise à la disposition du pays sous forme de deux achats ou plus dans des cas exceptionnels
1) Catastrophes naturelles (1962)	1) Financement des efforts de reprise et aide à l'appui des programmes d'ajustement économique	1) Faire des efforts raisonnables pour venir à bout des difficultés de balance des paiements	
2) Pays sortant d'un conflit (1995)	2) Rétablissement de la stabilité macro-économique à la suite de troubles civils, de perturbations politiques ou de conflits armés d'envergure internationale	2) Mettre l'accent sur le renforcement des capacités institutionnelles et administratives pour poser les jalons d'un accord dans les tranches supérieures de crédit ou d'un accord FRPC	
Facilité en faveur des pays à faible revenu			
Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (1999) (A remplacé la facilité d'ajustement structurel renforcée)	Aide à long terme aux pays qui ont des difficultés de balance des paiements profondément enracinées de nature structurelle; son but est d'assurer une croissance durable propre à faire reculer la pauvreté	Les programmes appuyés par la FRPC reposent sur un document de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) préparé par le pays membre dans le cadre d'un processus participatif et comportent des mesures macroéconomiques et structurelles et des mesures de lutte contre la pauvreté	Décaissements semestriels (ou parfois trimestriels) sous réserve de l'observation des critères de réalisation et de l'achèvement de revues

¹ Les prêts du FMI sont financés à l'aide du produit des souscriptions des pays membres; chaque pays se voit assigner une quote-part, qui représente son engagement financier. Il verse une partie de sa quote-part en monnaies étrangères acceptables par le FMI — ou en DTS — et le reste dans sa propre monnaie. Lorsqu'il reçoit un décaissement ou effectue un tirage au titre d'un prêt du FMI, l'emprunteur achète à l'institution des avoirs en monnaies d'autres pays en échange de sa propre monnaie. En remboursement de ce prêt, l'emprunteur rachète sa monnaie au FMI en échange de la monnaie d'autres pays. Voir l'encadré 6.1 sur les opérations de financement du FMI.

² Le *taux de base* des commissions sur les décaissements du compte des ressources générales (CRG) est fixé en pourcentage du taux d'intérêt hebdomadaire du DTS et s'applique au solde journalier de l'encours des tirages sur le CRG au cours de chaque trimestre financier du FMI. En plus du taux de base et de la commission additionnelle, une commission d'engagement (25 points de base sur les montants engagés jusqu'à concurrence de 100 % de la quote-part, 10 points de base au-delà) est prélevée d'emblée sur le montant que les pays sont autorisés à tirer au cours de chaque période (annuelle) dans le cadre d'un accord de confirmation ou d'un accord élargi. Cependant, lorsque les pays effectuent des tirages, le FMI leur rembourse cette commission au prorata du montant tiré au titre de l'accord. Une commission de tirage non récurrente de 0,5 % est appliquée au moment de la transaction à chaque tirage sur le compte des ressources générales, à l'exception des tirages sur la tranche de réserve.

Limite d'accès ¹	Commissions ²	Modalités de rachat (remboursement) ³		
		Délai des rachats (années)	Délai des rachats anticipés (années)	Échelonnement
Annuelle : 100 % de la quote-part; Cumulative : 300 % de la quote-part	Taux de base plus commission additionnelle (100 points de base sur les montants supérieurs à 200 % de la quote-part; 200 points de base sur les montants supérieurs à 300 %) ⁵	3¼–5	2¼–4	Rachats trimestriels
Annuelle : 100 % de la quote-part; Cumulative : 300 % de la quote-part	Taux de base plus commission additionnelle (100 points de base sur les montants supérieurs à 200 % de la quote-part; 200 points de base sur les montants supérieurs à 300 %) ⁵	4½–10	4½–7	Rachats semestriels
Pas de limite d'accès; un pays membre ne peut en bénéficier que si ses besoins dépassent les plafonds annuel ou cumulatif fixés dans le cadre du mécanisme ordinaire connexe	Taux de base plus commission additionnelle (de 300 points de base, majorée de 50 points un an après le premier décaissement et tous les six mois par la suite, jusqu'à concurrence de 500 points de base)	2–2½	1–1½	Rachats semestriels
Limite d'accès prévue : 300 %–500 % de la quote-part	Taux de base plus commission additionnelle (de 150 points de base, majorée de 50 points de base à la fin de la première année et tous les six mois par la suite jusqu'à concurrence de 350 points de base)	2–2½	1–1½	Rachats semestriels
55 % de la quote-part	Taux de base	3¼–5	2¼–4	Rachats trimestriels
Accès généralement limitée à 25 % de la quote-part, mais des montants plus élevés peuvent être obtenus dans des cas exceptionnels	Taux de base	3¼–5	Sans objet	Rachats trimestriels
Accès prévu : première fois, 90 % de la quote-part; autrement : 65 % de la quote-part. Maximum : 140 % de la quote-part; accès exceptionnel : 165 % de la quote-part	0,5 % par an	5½–10	Sans objet	Rachats semestriels

³Pour les achats effectués après le 28 novembre 2000, les pays membres sont censés procéder aux rachats (remboursements) correspondants par anticipation; le FMI peut prolonger les délais sur la demande du pays membre, si le Conseil d'administration conclut que la position extérieure du pays ne s'est pas suffisamment améliorée pour lui permettre d'effectuer les rachats.

⁴Les *tranches de crédit* correspondent au niveau des achats (décaissements) qu'un pays membre peut effectuer, exprimé en pourcentage de sa quote-part au FMI; par exemple, les décaissements à concurrence de 25 % de la quote-part sont ceux qui sont effectués au titre de la première tranche de crédit et dont les pays peuvent bénéficier s'ils prouvent qu'ils font des efforts raisonnables pour venir à bout de leurs difficultés de balance des paiements. Au-delà de 25 %, il s'agit de tirages sur les tranches supérieures de crédit; ils se font par versements échelonnés et sont assujettis à l'observation de certains critères de réalisation. Ces décaissements s'effectuent normalement dans le cadre d'un accord de confirmation ou d'un accord élargi. Il est rare qu'un pays puisse avoir accès aux ressources du FMI sans accord préalable et tout porte à croire qu'il continuera d'en être ainsi.

