

FONDS MONÉTAIRE INTERNATIONAL

BUREAU INDÉPENDANT D'ÉVALUATION

La gouvernance du FMI: Évaluation

Mai 2008

Le présent rapport a été préparé par une équipe du BIE dirigée par Ruben Lamdany et composée de Leonardo Martinez-Diaz, Jeff Chelsky, Alisa Abrams, Jeffrey Levine, Borislava Mircheva et Roxana Pedraglio. Cette équipe a reçu l'aide de Markus Berndt, Biagio Bossone, Katrina Campbell, Scott Clark, Mariano Cortés, Alexander Mountford, David Peretz, Alexander Shakow et Randall Stone. L'évaluation repose aussi sur les contributions de Marc-Antoine Autheman, Amar Bhattacharya, Jack Boorman, Bob Garratt, Joanne Salop et Madras Sivaraman, qui ont participé à des séminaires du BIE ou fait part de leurs commentaires par écrit. Cependant, les jugements finaux sont la responsabilité du BIE uniquement. Jeanette Abellera, Arun Bhatnagar et Annette Canizares ont fourni une assistance administrative, et Rachel Weaving une assistance rédactionnelle. Thomas A. Bernes a approuvé le rapport.

Table des matières	Page
Abréviations et acronymes.....	4
Résumé analytique.....	5
I. Introduction.....	7
II. Cadre analytique et sources de données.....	9
A. Cadre analytique.....	9
B. Sources des données.....	11
III. Points forts et points faibles de la gouvernance du FMI.....	12
A. Efficacité.....	12
B. Efficience.....	14
C. Responsabilisation.....	15
D. Participation.....	17
IV. Observations sur les organes directeurs.....	18
A. Comité monétaire et financier international.....	18
B. Conseil d'administration.....	20
Structure et fonctionnement du Conseil.....	22
C. Direction : Bureau du Directeur général.....	31
V. Conclusions et recommandations pour un FMI plus efficace, plus responsable et plus représentatif.....	33
A. CMFI et Comité du développement.....	34
B. Conseil d'administration.....	36
C. Direction.....	39
 Annexes	
1. Gouvernance du FMI : présentation de la structure et des pratiques actuelles.....	41
2. Résumés des documents de travail préparés pour l'évaluation de la gouvernance du FMI par le BIE.....	44
3. Résumé des vues des organisations de la société civile.....	49
4. Transparence : Politiques des publications et des archives.....	51
5. Bonnes pratiques : sélection et évaluation des administrateurs, de leurs suppléants et de leurs conseillers.....	53

Encadrés

Encadré 1. Le Collège : un organe de gouvernance ministériel.....	19
Encadré 2. Un conseil résident ou non résident?	37

Graphiques

Graphique 1. Gouvernance du FMI	8
Graphique 2. Allocation du temps du Conseil du FMI, 2007	25
Graphique 3. Budget des bureaux des administrateurs en pourcentage du budget administratif net du FMI, 1999–2007	27
Graphique 4. Opinions des administrateurs concernant les compétences du Conseil d'administration	28
Graphique 5. Opinions des services du FMI concernant les compétences du Conseil d'administration	28

Tableaux

Tableau 1. Présence moyenne aux réunions du Conseil, 2006.....	25
Tableau 2. Antécédents des administrateurs du FMI.....	29

SIGLES ET ABRÉVIATIONS

BAfD	Banque africaine de développement
BAsD	Banque asiatique de développement
BID	Banque interaméricaine de développement
BRI	Banque des règlements internationaux
BERD	Banque européenne pour la reconstruction et de développement
BEI	Banque européenne d'investissement
CMFI	Comité monétaire et financier international
Direction	Directeur général, Premier Directeur général adjoint et deux Directeurs généraux adjoints
FEM	Fonds pour l'environnement mondial
G-7	Allemagne, Canada, États-Unis, France, Italie, Japon et Royaume-Uni
G-10	Allemagne, Belgique, Canada, États-Unis, France, Italie, Japon, Pays-Bas, Suède, Suisse et Royaume-Uni
G-20	Groupe composé des principaux pays industrialisés et de pays en développement ou émergents systématiquement importants
G-24	Groupe de 24 pays en développement qui coordonnent leurs positions sur les questions monétaires internationales et le développement
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONG	Organisations non gouvernementales
PPTE	Pays pauvres très endettés
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement

RÉSUMÉ ANALYTIQUE

L'objet du présent rapport est d'évaluer l'efficacité et l'efficience de la gouvernance du FMI, et de déterminer si celle-ci prévoit une responsabilisation suffisante et permet aux parties prenantes de faire entendre leur voix. L'accent est mis sur les structures institutionnelles, ainsi que sur les relations formelles et informelles entre les principaux organes de gouvernance du FMI, à savoir le Conseil d'administration, la Direction et le Comité monétaire et financier international (CMFI).

Pendant une bonne partie des soixante dernières années, des réformes graduelles de la gouvernance du FMI ont permis à celui-ci de garder son utilité dans une économie mondiale en mutation. Toutefois, ces réformes n'ont pas été aussi rapides que les changements du cadre dans lequel l'institution opère. Aujourd'hui, la légitimité et la pertinence du FMI sont remises en question. On a accordé beaucoup d'attention récemment aux quotes-parts et au nombre de voix, mais une réforme plus large de la gouvernance pourrait aussi renforcer la légitimité, la responsabilité et l'efficacité du FMI.

Globalement, l'efficacité est le point fort de la gouvernance du FMI, qui peut agir de manière rapide et cohérente particulièrement en période de crise systémique. D'autre part, la responsabilisation et la participation en sont les points faibles : faute d'action dans ces domaines, l'efficacité de l'institution sera probablement compromise à moyen terme. Le présent rapport présente quatre conclusions et recommandations générales, et propose une série de mesures détaillées pour chacun des principaux organes de gouvernance.

Premièrement, les rôles respectifs des différents organes de gouvernance, en particulier du Conseil et de la Direction, ne sont pas clairs. Pour renforcer l'efficacité du FMI et faciliter la responsabilisation, il convient de clarifier les rôles et les responsabilités de chacun de ces organes en vue de réduire au minimum les chevauchements et de corriger les lacunes éventuelles.

Deuxièmement, le FMI a besoin d'une participation plus systématique des ministres. Le CMFI, en tant qu'organe consultatif, ne dispose pas d'un mandat lui permettant d'établir des orientations stratégiques et d'exercer une surveillance de haut niveau de l'institution. Pour assumer ces fonctions, le présent rapport demande l'activation du Collège, comme prévu dans les Statuts de l'institution, qui devrait opérer selon une méthode très consensuelle, peut-être en utilisant des majorités spéciales.

Troisièmement, le fait de privilégier excessivement les fonctions d'administration du Conseil au détriment de ses fonctions de surveillance compromet l'efficacité de cet organe. Le Conseil devrait réorienter ses activités vers un rôle de surveillance, en jouant un rôle plus actif dans la formulation de stratégies, en surveillant l'exécution des politiques pour assurer que les mesures correctives sont prises en temps voulu et en exerçant une surveillance efficace de la Direction. À cette fin, le Conseil devrait modifier un grand nombre de ses

pratiques de travail, pour abandonner ses activités d'administration des affaires courantes, notamment en déléguant davantage à des comités et peut-être à la Direction.

Enfin, il convient de mettre en place un dispositif qui rendra la Direction comptable de son action. Des travaux sont en cours à cet effet : il conviendra de définir des critères et de prévoir une méthode d'évaluation régulière.

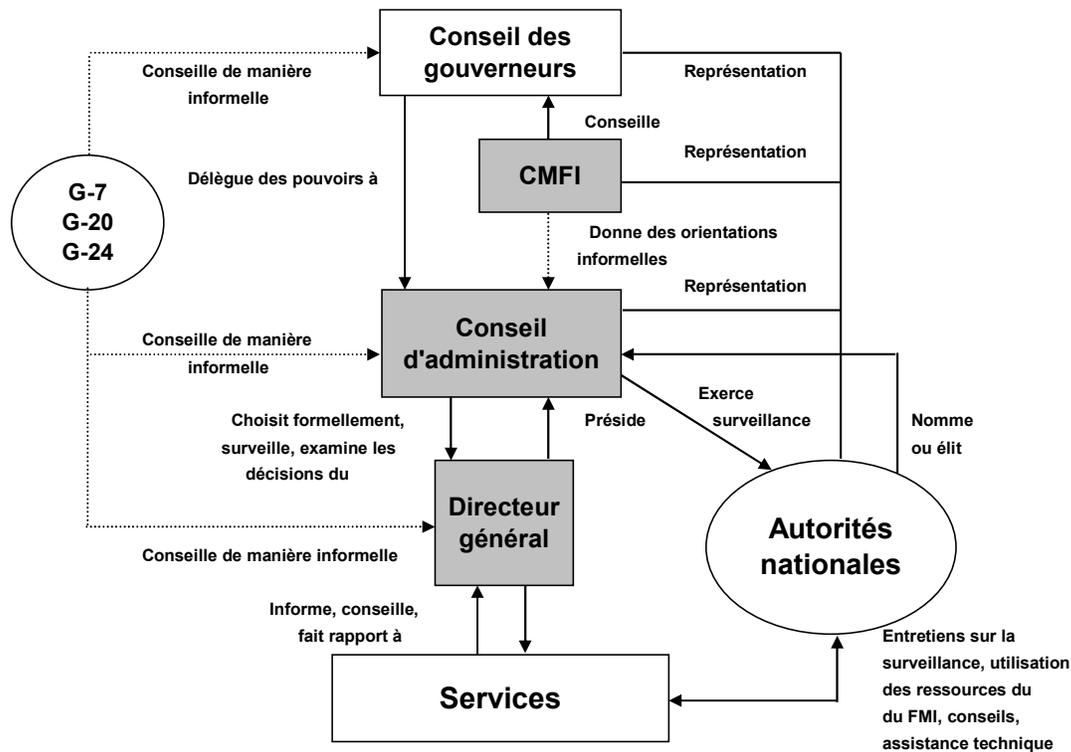
I. INTRODUCTION

1. Le présent rapport évalue les mécanismes de gouvernance du Fonds monétaire international (FMI) et recense les domaines où il est possible de les renforcer pour aider l'institution mieux remplir sa mission. Il définit la gouvernance comme étant la structure institutionnelle, ainsi que les relations formelles et informelles, qui régissent les prises de décision et les activités de l'organisation. Une bonne gouvernance peut contribuer à la légitimité du FMI en assurant une représentation appropriée des pays membres et en facilitant une transparence qui permet aux parties prenantes de surveiller l'institution. Une bonne gouvernance permet au FMI de remplir ses missions de manière efficace et efficiente, rend le FMI et ses principaux organes responsables devant les pays membres et donne aux parties intéressées la possibilité de se faire entendre. Ces quatre dimensions — efficacité, efficience, responsabilisation et participation — constituent le cadre conceptuel de la présente évaluation. Les questions primordiales sont les suivantes : dans quelle mesure les mécanismes de gouvernance du FMI permettent-ils à l'institution de fonctionner de manière efficace et efficiente? Dans quelle mesure responsabilisent-ils le FMI et donnent-ils aux pays membres un rôle dans le processus décisionnel¹?

2. La présente évaluation porte essentiellement sur les trois entités principales de gouvernance au sein du FMI : le Comité monétaire et financier international (CMFI), le Conseil d'administration (Conseil) et la Direction. Au-dessus de ces organes se situe le Conseil des gouverneurs, composé de ministres ou de gouverneurs de banque centrale de chacun des 185 pays membres, qui a délégué la plupart de ses pouvoirs au Conseil. Celui-ci est responsable de la conduite générale du FMI conformément aux pouvoirs que les gouverneurs lui ont délégués. Le Conseil est composé de 24 administrateurs, dont cinq sont nommés par les pays membres disposant des quotes-parts les plus élevées et 19 sont élus par les autres pays membres, qui sont organisés en groupes. Le nombre des voix attribuées au sein du Conseil est déterminé par les quotes-parts des pays membres. Le CMFI est composé de 24 gouverneurs, qui correspondent aux groupes de pays au sein du Conseil. Le CMFI se réunit deux fois par an et est chargé de donner au Conseil des gouverneurs des conseils sur des questions liées à la gestion du système monétaire et financier international. La Direction est composée du Directeur général et de trois adjoints. Le Directeur général est à la fois le Président du Conseil, sans droit de vote, et le chef des services du FMI. Il est chargé de gérer les affaires courantes du FMI sous le contrôle général du Conseil. Le graphique 1 présente les principales structures de gouvernance du FMI, ainsi que leurs relations. L'annexe 1 contient une description détaillée des structures et pratiques du FMI en matière de gouvernance.

¹La gouvernance est aussi à l'ordre du jour d'autres organisations intergouvernementales, dont plusieurs ont procédé à des études en vue d'améliorer leurs mécanismes de gouvernance. Par exemple, des évaluations de la gouvernance ont été préparées pour l'Organisation mondiale du commerce, les Nations Unies et la Banque des règlements internationaux. Voir Sutherland et. al (2004), United Nations (2006) et Bank for International Settlements (2004).

Graphique 1. Gouvernance du FMI



Source : Martinez-Diaz, 2008.

3. Depuis sa création il y a soixante ans, la mission et la gouvernance du FMI ont évolué parallèlement à l'économie mondiale, ce qui a permis à l'institution de conserver un rôle central dans le système financier international. Le FMI a servi de «pompiers» dans des crises systémiques et de prêteur en dernier ressort pour des pays faisant face à des problèmes de balance des paiements; ses mécanismes de surveillance ont servi de base de dialogue sur des questions importantes, et les normes et les instruments qu'il a mis à la disposition de ses pays membres leur ont permis d'améliorer leurs politiques économiques et leurs institutions. C'est en partie grâce aux points forts de ses mécanismes de gouvernance par rapport à ceux d'autres organisations intergouvernementales que le FMI a pu jouer ces rôles et obtenir ces succès.

4. De la même manière, cependant, certaines des difficultés que le FMI rencontre aujourd'hui sont dues aux faiblesses de sa gouvernance. Les problèmes de légitimité et de pertinence de l'institution vont au-delà des questions relatives aux quotes-parts, qui ne font pas partie de la présente évaluation. Il s'agit du malaise concernant le processus de sélection du Directeur général et de ses adjoints, ainsi que le manque de clarté ou l'inadéquation des lignes de responsabilité, et du sentiment que le FMI a tardé à identifier les problèmes et les risques qui apparaissaient, et n'a pas arrêté de mesures pour y faire face. Ces difficultés

s'expliquent peut-être en partie par un manque de clarté en ce qui concerne les rôles respectifs du CMFI et du Conseil, ainsi que l'interaction entre ces organes et la Direction².

5. Le présent rapport est structuré comme suit. Le chapitre II présente le cadre analytique, les méthodes et les données utilisées dans l'évaluation. Le chapitre III analyse brièvement les principaux points forts et points faibles de la structure globale de gouvernance du FMI. Le chapitre IV présente les principales observations de l'évaluation en ce qui concerne le CMFI, le Conseil et la Direction, et le chapitre V conclut avec des recommandations.

II. CADRE ANALYTIQUE ET SOURCES DE DONNÉES

6. Ce chapitre présente le cadre analytique de l'évaluation, décrit brièvement les outils et méthodes utilisés et donne la liste des principales sources d'information.

A. Cadre analytique

7. Le présent rapport analyse quatre dimensions de la gouvernance du FMI : efficacité, efficience, responsabilisation et participation. Ces dimensions sont tirées de codes de bonne gouvernance dans les secteurs publics et privés³, ainsi que de travaux universitaires sur les organisations internationales et la gestion des secteurs privés et publics⁴. Si ces dimensions se complètent souvent dans l'exercice de la bonne gouvernance, certaines entrent aussi en concurrence les unes avec les autres, ce qui donne lieu à des arbitrages difficiles, que nous examinons dans le chapitre suivant.

- *L'efficacité* a trait à la capacité des mécanismes de gouvernance du FMI de donner des résultats de qualité en temps opportun, et en particulier d'arrêter des objectifs et des stratégies, ainsi que de les exécuter et de surveiller leurs résultats. Pour que la gouvernance soit efficace, il faut que les responsabilités soient clairement définies,

² Ces dernières années, de nombreuses propositions de réforme de la gouvernance du FMI ont été présentées par d'anciens fonctionnaires de l'institution, des fonctionnaires de pays membres, des universitaires et des organisations non gouvernementales (ONG). Le document de référence IV présente les points saillants de quelques-uns de ces projets de réforme.

³ Parmi les travaux importants sur le gouvernement d'entreprise : Recommandations du Comité sur le gouvernement d'entreprise présidé par Marc Viénot (« Rapport Viénot », France, 1999); Report of the Committee on the Financial Aspects of Corporate Governance ("Cadbury Report," UK, 1992); Report of the Kumar Mangalam Birla Committee on Corporate Governance (India, 2000); Revised Corporate Governance Principles, Japanese Corporate Governance Committee (2001); German Corporate Governance Code (2002); King II Report on Corporate Governance for South Africa (2002); Principes de gouvernement d'entreprise de l'OCDE (2004); et UK Financial Reporting Council's Combined Code on Corporate Governance (2006).

⁴ Pour l'efficacité, voir Carter and Lorsch (2003), et Garratt (2003). Pour l'efficience, voir Cottarelli (2005). Pour la responsabilisation et la participation, voir Grant and Keohane (2005); et Blagescu et. al. (2005).

que les différentes parties de l'institution travaillent de concert et que l'information circule au bon endroit au bon moment, ce qui permet aux mécanismes de surveillance et d'évaluation d'identifier les problèmes et de déclencher des processus de correction. Les questions relatives à l'efficacité qui sont posées dans l'évaluation sont les suivantes : les responsabilités du CMFI, du Conseil et de la Direction sont-elles clairement définies? Quels sont les rôles respectifs du Conseil et de la Direction dans la gestion quotidienne du FMI? Les mécanismes de gouvernance encouragent-ils la formulation, l'exécution et la surveillance de stratégies dans de bonnes conditions? Le Conseil fonctionne-t-il efficacement en tant que collectif? Le rôle stratégique et le rôle de surveillance du Conseil sont-ils compliqués par ses responsabilités en matière de gestion?

