

*dzfjkl*

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
BAfD	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 décisionnel<sup>1</sup>?

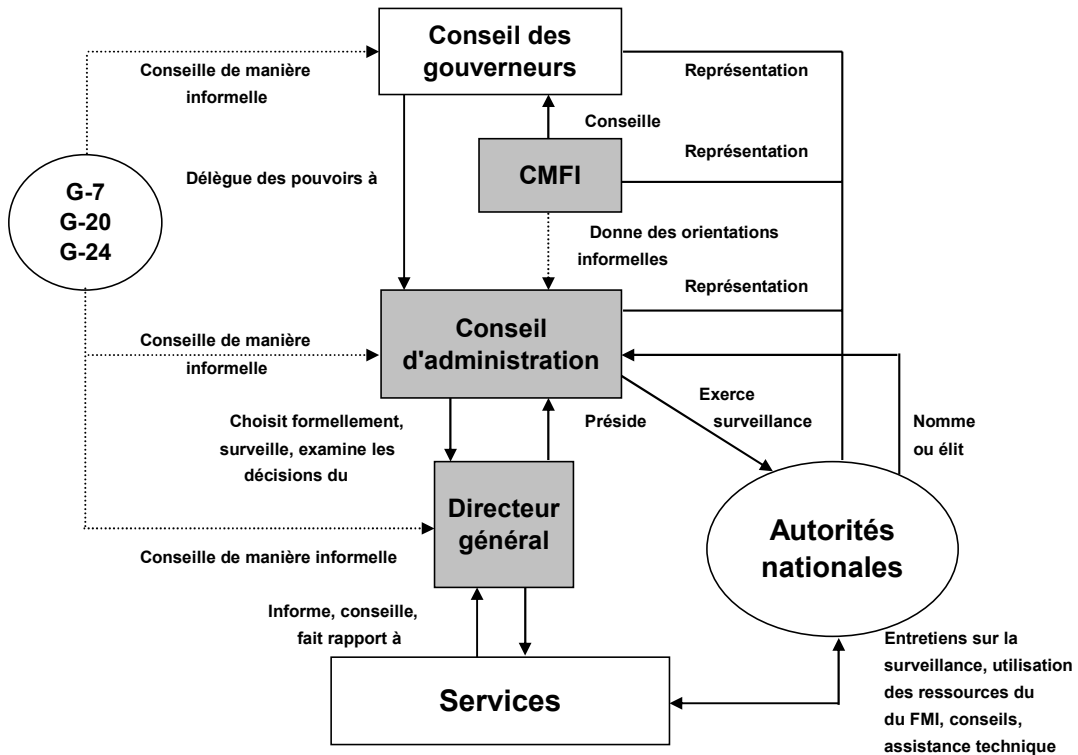
2. La présente évaluation porte essentiellement sur les trois entités principales de gouvernance au sein du FMI : le Comité monétaire et financier international (CMFI), le Conseil d'administration (Conseil) et la Direction. Au-dessus de ces organes se situe le Conseil des gouverneurs, composé de ministres 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.

---

<sup>1</sup>La 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 Direction<sup>2</sup>.

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 privés<sup>3</sup>, ainsi que de travaux universitaires sur les organisations internationales et la gestion des secteurs privés et publics<sup>4</sup>. 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,

---

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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).

<sup>4</sup> 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'efficacité** 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 efficace, 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 nécessaire<sup>5</sup>. 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

---

<sup>5</sup> De manière plus large, l'efficacité 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'efficacité 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 gouvernance<sup>6</sup>. 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'évaluation<sup>7</sup>. 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

---

<sup>6</sup> 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.ieo-imf.org](http://www.ieo-imf.org)).

<sup>7</sup> 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 intergouvernementales<sup>8</sup>.

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 participation<sup>9</sup>.

### **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 gouvernance<sup>10</sup>.

#### **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

---

<sup>8</sup> 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.

<sup>9</sup> 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.

<sup>10</sup> 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.









































































