⁵Commission additionnelle instituée en novembre 2000.

quantifié qui guidera sa politique macroéconomique et servira de base au suivi, mais il n'aura pas à donner une définition détaillée des objectifs de son programme. Par ailleurs, s'il est vrai que la détermination de son admissibilité reposera, dans un premier temps, sur l'évaluation de son programme structurel et des progrès qui en sont attendus, il ne sera pas nécessaire d'établir des repères structurels formels. Enfin, dans certains cas le justifiant, la revue de mi-parcours des accords engageant des ressources de la LCP pourra être achevée suivant la procédure du défaut d'opposition (sans discussion formelle de la question par le Conseil d'administration). Entre les revues, les services et la direction du FMI resteront en contact étroit avec le pays membre et, s'ils craignent que les dérapages de sa politique économique ne le rendent vulnérable à la crise, ils en informeront le Conseil d'administration. Celui-ci est convenu que le FMI doit continuer à disposer des moyens de mettre officiellement un terme à une LCP — qui sont principalement la durée limitée de la période d'engagement (un an) et la revue de mi-parcours.

- Une fois qu'une LCP a été approuvée en faveur d'un pays membre, celui-ci peut demander à tout moment un décaissement à ce titre, et le Conseil d'administration procède alors à une revue «d'activation» spéciale. En septembre 2000, les administrateurs ont décidé de simplifier les conditions d'achèvement de la revue d'activation pour rendre plus automatiques les décaissements aux utilisateurs de la LCP. Le processus d'activation se déroulera en deux temps : une revue d'«activation» et une revue «post-activation». La première sera achevée rapidement et donnera lieu au décaissement d'un montant élevé de ressources fixé à l'avance — normalement un tiers du total des ressources engagées — et le pays membre se verra largement accorder le bénéfice du doute quant à ses intentions d'ajuster comme il se doit sa politique économique. La seconde précisera les conditions d'accès au reste des ressources et le calendrier de leurs décaissements.
- L'une des conditions formelles fixées pour l'achèvement de la revue d'activation sera éliminée. Dans le cadre de la politique initiale, l'achèvement de la revue était subordonné à la constatation par le Conseil d'administration que «jusqu'au moment de la crise, le pays membre a mené à bonne fin le programme économique qu'il avait présenté au Conseil pour que lui soit ouverte une LCP». Cette condition visait à assurer que les politiques menées par le pays membre ne sont pas elles aussi à l'origine du déséquilibre de sa balance des paiements. Or, elle est déjà remplie si — ainsi que l'exige une autre condition de la revue d'activation — l'on estime que les difficultés échappent largement au contrôle du pays membre.

- Le taux de commission global et la commission d'engagement des LCP ont été abaissés. La majoration initiale a été ramenée de 300 à 150 points de base (soit la moitié de celle appliquée au titre de la facilité de réserve supplémentaire, ou FRS). La commission supplémentaire sera relevée avec le temps et plafonnée à 350 points de base. La commission d'engagement des LCP (et des autres accords de montant élevé) a été réduite par substitution à la commission forfaitaire actuelle de 25 points de base du nouveau barème suivant (applicable à tous les accords conclus avec le FMI) : 25 points de base sur les montants engagés à concurrence de 100 % de la quote-part, et 10 points de base au-delà. Ce barème tient compte de l'importance des coûts fixes dans l'établissement d'une ligne de crédit.

Afin que le mécanisme révisé soit mis à l'essai pendant une période suffisamment longue pour que les résultats soient significatifs, le Conseil a prorogé jusqu'à novembre 2003 la clause de caducité automatique des LCP. Il dressera un premier bilan en novembre 2002. À la fin de l'exercice 2001, aucun membre n'avait demandé à bénéficier d'une LCP.

Rachats par anticipation

Soucieux d'assurer une utilisation efficace des ressources du FMI, le Conseil d'administration est convenu que, face à l'usage prolongé qui est fait de ces ressources après la résolution d'un problème de balance des paiements, il y a lieu d'instituer le principe des *rachats par anticipation*, qui seraient exigibles avant les *obligations de rachat* (ou remboursement) proprement dites. Dans le cas des accords de confirmation, les rachats par anticipation sont à effectuer dans un délai de 4 ans, avec un différé de 2¼ ans, alors que la période de remboursement est normalement de 5 ans, avec un différé de 3¼ ans. Pour ce qui est du mécanisme élargi de crédit (MEDC), les rachats commenceraient 4½ ans après l'achat, comme à l'heure actuelle, mais s'effectueraient en sept ans au lieu de dix. Cette nouvelle politique s'applique à tous les achats effectués dans les tranches de crédit et au titre du MEDC après le 28 novembre 2000.

L'élaboration des programmes appuyés par le FMI continuera d'être guidée par la règle suivante : les pays membres doivent être en mesure d'honorer leurs obligations de rachat. La capacité d'un pays membre d'effectuer un rachat par anticipation sera en général le signe d'une amélioration plus forte que prévu de sa position extérieure.

Les pays membres peuvent demander à tout moment une prolongation du délai fixé pour les rachats par anticipation. Si un pays membre dépasse ce délai sans avoir obtenu sa prolongation du Conseil d'administration, son droit d'effectuer de nouveaux tirages, même au titre d'accords en vigueur, sera automatiquement suspendu.

Le Conseil d'administration a décidé de revoir ce mécanisme avant novembre 2005.

Majoration des commissions en cas de recours massif aux crédits du FMI

Pour décourager un recours excessif aux ressources du FMI, le Conseil d'administration a décidé en septembre 2000 de majorer les commissions de base lorsque l'encours des tirages sur les tranches de crédit et au titre du MEDC dépasse un certain niveau. Le taux de commission ordinaire sera majoré de 100 points de base si l'encours des crédits dépasse 200 % de la quote-part du pays membre, et de 200 points de base si l'encours des crédits est supérieur à 300 % de la quote-part.