- L'**efficience** a trait aux coûts de la gouvernance du FMI, tant financiers qu'en termes de temps des services de l'institution, de la Direction et des membres du Conseil. Pour que la gouvernance soit efficiente, il faut que les responsabilités soient réparties parmi les organes de gouvernance de manière claire et cohérente, que les doubles emplois soient évités, et que les processus d'élaboration et d'exécution des politiques n'impliquent pas davantage de mesures et d'acteurs que strictement nécessaire⁵. Le présent rapport examine donc les coûts de fonctionnement du Conseil et de la Direction, ainsi que le temps et la quantité de documents qui sont nécessaires pour l'examen des diverses questions par le Conseil.
- La **responsabilisation** a trait à la capacité des actionnaires (et peut-être d'autres parties prenantes) de faire en sorte que le FMI et ses décideurs s'en tiennent à un ensemble de normes, de juger s'ils respectent ces normes, et de leur donner un satisfecit ou de les sanctionner en conséquence. La responsabilisation exige un ensemble de repères par rapport auquel les résultats peuvent être évalués, de bons mécanismes de déclaration et de surveillance, des lignes de responsabilité claires et la capacité de sanctionner un agent dont le travail ne satisfait pas aux normes arrêtées. En ce qui concerne la responsabilisation, les questions posées sont les suivantes : de quels instruments dispose le Conseil pour surveiller et évaluer la Direction? Comment les administrateurs sont-ils tenus de rendre compte de leur rôle de représentant des pays et de responsable du FMI?
- La **participation** a trait à la capacité des pays membres du FMI d'avoir de l'influence dans le processus décisionnel et à la capacité des autres parties intéressées, y compris les organisations de la société civile, de se faire entendre par les organes directeurs du FMI. Les parties prenantes doivent avoir les moyens d'exprimer leurs opinions, et il

⁵ De manière plus large, l'efficience met en rapport les coûts et les bénéfices. Dans le présent rapport, toutefois, les bénéfices sont pris en compte dans les trois autres dimensions et l'efficience ne porte que sur le coût de fonctionnement des différentes entités de gouvernance.

doit aussi exister une culture d'ouverture et des garde-fous appropriés pour protéger ceux qui expriment des vues controversées ou impopulaires. En ce qui concerne la participation, les questions posées sont les suivantes : les pays membres, y compris ceux ayant peu de voix, mais dont les relations financières et autres avec le FMI sont importantes, disposent-ils de moyens adéquats pour exprimer leurs vues et se faire entendre? Les parties prenantes autres que les autorités nationales disposent-elles de moyens adéquats pour exprimer leurs vues et leurs préoccupations?

8. Étant donné la nature unique du FMI, le présent rapport utilise trois normes pour évaluer sa gouvernance⁶. Premièrement, les documents du FMI lui-même et ses antécédents. Deuxièmement, les mécanismes et les pratiques de gouvernance dans des organisations intergouvernementales. Ces organisations sont les plus comparables au FMI, bien qu'elles ne consacrent peut-être pas nécessairement la bonne gouvernance. Troisièmement, les principes de bonne gouvernance qui ont été établis pour les organisations des secteurs privés et publics. Dans ce cas, nous n'avons utilisé que les principes qui concernent le FMI, compte tenu des différences substantielles avec les entreprises publiques et privées.

B. Sources des données

9. Les membres de l'équipe d'évaluation et des consultants ont préparé 15 documents de référence qui constituent un élément fondamental de la base de données de l'évaluation⁷. La première série de documents décrit la structure de gouvernance actuelle et son historique. La deuxième série examine les normes de gouvernance dans d'autres organisations intergouvernementales et dans des entreprises privées. Les études de cas qui constituent la troisième série montrent comment les mécanismes de gouvernance du FMI fonctionnent dans la pratique dans divers domaines, notamment la formulation de stratégies, les opérations (par exemple, surveillance, gestion de crise et assistance technique), ainsi que la surveillance et la responsabilisation (par exemple, gestion financière et conflit d'intérêts). L'évaluation et les documents reposent sur un examen d'ouvrages spécialisés, d'archives détaillées, d'ateliers et d'enquêtes. Des entrevues structurées et semi-structurées ont été menées avec des parties prenantes, parmi lesquelles des membres actuels et antérieurs du Conseil des gouverneurs, du Conseil, de la Direction et des services du FMI, ainsi que des partenaires du FMI dans les

⁶ Ces normes sont décrites dans deux documents de référence (Martinez-Diaz, 2008, and Dalberg, 2008) qui sont disponibles sur le site Web du BIE (www.imo-imf.org).

⁷ Ces documents sont énumérés, avec des résumés, à l'annexe 2, et sont affichés sur le site Web du BIE. Bien qu'ils aient été utilisés dans cette évaluation, ils représentent les vues de leurs auteurs et pas nécessairement celles du BIE ou de l'équipe d'évaluation.

pays membres, des organisations de la société civile et des fonctionnaires d'autres organisations intergouvernementales⁸.

10. Trois enquêtes, auprès des autorités monétaires et budgétaires des pays membres, des membres du Conseil et des cadres supérieurs du FMI, ont été organisées entre novembre 2007 et février 2008 par un consultant extérieur. Pour donner des perspectives comparables sur les mêmes questions, les enquêtes contenaient des questions identiques ou similaires dans la mesure du possible. Les autorités monétaires et budgétaires de 117 pays ont répondu. L'enquête auprès du Conseil concernait les membres actuels du Conseil ainsi que d'anciens administrateurs et suppléants jusqu'en 2000; le taux de participation a été de 57 %. Il a été de 44 % pour l'enquête auprès des cadres supérieurs (niveau B). Un questionnaire non directif a été envoyé aux organisations de la société civile de manière à recueillir leurs vues sur la gouvernance du FMI, en particulier sur les questions de responsabilisation et de participation⁹.

III. POINTS FORTS ET POINTS FAIBLES DE LA GOUVERNANCE DU FMI

11. Ce chapitre examine les structures et les pratiques générales de gouvernance du FMI à l'aide des quatre dimensions susmentionnées : efficacité, efficience, responsabilisation et participation. Globalement, il ressort que l'efficacité est le point fort de la gouvernance du FMI. La responsabilisation semble être le point le plus faible et la participation est faible aussi. Ces faiblesses compromettent la légitimité du FMI, ce qui pèse sur son efficacité. Ce chapitre et le suivant (qui examine les rôles et la qualité du travail des divers organes directeurs) examinent les complémentarités et les arbitrages entre ces dimensions de la gouvernance¹⁰.

A. Efficacité

12. Deux atouts importants de la gouvernance du FMI appuient l'efficacité de l'institution. Premièrement, la structure de direction est compacte, avec un Directeur général et trois

⁸ Une équipe d'évaluation a organisé des ateliers, des groupes de travail et des entrevues structurées avec de hauts fonctionnaires de plus de 25 pays, 29 administrateurs actuels et antérieurs, et environ 25 autres membres actuels et antérieurs du Conseil, 8 membres actuels ou antérieurs de la Direction, plus de 50 membres actuels ou antérieurs des services du FMI, 22 représentants d'organisations de la société civile et 38 fonctionnaires d'autres organisations internationales. Le questionnaire utilisé pour les entrevues structurées figure dans le document de référence III.

⁹ Le document de référence 1 décrit l'enquête et présente ses principales conclusions. Le document de référence II présente le questionnaire envoyé aux organisations de la société civile et l'annexe 4 résume leurs vues.

¹⁰ Les documents de référence V.1, V.2 et V.3 contiennent des matrices avec des observations détaillées pour chaque dimension et chaque organe de gouvernance, ainsi que des références aux sources de données correspondantes.

adjoints qui collaborent étroitement avec les cadres supérieurs pour donner une ligne de conduite à l'organisation. Cette structure permet une circulation rapide de l'information et facilite un contrôle centralisé de l'institution qui favorise l'adaptabilité tout en assurant une forte cohérence.

13. Deuxièmement, des caractéristiques importantes de la gouvernance du FMI lui permettent de réagir rapidement pour faire office de «pompiers» lorsqu'un pays fait face à une crise de la balance des paiements ou à une crise financière. La Direction, qui s'appuie sur les services de l'institution, dispose de mécanismes éprouvés pour préparer des programmes conduisant à l'utilisation des ressources du FMI par les pays membres : elle évalue les problèmes, conçoit et négocie la conditionnalité, et coordonne une aide financière avec d'autres créanciers. Les rapports des services du FMI fournissent des données générales sur lesquelles le Conseil s'appuie pour examiner et approuver les programmes de financement, et qui permettent d'obtenir un large soutien de la part des pays membres. Ce processus est généralement rapide et cohérent, grâce à l'encadrement rigoureux et centralisé des services de l'institution et de leurs activités. À ces égards, le FMI se distingue des autres organisations internationales.

14. L'efficacité du FMI en tant que «pompiers» du système financier mondial est particulièrement remarquable en cas de crise systémique. Des pratiques de gouvernance informelle permettent alors au FMI de réagir avec rapidité et souplesse, là où d'autres organisations multilatérales risquent d'être paralysées. Cette gouvernance informelle fonctionne différemment dans chaque crise, mais certaines caractéristiques sont présentes dans la plupart des cas. Lorsqu'une crise est détectée, d'autres mécanismes de formulation des stratégies, de prise de décision et d'exécution se superposent aux mécanismes habituels. Ils sont centrés sur un petit réseau de hauts fonctionnaires, généralement des pays les plus concernés (souvent les suppléants du G7). La Direction et les services du FMI collaborent avec ces fonctionnaires pour formuler des stratégies et dégager un financement ou répartir les charges. Pour faciliter les négociations, les entretiens et le processus décisionnel passent du Conseil à un plus petit groupe de décideurs qui ne sont pas contraints par des mécanismes de vote ou des procédures formelles; ceux-ci dialoguent par téléconférence et dans des réunions privées dont le procès-verbal officiel est rarement établi. Lorsqu'un accord provisoire est conclu, les services du FMI en établissent les détails avec les parties prenantes et la Direction présente la proposition au Conseil pour examen et approbation — un processus qui favorise une certaine prise en charge collective des décisions. Ce système a permis au FMI de concevoir des programmes et de mobiliser des financements élevés bien plus rapidement que par les voies officielles.

15. Ce mécanisme de gouvernance informelle n'est pas sans inconvénient. Comme le processus décisionnel en temps de crise se déroule en dehors des voies officielles, il manque de transparence et ne peut garantir que des comptes seront rendus a posteriori au sujet des décisions prises. En outre, ce processus décisionnel informel ignore une grande partie des pays membres du FMI jusqu'à ce qu'un programme soit prêt à être approuvé.

16. L'évaluation a recensé deux autres faiblesses. Premièrement, la participation des ministres aux travaux du FMI est faible, sauf en cas de crise systémique ou pour de grands enjeux (par exemple, l'initiative PPTE, à laquelle les pays du G-7 se sont particulièrement intéressés). Des fonctions importantes qui exigent une forte adhésion politique — par exemple, établir les objectifs primordiaux du FMI, exercer une surveillance de haut niveau — ne reçoivent guère d'attention. Plus souvent, les orientations politiques de haut niveau viennent de l'extérieur du cadre de gouvernance formelle du FMI, essentiellement des divers groupes de pays informels (G-7, G-20, G-24). Ces orientations sont intermittentes et ponctuelles, et risquent d'être considérées comme illégitimes.

17. Deuxièmement, les responsabilités ne sont pas clairement partagées entre la Direction et le Conseil, ou, dans certains cas, entre le Conseil et le CMFI. Des doubles emplois dans certains domaines, et des lacunes dans d'autres, réduisent l'efficacité et l'efficience, et compromettent la responsabilisation. Les Statuts du FMI ne différencient pas clairement les responsabilités respectives du Conseil et de la Direction en ce qui concerne la conduite générale de l'institution, d'où la zone floue qui entoure ce que signifie «donner une orientation» et ce qui serait considéré comme une microgestion importune. En outre, certains membres du Conseil supportent mal le rôle joué par le CMFI, en particulier au niveau des suppléants, dans l'établissement de l'orientation stratégique de l'institution.

18. Par ailleurs, des lacunes existent dans l'établissement des orientations stratégiques générales, où le Conseil est peu enclin à prendre des initiatives (par exemple, il a joué essentiellement un rôle d'examen et d'approbation lors du processus de formulation de la stratégie à moyen terme du FMI en 2006, dont il a confié la conception à la Direction). Le Conseil joue aussi un rôle très mineur dans l'établissement des priorités pour l'allocation des ressources d'assistance technique.

B. Efficience

19. La structure de gestion du FMI est relativement légère. Le bureau du Directeur général comprend huit cadres supérieurs, et son budget est voisin de 7 millions de dollars (environ 0,7 % du budget administratif net du FMI). L'assemblée annuelle des gouverneurs et les réunions semestrielles du CMFI sont coordonnées avec d'autres événements dont les participants et les ordres du jour coïncident partiellement, d'où des synergies et une réduction des coûts. Le Conseil est compact par rapport à celui de nombreux organismes des Nations Unies et de quelques grandes organisations internationales¹¹, et, au cours des 10 dernières années, il a pu réduire le temps qu'il passe dans des réunions. D'autre part, le coût de fonctionnement du Conseil est quelque peu élevé par rapport à celui de conseils résidents dans d'autres organisations intergouvernementales (voir paragraphe 50). Les administrateurs

¹¹ Les organisations intergouvernementales qui regroupent presque tous les pays du monde ont généralement entre 32 et 36 administrateurs, contre 24 pour le FMI. Voir Martinez-Diaz (2008).

disposent d'un personnel de 240 personnes, soit plus de 9 % du total du personnel de l'institution.

C. Responsabilisation

20. La responsabilisation est probablement le point le plus faible de la gouvernance du FMI. Il n'existe pas de normes par rapport auxquelles évaluer l'action du FMI, ni de mécanisme adéquat pour rendre l'organisation et ses organes directeurs responsables devant les pays membres ou les parties intéressées. La responsabilisation est un problème fréquent parmi les organisations internationales et elle est particulièrement importante en ce qui concerne le FMI, dont l'action peut avoir des répercussions majeures. The One World Trust, une ONG respectée, a comparé quatre aspects de la responsabilisation dans 20 organisations intergouvernementales. Globalement, le FMI se situe légèrement au-dessous de la moyenne, obtenant une meilleure note pour la transparence et l'évaluation que pour la participation et les mécanismes de recours et d'intervention (One World Trust, 2006, 2007a et 2007b).

21. En tant que représentant des propriétaires du FMI, le Conseil des gouverneurs est globalement responsable de l'orientation et de la qualité du travail de l'institution, ainsi que de la surveillance de la qualité du travail du Conseil, à qui il a délégué bon nombre de ses pouvoirs. Cependant, cette délégation ne dispense pas les gouverneurs de leur responsabilité en matière de conduite de l'organisation. La relation de responsabilité du Conseil envers le Conseil des gouverneurs est implicite dans la délégation des pouvoirs qui est prévue dans les Statuts et la Réglementation générale. Cependant, aucune norme ne détermine ce qui est attendu du Conseil et le seul mécanisme formel d'évaluation de la qualité de son travail est l'obligation de faire rapport annuellement au Conseil des gouverneurs sur l'état du FMI et du système financier international. Il serait difficile d'évaluer la qualité du travail de l'institution sur la base de ce rapport¹². En fait, le chevauchement des responsabilités entre le Conseil et la Direction d'une part, et entre les membres du Conseil et leurs mandants politiques d'autre part, brouille les lignes de responsabilité et, en conséquence, il est difficile d'établir une série de résultats au sujet desquels le Conseil pourrait devoir rendre des comptes.

¹² Il serait peu réaliste pour les 185 membres du Conseil des gouverneurs d'évaluer la performance du Conseil ou de la Direction, même si des normes précises pouvaient être arrêtées. Il n'existe aucun moyen manifeste de récompenser ou de sanctionner la performance. Le Comité conjoint chargé d'examiner la rémunération des administrateurs et des administrateurs suppléants, composé de trois gouverneurs actuels ou anciens, recommandent les augmentations de salaires des administrateurs, sur la base de formules de comparaison, mais sans évaluer la qualité de leur travail. Le CMFI n'est pas officiellement chargé de la surveillance et, en pratique, il ne remplit pas cette fonction. Enfin, il n'existe pas de procédure institutionnalisée d'auto-évaluation pour le Conseil, contrairement à ce qui se passe dans un nombre croissant d'organisations privées, publiques et intergouvernementales. Par exemple, le nombre des institutions sans but lucratif américaines dont le conseil s'évalue lui-même est passé de 23 % en 1994 à 43 % en 2004 (BoardSource, 2004).

22. Une autre lacune concerne la surveillance de l'exécution des politiques, bien que le Conseil examine chaque rapport sur les prêts et la surveillance, et procède à des revues périodiques de l'exécution des politiques. Par exemple, les directives qui préconisent un allègement de la conditionnalité et celles relatives à la surveillance du secteur financier ne sont pas encore appliquées de manière adéquate. En outre, il n'existe pas actuellement de surveillance adéquate des questions relatives à la gestion financière et aux conflits d'intérêts par le Conseil ou par un autre organe représentatif des pays membres.

23. Cette évaluation de l'insuffisance de la responsabilisation est partagée par les membres du Conseil qui ont répondu à notre enquête : 55 % d'entre eux ont déclaré que les mécanismes de responsabilisation du Conseil sont «inadéquats ou non existants», alors que 25 % estiment que des mécanismes adéquats sont «en place mais pas utilisés suffisamment». Les autorités et les cadres supérieurs ont des avis similaires.

24. Le Directeur général doit rendre des comptes au Conseil au sujet de la qualité de son travail, de ses décisions et de son comportement personnel. Cette relation émane explicitement des Statuts, qui précisent que le Conseil sélectionne le Directeur général et peut mettre fin à son mandat, et le placent «sous la direction» et «sous le contrôle général» du Conseil. Si le mécanisme de responsabilisation du Directeur général est mieux défini que celui du Conseil, il n'a pas été plus utile dans la pratique, car, de nouveau, aucune norme ne détermine ce qui est attendu de la Direction, aucun processus formel n'est prévu pour évaluer la qualité du travail de la Direction, et il n'existe ni récompense ni sanction autre qu'une décision sur la reconduction ou non du mandat du Directeur général après cinq ans. En fait, le Conseil n'a joué jusqu'à présent qu'un rôle de routine dans la sélection des directeurs généraux et la reconduction de leur mandat, la véritable décision étant prise par un sous-groupe de pays membres selon une procédure opaque. Il n'est pas étonnant que la vaste majorité des membres du Conseil estiment que celui-ci joue un rôle insuffisant dans la responsabilisation du Directeur général¹³.

