

## **Quatrième pilier : Recommandations de la société civile**

### **Synthèse préliminaire des principes, thèmes à débattre et recommandations**

Le présent document répond à la demande faite par le Directeur général à l'organisation New Rules, dans le cadre du quatrième pilier, pour que soit préparée une synthèse des recommandations de la société civile<sup>1</sup> sur la réforme de la gouvernance du FMI. Il a été rédigé à l'issue de consultations avec des représentants des nombreuses OSC qui participent activement au processus du quatrième pilier (voir : [www.thefourthpillar.ning.com](http://www.thefourthpillar.ning.com))<sup>2</sup>.

Les échanges de vues et les recommandations figurant dans le présent document portent principalement sur des réformes à court terme de la gouvernance, dont bon nombre peuvent être mises en place dans le cadre des statuts en vigueur du FMI. Beaucoup d'OSC estiment que d'autres réformes importantes sont nécessaires pour faire du FMI l'institution dont le système financier du XXI<sup>e</sup> siècle a besoin<sup>3</sup>. Plusieurs de ces questions, comme une application cohérente des normes internationales par les organisations internationales (FMI inclus), ainsi que la conditionnalité, seront approfondies dans le document plus long qui sera préparé au titre du quatrième pilier et soumis au FMI au début de septembre 2009<sup>4</sup>.

La première section du présent document porte sur la transparence et la responsabilisation, la deuxième sur la voix et la représentation et la troisième sur des réformes spécifiques du Conseil d'administration et de la Direction.

#### **I. Transparence et responsabilisation :**

Les OSC qui ont exprimé leur opinion s'accordent largement à reconnaître qu'une réforme du système de direction du FMI ne se traduira effectivement par des changements dans les résultats des opérations de l'institution que si ses organes et son personnel de direction sont tenus responsables de leurs actions ou omissions. Le sérieux du FMI sera vraiment testé sur le terrain, dans les résultats obtenus avec ses programmes ou ses conseils.

La « responsabilisation », telle que l'envisagent les OSC, comporte quatre éléments : a) transparence, b) évaluation, c) participation et d) moyens de recours externes<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Le FMI inclut dans sa définition de la « société civile » les mouvements associatifs, les organisations non gouvernementales, les médias, les organismes à but lucratif et les universitaires.

<sup>2</sup> Le présent document n'est pas le fruit d'un consensus. Il a été rédigé par New Rules qui a fait une synthèse des recommandations communiquées au site [www.thefourthpillar.org](http://www.thefourthpillar.org). Il ne tient pas compte des points de vue de ceux qui souhaitent la disparition du FMI.

<sup>3</sup> Voir les communications de Barry Herman, Anthony Elson et Daniel Bradlow (<http://www.thefourthpillar.org/>) et les travaux du Center of Concern sur le projet Rethinking Bretton Woods, 1994, qui ont abouti à la publication de cinq volumes sous la direction de Jo Marie Griesgraber et Bernhard Gunter (Pluto Press : 1994-1996).

<sup>4</sup> Les OSC se sont gravement interrogées sur la collaboration du FMI avec les Nations Unies et le respect dans les politiques du FMI, surtout celles concernant la conditionnalité (et son impact), des normes juridiques internationales (plus particulièrement les droits de l'homme, dont ceux des travailleurs et des populations locales); elles se sont aussi demandé comment concilier un modèle de développement fondé sur la croissance avec la crise causée par les changements environnementaux ou climatiques. Il y a également eu des appels en faveur d'une prise en compte systématique et exhaustive des parlements nationaux, des populations concernées et de la société civile en général. Ces commentaires peuvent être consultés sur le site du quatrième pilier.

<sup>5</sup> Voir : Report of the High-Level Panel on IMF Board Accountability 2005 ([www.new-rules.org](http://www.new-rules.org)) et One World Trust (2005) : Pathways to Accountability – the Global Accountability Framework, London One World Trust ([http://www.oneworldtrust.org/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download&gid=210&Itemid=55](http://www.oneworldtrust.org/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=210&Itemid=55))

Transparence : un cadre d'action devrait être établi ; il devrait être adapté aux besoins d'une institution publique, financée par le public (c'est-à-dire les contribuables), qui dispose souvent d'un pouvoir législatif de fait, surtout dans les pays membres emprunteurs.