La majoration ne s'applique qu'à la part des crédits qui dépasse le seuil en question, et non à la totalité de l'encours. Elle ne s'applique pas non plus à l'encours des crédits à la date d'entrée en vigueur des changements (28 novembre 2000), qui relève d'une clause de droits acquis, ni à l'encours des crédits au titre de la FRS ou d'une LCP, qui ont leur propre barème (voir le tableau 4.1).

Aide d'urgence

Les administrateurs ont décidé que l'aide financière d'urgence aux pays touchés par des catastrophes naturelles ou sortant d'un conflit ne donnera pas lieu à une majoration du taux de commission liée à l'encours des crédits, ni n'entrera dans le calcul de la commission supplémentaire applicable aux autres prêts du FMI. Ils ont également décidé que le principe de rachat par anticipation ne s'appliquera pas à l'aide d'urgence aux pays se trouvant dans l'une ou l'autre de ces situations. Ces décisions se sont traduites dans la pratique par le traitement de l'aide d'urgence en tant que politique spéciale distincte des autres politiques générales de financement du FMI.

En outre, le FMI a fait des efforts pour assortir de conditions concessionnelles son aide d'urgence aux pays sortant d'un conflit. Ces efforts ont été salués par le Comité monétaire et financier international et le Comité du développement dans le communiqué qu'ils ont diffusé en avril 2001 à l'issue de leur séance conjointe.

Mécanisme de financement compensatoire

Le mécanisme de financement compensatoire (MFC) a été revu et simplifié au début de 2000. En novembre 2000, les administrateurs sont convenus que les tirages au titre du MFC doivent être soumis aux mêmes obligations de rachat anticipé que les prêts relevant des accords de confirmation (2½–4 ans). Cependant, la majoration du taux de commission liée à l'encours des crédits ne leur sera pas applicable, et ils ne seront pas pris en compte dans l'encours des obligations donnant lieu à cette majoration.

Mécanisme élargi de crédit

Au cours de son examen des facilités et mécanismes du FMI, le Conseil d'administration a précisé que les accords au titre du mécanisme élargi de crédit (MEDC) ne seront approuvés que s'ils sont conformes à l'esprit et à la lettre de la décision portant création de ce mécanisme (1974) — c'est-à-dire si l'on peut raisonnablement s'attendre à ce que les difficultés de balance des paiements du pays membre soient d'assez longue durée, par exemple parce que son accès aux capitaux privés est limité et que l'existence de déficiences institutionnelles ou économiques profondes appelle la mise en place d'un programme structurel vigoureux. Le Conseil d'administration est convenu que les accords au titre du MEDC ne devraient généralement pas être conçus comme des accords de précaution. Bien qu'il reste accessible à tous les membres qui satisfont aux critères d'admissibilité, le MEDC est considéré comme un mécanisme qui convient particulièrement aux pays qui ont dépassé le stade des accords au titre de la facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance, ainsi qu'aux pays en transition qui n'ont pas accès — ou pas suffisamment accès — aux marchés des capitaux.

Suivi post-programme

Le Conseil d'administration reconnaît qu'il est important de procéder, dans certains cas, à un suivi post-programme plus étroit, auquel il participerait de façon formelle, en vue de détecter au plus tôt les politiques qui risquent de compromettre la progression d'un pays vers la viabilité extérieure. À cette fin, les administrateurs sont convenus qu'il sera présumé que, lorsque l'encours des crédits du FMI à un pays membre à l'expiration de l'accord dépasse 100 % de sa quote-part, la direction de l'institution recommandera au Conseil d'administration d'opter pour un suivi renforcé de l'évolution de sa situation économique jusqu'à ce que l'encours des crédits tombe au-dessous de ce seuil. Un résumé des discussions du Conseil d'administration sur le suivi post-programme sera présenté dans une note d'information au public (NIP), lorsque le pays membre aura consenti à sa publication. La diffusion des documents consacrés à cette question sera elle aussi laissée à la discrétion du pays membre.

Examen de la conditionnalité des programmes appuyés par le FMI

Le FMI accorde un soutien financier à un pays membre en proie à des difficultés de balance des paiements à la condition que celui-ci mette en place un programme d'ajustement pour y remédier. La conditionnalité donne au pays l'assurance qu'il recevra une aide du FMI tant qu'il mettra en oeuvre les politiques ou obtiendra les résultats prévus par le programme. En même temps, elle préserve l'intégrité des ressources de l'insti-

tution, car elle fait en sorte que le financement n'est accordé que si le pays en question est déterminé à procéder aux ajustements qui, en améliorant sa position extérieure, lui permettront de rembourser le FMI.

La conditionnalité a évolué depuis la création du FMI. Jusqu'aux années 80, elle s'appliquait principalement aux variables macroéconomiques, mais sa portée a commencé à s'élargir à la fin de ladite décennie. Cette évolution tient non seulement à l'importance de plus en plus grande accordée à l'objectif de croissance dans les programmes appuyés par le FMI, mais aussi à l'ampleur prise par l'action du FMI dans les pays que de graves problèmes structurels empêchent d'assurer la viabilité de leur balance des paiements.

L'élargissement du champ de la conditionnalité a fait craindre que l'imposition de conditions trop vastes et trop détaillées ne nuise à l'internalisation du programme, sans laquelle celui-ci ne saurait être mené à bien. En outre, une conditionnalité extensive risque de mettre à l'épreuve les capacités administratives d'un pays et de compromettre ainsi l'application de politiques vraiment essentielles. Ces craintes ont poussé le Directeur général du FMI à donner une haute priorité à la rationalisation et au recentrage de la conditionnalité, ainsi qu'au renforcement de l'internalisation des programmes. En septembre 2000, il a fait distribuer aux services du FMI une note d'orientation intérimaire sur la rationalisation de la conditionnalité structurelle des programmes appuyés par le FMI (voir encadré 4.1), dans laquelle sont énoncés les principes généraux qui seront revus en 2001 à la lumière de l'expérience acquise et des conclusions du Conseil d'administration.