25. De meilleurs mécanismes de responsabilisation sont nécessaires face aux vives préoccupations concernant la légitimité du FMI. Certes, des mécanismes de responsabilisation mal conçus peuvent réduire l'efficacité de l'institution si, en conséquence, les membres du Conseil sont moins prêts à prendre des décisions difficiles et controversées, ou si les fonctionnaires de l'institution sont trop peu disposés à prendre des risques ou sont condamnés à effectuer des évaluations purement mécaniques. Toutefois, il est probable que des responsabilités mieux définies, ainsi que des normes de résultats et des mécanismes de déclaration précis, accroîtront l'efficacité de l'institution plutôt que la réduire. Ces questions sont explorées plus en détail aux chapitres IV et V.

¹³ Depuis la fin de 2007, un groupe de travail du Conseil prépare des normes de résultats pour le Directeur général, mais aucune de ces normes n'a été publiée.

D. Participation

26. Le présent rapport examine deux aspects de la gouvernance du FMI relatifs à la participation : 1) la capacité des pays membres de se faire entendre et prendre en compte dans le processus décisionnel de l'institution et 2) la capacité des autres parties intéressées, y compris les parlements et la société civile, de se faire entendre et prendre en compte par le FMI. Il est noté que ces deux aspects sont faibles et doivent être renforcés de manière à accroître la confiance des pays membres dans le FMI et le soutien qu'ils lui apportent, ce qui sera important pour maintenir l'efficacité de l'institution à moyen et à long terme.

27. En ce qui concerne la participation des pays membres, la structure actuelle du Conseil suscite des préoccupations. La taille moyenne des 16 groupes de pays siégeant au Conseil est élevée par rapport à celle dans d'autres organisations internationales¹⁴. Le fait de représenter un grand nombre de pays sollicite lourdement les administrateurs pour ce qui est du temps et des ressources qu'ils peuvent consacrer aux consultations avec les autorités nationales sur des questions qui les concernent. Il réduit peut-être la capacité de ces administrateurs à participer aux débats de fond et sur l'institution, et influe même peut-être sur la qualité de leurs travaux concernant les questions nationales. Un Conseil plus large permettrait de réduire la taille des groupes de pays et d'assurer une meilleure représentation, mais accroîtrait les coûts et pourrait diminuer l'efficacité. D'autre part, d'aucuns appellent à abolir les postes des cinq administrateurs nommés, ce qui ouvrirait la voie à une conversion des huit représentations individuelles en groupes de pays¹⁵.

28. Il semble que les administrateurs et les autorités qu'ils représentent, en particulier des pays à faible revenu, soient dissuadés de contester les vues de la Direction et des services du FMI par crainte de répercussions négatives. Les enquêtes du BIE montrent qu'un tiers des autorités nationales et 36 % des membres du Conseil sont d'avis qu'ils peuvent critiquer les services du FMI et la Direction sans crainte de répercussions «rarement» ou «seulement sur certaines questions». C'est particulièrement le cas parmi les autorités et les administrateurs des pays à faible revenu : pas moins de 56 % et de 67 % d'entre eux, respectivement, jugent qu'ils peuvent critiquer librement les services du FMI «rarement» ou «seulement sur certaines questions».

29. La transparence est essentielle pour que la participation de parties extérieures repose sur des informations appropriées. Depuis les années 90, le FMI s'efforce d'être plus ouvert aux vues des organisations non gouvernementales et des parlements nationaux. Plus de la moitié des membres du Conseil rencontrent des membres de la société civile au moins de

¹⁴ Un groupe de pays comprend en moyenne 10,9 pays au FMI (et à la Banque mondiale), contre seulement 5,6, 7,6 et 5,3 à l'Organisation mondiale de la santé, au Fonds pour l'environnement mondial et au Programme des Nations Unies pour le développement, respectivement.

¹⁵ McCormick (2008).

manière ponctuelle, mais seulement 18 % de manière régulière. Si 40 % des membres du Conseil publient un rapport de leurs activités, moins d'un quart se présentent devant leur parlement de manière régulière ou même ponctuelle.

30. Depuis 1996, le FMI a libéralisé sensiblement sa politique des publications, en mettant à la disposition du public, par voie électronique, davantage d'informations sur ses opérations et les décisions du Conseil. Toutefois, il pourrait renforcer ses politiques et ses pratiques en la matière pour les harmoniser avec les meilleures pratiques des organisations internationales. La politique des archives reste restrictive : il est très difficile d'accéder à distance à des documents déclassifiés. Les périodes d'embargo pour les procès-verbaux et d'autres documents du Conseil sont excessivement longues (vue partagée par environ 40 % des membres du Conseil et des services de l'institution). Aucun critère transparent et publié ne régit la déclassification des documents confidentiels et strictement confidentiels; cela reste la prérogative de la Direction. Enfin, les parties extérieures jugent que leur capacité d'influer sur la politique du FMI est réduite par le fait que les documents de politique générale ne sont pas publiés avant leur examen par le Conseil¹⁶.

IV. OBSERVATIONS SUR LES ORGANES DIRECTEURS

31. Ce chapitre présente l'évaluation du CMFI, du Conseil et de la Direction. Il recense les points forts et les points faibles de ces organes directeurs en répondant, entre autres, aux questions suivantes : les rôles statutaires de chaque organe sont-ils clairs? Existe-t-il des doubles emplois avec les rôles des autres organes? Y a-t-il des lacunes? Pourrait-on modifier les structures ou les processus pour que ces rôles soient remplis de manière plus efficace? Les organes directeurs et les individus sont-ils tenus comptables de leur comportement et de la qualité de leur travail, ainsi que des résultats de leurs actions? Quels sont les coûts de la structure de gouvernance? Les organes directeurs fournissent-ils aux parties intéressées un accès suffisant pour exprimer leurs vues?

A. Comité monétaire et financier international

32. **Statut ambigu.** Étant donné que le CMFI, comme son prédécesseur le Comité intérimaire, est un organe consultatif auprès du Conseil des gouverneurs, ces communiqués n'ont aucun poids légal et ne constituent que des conseils pour les gouverneurs et, indirectement, pour le Conseil. Dans la pratique, toutefois, les administrateurs, la Direction et les services du FMI considèrent que les communiqués sont des recommandations pour le programme de travail du FMI dans les mois qui suivent. C'est naturel, puisque le CMFI est composé des mêmes gouverneurs qui nomment ou élisent les administrateurs et la Direction.

¹⁶ Voir Annexe 4 : Transparence : politique de publication et d'archives. Selon des études récentes, le FMI se classe huitième parmi 20 organisations internationales en ce qui concerne la transparence. Voir aussi One World Trust (2006) et (2007b).

Le statut ambigu des déclarations du CMFI limite la responsabilité du Conseil et de la Direction dans l'application (ou non) des initiatives du CMFI. L'incongruité entre les rôles et les responsabilités formels et effectifs du CMFI, ainsi que la zone floue dans laquelle se situent ses communiqués, affaiblissent la légitimité du Comité et compromettent sa responsabilisation. De même, le Comité du développement a été mis en place pour conseiller les gouverneurs de la Banque mondiale et du FMI sur les questions importantes de développement, mais, dans la pratique, on considère qu'il s'occupe principalement des activités de la Banque mondiale et il ne reçoit guère d'attention du Conseil, de la Direction et des services du FMI.

Encadré 1. Le Collège : un organe de gouvernance ministériel

Le deuxième amendement des Statuts du FMI prévoit la possibilité de mettre en place un organe décisionnel et politique au niveau des ministres/gouverneurs, entre le Conseil des gouverneurs et le Conseil, et avec le même nombre de membres que le Conseil. Le Président du Collège est choisi par ses membres. En plus de surveiller «la gestion et l'adaptation du système monétaire international, et notamment le fonctionnement continu du processus d'ajustement et l'évolution de la liquidité globale», le Collège suivrait «l'évolution du transfert de ressources réelles aux pays en développement». La mise en place du Collège est soumise à une majorité de 85 % des votes du Conseil des gouverneurs, qui n'a pas été rassemblée : en conséquence le Collège n'a pas encore été activé. Le texte prévoit la séparation des voix de chaque siège, contrairement à ce qui se passe au Conseil.

33. **Points forts.** En dépit d'un manque de clarté, le CMFI joue un rôle considérable dans la gouvernance du FMI. Ses réunions semestrielles peuvent conduire à des compromis sur des questions de politique générale et y mettre un point final. Le communiqué publié à la fin d'une réunion du CMFI est un document de consensus, qui confère une plus grande légitimité à des initiatives de groupes de pays tels que le G-7, le G-20 ou le G-24 et encourage la prise en charge politique de mesures établies au sein du FMI. Les enquêtes du BIE auprès des principales parties prenantes font apparaître une satisfaction générale à propos de la qualité des communiqués du CMFI; une grande majorité des autorités nationales et des membres du Conseil étaient au moins «plutôt satisfaits» du degré de correspondance entre les communiqués et les vues des gouverneurs membres du CMFI, ainsi que de la clarté des recommandations fournies par les communiqués¹⁷.

34. **Points faibles et limitations.** L'évaluation relève aussi des faiblesses importantes qui réduisent la valeur de la contribution du CMFI à la gouvernance du FMI. Premièrement, le CMFI ne contrôle ni le Conseil ni la Direction, une tâche pour laquelle, en tant qu'organe consultatif, il n'a aucune autorité juridique. C'est une lacune importante dans la gouvernance globale. Deuxièmement, les réunions du CMFI ont joué un rôle très limité en tant que lieu de

¹⁷ Parmi les services du FMI aussi, une grande majorité est d'avis que les communiqués fournissent des recommandations claires au moins de temps en temps, mais selon environ un quart d'entre eux, c'est rarement le cas, peut-être à cause des questions sur lesquelles le CMFI n'a pas pu dégager d'accord.

négociations sur le fond, ce qui est naturel étant donné son statut de comité consultatif qui se réunit pendant quelques heures tous les six mois et où de nombreux gouverneurs arrivent sans être préparés à négocier. Troisièmement, la plupart des observateurs sont d'avis que le lien entre le CMFI et les réunions du G7 et autres groupes de pays accentuent l'efficacité du Comité, mais de nombreuses parties intéressées estiment que cela réduit la prise en charge et la responsabilisation. Ils indiquent qu'une meilleure prise en charge et une meilleure responsabilisation, ainsi que davantage de preuves que les pays du G7 considèrent que le CMFI joue un rôle essentiel, encourageraient les délégations à mieux se préparer aux réunions, ce qui renforcerait l'efficacité du CMFI et du FMI.

35. **Questions de procédure.** Les entrevues avec les participants au CMFI font apparaître plusieurs défaillances sur le plan des procédures. Premièrement, on craint que le Président du Comité influence de manière disproportionnée le contenu des communiqués et que certains obstacles (en particulier, une maîtrise limitée de la langue anglaise) limitent la participation de certains gouverneurs (ou de leurs représentants) à la rédaction du communiqué. Deuxièmement, le CMFI ne dispose pas d'un processus ouvert et transparent pour le choix de son Président. Troisièmement, le format des réunions influe sur leur valeur; les gouverneurs qui ont été interviewés sont d'avis que les réunions qui se tiennent au petit déjeuner, à laquelle les membres principaux sont les seuls à participer, sont utiles et conduisent à un échange de vues de haut niveau, franc et ouvert, et, occasionnellement, à des négociations sur le fond. Les ministres assistent moins aux séances du déjeuner, alors que certains gouverneurs considèrent les séances plénières comme une pratique souvent rituelle et improductive. En ce qui concerne les réunions des suppléants, les avis sont partagés. Environ la moitié des autorités les apprécient, mais plus de 70 % des membres actuels et anciens du Conseil considèrent que leur valeur ajoutée est faible.

36. **Taille et coût.** Plus de la moitié des autorités nationales interrogées indiquent que le nombre actuel de gouverneurs au CMFI conduit à un juste équilibre entre l'efficacité et le besoin de représentation et de légitimité; cet avis est partagé par les membres du Conseil et les cadres supérieurs. En outre, les autorités nationales ne considèrent pas que les coûts des réunions du CMFI soient excessifs, d'autant que ces réunions coïncident avec d'autres.

B. Conseil d'administration

37. Cette section compare les principaux points forts et points faibles du Conseil. Une tension est observée entre les fonctions d'administration et de surveillance du Conseil, c'est-à-dire entre collaborer avec la Direction dans la conduite courante du FMI d'une part, et jouer un rôle de surveillance au nom des propriétaires de l'institution d'autre part. Cette section analyse ensuite la structure et le fonctionnement du Conseil, examine les compétences et l'expérience de ses membres, et conclut par un examen des questions de responsabilité.

38. **Points forts et points faibles.** Le Conseil est une source importante de légitimité pour le FMI. Son système de groupes de pays offre une certaine représentation aux 185 pays

membres sans la paralysie observée dans certaines organisations internationales où tous les pays sont représentés au conseil d'administration. Le Conseil examine et approuve pratiquement toutes les stratégies et politiques, et joue un rôle limité dans leur établissement. Il sert souvent de lieu d'examen et de prise en charge des recommandations approuvées par le CMFI. Toutefois, le rôle joué par le Conseil dans la gouvernance présente aussi plusieurs faiblesses. Premièrement, le Conseil exerce un contrôle limité sur la Direction et le FMI en général. Deuxièmement, si la plupart des administrateurs ont des mécanismes de communication clairs avec leurs autorités, il n'existe aucun mécanisme permettant au Conseil dans son ensemble d'évaluer la qualité de son travail ou de recevoir des informations en retour du Conseil des gouverneurs sur la qualité de son travail en tant qu'organe directeur. Troisièmement, la part du budget administratif consacrée au Conseil semble élevée par rapport à celle d'autres organisations internationales.

39. ***Conseil d'administration ou de surveillance?*** Depuis le début, l'interprétation de la mission du Conseil («conduite générale du FMI» et «contrôle général de la Direction») lui donne un rôle d'administration, avec une participation importante dans la gestion des affaires courantes du FMI. Cette interprétation concorde avec le terme «Conseil d'administration» utilisé dans les Statuts et l'obligation que le Conseil «siège en permanence». Un conseil d'administration était probablement nécessaire au début de l'existence du FMI, lorsque celui-ci était formellement responsable du système des parités fixes et que les communications entre les administrateurs et les autorités qu'ils représentaient étaient limitées. Les administrateurs devaient avoir la confiance de leurs autorités et être très expérimentés et très compétents dans l'analyse macroéconomique. Ce rôle d'administration était aussi possible parce qu'il n'y avait qu'une douzaine d'administrateurs.

40. Bien que le Conseil continue formellement de jouer le même rôle d'administration qu'aux premiers jours du FMI, cela est maintenant très difficile en raison de l'évolution de sa mission et de ses opérations, ainsi que de la taille et des services de l'institution¹⁸. La taille du Conseil lui-même a doublé, passant de 12 à 24 personnes. Selon les normes de la gouvernance moderne, un conseil d'administration de 24 membres est trop grand pour jouer un rôle d'administration efficace¹⁹. Dans le secteur privé, par exemple, les conseils d'administration dépassent rarement une douzaine de personnes et, même dans le secteur non

¹⁸ Le nombre de pays membres du FMI a plus que quadruplé, passant de 44 à 185, et la taille des services du FMI a été multipliée par plus de sept, de 355 personnes à 2600 environ.

¹⁹ Il ressort de travaux universitaires sur le processus décisionnel et le comportement de groupe que les conseils d'administration ne doivent pas avoir plus de 10 membres, 12 étant le maximum absolu, pour être efficaces. Lorsqu'un conseil est composé de plus de 12 membres, la qualité de la participation diminue, le processus décisionnel s'atrophie et les problèmes d'opportunisme augmentent. Voir Carter and Lorsch (2003).

marchand, les conseils d'administration sont généralement plus petits²⁰. Par rapport à d'autres organisations internationales de taille similaire, le FMI a un conseil relativement compact, mais, dans ces organisations, le conseil joue principalement un rôle de représentation et de surveillance plutôt qu'un rôle d'administration²¹. Étant donné les progrès de la communication au cours des soixante dernières années, ce rôle d'administration est aussi moins nécessaire : les autorités nationales peuvent désormais donner aux administrateurs (et directement à la Direction) des instructions presque en temps réel; il est donc moins nécessaire que les membres du Conseil puissent agir indépendamment de leurs instructions et les autorités peuvent ainsi envoyer des représentants de rang moins élevé.

41. La réalité d'aujourd'hui exige que le Conseil joue un véritable rôle de *surveillance*. Il ne joue qu'un rôle limité dans bien des fonctions qui vont généralement de pair avec un conseil de surveillance, notamment la surveillance fiduciaire (y compris la gestion financière, la gestion des risques, ainsi que la prévention des fautes et des conflits d'intérêts) et la surveillance des ressources humaines et des politiques administratives. Par ailleurs, il ressort d'évaluations précédentes du BIE et d'études préparées à l'occasion de la présente évaluation que le Conseil n'a pas pris d'initiatives dans la formulation de stratégies et qu'il n'a pas surveillé efficacement l'exécution des politiques. La participation du Conseil à la gestion des affaires courantes de l'institution a détourné son attention de ces fonctions de surveillance nécessaires et a limité sa capacité de les remplir de manière indépendante.

Structure et fonctionnement du Conseil

42. ***Taille et composition du Conseil.*** L'évolution de la taille du Conseil entraîne des arbitrages entre l'efficacité de la gestion, d'une part, et la représentation et la légitimité, d'autre part. Les dilemmes qui en résultent ne sont pas faciles à résoudre et il n'existe pas de consensus parmi les membres du Conseil sur la taille appropriée de cet organe. La moitié des administrateurs est d'avis que le Conseil est trop grand, alors que l'autre moitié estime qu'il a la bonne taille ou est trop petit. Parmi les cadres supérieurs, une grande majorité pense que le Conseil est trop grand. Plus de 60 % des autorités interrogées estiment que la taille actuelle

²⁰ Selon les Spencer Stuart Board Index, 2006, Spencer Stuart 2006 UK Board Index et Spencer Stuart Board Index: Italia 2006, respectivement, la taille moyenne d'un conseil d'administration est de 10,7 membres parmi les entreprises américaines du S&P500, de 10,8 parmi les 150 plus grandes entreprises du Royaume-Uni et de 10,7 dans les entreprises italiennes de premier ordre. Le BIE a calculé que la taille moyenne d'un conseil d'administration était de 13 dans les 50 premières entreprises japonaises en 2007. Selon BoardSource, la taille médiane d'un conseil d'administration parmi les 400 institutions américaines sans but lucratif ayant participé à une enquête récente est tombée de 17 en 1994 à 15 en 2004.