- La politique de communication devrait clairement établir une présomption d'information, ne comportant que des exceptions bien précises et prévoyant des voies de recours en cas de rejet ou de révision excessive des documents ou de retards dans leur publication<sup>6</sup>. Elle devrait s'appliquer aux documents de fonds avant leur examen par le Conseil, ainsi qu'aux discussions du Conseil (transcriptions) et à ses décisions lorsqu'elles ont donné lieu à un vote ou que des mesures ont été prises.
- La présomption d'accès public aux documents doit s'appliquer aux archives, dont le contenu doit pouvoir être consulté sur internet. L'obligation imposée actuellement de venir en personne à Washington est contraignante pour les chercheurs et freine l'acquisition de connaissances.
- Le FMI doit préparer et publier sous une forme facilement consultable ses politiques et procédures opérationnelles afin que toutes les parties prenantes, dont ses services, sachent comment il doit normalement conduire ses opérations et puissent lui demander des comptes sur la façon dont il se conforme à ces politiques et procédures<sup>7</sup>.

Une évaluation devrait être entreprise ; le mieux serait qu'elle soit exhaustive et elle devrait être effectuée de « bas en haut » et de « haut en bas », y compris par les parlements nationaux<sup>8</sup>. Il conviendrait, au minimum, d'appliquer le modèle classique mandant/mandataire (présenté ici)<sup>9</sup>. Il faudrait donc faire évaluer :

- le Conseil d'administration par le Conseil des gouverneurs (ou le Conseil, s'il est créé) ;
- chaque administrateur par les membres de sa circonscription ;
- le Directeur général et les Directeurs généraux adjoints par le Conseil d'administration ;
- l'évaluation devrait être régulière, en général tous les ans, et supposerait un exposé écrit des fonctions, ainsi que l'application de critères de réalisation précis et objectifs.

La participation devrait être renforcée à deux niveaux : celui des actionnaires et celui des parties prenantes :

- *Au niveau des actionnaires* : officiellement, les statuts prévoient que le FMI est une organisation d'États souverains égaux, qui opère comme une coopérative à laquelle tous contribuent et tous peuvent emprunter, ceux qui contribuent le plus disposant d'un nombre plus élevé de voix. Dans la pratique, cet arrangement de droit ne fonctionne pas. Le pouvoir de fait est animé par des forces qui sont décrites dans un article de Woods et Lombardi<sup>10</sup>,

<sup>6</sup> Voir : Global Transparency Initiative (<http://www.ifitransparency.org/resources.shtml?x=67288>) ; GTI's Model Disclosure for the World Bank (<http://www.bicusa.org/en/Article.11212.aspx>) ; International Aid Transparency ([www.aidtransparency.net](http://www.aidtransparency.net)).

<sup>7</sup> Voir la discussion sur l'ombudsman.

<sup>8</sup> Voir : communication de Barry Herman (<http://www.thefourthpillar.org>) et ses commentaires sur le même site : « Les Nations Unies doivent devenir l'instance où se forgera une politique internationale cohérente dans les domaines monétaire et financier, ainsi que dans ceux du commerce et du développement ». Voir aussi Hammer, Michael (2009) : Il faut agir maintenant. Les parlements doivent affirmer leur rôle en veillant à ce que les membres du G-20 tiennent leurs promesses en ce qui concerne le programme de travail de Washington et de Londres, One World Trust Briefing Paper No 118, London, One World Trust,

[http://www.oneworldtrust.org/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download&gid=370&Itemid=55](http://www.oneworldtrust.org/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=370&Itemid=55)

<sup>9</sup> Voir : <http://halifaxinitiative.org/updir/PolicyBrief-ParlAcct1.pdf>

<sup>10</sup> Woods et Lombardi analysent les déséquilibres des forces entre les créanciers et les débiteurs, qu'intensifient la répartition des voix, la présidence des circonscriptions et des pouvoirs informels, dans « Uneven patterns of

ainsi que dans les quatre rapports régionaux du projet « Bringing Balance to IMF Reform Debate » des New Rules, du Centre for International Governance Innovation (CIGI) et du Global Economic Governance Programme d'Oxford<sup>11</sup>.

Les recommandations faites par les CSO pour corriger les déséquilibres des forces qui existent en pratique au FMI figurent dans la deuxième section « Voix et représentation ».