En mars 2001, le Conseil d'administration a passé en revue les principes généraux et les questions ayant trait à la conditionnalité. Les administrateurs sont convenus que la conditionnalité demeure indispensable, mais qu'il faut la rationaliser et la cibler pour offrir aux pays une plus grande possibilité d'être maîtres de leur programme tout en assurant la réalisation des objectifs essentiels des programmes appuyés par le FMI — dont l'un est de préserver ses ressources financières et le caractère temporaire de leur utilisation.

Domaines d'entente

Les administrateurs sont d'accord pour penser que l'élargissement de la portée de la conditionnalité observé ces dernières années tient en partie à l'accent mis de plus en plus sur la croissance en tant qu'objectif de politique économique. Cela découle du principe que la gestion de la demande ne peut à elle seule venir à bout des problèmes économiques pressants des pays membres. En outre, le FMI a apporté une aide intensive à des pays confrontés à des situations économiques de plus en plus diverses, notamment à des pays à faible revenu et à des pays en transition, dans lesquels la correction de distorsions structurelles parfois consi-

dérables et des déficiences de la gestion publique a été jugée essentielle pour remédier aux déséquilibres macroéconomiques et extérieurs. Plus récemment, le FMI a soutenu des programmes visant à résoudre des crises financières causées en grande partie par les déficiences structurelles du secteur financier. La correction de ces déficiences a constitué un élément essentiel de la riposte opposée en vue d'assurer une position solide à moyen terme tout en aidant à rétablir la confiance du marché.

L'élargissement du champ d'application des programmes soutenus par le FMI s'est accompagné de changements dans la manière dont celui-ci assure le suivi de l'exécution des politiques. En particulier, il s'est de plus en plus appuyé à cet effet sur les revues des programmes. Les repères structurels ont été largement utilisés pour définir les étapes de la mise en oeuvre de politiques structurelles déterminées. Les mesures préalables — prises par les autorités avant l'approbation de l'accord par le FMI ou avant l'achèvement de la revue du programme — ont elles aussi joué un rôle de plus en plus important dans le suivi du programme.

Au sujet de l'ampleur prise par la conditionnalité structurelle et de son degré de précision plus poussé, certains administrateurs ont fait observer que, dans l'ensemble, la conditionnalité du FMI est restée centrée sur ses principaux domaines de responsabilité, tandis que d'autres ont indiqué que l'application de sa conditionnalité a parfois dépassé ce cadre, donnant ainsi à craindre que le FMI n'outrepasse les limites de son mandat et de ses compétences. Ils ont évoqué également la crainte que les programmes appuyés par le FMI n'aient parfois contourné le processus national de prise de décision et n'aient pas tenu dûment compte de l'aptitude des autorités à mobiliser l'opinion publique en faveur des politiques envisagées, ainsi que de leur capacité administrative de mettre en oeuvre ces politiques. Comme le pays doit être maître de son programme de mesures économiques pour que celui-ci soit appliqué de façon continue et mené à bien, les administrateurs ont souligné qu'il importe d'éviter d'imposer une conditionnalité mal ciblée et trop envahissante qui pourrait nuire à l'internalisation du programme. Il faut en outre veiller à ce que la conditionnalité soit appliquée conformément aux directives actuelles du FMI, notamment à celles qui ont trait à l'égalité de traitement de tous les pays membres. Les administrateurs ont par ailleurs noté que les limites de la conditionnalité sont devenues floues par suite du recours accru aux repères structurels et lettres d'intention, qui décrivent en détail le programme de réforme global des autorités. Il est de ce fait plus difficile, au sein du FMI comme à l'extérieur, de savoir exactement à quelles mesures est assujéti le financement de l'institution.

Les administrateurs sont convenus qu'il faut chercher à laisser aux pays la plus grande marge de manœuvre

possible pour choisir leurs propres lignes d'action tout en assurant que le financement du FMI ne leur sera accordé que s'ils continuent à appliquer les politiques essentielles aux buts recherchés par l'institution.

Les administrateurs ont par conséquent souscrit aux grandes lignes de la note d'orientation intérimaire sur la rationalisation de la conditionnalité structurelle diffusée par le Directeur général. La note indique que les réformes structurelles essentielles à la réalisation des objectifs macroéconomiques d'un programme devront généralement être couvertes par la conditionnalité du FMI; cependant, une application plus polarisée et mesurée de la conditionnalité est prévue pour les réformes structurelles qui sont utiles — mais non essentielles — à la réalisation des objectifs macroéconomiques du programme. Bien que ces principes doivent être interprétés avec prudence au cas par cas, ils donnent à penser que la conditionnalité recouvrirait non plus l'ensemble des mesures structurelles, mais seulement certaines d'entre elles, et qu'il faudra donc mieux justifier l'inclusion de telles ou telles mesures structurelles comme condition d'un accord, en particulier lorsque ces mesures ne relèvent pas des principaux domaines de compétence du FMI. Les administrateurs reconnaissent par ailleurs que le champ d'application et les éléments de la conditionnalité sont susceptibles de varier en fonction de la situation du pays et selon la facilité qui soutient le programme.

Une nette répartition des tâches entre le FMI et d'autres organisations internationales — dont la Banque mondiale — ainsi qu'une coopération plus étroite entre eux constituent des éléments importants de la rationalisation. Les administrateurs saluent les progrès réalisés à cet égard dans le cas des pays à faible revenu dont le programme est appuyé par la facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance.

Les administrateurs ont souscrit aux modifications apportées ces vingt dernières années au rôle des revues des programmes, qui servent maintenant à des évaluations tant prospectives que rétrospectives des politiques économiques des pays. Elles tiennent compte tout d'abord de l'incertitude accrue des relations macroéconomiques dans un monde où l'instabilité des marchés internationaux des capitaux rend plus difficile la fixation de critères de réalisation macroéconomiques pour une période allant au-delà du court terme; elles tiennent compte, en second lieu, du foisonnement des mesures structurelles, qui se prêtent moins à une évaluation reposant sur de simples critères de réalisation quantifiés. En même temps, les administrateurs ont souligné qu'il importe d'assurer que la croissance du nombre des revues n'amointrit pas indûment les assurances données aux pays membres quant aux conditions auxquelles ils continueront d'avoir accès aux ressources du FMI.