²¹ Martinez-Diaz (2008) a comparé la gouvernance du FMI à celle d'onze autres organisations internationales, dont cinq ont un grand nombre de pays membres. Parmi ces organisations, le FMI, ainsi que la Banque mondiale, ont le plus petit conseil en chiffres absolus, de même que le plus faible ratio taille du conseil/nombre de pays membres.

du Conseil assure un juste équilibre entre l'efficacité et la représentation, mais un quart environ est d'avis qu'il devrait être plus grand..

43. **Comités du Conseil.** Dans la plupart des entreprises privées et publiques, ainsi que dans d'autres organisations intergouvernementales, les conseils mettent en place un système de comités afin d'opérer de manière plus efficace et efficiente. Les comités permettent aux administrateurs de se pencher sur des questions de fond indépendamment de la Direction, d'examiner des dossiers techniques plus en détail qu'il ne serait possible dans l'ensemble du Conseil et d'assurer une surveillance régulière des nouvelles initiatives et des mesures arrêtées. Aujourd'hui, il existe neuf comités permanents au FMI²². Ces comités encouragent des débats moins formels que les réunions de l'ensemble du Conseil, mais plusieurs d'entre eux sont insuffisamment indépendants de la Direction pour que leurs membres puissent s'entretenir librement. Il existe aussi une réticence à utiliser les comités pour rationaliser les débats du Conseil en identifiant les domaines où il y a consensus et en trouvant des compromis où il y a désaccord (l'ensemble du Conseil conservant toutefois le pouvoir de décision, comme prévu par les Règles et règlements du FMI). En conséquence, les débats des comités se répètent souvent inutilement au niveau du Conseil : ils ne contribuent donc pas à l'efficacité de celui-ci et nuisent peut-être même à son efficience.

44. **Allocation du temps et valeur ajoutée.** Les membres du Conseil ne sont pas pleinement satisfaits de la manière dont le Conseil alloue son temps. Environ la moitié des près de 400 heures annuelles de réunion sont consacrées à des questions relatives aux pays (davantage aux consultations au titre de l'article IV qu'aux programmes, en particulier ces dernières années). Ensuite, 20 à 25 % sont consacrés à des questions de politique générale et le reste à la surveillance multilatérale, à des réunions informelles et aux débats des comités (graphique 2). Plus des trois quarts des membres du Conseil sont d'avis que celui-ci joue un rôle insuffisant dans l'évaluation de la qualité du travail de la Direction et dans la responsabilisation de celle-ci. Environ la moitié des membres du Conseil estiment que celui-ci joue un rôle insuffisant dans la surveillance multilatérale et l'établissement des priorités en matière d'assistance technique, des questions auxquelles le Conseil consacre très peu de temps. Si 70 % des membres du Conseil pensent que celui-ci joue un rôle approprié dans les consultations au titre de l'article IV, seuls 20 % d'entre eux (et 15 % des services de l'institution) sont d'avis qu'il apporte une valeur ajoutée «significative», une proportion similaire à ceux qui pensent que sa valeur ajoutée est «nulle ou négative» (une vue partagée

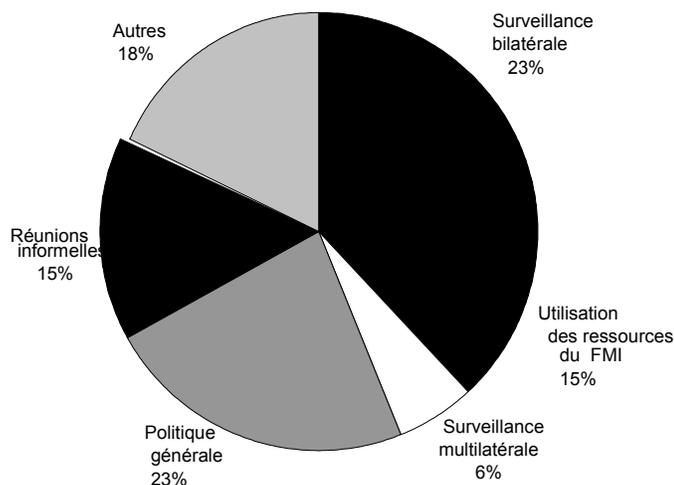
²² Le Comité du budget et le Comité des pensions sont présidés par la Direction. Les sept autres comités permanents (ordre du jour et procédure, rapport annuel, évaluations, affaires administratives du Conseil d'administration, interprétation, liaison avec la Banque mondiale et les autres organisations internationales, et éthique) sont présidés par des administrateurs qui sont choisis par la Direction en consultation avec le Doyen du Conseil. Certains de ces comités ne se réunissent que rarement. Le Comité sur l'interprétation ne s'est pas réuni depuis 1958. Actuellement, aucun comité n'est chargé de la surveillance de la gestion financière, de la politique administrative ou de la politique des ressources humaines, des questions pour lesquelles il existe des comités du conseil dans d'autres organisations internationales.

par 40 % des services du FMI). Cela explique peut-être l'observation du tableau 1 selon laquelle, en moyenne, seulement quatre administrateurs assistent aux réunions relatives aux consultations au titre de l'article IV (seulement trois lorsqu'il s'agit aussi de l'utilisation des ressources du FMI). Ces chiffres semblent indiquer qu'il serait peut-être bon de réexaminer le processus de surveillance au titre de l'article IV, ou au moins que le Conseil devrait explorer d'autres moyens d'apporter sa contribution.

45. Les membres du Conseil indiquent qu'ils ne maîtrisent l'allocation de leur temps que de manière limitée, et nombre d'entre eux se plaignent de la répartition inégale de la charge de travail sur l'année. Si la section C des Règles et règlements du FMI précise que le Président convoque une réunion à la demande d'un administrateur et que, pour chaque réunion, le Directeur général inclut à l'ordre du jour tout point soulevé par un administrateur, de nombreux membres du Conseil indiquent que cela n'est pas facile à appliquer et que l'ordre du jour est déterminé par la Direction et administré par le Département du Secrétariat. Un certain nombre d'administrateurs s'inquiètent de manière générale que le Secrétaire, comme le Conseil juridique, qui est nommé par le Directeur général et fait office de directeur de département, n'est pas suffisamment indépendant dans les conseils qu'il fournit au Conseil.

46. ***Documents Gray, présence au Conseil et qualité des débats.*** Le total des heures de réunion du Conseil a diminué depuis 1999, d'environ 600 heures par an à environ 400 heures, sous l'effet d'une réduction moyenne de 2,6 heures à 1,6 heure pour chaque point à l'ordre du jour (de 1,7 à 1 heure pour les questions relatives au pays). Une raison essentielle de cette baisse est la prolifération des documents Gray (déclarations écrites qui sont soumises aux administrateurs avant les réunions et qui sont souvent utilisées à la place de déclarations orales). Pendant la période considérée, le nombre de ces documents a augmenté de 400 % pour dépasser 4.000 par an. La plupart des administrateurs publient un document Gray pour la majorité des débats relatifs aux pays. Les membres du Conseil y voient des avantages et des inconvénients. Ces documents permettent aux autorités d'apporter une contribution plus directe et il est plus facile pour la Direction de refléter les vues des administrateurs dans les conclusions ou le résumé de la séance, surtout lorsque ces documents sont publiés suffisamment à l'avance. D'autre part, de nombreux administrateurs se plaignent que ces documents sont trop longs, qu'ils reproduisent souvent les vues exprimées dans le rapport correspondant des services du FMI ou dans les documents Gray d'autres administrateurs, et qu'ils ont tendance à examiner des questions techniques qui sont mieux traitées par les services du FMI, plutôt que des questions d'observation des politiques du FMI et de cohésion au plan international. Néanmoins, la plupart des membres du Conseil sont d'avis que l'augmentation du nombre de documents Gray n'a pas pesé sur la qualité des décisions.

Graphique 2 : allocation du temps du Conseil du FMI, 2007



Source : données du Département du Secrétariat.

47. Les documents Gray ont été mis en place initialement pour encourager des débats plus animés au Conseil, mais en fait ils ont eu l'effet opposé. Ils ont peut-être aussi conduit à une réduction de la participation des administrateurs aux réunions du Conseil : il est maintenant plus probable que les administrateurs y envoient un subordonné parce qu'ils s'attendent à moins de discussions en dehors des déclarations déjà soumises. D'une manière générale, seulement quatre administrateurs et quatre suppléants ont participé aux séances sur les questions relatives aux pays en 2006 (article IV et utilisation des ressources du FMI), alors que les 16 autres sièges étaient occupés par des conseillers et des conseillers principaux (tableau 1). La présence des administrateurs et des suppléants était bien plus forte aux réunions sur des questions de politique générale, des questions administratives et la surveillance multilatérale. Ces statistiques ne signifient pas nécessairement que les administrateurs considèrent que les réunions du Conseil ne sont pas importantes. En fait, il se peut que les conseillers et les conseillers principaux qui y participent viennent de pays qui sont plus concernés par les questions examinées, ou que leurs compétences ou leur expérience soient plus en rapport avec la question en jeu que celles de l'administrateur.

Tableau 1. Présence moyenne aux réunions du Conseil, 2006

Type de question examinée	Rang des personnes présentes		
	Administrateur	Suppléant	Autre membre du bureau de l'administrateur
Administration/finance	9	7	8
Politique générale	9	6	9
Surveillance multilatérale	7	7	10
Surveillance bilatérale (articles IV)	4	5	15
Utilisation des ressources du FMI/PPTE	4	3	17
Utilisation des ressources du FMI et article IV	3	4	17

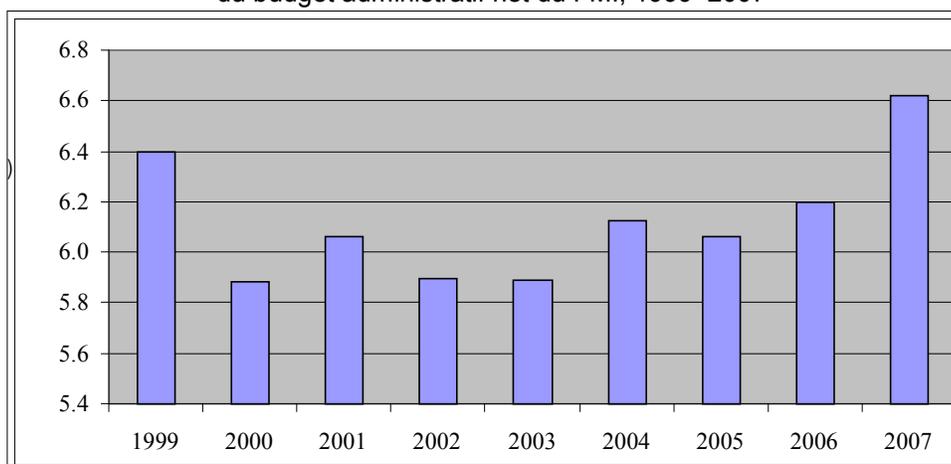
Source : procès-verbaux du Conseil d'administration pour 2006.

48. **Résumés.** Les résumés récapitulent les vues et les décisions du Conseil, en particulier pour les entretiens relatifs à l'article IV et la plupart de ceux relatifs à des questions de politique générale. Ces résumés, qui sont préparés par le Président du Conseil avec l'aide du Secrétaire, communiquent les recommandations et les directives du Conseil à la Direction et aux services du FMI. Ils sont aussi le fondement des notes d'information au public, un outil important par lequel le FMI communique ses vues au public. Plus des 4/5 des membres du Conseil et presque 3/4 des cadres supérieurs sont d'avis que les résumés sont «parfois» ou «souvent» vagues et/ou contradictoires. Il ressort d'un examen de résumés d'entretiens relatifs à l'article IV et à des questions de politique générale qu'il est parfois difficile de distinguer les décisions et les consensus, et que les vues de la minorité ne sont pas relatées systématiquement. On observe aussi un manque de clarté en ce qui concerne les mots-codes qui sont utilisés pour décrire le degré de soutien à une position (par exemple, «plusieurs», «de nombreux», «la plupart»).

49. **Coût du Conseil.** En 2007, le budget du Conseil était de 59 millions de dollars (73 millions de dollars si l'on inclut le budget du Département du Secrétariat). Entre 1998 et 2006, le coût de fonctionnement du Conseil a varié entre 5,9 et 6,4 % du budget administratif net du FMI (graphique 3). Pendant cette période, les effectifs des bureaux des administrateurs ont augmenté. Bien que les comparaisons soient difficiles en raison des différences dans leur champ d'action, ces chiffres sont quelque peu élevés par rapport à ceux d'autres organisations internationales ayant un conseil résident, même s'ils ne s'en écartent pas considérablement (3 % à la Banque mondiale, 4 % à la BID, environ 5 % à la BERD et 6,5 % à la BASD)²³.

²³ Tous les trois ans, l'Assemblée annuelle du FMI et de la Banque mondiale se tient en dehors des États-Unis, ce qui explique les coûts plus élevés en 1998, 2001, 2004 et 2007.

Graphique 3. Budget des bureaux des administrateurs en pourcentage du budget administratif net du FMI, 1999–2007

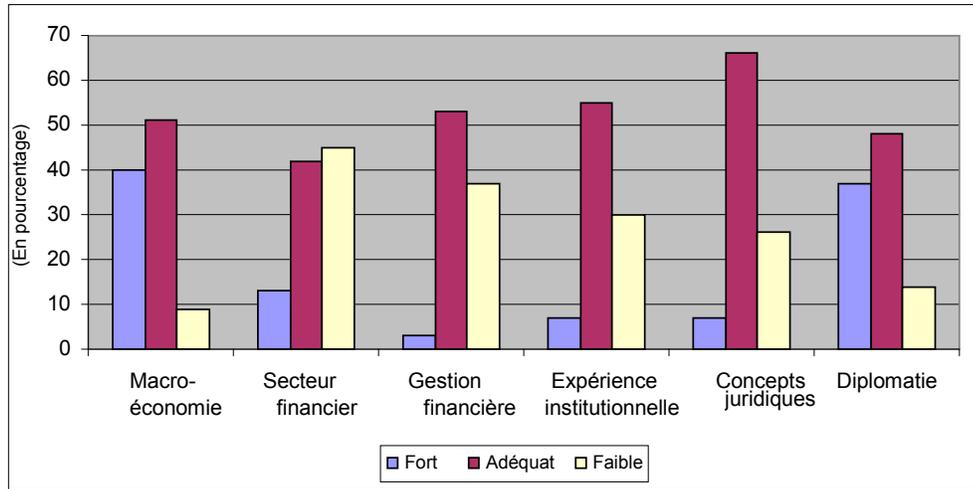


Source : Bureau du budget et de la planification, et calculs des services du BIE.

50. **Capacité et responsabilités des membres du Conseil.** La capacité du Conseil d'être efficace dépend en partie des compétences et de l'expérience des administrateurs et de leur personnel, ainsi que des incitations qui leur sont offertes. Les paragraphes qui suivent examinent les compétences et l'expérience des administrateurs, la rotation au Conseil et le système de responsabilisation mis en place pour les administrateurs.

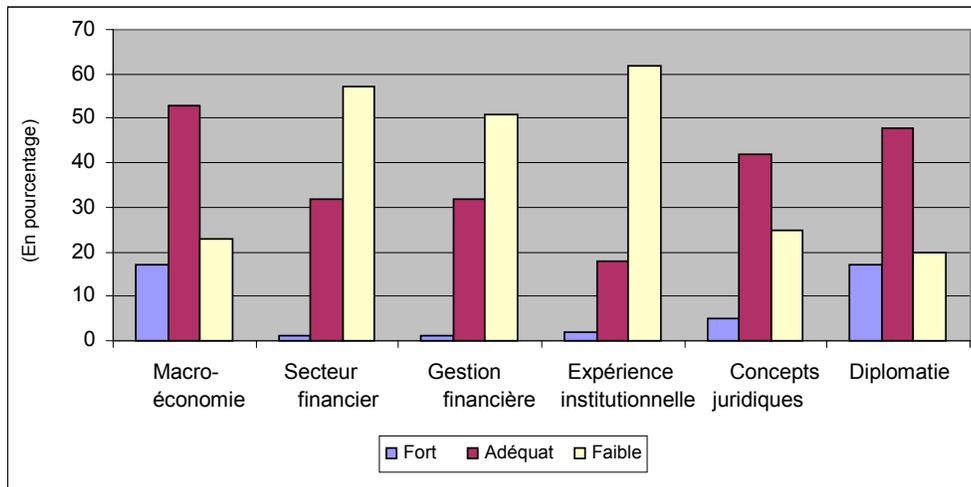
51. **Qualifications et compétences des membres du Conseil.** Il n'existe pas de mandat pour le Conseil dans son ensemble, ni de description de poste standard pour les administrateurs, les suppléants ou les cadres qui travaillent dans leur bureau. Une description de poste standard donnerait aux autorités des indications en vue du choix des candidats. Environ 90 % des autorités interrogées sont d'avis que la connaissance de la macroéconomie et du secteur financier est «essentielle» pour un administrateur, et 75 % d'entre elles considèrent que l'aptitude à négocier et à faire preuve de diplomatie est essentielle. Les membres du Conseil sont d'avis qu'ils disposent de ces compétences, une vue partagée par les services de l'institution (graphiques 4 et 5). Cependant, il ressort de notre évaluation que les membres du Conseil et les services du FMI considèrent que la connaissance du secteur financier est l'un des points faibles du Conseil, bien que les autorités estiment qu'il s'agit d'une compétence essentielle que les administrateurs devraient posséder. Ces points de vue sont confirmés par une étude de cas sur la manière dont le Conseil intègre les questions relatives au secteur financier dans la surveillance macroéconomique (Bossone, 2008c) : il en ressort que, en partie à cause de ses connaissances insuffisantes sur le secteur financier, le Conseil a eu du mal à intégrer les questions relatives au secteur financier dans l'examen des situations macroéconomiques.