Les administrateurs reconnaissent que les repères structurels, qui sont devenus un instrument de plus en

plus important de la conditionnalité, sont utiles au suivi des progrès réalisés dans l'application des réformes structurelles qui mettent du temps à porter leurs fruits. En soi, les repères ne constituent pas des conditions formelles de l'aide du FMI, mais sont un instrument de suivi du programme. Les administrateurs estiment en même temps qu'il faut réduire le recours aux repères structurels en ne les utilisant que pour marquer une étape importante et représentative vers un résultat recherché, ce qui éviterait de donner une impression de microgestion.

Quant aux lettres d'intention, les administrateurs sont d'avis qu'il faut établir, dans ces documents, une distinction plus nette entre le programme global des autorités et les composantes de ce programme qui sont soumises à la conditionnalité. Ils sont convenus que les lettres d'intention doivent soit se concentrer seulement sur les aspects de la politique qui sont couverts par la conditionnalité, soit, lorsque les autorités souhaitent utiliser la lettre d'intention pour présenter leur programme général, indiquer clairement quels éléments du programme relèvent de la conditionnalité.

Questions à approfondir

Les questions ci-après sont celles qui, de l'avis des administrateurs, méritent d'être approfondies dans la période à venir.

- La démarche proposée dans la note d'orientation intérimaire sur la rationalisation de la conditionnalité structurelle n'indique pas comment distinguer les mesures qui sont essentielles à la réalisation des objectifs du programme de celles qui sont utiles mais non essentielles à cette fin. La plupart des administrateurs estiment qu'il faut prendre ce critère dans un sens assez étroit, tandis que d'autres, qui sont en faveur d'une interprétation plus large, ont exprimé la crainte que certains programmes récents ne soient allés trop loin dans l'élimination de la conditionnalité applicable à des éléments importants de la réforme structurelle.
- La plupart des administrateurs sont d'avis que toute application de la conditionnalité du FMI à des domaines ne relevant pas de ses fonctions et compétences fondamentales doit se limiter aux mesures qui sont essentielles à la réalisation des objectifs macroéconomiques du programme. Cependant, d'autres estiment que les mesures utiles à cet effet pourraient être incluses elles aussi. Les administrateurs s'accordent à penser qu'il faut veiller à ce que les autorités reçoivent — de la Banque mondiale ou autres organismes compétents — les conseils propres à les guider dans la mise en oeuvre de toute mesure à inclure dans la conditionnalité qui dépasse le cadre des compétences fondamentales du FMI. Limiter la conditionnalité aux principaux domaines d'expertise du FMI, tout en assurant l'exécution de mesures

Encadré 4.1

Note d'orientation intérimaire : rationalisation de la conditionnalité structurelle des programmes appuyés par le FMI, septembre 2000

1. Cette note a été préparée par le groupe de travail interdépartemental du FMI sur la rationalisation de la conditionnalité structurelle des programmes appuyés par l'institution. Les principes généraux énoncés ci-après sont de nature préliminaire et seront révisés au début de 2001 à la lumière des premiers enseignements de l'expérience et des conclusions du Conseil d'administration sur les rapports, en cours de préparation, intitulés «The Experience with Structural Conditionality in Fund-Supported Programs» et «Ownership, Conditionality, and Policy Implementation».
2. Dans son rapport intérimaire sur le rôle futur du FMI, le groupe de travail sur la réforme recommande que les programmes appuyés par le FMI soient désormais élaborés sur la présomption que la conditionnalité structurelle sera limitée à un noyau de mesures essentielles qui sont macroéconomiquement pertinentes et relèvent des principaux domaines de responsabilité de l'institution, et que tout élargissement du champ qu'elle recouvre devra être justifié par la situation particulière du pays en question¹. Il ajoute que le FMI peut continuer à donner des conseils sur un éventail plus large de réformes structurelles dans certains cas, mais que celles-ci ne feraient généralement pas partie de sa conditionnalité.
3. La présente note énonce certains principes dans le but d'aider les services du FMI à déterminer le champ que doit couvrir la conditionnalité structurelle des accords du FMI, que ceux-ci soient financés par le compte des ressources générales ou par la facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (FRPC). Ces principes sont inévitablement assez généraux et devront être appliqués judicieusement au cas par cas. Cependant, ils doivent être

considérés comme reposant sur la présomption générale que la conditionnalité structurelle des programmes appuyés par le FMI doit être sélective et justifiée par les objectifs macroéconomiques globaux du programme. Cela ne devrait pas amoindrir la qualité de ces programmes, mais renforcer la conditionnalité et l'internalisation de ceux-ci dans les domaines qui sont essentiels à leur réussite.

4. Les mesures structurelles que les autorités d'un pays s'engagent à appliquer sont exposées dans leur lettre d'intention ou dans leur memorandum de politique économique et financière. L'application de ces mesures est suivie à l'aide de divers moyens (critères de réalisation, repères structurels et actions préalables), ou dans le cadre des revues du programme. Le moyen choisi dépend de l'importance des réformes structurelles pour la réalisation des objectifs du programme ainsi que de la nature des mesures en question. L'imposition de critères de réalisation exige que les mesures correspondantes puissent être définies clairement et sans ambiguïté et que ces mesures soient en elles-mêmes suffisamment importantes pour justifier la suspension de l'accord en cas de non-respect des critères. Les repères structurels s'appliquent eux aussi à des mesures précises et bien définies, mais ils ne donnent pas à ces mesures le même poids que les critères de réalisation; ils servent plutôt de point de référence pour l'évaluation des progrès réalisés dans l'application des réformes dans un domaine déterminé. Enfin, les revues fournissent un cadre d'évaluation des réformes structurelles par rapport aux repères établis, ou de réformes qui sont moins fondamentales ou recouvrent un ensemble de mesures de plus faible portée, qui ne sont pas toujours très importantes prises individuellement et doivent être assez nombreuses pour donner lieu à des progrès. Les revues laissent une grande marge d'appréciation et, partant, de manœuvre au FMI, mais elles impliquent, pour le pays emprunteur, des assurances moins clairement définies quant aux conditions auxquelles il peut continuer à effectuer des achats.
5. Parfois les autorités — et les services du FMI également — sont d'avis que