Graphique 4. Opinions des administrateurs concernant les compétences du Conseil d'administration (en pourcentage)



Source : enquête du BIE auprès du Conseil d'administration, deuxième question, document de référence I.

Graphique 5. Opinions des services du FMI concernant les compétences du Conseil d'administration (en pourcentage)



Source : enquête du BIE auprès des cadres supérieurs du FMI, deuxième question, document de référence I.

52. Des problèmes similaires existent au-dessous du niveau des administrateurs. La plupart des groupes de pays au Conseil n'ont pas arrêté de description de poste précise et ne disposent pas non plus d'une méthode transparente et fondée sur le mérite pour la sélection des suppléants et des autres membres de leur personnel. Les postes dans les bureaux des administrateurs sont parfois considérés comme une récompense pour services rendus, et non comme une tâche importante et exigeante. En fait, la plupart des administrateurs ne participent guère ou pas du tout à la sélection de leur propre personnel, et seulement 15 %

d'entre eux affirment disposer d'une «large latitude» pour choisir leurs conseillers principaux et leurs conseillers. Lors des entrevues, quelques administrateurs se sont déclarés frustrés par le manque de compétences de leur personnel. Face à ce problème, quelques groupes de pays ont adopté des descriptions de poste et des processus plus transparents pour la sélection des membres du Conseil, ainsi que des règles sur le fonctionnement du bureau de leur administrateur (voir annexe 5).

53. ***Ancienneté et antécédents.*** L'ancienneté et les antécédents des administrateurs semblent avoir peu changé au cours des dix dernières années. Le nombre moyen d'années d'expérience est resté constant et est comparable à celui observé dans les autres organisations internationales²⁴. Les antécédents des administrateurs n'ont pas beaucoup changé non plus; environ 70 % des administrateurs proviennent de banques centrales, de ministères des finances et de Trésors nationaux (tableau 2).

Tableau 2 : Antécédents des administrateurs du FMI

Occupation des administrateurs juste avant le FMI	1996	2001	2006
Ministère des finances/Trésor	6	11	7
Banque centrale	8	6	8
Autre administration publique	5	2	4
Services du FMI	3	3	2
Université	0	1	1
Secteur privé	0	0	1
Banque mondiale et autres organisations internationales	2	1	1

Source : données du Département du Secrétariat.

54. ***Rotation.*** Les administrateurs élus ont des mandats renouvelables de deux ans, alors que les administrateurs nommés exercent leurs fonctions jusqu'à ce qu'ils soient rappelés par leur capitale. Pendant la période 1990-2007, le mandat médian des administrateurs (élus et nommés) était de 23 mois (40 mois si leur expérience antérieure en tant que suppléant est incluse). Lors des entrevues, les membres du Conseil ont indiqué qu'il fallait à un nouvel administrateur six mois à un an pour être pleinement performant. Jusqu'à un certain point, des mandats plus longs permettent aux administrateurs d'exercer leurs fonctions plus indépendamment de la Direction, mais, selon quelques membres du Conseil, de très longs mandats peuvent conduire les administrateurs à adhérer de trop près aux vues des services et

²⁴ Comme indicateur de l'expérience, nous avons utilisé l'âge moyen des administrateurs, à savoir 53 ans, contre 53 à la Banque mondiale, 54 à la BASD et 55 à la BERD.

de la Direction du FMI. Par rapport aux organisations internationales similaires, le mandat des administrateurs du FMI se situe parmi les plus courts²⁵. Le mandat médian semble court aussi par rapport au secteur privé, où les experts recommandent deux mandats de trois ans pour les administrateurs²⁶. Les membres actuels et anciens du Conseil sont divisés sur la question de savoir si la rotation devrait être plus élevée ou plus faible : 46 % pensent que la rotation est «plus ou moins adéquate», alors que 43 % pensent qu'elle est excessive. Parmi les services du FMI, deux tiers sont d'avis que la rotation est plus ou moins adéquate ou trop faible.

55. **Responsabilité des administrateurs.** Les administrateurs doivent rendre des comptes aux autorités des pays qu'ils représentent au sujet de leurs interventions et de leurs votes. Les administrateurs nommés peuvent être rappelés par leur capitale à la discrétion de celle-ci. Les administrateurs qui sont élus par un seul pays sont soumis à un contrôle similaire de la part des autorités de ce pays, même si, du moins en théorie, ils ne peuvent être démis de leurs fonctions entre deux élections. Pour les administrateurs élus par des groupes de pays, le contrôle et les incitations sont différents. La plupart des groupes de pays ont mis en place des accords de rotation qui établissent si leur administrateur peut être réélu ou s'il ne peut remplir qu'un seul mandat de deux ans, ce qui élimine la réélection comme incitation. Dans les deux cas, les administrateurs doivent fonctionner en tenant compte des intérêts parfois contradictoires des autorités des pays qu'ils représentent. En tout cas, pour la plupart des administrateurs, les répercussions sur leur carrière future dans leur pays constituent un encouragement à écouter les recommandations de leurs autorités. Les membres du Conseil sont soumis à leur propre code de conduite, qui est plus ambigu que le code de conduite du personnel : il fait référence à ce que les membres «devraient» faire, alors que le code du personnel précise ce que celui-ci «doit» faire. Actuellement, il n'existe aucun mécanisme permettant au Comité d'éthique du Conseil d'appliquer ce code.

56. Plus de la moitié des membres du Conseil indiquent qu'ils font face occasionnellement à un conflit entre leur rôle de représentant de leurs autorités et leur rôle de garant des intérêts de l'institution. Les administrateurs ont expliqué dans des entrevues ultérieures que ce type de conflit apparaît principalement en ce qui concerne des questions administratives ou des questions mineures de politique générale. Néanmoins, la question est ainsi soulevée de savoir si les administrateurs peuvent être tenus de rendre des comptes en tant que responsables du FMI, et si oui, comment. Il ne serait pas simple de créer un mécanisme à cet effet. Premièrement, si, dans la pratique, tous les administrateurs

²⁵ Les administrateurs sont élus pour deux ans à la Banque mondiale et à la BAsD, pour trois ans à la BAfD, à la BID, à la BERD, à l'OMS, au FEM, à la BRI et au PNUD, et pour cinq ans à la BIE. Le mandat effectif moyen d'un ambassadeur à l'OCDE est de 3,5 ans.

²⁶ Higgs (2003, p. 5). Selon *Spencer Stuart 2006 UK Board Index*, l'ancienneté moyenne des administrateurs ne participant pas à la gestion était de 3,8 ans dans les grandes entreprises du Royaume-Uni.

comprennent clairement leur rôle de représentant, leur statut de responsable est moins clair²⁷. Deuxièmement, on ne pourrait pas rendre les administrateurs également comptables des conséquences de leurs votes, parce que les votes sont pondérés par les quotes-parts des pays correspondants, d'où un degré de responsabilisation différent pour chaque administrateur.

C. Direction : Bureau du Directeur général

57. Une structure de gestion centralisée ayant des relations étroites avec de hauts responsables dans les principaux pays a toujours été l'un des points forts de la gouvernance du FMI. Les directeurs généraux et la plupart de leurs adjoints ont rejoint le FMI après avoir occupé des postes de rang élevé dans leur pays, apportant une expérience utile et des relations de haut niveau qui ont constitué un atout pour l'institution, et ils ont généralement dirigé avec vigueur un personnel discipliné et compétent. Globalement, la Direction a joué un rôle essentiel pour l'efficacité du FMI. Cependant, il n'existe aucun mécanisme formel permettant de rendre la Direction comptable de son travail, ni de l'action du FMI. L'absence d'un mécanisme clair de responsabilisation de la Direction a peut-être contribué à faire croire que le FMI dans son ensemble n'est pas tenu de rendre des comptes et à l'érosion correspondante du soutien qui lui est apporté et de sa légitimité.

58. *Choix des directeurs généraux.* Le premier point qui est généralement soulevé en ce qui concerne la Direction du FMI est le manque de transparence dans la sélection du Directeur général. Ce poste reste réservé à un Européen, même si on a noté une plus grande ouverture et une plus grande concurrence récemment. La procédure formelle de sélection par le Conseil est distincte de la véritable prise de décision, qui se déroule ailleurs, dans des entretiens directs entre les gouvernements européens et ceux des autres pays du G7. La convention selon laquelle les candidats sont proposés par le gouvernement de leur pays d'origine a conduit à un arbitrage des nominations dans les organisations internationales, qui a politisé la procédure de sélection et donc ébranlé sa légitimité, même si la personne qui finit par être choisie est effectivement le meilleur candidat²⁸. En fait, le FMI est à la traîne des autres organisations internationales en ce qui concerne la transparence de la sélection de son Directeur général.

59. Le poste de Premier Directeur général adjoint est traditionnellement réservé à un Américain, et au moins un poste de Directeur général adjoint est réservé, croit-on, à une certaine région ou nationalité. De nouveau, cela affaiblit la légitimité de ces nominations. Le système actuel limite la capacité du Directeur général de choisir ses adjoints de manière à

²⁷ Il a été noté que ce statut dérive de certains aspects de leur relation de travail (par exemple, leur salaire vient du FMI, qui est aussi la source de leurs immunités).

²⁸ Au sein du système des Nations Unies, le Secrétaire général a mis en place de nouvelles procédures plus transparentes pour la sélection des dirigeants d'organismes tels que le PNUD. L'OCDE et l'OMC ont aussi adopté de nouvelles procédures plus transparentes. Voir Peretz (2007).

garantir la cohérence de l'équipe de direction et une bonne concordance avec les tâches qu'il souhaiterait déléguer.

60. **Répartition des tâches au sein de la Direction.** Le Directeur général a deux rôles : Président du Conseil et chef des services de l'institution. Comme il n'existe aucun mécanisme de rapport, chaque Directeur général a pu décider comment allouer son temps entre chacune de ces fonctions et quelles tâches déléguer à ses adjoints. Certains ont passé bien plus de temps à présider et à consulter le Conseil; d'autres ont consacré beaucoup d'énergie à la gestion de l'organisation, et d'autres encore ont choisi de visiter les capitales nationales et ainsi représenter activement le FMI. C'est ainsi que des administrateurs se sont parfois plaints que le Directeur général néglige les travaux du Conseil. Par ailleurs, lors de plusieurs entrevues, les autorités nationales ont indiqué qu'elles apprécieraient une interaction plus directe avec la Direction, et en particulier avec le Directeur général, ce qui pourrait être en contradiction avec une plus grande présence au Conseil.

61. L'allocation des responsabilités en termes de pays et de fonctions entre les Directeurs généraux adjoints semble arbitraire d'un point de vue institutionnel, d'où une certaine confusion parmi les cadres supérieurs en ce qui concerne les vues de la Direction sur des pays qui font face à des problèmes similaires à l'échelle mondiale ou régionale, et parfois un manque de cohérence dans la position du FMI. Cela touche aussi la responsabilisation, car aucun Directeur général adjoint ne prend la responsabilité des vues générales du FMI sur une région particulière. Qui plus est, peut-être, en raison de la parfois mauvaise coordination au sein du bureau du Directeur général, il ressort des entrevues que des départements attendent qu'un directeur adjoint particulier ne soit pas présent pour envoyer des documents qui doivent être approuvés. En outre, des documents sont en attente pendant longtemps sans réponse ou sans décision.

62. **Responsabilisation de la Direction.** Le mécanisme de responsabilisation de la Direction est inadéquat. En principe, le fait que les Statuts prévoient que le Directeur général agit sous le «contrôle général» du Conseil constitue une ligne de responsabilité claire. Dans la pratique, toutefois, la Direction n'est pas tenue de rendre des comptes au Conseil, et ce pour plusieurs raisons. Il n'existe pas de processus formel par lequel le Conseil examine la qualité du travail du Directeur général. Même si un tel processus était en place, il n'existe aucune norme d'évaluation, et le Conseil n'a aucun moyen de récompenser ni de sanctionner le Directeur général. Comme mentionné plus haut, le Conseil ne valide que formellement le choix du Directeur général, et les circonstances qui conduiraient à le démettre de ses fonctions et le mécanisme d'application de cette décision ne sont pas précisés. Ces éléments contrastent avec les meilleures pratiques dans le secteur privé et le secteur non marchand, où l'évaluation du directeur général constitue une responsabilité importante du conseil

d'administration²⁹. Les membres du Conseil sont tout à fait d'accord avec ce diagnostic : 80 % d'entre eux sont d'avis que le Conseil «ne participe pas suffisamment» à l'évaluation de la qualité du travail de la Direction, et trois quarts d'entre eux pensent que le Conseil ne joue pas un rôle suffisant dans la responsabilisation de la Direction.

63. ***Fautes et conflit d'intérêts.*** Le Directeur général est soumis au code de conduite du personnel conformément à sa lettre de nomination, mais cela n'est pas précisé dans le code de conduite du personnel. Par ailleurs, on ne sait pas très bien qui serait en mesure d'appliquer ce code au Directeur général, étant donné que les responsables de son application font rapport au Directeur général. D'autre part, le Premier Directeur général adjoint et les Directeurs généraux adjoints, en tant que membres du personnel, sont soumis au code de conduite du personnel. Le cadre de gouvernance du FMI n'est pas bien conçu pour identifier les conflits d'intérêts ou problèmes déontologiques effectifs et potentiels du Directeur général. Rien ne protège les personnes qui signalent une faute et, en particulier, il n'existe pas de mécanisme pour les plaintes concernant les administrateurs, le Directeur général et d'autres cadres supérieurs où la confidentialité de la source est garantie. Si le Conseil est, du moins implicitement, chargé d'examiner une faute présumée du Directeur général, aucune procédure ne précise comment s'acquitter de cette responsabilité. En outre, les possibilités d'emploi du Directeur général après le FMI ne sont pas limitées, alors qu'il s'agit d'une pratique courante pour les cadres supérieurs d'administrations publiques, de banques centrales et d'entreprises du secteur financier.

V. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS POUR UN FMI PLUS EFFICACE, PLUS RESPONSABLE ET PLUS REPRÉSENTATIF

64. Le FMI se trouve à un moment important, du fait de la remise en question de sa légitimité et de sa pertinence. Les causes et les solutions ont plusieurs dimensions. On a beaucoup parlé récemment des quotes-parts et du nombre de voix attribuées. Toutefois, une réforme plus large de la gouvernance pourrait aussi contribuer à renforcer la légitimité et l'utilité de l'institution. Il convient de mieux aligner les structures, les règles et les pratiques du FMI sur les besoins des pays membres et de sa mission, ainsi que sur les problèmes qu'il rencontre dans une économie mondialisée. Pour que la structure de gouvernance du FMI dans son ensemble fonctionne bien, chaque organe de gouvernance doit jouer son rôle. Après une présentation des principales conclusions et recommandations, le présent chapitre propose des mesures détaillées pour le CMFI, le Conseil et la Direction.

²⁹ Selon le Spencer Stuart Board Index (2006), parmi les entreprises du S&P500, par exemple, 96 % disposent d'une méthode formelle d'évaluation de leur directeur général et s'acquittent de cette tâche annuellement. L'évaluation du directeur général n'est plus seulement la responsabilité d'un comité spécialisé : il devient rapidement la responsabilité de l'ensemble du conseil d'administration. Le chiffre comparable pour les conseils d'administration d'entreprises non marchandes aux États-Unis est de 80 % (BoardSource, 2004, p. 9).

65. Les conclusions et recommandations générales sont les suivantes :

- Premièrement, pour renforcer l'efficacité du FMI et faciliter la responsabilisation, il convient de préciser les rôles et les responsabilités de chaque organe de gouvernance en vue de réduire au minimum les doubles emplois et de corriger les déficiences. Les rôles et les responsabilités du CMFI ne sont pas clairs : il s'agit d'un organe consultatif qui n'a pas pour mission d'établir d'orientation stratégique, mais dont les communiqués orientent dans la pratique le programme de travail du FMI. Il y a aussi des doubles emplois et un manque de clarté en ce qui concerne les rôles respectifs du Conseil et de la Direction. Le Conseil examine et approuve presque chaque décision de la Direction. Cette participation au processus décisionnel limite la capacité du Conseil de surveiller la Direction. Il s'agit d'une déficience notable dans la gouvernance du FMI.
- Deuxièmement, le FMI a besoin d'une participation plus active et systématique des ministres à la formulation des grands objectifs stratégiques et à la surveillance des résultats, afin de renforcer sa légitimité et de lui permettre plus facilement de modifier son rôle et sa mission à mesure que de nouveaux problèmes se posent.
- Troisièmement, le Conseil perd de son efficacité parce qu'il se concentre trop sur ses fonctions d'administration au détriment de la surveillance. Il convient de le réorienter vers un rôle de surveillance : il serait plus actif dans la formulation de stratégies, le suivi de l'exécution des politiques afin de veiller à que des mesures correctives soient prises en temps voulu, et la surveillance de la Direction. À cet effet, le Conseil devra modifier ses pratiques de travail, pour abandonner ses activités d'administration des affaires courantes, notamment en déléguant davantage aux comités et peut-être à la Direction.
- Quatrièmement, il convient de mettre en place un dispositif qui rendra la Direction comptable de son action.

A. CMFI et Comité du développement

66. Il ressort de l'évaluation qu'il est nécessaire de mettre en place un organe directeur de niveau ministériel, qui joue un rôle formel dans la structure du FMI. Cela pourrait se faire en activant le Collège de niveau ministériel qui est prévu dans les Statuts. Le Collège serait un organe décisionnel formel, et non, comme le CMFI, un organe consultatif : ses déclarations auraient donc un statut juridique. Il établirait les objectifs stratégiques ultimes du FMI, prendrait des décisions qui exigent un appui au plus haut niveau politique, telles que la sélection du Directeur général, et pourrait légitimement surveiller l'institution, y compris le Conseil. Les membres de cet organe (le CMFI/Collège) participeraient probablement plus à la conduite du FMI que les membres du CMFI actuel, puisqu'ils partageraient formellement la responsabilité des conséquences de leurs décisions. En tant qu'organe directeur formel, le

CMFI/Collège pourrait légitimement exercer des fonctions de surveillance. Les dispositions en matière de vote au Collège permettent de séparer les votes par pays, contrairement à ce qui se passe au Conseil. Cela pourrait renforcer la participation des pays membres, car ils joueraient tous un rôle plus actif dans les principales décisions.

67. Un nouveau CMFI/Collège devrait s'appuyer sur les forces du CMFI et corriger certaines de ses faiblesses. À cet effet, les recommandations ci-après sont formulées :

- L'organe ministériel devrait avoir pour mission explicite de surveiller le FMI au nom du Conseil des gouverneurs;
- La procédure de sélection du Président du CMFI/Collège devrait être transparente et inclure tous les pays membres, et il devrait donner tant aux pays développés qu'aux pays en développement une chance de diriger cet organe;
- Un mandat maximum de cinq ans devrait être établi pour le poste de Président du CMFI/Collège. Cette période devrait être assez longue pour que le président acquière suffisamment d'expérience pour bien s'acquitter de sa tâche;
- Les réunions du CMFI/Collège devraient se dérouler deux fois par an et les gouverneurs doivent participer plus activement à la formulation de l'ordre du jour qu'ils ne le font aujourd'hui pour le CMFI;
- Il convient de modifier sensiblement les séances plénières telles qu'elles se déroulent aujourd'hui au CMFI afin que les débats portent davantage sur le fond, peut-être en limitant la participation à certaines séances aux gouverneurs;
- Le processus décisionnel du CMFI/Collège devrait reposer sur le consensus, comme c'est le cas au CMFI. Le vote ne devrait prendre place que dans des circonstances extraordinaires (conformément au système prévu dans les Statuts), et les décisions concernant des questions importantes devraient être prises à des majorités spéciales.

68. **Comité du développement.** Le Conseil des gouverneurs devrait aussi préciser les missions et les responsabilités du Comité du développement. Le domaine de compétence de celui-ci devrait être limité à la Banque mondiale, ce qui lui permettrait d'être plus efficace dans ce qui est déjà en fait sa priorité. Le Président du CMFI et le Directeur général continueraient de participer aux réunions du Comité du développement à titre d'observateurs (comme le Président du Comité du développement et le Président de la Banque mondiale aux réunions du CMFI) et pourraient donc intervenir quand se posent des questions présentant un intérêt pour tous.

B. Conseil d'administration

69. Le Conseil devrait s'employer à corriger les principales lacunes de la gouvernance du FMI, en particulier la faiblesse de la surveillance de la Direction et le suivi inefficace de l'exécution des mesures arrêtées. À cet effet, le Conseil devrait en priorité réorienter ses activités vers la **surveillance**, principalement de la Direction, et vers la **représentation** en contribuant à la formulation de stratégies et en offrant à tous les pays membres une participation plus égale. Cette réorientation préciserait les rôles respectifs du Conseil et de la Direction : elle conduirait ainsi à une relation plus facile entre ces organes et réduirait les doubles emplois. Les recommandations ci-dessous renforceraient aussi l'efficacité et l'efficience du Conseil, et favoriseraient la transparence. La Réglementation générale devrait préciser le rôle du Conseil en tant qu'organe de surveillance et énoncer les domaines spécifiques de compétence du Conseil; elle devrait être modifiée et mise à jour à cet effet.

70. Le Conseil devrait mettre en place un **cadre de responsabilisation de la Direction**. Des travaux sont en cours à cet égard : il faudra présenter des propositions précises sur les critères de réalisation, les méthodes à utiliser et la manière dont les évaluations se traduiront par des incitations. Les critères doivent porter essentiellement sur la conduite des affaires courantes du FMI par la Direction (y compris la présidence du Conseil, les consultations avec les autorités, les administrateurs et les parties prenantes, l'exécution du budget et la gestion financière, ainsi que le personnel et les autres questions administratives), ainsi que sur la qualité et les résultats des activités du FMI. Pour que l'évaluation de la Direction soit efficace, il faudra peut-être la déléguer à un comité du Conseil qui rassemblera les vues de tous les administrateurs et soumettra son évaluation à l'ensemble du Conseil lorsqu'elle sera complète. Il faudra peut-être que l'évaluation soit confidentielle pour éviter de compromettre la crédibilité du Directeur général vis-à-vis de l'ensemble des pays membres.

71. Le Conseil devrait accorder plus d'importance à la **surveillance de l'exécution** des mesures et des stratégies arrêtées et établir des méthodes plus efficaces à cette fin, pour s'assurer en particulier que des mesures correctives sont prises si nécessaire. Les résultats devraient faire partie des informations données en retour à la Direction dans le cadre de l'examen de la qualité de son travail.

72. Pour s'acquitter efficacement de ces tâches de surveillance, le Conseil devrait **réduire sa participation directe aux affaires courantes**. Le Conseil resterait en partie un organe d'administration, mais il devrait être plus sélectif dans ses interventions, en se concentrant sur les questions systémiques et en déléguant aux comités, et peut-être à la Direction, les décisions sur des questions qui ont peu d'influence sur la politique générale et pour lesquelles existent des précédents et des pratiques établis. En particulier, le Conseil devrait réexaminer son rôle dans la surveillance au titre de l'article IV, auquel il consacre une grande partie de son temps sans guère de valeur ajoutée. Il faudrait envisager de donner à la Direction la responsabilité de certains types de questions nationales non systémiques, par exemple l'approbation des revues des programmes et certaines consultations au titre de l'article IV.

Pour établir un ordre de priorité parmi ses activités, le Conseil devrait jouer un rôle plus actif dans l'établissement de son propre programme. Cela exigerait un rôle plus actif et plus systématique des présidents des comités, ainsi que la mise en place de voies de communication entre le Secrétaire du Conseil et le Conseil.

73. **Structure et fonctionnement du Conseil.** Le Conseil devrait **se réunir moins fréquemment**. Un Conseil recentré pourrait se réunir une semaine par mois, ce qui donnerait à ses membres plus de temps pour consulter les autorités qu'ils représentent et rassembler les informations nécessaires en vue d'exercer plus d'influence lors des réunions. Si le Conseil devrait rester un Conseil résident, ce dispositif pourrait permettre à certains d'avoir des administrateurs non résidents, ce qui encouragerait peut-être la nomination d'administrateurs de rang plus élevé.

Encadré 2. Un conseil résident ou non résident?

Le rapport d'évaluation a rejeté, après examen, l'idée présentée par certains observateurs d'un Conseil non résident. Il s'agirait de nommer comme administrateurs de hauts fonctionnaires qui seraient mieux placés pour fournir des orientations stratégiques et qui seraient plus à l'écart des affaires courantes et donc mieux en mesure d'exercer une surveillance efficace. Le coût serait plus faible, puisqu'il serait supporté par les autorités correspondantes. L'équipe d'évaluation a examiné l'usage de conseils non résidents dans d'autres organisations intergouvernementales et s'est entretenue avec les autorités de plusieurs pays membres. Il ressort de cet examen qu'après quelques réunions, la plupart des hauts fonctionnaires envoient des fonctionnaires de rang moins élevé à leur place aux réunions. Les administrateurs non résidents sont généralement moins capables de contribuer aux débats stratégiques et aux activités de surveillance, parce qu'ils sont moins bien informés, leur poste au conseil n'étant qu'à temps partiel. Les personnes interrogées ont indiqué — ce qui est sans doute plus inquiétant — que les autorités de certains pays pourraient essayer de reconquérir une présence sur le terrain en intervenant dans la nomination du personnel, comme cela semble avoir été le cas dans d'autres organisations. Enfin, on pourrait considérer qu'un conseil non résident avantage injustement le pays hôte pour ce qui est de l'accès à la Direction et au personnel, et de l'interaction avec ceux-ci.

74. **Sélection et mandats des administrateurs.** Tous les administrateurs devraient être **élus**, y compris les cinq administrateurs aujourd'hui nommés, qui représentent les cinq plus gros actionnaires. L'élimination de ces cinq postes pourrait permettre à de nombreux, sinon aux huit, sièges individuels d'accepter d'autres pays. Cela réduirait la charge que constitue la représentation d'un grand nombre de pays dans certains groupes et pourrait donc améliorer la participation et la légitimité.

75. Pour assurer l'efficacité de ses membres, le Conseil devrait établir et publier des **descriptions de poste** génériques pour les administrateurs, les suppléants, les conseillers principaux et les conseillers. Les administrateurs devraient choisir leurs conseillers et leurs conseillers principaux, peut-être à partir d'une liste fournie par les autorités du ou des pays en droit de pourvoir le poste selon les accords en vigueur dans le groupe. Les administrateurs devraient **évaluer annuellement la qualité du travail** du personnel de leur bureau, et cette évaluation devrait être partagée avec les autorités du pays d'origine.

76. **Le mandat** des administrateurs **devrait être porté** de deux à trois ans (formellement ou informellement). Cela renforcerait la connaissance institutionnelle, la continuité et l'efficacité du Conseil. Il convient de renforcer les programmes d'orientation et de formation des membres du Conseil, afin de réduire au minimum le temps qu'il leur faut pour devenir efficace lorsqu'ils entrent en fonction.

77. **Comités du Conseil. Il faut renforcer la structure des comités** du Conseil, notamment en créant un Comité pour la politique des ressources humaines et un Comité de vérification des comptes. Tous les comités devraient être présidés par un administrateur, plutôt que par la Direction, ce qui permettrait aux administrateurs de jouer un rôle plus indépendant et plus actif dans la surveillance. Il convient de mettre en place des directives claires pour la sélection des membres et des présidents des comités, tout en se rappelant qu'il est important d'assurer la continuité de la composition d'un comité pour l'efficacité de celui-ci. Les comités devraient chercher à présenter des recommandations qui peuvent être acceptées par l'ensemble du Conseil par défaut d'opposition. Le Conseil devrait évaluer annuellement la qualité du travail des comités (et de leur Président).

78. **Conseils indépendants.** Il est essentiel que le Conseil reçoive des conseils indépendants sur des questions juridiques de la part du Conseiller juridique du FMI et sur les procédures du FMI de la part du Secrétaire du Conseil. À cette fin, le Conseil devrait jouer un rôle formel dans la sélection, l'évaluation de la qualité du travail et le renvoi de ces responsables. De toute manière, le Conseil et ses comités devraient disposer de ressources leur permettant d'engager des experts extérieurs indépendants, par exemple sur des questions économiques, financières et juridiques. En particulier, il est recommandé qu'un Comité de vérification des comptes inclue des experts extérieurs ayant des qualifications similaires à celles des membres du Comité existant de vérification externe des comptes.

79. **Auto-évaluation.** Le Conseil devrait établir une méthode d'auto-évaluation régulière, dans le cadre duquel il chercherait à obtenir des informations en retour des autorités, de la Direction et des services du FMI. Cela devrait être un apprentissage, qui permet de recenser les points forts et les points faibles du travail du Conseil dans son ensemble, plutôt qu'un jugement de la qualité du travail des administrateurs individuellement. L'auto-évaluation devrait être facilitée par un consultant extérieur spécialisé, comme c'est le cas dans d'autres organisations internationales et entreprises. Les résultats de l'auto-évaluation seraient confidentiels, et ne seraient transmis qu'aux membres du conseil et au Président du CMFI/Collège.

80. **Résumés.** L'efficacité du Conseil dépend de la qualité des résumés de ses réunions. Pour améliorer la clarté et la transparence de ces résumés, il est recommandé qu'ils énoncent plus clairement ce qui constitue une décision formelle ou les vues du Conseil, par opposition aux vues de groupes d'administrateurs. Par ailleurs, les points de vue des minorités devraient y figurer de manière plus systématique. Les mots-codes qui sont utilisés pour décrire le degré de soutien à une position parmi les administrateurs doivent être explicités publiquement. Ces

changements clarifieraient les orientations du FMI aux yeux des services de l'institution et de la Direction, et encourageraient la responsabilisation. Enfin, les membres du Conseil pourraient faciliter la préparation de bons résumés en ciblant mieux leurs interventions lors des réunions et en veillant à ce que les documents Gray soient distribués au moins 48 heures avant la réunion.

81. **Surveillance éthique.** Pour renforcer le système de surveillance éthique, le Conseil devrait donner force obligatoire au code de conduite et établir un mécanisme centralisé qui permettrait de recevoir des plaintes anonymes concernant des fautes de ses membres. Des mesures de protection contre des représailles devraient être mises en place pour ceux qui formulent ces plaintes. Les membres du Comité d'éthique devraient recevoir une formation sur leurs responsabilités et sur la manière d'instruire une plainte.

82. **Transparence.** Bien que le FMI ait accompli des progrès dans la transparence, il devrait encore prendre plusieurs mesures pour mieux aligner ses pratiques sur les meilleures pratiques des organisations internationales. La période standard après laquelle les documents du Conseil sont publiés devrait être fixée à deux ans, une décision explicite étant requise pour un allongement de cette période. Il conviendrait d'examiner et de publier les critères actuels de classification des documents «strictement confidentiels» et «secrets». En outre, il faudrait publier les critères pour la déclassification des documents «strictement confidentiels» et «secrets». Il convient d'utiliser davantage Internet pour faciliter l'accès aux archives.

C. Direction

83. **Cadre de responsabilisation.** Il ressort du présent rapport d'évaluation que le manque de responsabilisation est le principal problème de gouvernance en ce qui concerne la Direction. Pour corriger cette lacune, il est recommandé de mettre en place un mécanisme clair de responsabilisation du Directeur général, tel que décrit ci-dessus (paragraphe 70).

84. **Méthode de sélection du Directeur général.** Il faut réformer la procédure de sélection du Directeur général, en tenant compte des principes énoncés dans le projet de rapport conjoint des groupes de travail de la Banque mondiale et du FMI chargés de réexaminer la procédure de sélection du Président et du Directeur général (2000). Les qualifications et l'efficacité probable des candidats doivent être les principaux critères et le poste doit être accessible aux candidats de toute nationalité.

85. **Méthode de sélection et responsabilités des Directeurs généraux adjoints.** La procédure de sélection du Premier Directeur général adjoint et des Directeurs généraux adjoints devrait ouverte et reposer sur des critères clairement définis. Si la diversité doit être l'un de ces éléments, ces postes ne devraient pas être réservés à une nationalité particulière. Les membres du Conseil et le Département des ressources humaines pourraient faire partie d'un comité qui établit une liste de candidats, mais le Directeur général devrait avoir le dernier mot, afin d'assurer la cohésion de l'équipe de direction. L'efficacité et la responsabilisation seraient renforcées si l'affectation des responsabilités régionales et

fonctionnelles parmi les Directeurs généraux adjoints était plus cohérente. Le Directeur général devrait mettre en place une méthode d'évaluation formelle de ses adjoints.

86. ***Code de conduite et période d'attente.*** Il faudrait réviser le code de conduite du personnel pour que ses dispositions soient explicitement contraignantes pour le Directeur général, tout en précisant quel mécanisme serait utilisé pour appliquer ce code de manière indépendante et crédible. Lorsqu'ils quittent le FMI, le Directeur général et les Directeurs généraux adjoints devraient être soumis à une période d'attente explicite avant de pouvoir occuper un poste lié aux activités du FMI dans le secteur privé.

ANNEXE 1. GOUVERNANCE DU FMI : PRÉSENTATION DE LA STRUCTURE ET DES PRATIQUES ACTUELLES

La présente annexe décrit les mécanismes de gouvernance du FMI. La structure et les pratiques de gouvernance formelle de l'institution sont énoncées dans ses Statuts, ainsi que dans sa Réglementation générale et ses Règles et règlements³⁰. La présente annexe fait aussi référence à des organes informels qui ne figurent pas dans les Statuts, mais qui jouent néanmoins un rôle important dans la gouvernance du FMI.

Conseil des gouverneurs. Le Conseil des gouverneurs est l'organe directeur suprême du FMI : il est composé d'un gouverneur et d'un suppléant pour chacun des 185 pays membres du FMI. Les gouverneurs, qui sont généralement des ministres des finances ou des gouverneurs de banque centrale nommés par leur gouvernement, se réunissent une fois par an et choisissent parmi eux un président. Le Conseil des gouverneurs a délégué la plupart de ses pouvoirs au Conseil³¹. Cependant, cette délégation de pouvoirs ne signifie pas que les gouverneurs ont renoncé à leur responsabilité générale de conduite de l'institution.

Comité monétaire et financier international. Le CMFI est composé de 24 gouverneurs : sa structure reflète les groupes de pays du Conseil. Comme le Comité intérimaire, qu'il a remplacé en 1999, le CMFI est chargé de conseiller le Conseil des gouverneurs sur des questions liées à la gestion du système monétaire et financier international³². Le CMFI se réunit deux fois par an et publie un communiqué à l'issue de sa réunion. Il n'y a pas de vote formel au CMFI : celui-ci n'est qu'un organe consultatif et opère par consensus. Le **Comité du développement** a été mis en place par une résolution du Conseil des gouverneurs afin de conseiller les gouverneurs de la Banque mondiale et du FMI sur des questions fondamentales liées au développement et sur les ressources financières nécessaires pour promouvoir le développement économique dans les pays en développement³³. Dans la pratique, cependant,

³⁰ En particulier l'article XII. Une description plus détaillée des mécanismes de gouvernance du FMI figure dans Mountford (2008a), qui examine l'évolution historique de la gouvernance de l'institution. Des résumés de ce document et des autres documents de référence préparés pour la présente évaluation figurent à l'annexe 2; les documents eux-mêmes sont affichés sur le site Web du BIE (www.ieo-imf.org).

³¹ Les gouverneurs ont conservé le pouvoir d'approuver les augmentations de quotes-parts, les allocations de droits de tirage spéciaux (DTS), l'admission de nouveaux pays membres, le retrait obligatoire de pays membres et les amendements des Statuts et de la Réglementation générale. Ils votent généralement par correspondance. En outre, le Conseil des gouverneurs élit ou nomme les administrateurs et est l'arbitre ultime pour les questions liées à l'interprétation des Statuts.

³² Le Comité intérimaire/CMFI était censé être un organe provisoire, auquel devait succéder un Collège décisionnaire de niveau ministériel.

³³ FMI (1974).

les gouverneurs et le Conseil, la Direction et les services du FMI sont d'avis que le Comité du développement s'occupe principalement des activités de la Banque mondiale.