la lettre d'intention offre dans certains cas aux autorités du pays en question un moyen utile d'exposer leur programme, dans sa conception plus large, aux instances nationales et internationales. Dans ces cas, seule une partie de la lettre d'intention correspond aux engagements fermes inclus dans le programme sous forme de critères de réalisation ou de repères. Les clauses sur les revues doivent alors indiquer clairement les domaines que celles-ci couvriront. Les principes énoncés dans les paragraphes ci-après portent principalement sur les réformes structurelles que les autorités se sont engagées à effectuer, c'est-à-dire qui font l'objet d'un suivi, sous une forme ou une autre, dans le cadre du programme. Les questions relatives à une couverture plus large des mesures structurelles dans la lettre d'intention ou le memorandum de politiques économique et financière sont brièvement traitées au paragraphe 12.

6. *La conditionnalité du FMI doit porter seulement sur les réformes structurelles qui sont utiles à la réalisation des objectifs macroéconomiques d'un programme.* Cependant, la classification de ces réformes selon leur degré de pertinence macroéconomique n'obéit pas à des règles bien claires. Bien que tous les programmes appuyés par le FMI aient pour but ultime d'assurer la viabilité extérieure à moyen terme ainsi qu'une croissance forte et durable, les conditions déterminant ce qui doit être fait pour atteindre ces objectifs varient considérablement d'un programme à l'autre. Par exemple, au cours des crises financières récentes, le but des programmes appuyés par le FMI était avant tout de rétablir la confiance du marché, d'assurer un ajustement extérieur ordonné, de remédier aux déficiences responsables de la vulnérabilité de ces pays aux crises et de créer les conditions propices à une reprise de la croissance. Dans le cas des économies en transition, il s'agissait surtout d'achever leur transformation en économies de marché compétitives tout en rétablissant ou en préservant des conditions macroéconomiques stables. Les accords au titre de la FRPC visent à favoriser le recul de la pauvreté en

¹Parmi les principaux domaines de responsabilité du FMI figurent la stabilisation macroéconomique, la politique monétaire, les politiques de finances publiques et de change, avec les dispositifs institutionnels correspondants et les mesures structurelles qui y sont étroitement liées, ainsi que les questions relatives au secteur financier, en particulier le fonctionnement des marchés financiers tant intérieurs qu'internationaux.

- éliminant les obstacles à une croissance vigoureuse et durable et à l'établissement d'une position extérieure viable. Bien que la pertinence macroéconomique soit à évaluer au cas par cas, il importe d'inclure explicitement cette évaluation dans les documents qui sous-tendent le programme.
7. *Ce n'est pas parce qu'elle passe avec succès le test de pertinence macroéconomique qu'une réforme structurelle sera automatiquement couverte par la conditionnalité du programme.* Pour déterminer quelles réformes doivent être retenues, il y a lieu de faire la distinction entre les réformes qui sont essentielles ou cruciales pour la réalisation des objectifs macroéconomiques du programme et celles qui sont macroéconomiquement pertinentes mais n'ont pas le même degré d'importance. C'est là, bien sûr, une affaire d'appréciation. On peut procéder en se posant la question suivante : si les réformes en question ne sont pas exécutées, la réalisation des objectifs macroéconomiques du programme, notamment la reprise d'une croissance propre à durer, sera-t-elle compromise, quels que soient les progrès accomplis dans d'autres domaines? Si la réponse est non, les réformes sont sans doute macroéconomiquement pertinentes mais probablement pas cruciales.
8. *Les réformes structurelles qui sont essentielles à la réalisation des objectifs macroéconomiques du programme devront généralement être couvertes par la conditionnalité du FMI.* Il est probable que, si elles peuvent être identifiées, les mesures qui sont spécifiques, bien définies et faciles à suivre tout en représentant une étape importante du processus de réforme tout entier entreront dans le champ couvert par les critères de réalisation ou les actions préalables. Dans le cas des réformes structurelles qui sont essentielles à la réalisation des objectifs macroéconomiques du programme, mais consistent en un ensemble de mesures de faible portée qui doivent être assez nombreuses pour être significatives, le suivi s'opérera généralement sous forme de repères ou de revues du programme, dont le champ sera précisé dans les clauses correspondantes.
9. *Si certaines réformes structurelles sont essentielles au succès du programme mais ne relèvent pas des principaux domaines de responsabilité du FMI, celui-ci demandera à la Banque mondiale ou à une autre institution compétente de participer à l'élaboration et au suivi des mesures de réforme et, le cas échéant, de fournir au pays des conseils d'ordre technique sur leur application.* Dans ce cas, le FMI inclura quand même ces réformes dans le champ couvert par sa conditionnalité et évaluera leur application sur la base des conclusions de la Banque mondiale ou d'autres institutions compétentes en la matière².
10. *Les réformes structurelles qui sont pertinentes — mais non essentielles — pour la réalisation des objectifs macroéconomiques du programme et relèvent des principaux domaines de responsabilité du FMI peuvent être couvertes par la conditionnalité.* Leur inclusion et l'instrument de suivi à retenir sont affaire d'appréciation et dépendent de leur importance relative pour les objectifs du programme et de la nature des mesures en question. Cependant, on suppose que les critères de réalisation structurels ne seraient pas utilisés dans ce cas et que les actions préalables ou repères structurels ne le seraient que rarement et sur justification. Dans la plupart des cas, le suivi des mesures structurelles que les autorités s'engagent à exécuter et qui
- entrent dans cette catégorie ferait partie des examens relevant de l'évaluation globale des progrès réalisés dans le cadre du programme.
11. *Si les réformes structurelles passent avec succès le test de pertinence macroéconomique mais ne sont pas essentielles ni ne relèvent des principaux domaines de responsabilité du FMI, elles ne feront généralement pas partie de sa conditionnalité.* Si ces réformes entrent dans le champ couvert par la Banque mondiale, le FMI peut tenir compte — et serait prêt à le faire dans bien des cas — de l'évaluation par la Banque des progrès réalisés dans leur mise en oeuvre pour juger de l'effort d'ajustement du pays³.
12. Les principes généraux énoncés ci-dessus portent principalement sur la conditionnalité structurelle, c'est-à-dire les mesures structurelles que les autorités s'engagent à prendre et qui font l'objet d'un suivi, sous une forme ou une autre, dans le cadre du programme. Comme indiqué au paragraphe 5, toutefois, les lettres d'intention ou mémorandums de politiques économique et financière peuvent présenter un programme plus large. Dans ces cas, les clauses afférentes aux revues doivent préciser sur quels domaines — autres que ceux qui sont explicitement couverts par les critères de réalisation — porte la conditionnalité du FMI. L'ampleur et le degré de précision des mesures exposées dans les lettres d'intention ou les mémorandums doivent continuer à être modulés selon la situation de chaque pays. Néanmoins, dans certains cas, l'inclusion dans les mémorandums de matrices vastes et détaillées a fait craindre une intrusion excessive de la conditionnalité du FMI. Ces matrices détaillées doivent être évitées, à moins qu'elles ne soient jugées nécessaires par les autorités pour exprimer leur engagement de réforme, ou par les services du FMI pour assurer le suivi de l'application des politiques.