Conseil d'administration. Le Conseil est «responsable de la conduite générale du FMI» conformément aux pouvoirs qui lui sont délégués par le Conseil des gouverneurs³⁴. Il est composé de 24 administrateurs : 5 sont nommés par les pays membres dont les quotes-parts sont les plus élevées et 19 sont élus par les autres pays membres, qui sont organisés en groupes³⁵. Les administrateurs nommés exercent leurs fonctions à la discrétion de leur gouvernement, alors que les administrateurs élus remplissent des mandats renouvelables de deux ans. Outre les administrateurs, plus de 240 personnes travaillent au Conseil, parmi lesquelles les administrateurs suppléants, les conseillers principaux, les conseillers et du personnel administratif, dont bon nombre représentent leur pays de manière informelle. Le Conseil «siège en permanence» : dans la pratique, il se réunit environ trois fois par semaine. Il est chargé d'établir les stratégies et de surveiller leur exécution, d'exercer la surveillance bilatérale (consultations au titre de l'article IV) et la surveillance du système monétaire international dans son ensemble, d'approuver l'utilisation des ressources du FMI par les pays membres, de nommer le Directeur général, de surveiller l'institution et d'établir la politique administrative.

Le nombre de voix attribuées au Conseil est déterminé par les quotes-parts des pays membres, qui vont de près de 17 % pour les États-Unis à moins de 1,5 % collectivement pour 23 pays (principalement francophones) d'Afrique³⁶. Le Président du Conseil est chargé d'orienter les débats de manière à dégager un consensus aussi large que possible, et il est très rare que l'on procède à un vote formel. À la conclusion d'une réunion, le Président établit «le consensus qui se dégage de la réunion», et un résumé est préparé de manière à refléter les vues de la majorité (pondérée par les quotes-parts) et de la minorité.

Les pays sont libres de choisir le groupe auquel ils appartiennent, compte tenu de considérations régionales et autres (et en accord avec les autres pays membres du groupe). Chaque groupe est libre de décider comment sélectionner son administrateur et de quel(s) pays celui-ci doit provenir, et quel mécanisme de rotation utiliser pour pourvoir d'autres postes. En général, ces mécanismes reflètent la quote-part relative de chaque pays membre dans le groupe, et les pratiques varient largement. Les pays ne sont pas autorisés à exprimer

³⁴ Statuts, article XII, section 3.

³⁵ Les États-Unis, le Japon, l'Allemagne, la France et le Royaume-Uni nomme leur propre administrateur. La Chine, la Russie et l'Arabie Saoudite ont choisi d'élire un administrateur qui représente uniquement leur pays.

³⁶ Étant donné la distribution actuelle des voix, il est possible pour 1/5 des pays membres de dégager une majorité, ce qui est suffisant pour prendre de nombreuses décisions importantes, notamment en ce qui concerne les prêts. Des majorités spéciales de 70 et de 85 % sont nécessaires pour certaines décisions, notamment celles qui impliquent des changements institutionnels considérables.

séparément leurs voix : les administrateurs doivent exprimer en bloc les voix des pays qu'ils représentent. Les administrateurs qui représentent plusieurs pays doivent donc mettre en balance les intérêts de tous ces pays lorsqu'ils décident de la position à adopter. Chaque groupe de pays a aussi son propre dispositif en ce qui concerne les consultations de l'administrateur avec les autorités nationales.

Direction. Si les Statuts ne font référence explicitement qu'au Directeur général, nous parlons de la «Direction» dans la présente évaluation, c'est-à-dire le Directeur général, un Premier Directeur général adjoint et deux Directeurs généraux adjoints, ainsi que leur personnel. Selon les Statuts, le Directeur général est le Président du Conseil, sans droit de vote, et le chef des services du FMI. Il est chargé de gérer «les affaires courantes» du FMI sous le «contrôle général» du Conseil³⁷. Comme les services du FMI, mais contrairement aux administrateurs, le Directeur général n'a «d'obligations qu'envers le FMI»³⁸. Selon une convention informelle qui date de la création du FMI, le Directeur général est toujours un Européen, et le Premier Directeur général adjoint est un Américain depuis la création de ce poste. La Direction est chargée de préparer les documents de politique générale et les documents opérationnels qui sont distribués au Conseil, d'administrer l'assistance technique, de nommer et de renvoyer les membres des services de l'institution, et de gérer celle-ci. (Les **services du FMI** comprennent environ 2.600 personnes et sont connus pour leur culture institutionnelle hiérarchique, disciplinée et généralement cohésive. Ils ont pour principales responsabilités la préparation des documents de politique générale, le travail préparatoire de la surveillance bilatérale et multilatérale, la négociation des accords avec le FMI sur une base ad referendum et la fourniture d'assistance technique aux pays membres.)

S'ils ne sont pas l'objet principal de la présente évaluation, les **groupes de pays** informels jouent un rôle important dans la gouvernance du FMI. Plusieurs de ces groupes, parmi lesquels le G-7, le G-20 et le G-24, se réunissent régulièrement pour coordonner leurs positions et publier des communiqués. Ils portent souvent des questions à l'attention du Conseil et/ou du CMFI.

³⁷ Statuts, article XII, section 4.

³⁸ Statuts, article XII, Section 4 c).

**ANNEXE 2. RÉSUMÉS DES DOCUMENTS DE TRAVAIL PRÉPARÉS
POUR L'ÉVALUATION DE LA GOUVERNANCE DU FMI PAR LE BIE**

Structure et pratiques de la gouvernance du FMI

Chelsky, Jeff, "Summarizing the Views of the IMF Executive Board," (BP/08/05)

Cette note décrit et évalue les résumés des vues du Conseil. Des résumés exacts sont un élément fondamental d'une bonne gouvernance du FMI. Pour que ces résumés offrent à l'institution des éléments d'orientation efficaces et légitimes, ils doivent être clairs et refléter un éventail de vues suffisamment large de l'ensemble des pays membres. Sur la base d'une analyse d'un échantillon de résumés, ce document évalue l'adéquation des pratiques actuelles du point de vue de la continuité, de la clarté et de la responsabilisation des débats du Conseil. En conclusion, si le processus semble bien fonctionner dans l'ensemble, les vues des minorités ne sont pas rapportées systématiquement, et les consensus et les décisions ne sont pas clairement distingués des vues de groupes d'administrateurs.

Chelsky, Jeff, "The Role and Evolution of Executive Board Standing Committees in IMF Corporate Governance," (BP/08/04)

L'on a essayé à maintes reprises d'améliorer l'efficacité des comités permanents du Conseil, mais la qualité de leur travail reste très insatisfaisante, en particulier pour les membres du Conseil lui-même. Sur la base d'entrevues, de données d'enquêtes, d'examen antérieurs de la structure des comités, des principes de bonne gouvernance et de l'expérience d'autres institutions multilatérales, ce document conclut que les comités du Conseil sont susceptibles d'améliorer la gouvernance interne du FMI. Le document analyse les facteurs qui influent sur l'efficacité des comités et présente des recommandations qui permettraient de l'améliorer. Il s'agit d'encourager les administrateurs à s'approprier davantage les comités, de modifier la structure globale des comités et d'améliorer leurs méthodes de travail.

Clark, C. Scott and Jeff Chelsky, "Financial Oversight of the International Monetary Fund," (BP/08/06)

Ce document évalue le cadre de responsabilisation du FMI pour la vérification des comptes et la gestion du risque. Il décrit l'évolution du système de vérification des comptes, en mettant l'accent sur le Comité de vérification externe des comptes. Il compare aussi le dispositif du FMI à celui d'autres organisations internationales. En conclusion, la structure actuelle n'est pas robuste, parce que les actionnaires ne sont pas représentés dans la vérification des comptes. Il est recommandé de renforcer le système actuel afin d'accroître la responsabilisation et d'assurer une surveillance plus efficace de la part des actionnaires du FMI, notamment en renforçant le rôle et la capacité du Conseil dans la surveillance de la vérification des comptes.

Mountford, Alexander, "The Formal Governance Structure of the International Monetary Fund," (BP/08/01)

Ce document décrit la structure et les pratiques actuelles de gouvernance du FMI, y compris les principaux organes décisionnaires établis par les Statuts de l'institution. Il examine la composition et les membres, les pouvoirs et les activités du Conseil des gouverneurs et de ses comités consultatifs, ainsi que la taille, la composition et les principales caractéristiques du Conseil d'administration. Les rôles et les fonctions du Directeur général et des services du FMI y sont aussi décrits.

Mountford, Alexander, "The Historical Development of IMF Governance," (BP/08/02)

Ce document décrit l'évolution des principaux organes décisionnaires du FMI et de ses organes connexes, tels que le Comité monétaire et financier international. Il commence par la création du FMI, en accordant une attention particulière à des phases essentielles où la gouvernance du FMI a été modifiée en réaction à l'évolution de l'économie mondiale.

Shakow, Alexander, "The Role of the International Monetary and Financial Committee in IMF Governance," (BP/08/03)

Ce document examine l'histoire et le fonctionnement du Comité monétaire et financier international (CMFI). Il conclut que les réunions du CMFI remplissent des fonctions de gouvernance importantes, principalement en poussant au compromis, mais que son rôle est limité par les carences de sa structure et de ses méthodes de travail. Les communiqués du CMFI relèvent d'une catégorie difficile à définir, entre directives et conseils, ce qui réduit la responsabilisation. Ces communiqués fournissent souvent des éléments d'information peu précis sur les priorités et la stratégie du FMI. En outre, le CMFI n'a guère permis de résoudre des problèmes majeurs et n'a pas été la source d'initiatives stratégiques, qui sont plus souvent ressorties de groupes informels extérieurs. Ce document énonce des mesures qui pourraient être prises pour renforcer l'efficacité du CMFI dans ces domaines.

Points de référence et comparaisons

Dalberg Global Development Advisors, "Lessons from Private Sector Governance Practices," (BP/08/07)

Sur la base d'un vaste examen des codes de gouvernance du monde entier, cette étude recense 14 principes et pratiques qui concernent le FMI, compte tenu des différences entre le FMI et une entreprise privée ou publique. Le document décrit chaque principe, explique sa logique, donne des exemples de son application et recense les questions que chaque principe soulève pour la gouvernance du FMI. Il décrit aussi les méthodes et les indicateurs utilisés dans le secteur privé pour évaluer les systèmes de gouvernance, et ceux qui pourraient servir à évaluer la gouvernance du FMI.

Martinez-Diaz, Leonardo, "Executive Boards in International Organizations: Lessons for Strengthening IMF Governance," (BP/08/08)

Ce document compare le Conseil d'administration du FMI à celui de 11 autres organisations intergouvernementales. Il recense quatre rôles importants que les conseils d'administration sont censés jouer dans ces organisations (contrepois politique, contrôle des résultats, lieu de débat démocratique et réflexion stratégique) et évalue dans quelle mesure les différents conseils sont armés pour jouer ces rôles. Il en ressort trois modèles de gouvernance, chacun ayant différents avantages comparatifs. Le document conclut que la crise d'efficacité et de légitimité dans laquelle se trouve aujourd'hui le FMI est liée à l'observation d'un modèle particulier de gouvernance. Le document présente des recommandations visant à renforcer la capacité du Conseil d'administration de jouer d'autres rôles importants.

Gouvernance du FMI en action

Bossone, Biagio, "IMF Surveillance: A Case Study on IMF Governance," (BP/08/10)

Cette étude examine le rôle que les organes directeurs du FMI ont joué dans la conduite de la surveillance et dans l'adaptation des systèmes de surveillance au fil du temps. Elle examine non seulement la structure de gouvernance formelle, mais aussi le rôle essentiel joué par les groupes de pays informels dans la surveillance du FMI. En conclusion, si le modèle actuel de gouvernance du FMI a contribué à dégager un consensus sur l'adaptation de la politique de surveillance à l'évolution de l'économie mondiale, il a affaibli la capacité du FMI d'exercer une surveillance efficace. Bossone recense des aspects spécifiques de la gouvernance du FMI qui sont peut-être responsables de ces lacunes.

Bossone, Biagio, "Integrating Macroeconomic and Financial-Sector Analyses within IMF Surveillance," (BP/08/11)

Cette étude examine comment le FMI a intégré les questions relatives au secteur financier dans la surveillance traditionnelle de la situation macroéconomique des pays membres, en accordant une attention particulière à l'action des organes directeurs du FMI. Cette intégration est devenue impérative après que les crises des pays émergents dans les années 90 ont illustré l'importance des relations entre la macroéconomie et le secteur financier. En conclusion, le Conseil d'administration a exécuté et imposé des tâches, mais il n'a pas été une source d'initiatives stratégiques, celles-ci venant de l'extérieur du FMI, principalement de groupes de pays informels. La qualité du travail du Conseil d'administration a souffert d'un manque de compétences techniques dans le secteur financier.

Bossone, Biagio, "The Design of the IMF's Medium-Term Strategy: A Case Study on IMF Governance," (BP/08/09)

Cette étude analyse la formulation de la stratégie à moyen terme du FMI, en accordant une attention particulière aux mécanismes de gouvernance du FMI. Cette stratégie, publiée en

septembre 2005, a pour objectif de permettre au FMI de mieux répondre aux besoins de ses pays membres. Selon cette étude, ce fut un processus complexe, d'inspiration interne et difficile au début en raison de problèmes de gestion. Ces difficultés ont fini par être résolues grâce à l'intervention décisive du Directeur général. Tout en reconnaissant les points forts du processus, l'étude conclut qu'un processus mieux organisé, plus ouvert et participatif, dirigé par le Directeur général dès le début, et pouvant compter sur un Conseil plus dynamique, aurait conduit à un examen plus large et plus profond des questions stratégiques, et aurait ainsi permis de présenter aux pays membres un éventail plus large d'options à examiner.

Campbell, Katrina, "Managing Conflicts of Interest and Other Ethics Issues at the IMF," (BP/08/12)

Cette étude évalue les structures, les politiques et les pratiques du Conseil d'administration et de la Direction du FMI qui ont pour objectif de prévenir et de gérer les fautes et les conflits d'intérêts. Elle les compare avec celles d'autres organisations internationales, ainsi qu'avec les meilleures pratiques. Il est noté que le système de gouvernance du FMI n'est pas bien conçu pour détecter les conflits d'intérêts et les problèmes éthiques, effectifs et potentiels, des administrateurs et du Directeur général. En particulier, aucune protection n'est en place pour les personnes dénonçant des abus, les codes de conduite ne sont pas suffisamment clairs et les procédures d'enquête au sujet d'une faute d'un administrateur ou du Directeur général ne sont pas clairement définies. Le Comité d'éthique du Conseil d'administration ne semble pas être actif.

Cortes, Mariano, "The Governance of IMF Technical Assistance," (BP/08/13)

Ce document examine la gouvernance du FMI dans la gestion stratégique de l'assistance technique qu'il fournit. Il examine comment les méthodes régissant l'assistance technique du FMI ont évolué considérablement au cours des 20 dernières années. En conclusion, si le Conseil d'administration a adopté de meilleures pratiques en matière de transparence et de responsabilisation, sa surveillance stratégique de l'assistance technique n'a pas été efficace. En particulier, il y a eu de longs délais entre les évaluations systématiques des activités et des politiques d'assistance technique, et l'information et l'évaluation au niveau des projets et des pays ont été maigres tout au plus. Il est difficile de distinguer clairement le domaine de compétence de la Direction du FMI et celui du Conseil d'administration : l'établissement des critères d'allocation des ressources d'assistance technique en est un exemple.

Peretz, David, "The Process for Selecting and Appointing the Managing Director and First Deputy Managing Director of the IMF," (BP/07/01)

Ce document examine les méthodes formelles et informelles de sélection et de nomination du Directeur général et du Premier Directeur général adjoint. Il en décrit l'évolution et les compare à ceux des autres organisations internationales et du secteur privé. Il conclut que ces méthodes sont insuffisamment transparentes, encourageant la conclusion d'accords entre les principaux actionnaires et excluant des candidats qualifiés pour des raisons de nationalité.

L'auteur examine des propositions qui ont été formulées pour améliorer ces méthodes, notamment dans un projet de rapport conjoint prometteur des groupes de travail des conseils d'administration du FMI et de la Banque mondiale en 2001.

Stone, Randall W., "IMF Governance and Financial Crises with Systemic Importance, Summary" (BP/08/14)

Ce document examine la gouvernance du FMI en période de crise systémique. Les crises dans des pays systématiquement importants posent de sérieux problèmes de gouvernance à cause de leurs enjeux, du montant des ressources qui doivent être mobilisées et de la nécessité d'une prise de décision rapide. Le document examine six crises de ce type et montre comment les processus décisionnels informels s'imposent pendant ces périodes. Cependant, comme l'essentiel de la contribution des actionnaires au processus décisionnel est confidentiel, il n'y a pas de véritable responsabilisation *a posteriori*.

ANNEXE 3. RÉSUMÉ DES VUES DES ORGANISATIONS DE LA SOCIÉTÉ CIVILE

Le BIE a fait un sondage parmi 32 organisations de la société civile du monde entier pour obtenir leurs vues sur la gouvernance interne du FMI³⁹. Neuf organisations ou personnes ont répondu. Pour encourager des réponses franches, le BIE a gardé leur identité confidentielle.

De l'avis général des personnes interrogées, les voies de communication actuelles entre le FMI (y compris le Conseil d'administration) et les organisations de la société civile sont inadéquates et les consultations formelles sont insuffisantes⁴⁰. Plusieurs personnes interrogées demandent la mise en place d'une consultation formelle entre les parties extérieures et le FMI *avant* que les politiques soient promulguées. Une plainte courante est le manque de transparence des processus du Conseil d'administration : en conséquence, il est difficile pour les organisations de la société civile d'évaluer si leurs vues sont prises en compte dans les débats du Conseil. Bon nombre de personnes interrogées demandent une diffusion plus rapide des procès-verbaux du Conseil d'administration⁴¹ et la publication des transcriptions de ses réunions. Plusieurs organisations de la société civile sont d'avis que le FMI conçoit ses relations avec les organisations de la société civile de manière unilatérale et parfois «condescendante», et non comme un partenariat. La procédure d'accréditation et le rôle du Département des relations extérieures du FMI sont considérés aussi comme problématiques : quelques organisations notent que leurs questions sont parfois considérées avec méfiance.

De nombreuses personnes interrogées estiment que la structure de gouvernance du FMI ne permet pas de rendre l'institution comptable de ses décisions devant les parties intéressées. Elles pensent que la procédure de sélection du Directeur général est fondamentalement mal conçue et demande l'établissement d'une méthode plus transparente et fondée sur le mérite. Elles demandent aussi la mise en place d'une procédure qui permettrait au Conseil et aux pays membres de demander des comptes à la Direction au sujet du fonctionnement du FMI. Selon quelques personnes interrogées, le Directeur général ne devrait pas présider le Conseil.

Plusieurs organisations de la société civile sont d'avis que le Conseil des gouverneurs, directement ou par l'intermédiaire du CMFI, devrait évaluer la qualité du travail du Conseil sur la base de critères objectifs. Selon certaines, le Conseil devrait inclure davantage de

³⁹ Le questionnaire envoyé aux organisations de la société civile figure parmi les documents de référence de la présente évaluation, qui sont disponibles sur le site Web du BIE (www.ieo-imf.org).

⁴⁰ Cela correspond aux conclusions d'une enquête du BIE auprès des autorités nationales, selon laquelle près de deux tiers des personnes interrogées rencontrent «rarement ou jamais» des représentants de la société civile. Les membres du Conseil d'administration du FMI sont un peu plus ouverts : 18 % indiquent qu'ils rencontrent ou consultent des représentants de la société civile «régulièrement» et 43 %, «au coup par coup». Les participants à une enquête auprès des cadres supérieurs du FMI ont déclaré la même chose.

⁴¹ Actuellement, les procès-verbaux des réunions du Conseil sont publiés 10 ans plus tard.

personnes de haut rang, et le double rôle des administrateurs (responsables du FMI et représentants de leur gouvernement) compromet la responsabilisation. Bon nombre d'organisations sont d'avis que le système de pondération des voix et des groupes de pays est anachronique et devrait être remplacé par un système de vote à double majorité.

ANNEXE 4. TRANSPARENCE : POLITIQUES DES PUBLICATIONS ET DES ARCHIVES

La transparence de l'information est une condition nécessaire de la responsabilité à l'égard du public : c'est un domaine où le FMI a accompli des progrès considérables au cours des 10 dernières années, de nombreux rapports de ses services au titre de l'article IV, documents de politique générale et résumés des réunions du Conseil étant maintenant publiés sur son site Web. Dans cette optique, le FMI a commencé à ouvrir ses archives en 1996. Cet accès a été progressivement libéralisé. Aujourd'hui, les documents du Conseil datant de plus de 5 ans, les procès-verbaux du Conseil de plus de 10 ans et d'autres documents de plus de 20 ans sont à la disposition du public, sur demande. Les documents confidentiels qui satisfont ces critères sont automatiquement déclassifiés. La déclassification du nombre relativement faible de documents «strictement confidentiels» ou «secrets» exige l'approbation de la Direction.

Les avis sur la libéralisation de la politique des publications du FMI sont partagés. Un peu moins de la moitié (48 %) des membres du Conseil et 44 % des autorités nationales interrogées considèrent que le niveau actuel d'accès du public aux documents du FMI est «adéquat». Par ailleurs, de larges minorités sont favorables à une hausse des publications. Selon 40 % des autorités et des membres du Conseil interrogés, il convient d'élargir la gamme des documents publiés; une réduction du délai de publication recueille un soutien similaire. Plus de 40 % des services du FMI pensent aussi que le délai de publication est excessif.

De toute manière, l'accès du public aux documents disponibles peut être grandement facilité, même dans le cadre des règles existantes. Par exemple, la page des archives sur le site Web externe du FMI pourrait être plus conviviale, et des demandes dans des langues autres que l'anglais pourraient être acceptées. Le site Web répond aux besoins de «chercheurs» (plutôt qu'à ceux du grand public) et exige que les personnes souhaitant accéder aux archives participent à une «entrevue de référence». Si l'objet de cette entrevue est d'aider à cibler la demande, sa formulation pourrait être considérée intimidante par certains.

Si la demande est relativement simple, les archivistes du FMI envoient le fichier électronique des documents accessibles au public. Cependant, les documents d'archives accessibles au public ne sont pas placés systématiquement sur le site Web du FMI en raison d'un conflit entre la politique des publications et la politique des archives du FMI⁴². En conséquence, l'accès aux documents du FMI accessibles au public est réduit, en particulier pour les personnes qui n'habitent pas à Washington. Il faudrait encourager le Conseil d'administration à mettre en harmonie ces deux politiques et à adapter la politique des archives aux

⁴² Selon le Département juridique du FMI, aucune de ces deux politiques n'a été formulée avec l'autre en tête. Puisque l'affichage d'un document sur le site Web du FMI est considéré comme une «publication», c'est la politique des publications qui a priorité, même lorsque le document en question est accessible au public. Comme la publication exige une approbation supplémentaire, les documents d'archives qui sont accessibles au public ne peuvent être systématiquement placés sur le site Web du FMI.

technologies existantes pour réaliser à la fois l'esprit et la lettre de la politique des publications du FMI.

ANNEXE 5. BONNES PRATIQUES : SÉLECTION ET ÉVALUATION DES ADMINISTRATEURS, DE LEURS SUPPLÉANTS ET DE LEURS CONSEILLERS

L'efficacité des membres du Conseil (administrateurs, suppléants et conseillers) dépend fortement des compétences et de l'expérience des personnes choisies pour occuper ces postes. Au-delà de ce qui figure dans les Statuts et la Réglementation générale du FMI, il n'existe aujourd'hui aucune description de poste normalisée pour les administrateurs ou leurs suppléants. En 2003, le Comité des affaires administratives du Conseil d'administration a cherché à établir des responsabilités et des qualifications de base minimales pour les cadres des bureaux des administrateurs «afin d'aider les autorités à identifier des candidats possédant toutes les compétences requises»⁴³. Cependant, les administrateurs n'ont pu aboutir à un accord, même pas pour des règles facultatives. En conséquence, les critères et les procédures de sélection restent déterminés exclusivement par des méthodes propres à chaque groupe de pays et au choix des autorités nationales.

Comme il est important que le Conseil dispose d'un personnel qualifié et expérimenté, l'équipe d'évaluation du BIE a cherché des exemples de bonnes pratiques dans la sélection des membres d'un conseil. Ces bonnes pratiques passent par des qualifications clairement définies, une procédure transparente qui encourage la sélection des candidats les plus qualifiés et une méthode d'évaluation transparente. Les politiques et les pratiques varient largement d'un groupe de pays à l'autre. Certains groupes n'ont pas de règles précises pour la sélection de leur personnel, alors que d'autres, comme le groupe des pays nordiques et baltes, disposent de descriptions détaillées pour chaque poste. Les fonctions et les qualifications (par exemple, compétences en macroéconomie et en économie politique, connaissances des langues, et familiarité avec les politiques et les procédures du FMI) sont clairement énoncées.

Pour ce qui est des bonnes pratiques en matière de sélection des administrateurs et d'autres responsables, les directives adoptées en 2003 par le groupe des pays d'Afrique anglophone constituent une bonne référence. Elles sont décrites en détail dans une publication préparée par le bureau de l'administrateur⁴⁴. Ce groupe applique un système de rotation selon lequel chaque pays, à son tour, nomme des candidats au poste de suppléant. Immédiatement après avoir rempli son mandat de suppléant, chacun remplit aussi un mandat d'administrateur. Trois candidatures sont soumises à un comité de six gouverneurs du groupe. Si aucun candidat n'est jugé apte, le même pays reçoit une deuxième et dernière chance de présenter trois candidats. Si aucun de ceux-ci n'est jugé apte, ce pays perd son tour au profit du pays suivant sur la liste. Les candidats acceptés sont ensuite recommandés à l'ensemble du groupe.

⁴³ “Capacity Building Measures for the Offices of Executive Directors”, EB/CAM/03/5, 26 juin 2003.

⁴⁴ Africa Group I Constituency, International Monetary Fund and World Bank, “Working Rules and Procedures for Africa Group I Constituency in the IMF and World Bank,” septembre 2003.

Pour ce qui est de l'évaluation, le groupe de pays dirigé aujourd'hui par l'administrateur de l'Australie constitue une bonne référence. Ce groupe applique un système informel d'évaluation à tous les cadres. Ce système est adapté à chaque poste et repose sur le modèle d'évaluation annuelle du FMI. Les évaluations préparées par les administrateurs peuvent être partagées avec les autorités de la personne évaluée. L'administrateur a convenu aussi d'être soumis à un examen sur la base des informations fournies par son personnel.

Bibliographie

- Africa Group I Constituency, 2003, “Working Rules and Procedures for Africa Group I Constituency in the IMF and World Bank.” (Washington: International Monetary Fund and the World Bank Group).
- Association française des entreprises privées (AFEP) et Mouvement des entreprises de France (MEDEF)*, 1999, “Rapport du Comité sur le gouvernement d’entreprise présidé par Marc Viénot” (Rapport Viénot), Juillet (France, Association française des Entreprises privées (AFEP) et Mouvement des entreprises de France (MEDEF)).
- Banque des règlements internationaux, 2004, “Review of the Governance of the Bank for International Settlements,” (Bâle : Banque des règlements internationaux).
- Birla, Shri Kumar Mangalam, 2000, “Report of the Kumar Mangalam Birla Committee on Corporate Governance” (Mumbai: Securities and Exchange Board of India).
- Blagescu, Monica, Lucy de Las Casas, and Robert Lloyd, 2005, “Pathways to Accountability: the GAP Framework,” (London: One World Trust).
- BoardSource, 2004, *Non-Profit Governance Index 2004* (Washington: Board Source).
- Boorman, Jack, 2007, “IMF Reform: Congruence with Global Governance Reform”, Chapter 1, *Global Governance Reform: Breaking the Stalemate*, Colin I. Bradford and Johannes Linn, eds. (Washington, DC: Brookings Institution Press).
- Bossone, Biagio, 2008a “The Design of the IMF’s Medium-Term Strategy: A Case Study on IMF Governance,” Independent Evaluation Office (IEO) Background Paper (BP/08/09) (Washington: International Monetary Fund).
- _____, 2008b, “IMF Surveillance: A Case Study on IMF Governance,” Independent Evaluation Office (IEO) Background Paper (BP/08/010) (Washington: International Monetary Fund).
- _____, 2008c, “Integrating Macroeconomic and Financial Sector Analyses within IMF Surveillance: A Case Study on IMF Governance,” Independent Evaluation Office (IEO) Background Paper (BP/08/11) (Washington: International Monetary Fund).
- Bretton Woods Project, 2006, “European CSO open statement on governance reform of the IMF,” July 17. Available via the Internet at <http://www.brettonwoodsproject.org/art.shtml?x=539161>
- Buira, Ariel, 2005, *Reforming the Governance of the IMF and the World Bank* (London: Anthem Press).
- Camdessus, Michel, 2005, “International Financial Institutions: Dealing with New Global Challenges” (Washington, DC: Per Jacobsen Foundation).

- Campbell, Katrina, 2008, “*Managing Conflicts of Interest and Other Ethics Issues at the IMF*,” Independent Evaluation Office (IEO) Background Paper (BP/08/12) (Washington: International Monetary Fund).
- Carter, Colin, and J. William Lorsch, 2003, *Back to the Drawing Board: Designing Corporate Boards for a Complex World* (Cambridge, MA: Harvard Business School Press).
- Chelsky, Jeff, 2008a, “Summarizing the Views of the IMF Executive Board,” Independent Evaluation Office (IEO) Background Paper (BP/08/05) (Washington: International Monetary Fund).
- _____, 2008b, “The Role and Evolution of Executive Board Standing Committees in IMF Corporate Governance,” Independent Evaluation Office (IEO) Background Paper (BP/08/04) (Washington: International Monetary Fund).
- Clark, C. Scott and Jeff Chelsky, 2008, “Financial Oversight of the International Monetary Fund,” Independent Evaluation Office (IEO) Background Paper (BP/08/06) (Washington: International Monetary Fund).
- Cortes, Mariano, 2008, “The Governance of IMF Technical Assistance,” Independent Evaluation Office (IEO) Background Paper (BP/08/13) (Washington: International Monetary Fund).
- Cottarelli, Carlo, 2005, “Efficiency and Legitimacy: Trade-offs in IMF Governance,” IMF Working Paper WP/05/107, June (Washington: International Monetary Fund).
- Dalberg Global Development Advisors, 2008, “Lessons from Private Sector Governance Practices,” Independent Evaluation Office (IEO) Background Paper (BP/08/07) (Washington: International Monetary Fund).
- De Gregorio, Jose, et al., 1999, *An Independent and Accountable IMF* (Geneva: International Center for Monetary and Banking Studies).
- Financial Reporting Council, 2006, “Combined Code on Corporate Governance (UK)” (London: Financial Reporting Council).
- Fonds monétaire international, 1944, “Statuts du Fonds monétaire international ” (Bretton Woods: Fonds monétaire international) (révisé 1969, 1978, 1992).
- _____, 1974, Governors Resolution 29-9, October 2 (Washington: International Monetary Fund).
- _____, 2006, “By-Laws Rules and Regulations of the International Monetary Fund”, Sixtieth Issue, May (Washington: International Monetary Fund).
- Forbes, 2007, “The Global 2000.” Available via the Internet at <http://www.forbes.com/lists>.

- Garratt, Bob, 2003, *The fish rots from the head: The crisis in our boardrooms – Developing the crucial skills of a competent director* (London: Profile Books).
- Government Commission German Corporate Governance Code, 2003, “German Corporate Governance Code”. Available via the Internet at http://www.ecgi.org/codes/documents/code_200305_en.pdf.
- Grant, Ruth W. and Robert O. Keohane, 2005, “Accountability and Abuses of Power in World Politics,” *American Political Science Review*, 99:1, February (Washington: American Political Science Review).
- Higgs, Derek, 2003, “Higgs Report on Non-executive directors: Summary Recommendations”, January. Available via the Internet at <http://www.berr.gov.uk/files/file23012.pdf>.
- Horsefield, J. Keith, 1969, *The International Monetary Fund 1945-1965 Volume I* (Washington DC: International Monetary Fund).
- Japanese Corporate Governance Committee, 2001, “Revised Corporate Governance Principles,” (Tokyo: Japan Corporate Governance Committee and Japanese Corporate Governance Forum).
- King Committee on Corporate Governance, 2002, (Executive Summary of the King Report 2002 “King II Report”) (Parktown, South Africa: Institute of Directors).
- King, Mervyn, 2006, “Reform of the International Monetary Fund” (New Delhi: Indian Council for Research on International Economic Relations).
- Kenen, Peter B., 2007, “Reform of the International Monetary Fund”, Council on Foreign Relations, CSR Special Report No. 29 (New York: Council on Foreign Relations).
- Martinez-Diaz, Leonardo, 2008, “Executive Boards in International Organizations: Lessons for Strengthening IMF Governance,” Independent Evaluation Office (IEO) Background Paper (BP/08/08), (Washington: International Monetary Fund).
- McCormick, David, 2008, “IMF Reform: Meeting the Challenges of Today’s Global Economy”, Remarks by the U.S. Treasury Under Secretary for International Affairs at the Peter G. Peterson Institute for International Economics, February 25 (Washington: Institute for International Economics).
- Mountford, Alexander, 2008a, “The Formal Governance Structure of the International Monetary Fund,” Independent Evaluation Office (IEO) Background Paper (BP/08/01) (Washington: International Monetary Fund).
- _____, 2008b, “The Historical Development of IMF Governance,” Independent Evaluation Office (IEO) Background Paper (BP/08/02) (Washington: International Monetary Fund).

- New Rules for Global Finance, 2007, “High-Level Panel on IMF Accountability: Key Findings & Recommendations” (Washington: New Rules for Global Finance).
- One World Trust, 2007a, “Addressing the International Monetary Fund’s need to improve accountability in the short-term” (London: One World Trust).
- _____, 2007b. *2007 Global Accountability Report*. Available via the Internet at <http://www.oneworldtrust.org>.
- _____, 2006. *2006 Global Accountability Report*. Available via the Internet at <http://www.oneworldtrust.org>.
- Organisation de coopération et de développement économiques , 2004, “Principes de gouvernement d’entreprise de l’OCDE” (Paris : Organisation de coopération et de développement économiques).
- Organisation des Nations Unies, 2006, “Examen global du système de gouvernance et de contrôle” (New York: Organisation des Nations Unies).
- Peretz, David, 2007, “The Process for Selecting and Appointing the Managing Director and First Deputy Managing Director of the IMF,” Independent Evaluation Office (IEO) Background Paper (BP/07/01a) (Washington: International Monetary Fund).
- Portugal, Murilo, 2005, “Improving IMF Governance and Increasing the Influence of Developing Countries in IMF Decision-Making” (Manila: G24 Technical Group Meeting).
- Shakow, Alexander, 2008, “The Role of the International Monetary and Financial Committee in IMF Governance,” Independent Evaluation Office (IEO) Background Paper (BP/08/03) (Washington: International Monetary Fund).
- South Centre, 2007, “Reform of World Bank Governance Structures”, Analytical Note, SC/GGDP/AN/GEG/4 (Geneva: South Centre).
- Spencer Stuart, 2006a. *Board Index, 2006: The Changing Profile of Directors*.
- _____, 2006b. *UK Board Index, 2006*.
- _____, 2006c. *Board Index: Italia 2006*.
- Stone, Randall W., 2008, “IMF Governance and Financial Crises with Systemic Importance, (Summary),” Independent Evaluation Office (IEO) Background Paper (BP/08/014) (Washington: International Monetary Fund).
- Sutherland, Peter, et al., 2004, “The future of the WTO: Addressing institutional challenges in the new millennium”, Report by the Consultative Board to the Director-General Supachai Panitchpakdi (Geneva: World Trade Organization).

The Committee on the Financial Aspects of Corporate Governance and Gee and Co. Ltd., 1992, "Report of the Committee on the Financial Aspects of Corporate Governance (Cadbury Report) (London: The Committee on the Financial Aspects of Corporate Governance and Gee and Co. Ltd.).

Truman, Edwin M., 2006, *A Strategy for IMF Reform* (Washington: Institute for International Economics)

Woods, Ngaire, 2006, *The Globalizers: the IMF, the World Bank, and Their Borrowers* (Ithaca: Cornell University Press).