²Dans le cas des accords au titre de la FRPC, les domaines de responsabilité du FMI et ceux de la Banque mondiale seront définis dans le document de stratégie pour la réduction de la pauvreté. Il est prévu que la conditionnalité du FMI ne portera pas sur les domaines qui ne relèvent pas de son mandat et de ses compétences, à l'exception possible des mesures qui sont essentielles à la réalisation des objectifs budgétaires ou externes du pays (voir *Key Features of PRGF-Supported Programs* (SM/00/193, 17/8/00, paragraphe 18)). Il est toutefois reconnu que les changements intervenus à la Banque mondiale — en particulier la mise en place du crédit de soutien à la réduction de la pauvreté — et la nature des opérations de prêt actuelles de la Banque mondiale dans certains pays influent sur le rythme auquel il sera possible de progresser dans cette direction. En attendant, la conditionnalité de la FRPC peut recouvrir d'autres mesures qui sont essentielles à la réalisation des objectifs du programme.

³Dans le cas des accords FRPC, il est prévu que le FMI tiendra compte des évaluations faites par la Banque mondiale dans tous les domaines dont elle a la responsabilité dans le cadre du DSRP (ou du DSRP intérimaire).

essentielles à la réalisation des objectifs du programme, exigerait par ailleurs que de nouveaux progrès soient faits dans l'élaboration d'un dispositif de coordination de ses opérations et de celles de la Banque mondiale et autres organismes compétents.

- Au sujet de l'élaboration des programmes, les administrateurs jugent nécessaire d'approfondir les questions concernant le rythme et l'enchaînement des réformes structurelles, et de chercher sans cesse à adapter la conditionnalité à la capacité d'exécution du pays.
- Une autre question a été soulevée, celle de savoir dans quelle mesure le FMI devrait et pourrait se montrer plus sélectif dans l'apport d'une aide à l'appui de programmes peu internalisés. Comme la conditionnalité ne peut compenser le manque de maîtrise par un pays de son programme, les administrateurs sont d'avis que le FMI devrait limiter son financement en pareil cas. Cependant, un certain nombre d'entre eux ont indiqué que ce principe est difficile à appliquer parce que les coûts qu'entraîne pour un pays le nonaccès à l'aide du FMI peuvent être énormes et qu'il est difficile d'évaluer le degré et l'ampleur de l'internalisation. À cet égard, il a été proposé d'utiliser les mesures préalables comme instrument d'évaluation de l'internalisation, surtout lorsque celle-ci a été faible dans le passé. Les administrateurs ont en outre souligné que le FMI doit continuer à soutenir les efforts faits par ses pays membres pour consolider leurs institutions, en particulier par son assistance technique.
- Les administrateurs ont exprimé des points de vue divers sur la possibilité de faire davantage usage d'une conditionnalité qui serait fonction des résultats, c'est-à-dire que le FMI n'accorderait son aide qu'une fois atteints certains objectifs essentiels. Un certain nombre d'entre eux estiment que cette approche laisserait aux pays une plus grande marge de manœuvre dans le choix des meilleurs moyens de parvenir aux résultats recherchés. D'aucuns ont toutefois fait observer que le passage en bloc à une conditionnalité fondée sur les résultats ne cadrerait pas avec la nécessité de synchroniser l'application des politiques avec les apports de ressources du FMI, à moins que ceux-ci ne soient beaucoup plus concentrés en fin de programme.

À cet égard, les administrateurs ont examiné le rôle des normes et codes dans la détermination des résultats recherchés dans le cadre des programmes appuyés par le FMI. Les normes et codes pourraient être des éléments utiles à l'élaboration d'un programme, et l'observation par les pays membres de pratiques optimales dans plusieurs domaines pourrait limiter la nécessité d'une conditionnalité qui soit de nature à protéger les objectifs du programme. Cependant, l'application de normes et codes dans le cadre des programmes appuyés par le FMI devra s'inscrire dans le respect de leur caractère volontaire.

Étapes suivantes

À sa réunion d'avril 2001, le Comité monétaire et financier international a réaffirmé que l'objectif primordial de la rationalisation est de rendre la conditionnalité plus efficace et mieux centrée, sans l'affaiblir, et a salué les progrès accomplis dans ce domaine. Le processus de rationalisation se poursuivra au cours des mois à venir et tirera profit de la consultation de parties extérieures au FMI. À cet égard, le public sera invité à donner son point de vue sur une série de documents consacrés à la conditionnalité (affichés en février sur le site du FMI), et des séminaires, qui auront lieu au cours de l'été 2001, offriront à des fonctionnaires de divers pays, à des universitaires et aux représentants d'autres organisations l'occasion de s'exprimer sur la conditionnalité du FMI. En outre, le Conseil d'administration tiendra compte de l'examen par les services du FMI des enseignements tirés jusqu'à ce jour de l'application de la note d'orientation intérimaire sur la rationalisation de la conditionnalité structurelle.

Le but recherché est d'assurer que les directives du FMI sur la conditionnalité reflètent les nouvelles réalités et mettent dûment l'accent sur la nécessité de la rationaliser. Les administrateurs ont décidé qu'en attendant l'achèvement de cet examen, la note d'orientation intérimaire continuera à prévaloir.

Gestion publique : bilan de l'expérience du FMI

En juillet 1997, le Conseil d'administration a approuvé les directives sur le rôle du FMI en matière de gestion publique. L'établissement de ces directives a été dicté par la prise de conscience de l'importance que revêt une bonne gestion publique pour l'efficacité et la croissance économiques. Elles appellent le FMI à accorder une plus grande attention aux questions de gestion publique, comme la qualité de la gestion des ressources publiques, ainsi que la transparence et la stabilité du cadre économique et réglementaire.

En février 2001, le Conseil d'administration a dressé le bilan de l'expérience du FMI en matière de gestion publique et a conclu que les directives de 1997 conservent leur validité. Les administrateurs ont noté avec satisfaction la démarche volontariste que le FMI et la Banque mondiale ont adoptée par l'attention accrue qu'ils accordent à la gestion publique en tant que facteur déterminant des résultats économiques. Cet intérêt a été favorisé par le renforcement du consensus de la communauté internationale sur l'importance d'une bonne gestion publique à l'échelle nationale.

Le Conseil d'administration a réaffirmé que l'action du FMI dans le domaine de la gestion publique est dictée par son mandat, qui est de promouvoir la stabilité macroéconomique et une croissance non inflationniste durable au moyen de la surveillance, de programmes d'aide financière et de l'assistance technique.

Ils ont souligné que le FMI doit faire preuve de discernement et de doigté à mesure qu'il progresse, sans perdre de vue l'impératif d'équité et le fait que l'amélioration de la gestion publique doit être assurée par les pays eux-mêmes. L'intervention du FMI doit se limiter aux aspects économiques de la gestion publique qui peuvent avoir une incidence macroéconomique significative. À cet égard, nombre d'administrateurs ont appelé à intensifier les efforts déployés pour appliquer plus explicitement le test de pertinence macroéconomique et ont encouragé les services du FMI à approfondir leur réflexion et leurs travaux sur la manière d'appliquer ce test de façon plus significative à l'ensemble des pays membres.

Les administrateurs ont souscrit aux initiatives du FMI dont l'objet est de promouvoir une bonne gestion publique dans tous les pays membres, ainsi qu'aux mesures qu'il a prises dans des cas particuliers de mauvaise gestion publique et de corruption. Ils sont convenus que la prévention doit être le pilier de la stratégie du FMI dans ce domaine et sont encouragés par les progrès que celui-ci a réalisés dans l'élaboration et la mise en oeuvre d'instruments servant à promouvoir une bonne gestion publique — conseils, assistance technique et diffusion de codes et de guides de bonnes pratiques visant à renforcer les institutions et les systèmes et à améliorer le fonctionnement des marchés. Ils ont souligné que le FMI doit continuer à respecter le caractère volontaire de la participation des pays membres à de nombreuses composantes de cette stratégie, dont les normes et codes. À cet égard, ils ont précisé qu'il est essentiel de fournir en temps opportun aux pays membres une assistance technique bien ciblée pour atténuer les contraintes qui pèsent sur leurs capacités institutionnelles.

Les administrateurs reconnaissent que, dans certains cas, le FMI devra faire appel à des mesures correctives bien précises pour assurer la réalisation des objectifs macroéconomiques du programme de réforme d'un pays membre et pour protéger ses propres ressources. Les aspects de la gestion publique qui ont des répercussions macroéconomiques significatives doivent en outre continuer à être évoqués dans le cadre des activités de surveillance du FMI.

Nombre d'administrateurs sont partisans de laisser au FMI une marge d'appréciation relativement large. Une telle démarche permet à celui-ci de se saisir à juste

titre de cas qui pourraient être exclus si les limites étaient définies de façon trop étroite. Certains administrateurs estiment toutefois qu'il serait préférable de restreindre l'intervention du FMI à des cas spécifiques de mauvaise gestion publique pour réduire le risque de dérive et faire en sorte que l'action du FMI reste centrée sur les domaines qui relèvent directement de sa compétence. De manière générale, les administrateurs sont d'accord sur la nécessité de maintenir une certaine souplesse et de faire preuve de discernement, et ont souligné que les raisons de chaque intervention ainsi modulée doivent être clairement établies et soumises à l'examen du Conseil d'administration.

L'intervention du FMI dans les volets de la gestion publique qui sont sans rapport avec ses responsabilités fondamentales est une question complexe. Dans certains cas, des mesures complémentaires s'imposent dans ce domaine, et les administrateurs ont souligné qu'il importe alors de s'adresser à d'autres organisations internationales qui sont dotées des compétences nécessaires — et de collaborer étroitement avec elles. Selon les procédures établies, lorsque l'organisation multilatérale experte en la matière n'est pas en mesure d'apporter son concours, les services du FMI peuvent avoir à intervenir pour une courte durée. Plusieurs administrateurs ont toutefois déclaré que le FMI doit prendre garde à ne pas se laisser entraîner dans ces activités, compte tenu de ses ressources limitées et de son manque d'expertise probable dans ces domaines.

Les administrateurs sont généralement d'avis que le FMI devrait étudier les moyens d'accorder plus attention aux deux faces de la corruption, lesquels consisteraient notamment à déterminer, dans le cadre des consultations de l'article IV, l'état d'exécution des initiatives menées par l'OCDE à l'encontre de la corruption d'agents publics étrangers, ainsi que d'initiatives analogues.

Les administrateurs ont souligné que la conditionnalité applicable aux domaines ayant trait à la gestion publique doit cadrer avec celle qui est de portée générale. Ils sont en outre convenus que des analyses plus poussées de l'expérience du FMI en matière de gestion publique devraient être intégrées aux réexamens futurs de la surveillance, de l'assistance technique et de la conditionnalité.