*Au niveau des parties prenantes<sup>12</sup> :*

- Les populations concernées constituent le groupe de parties prenantes qui ne dispose actuellement d'aucun moyen pour communiquer avec le Conseil, ni pour tenir quiconque au FMI directement responsable, alors qu'elles sont les plus touchées par les politiques et actions de l'organisation.
- Les parties prenantes, et plus particulièrement les populations touchées, ont le droit de connaître, en temps utile et sous une présentation facilement accessible, les projets qui auront un impact sur leur pays et leurs moyens de subsistance ; elles devraient pouvoir faire entendre leur voix auprès des décideurs nationaux et du FMI et obtenir, dans les formes voulues et dans les meilleurs délais, des réponses bien documentées.
- le Conseil d'administration devrait lancer tous les ans des enquêtes pour connaître l'opinion du public sur le FMI dans des pays qui appliquent de nouveaux programmes ou qui bénéficient largement des programmes du FMI, ainsi que dans des pays qui ne mettent pas en œuvre d'importants programmes appuyés par le FMI.
- On constate un manque de clarté au FMI en ce qui concerne les OSC. Officiellement, ou en droit, le FMI ne se compose que d'États souverains et n'a de consultations qu'avec les ministères des finances ou les banques centrales. Cependant, la pratique de la démocratie et la façon dont celle-ci est comprise dans le monde ont beaucoup changé depuis 1944. Le FMI, voir supra, est une institution publique ; en conséquence, le « public », y compris par le truchement des organisations de la société civile, a le droit d'être informé et d'entretenir une interaction fructueuse avec le FMI. Jusqu'à présent, le FMI n'a pas inscrit dans une politique officielle sa vision du rôle des OSC, ni sa stratégie à cet égard, et les directives de 2003 ne répondent pas à la norme de bonne pratique consistant à fournir des explications en cas de rejet de ces recommandations<sup>13</sup>.

Moyens de recours externes<sup>14</sup> :

- La responsabilisation nécessite de mettre des *moyens de recours* à la disposition des parties prenantes externes pour faire droit à leurs réclamations et pour contribuer à l'amélioration des programmes. Il serait fondamental alors de créer un nouvel ombudsman.
  - cet ombudsman<sup>15</sup> aurait le pouvoir de recevoir et d'examiner les réclamations formulées par les parties prenantes externes non publiques qui prétendent avoir été

---

gouvernance: how developing countries are represented in the IMF »

[http://api.ning.com/files/meuHBgMMJWFT5CNpnoGwJhbmwvpJt\\*3zm4-d3GDWEoUyu1SZK9KUX01i96917fay6q-McINkc0SUrlixoNzRXYk5RQu7ra/woodslombardiRIPE.pdf](http://api.ning.com/files/meuHBgMMJWFT5CNpnoGwJhbmwvpJt*3zm4-d3GDWEoUyu1SZK9KUX01i96917fay6q-McINkc0SUrlixoNzRXYk5RQu7ra/woodslombardiRIPE.pdf).

<sup>11</sup> <http://thefourthpillar.ning.com/forum/topics/new-rules-for-global-finance-1>

<sup>12</sup> Société civile, organisations non gouvernementales, médias, organismes à but lucratif et universitaires.

<sup>13</sup> Voir FMI (2003) : Guide des relations des services du FMI avec les organisations de la société civile, 10 octobre 2003 (<http://www.IMF.org/external/np/cso/eng/2003/101003.htm>). Ce document ne constitue pas une politique ayant reçu l'aval officiel du Conseil d'administration.

<sup>14</sup> Voir le chapitre de Bradlow dans l'ouvrage publié sous la direction de Carin et Woods

[http://api.ning.com/files/wOOuBgAjrtsprFgZnJAme19Xu0VbYcuKFtu\\_7PX\\*AYBumwz3j6ByORKA6Wfmfnuhrtt2ya7OmouG7Bz7fQVlrIPyRna-4/IMFOMBUDCARINWOODBOOK.pdf](http://api.ning.com/files/wOOuBgAjrtsprFgZnJAme19Xu0VbYcuKFtu_7PX*AYBumwz3j6ByORKA6Wfmfnuhrtt2ya7OmouG7Bz7fQVlrIPyRna-4/IMFOMBUDCARINWOODBOOK.pdf)

<sup>15</sup> Terme repris de Bradlow, 6 juillet 2009.

- lésées du fait que le FMI n'a pas agi conformément à ses propres politiques et procédures ou ne s'est pas conformé à l'état de droit du pays bénéficiaire;
  - l'ombudsman, qui serait indépendant de la direction du FMI, serait nommé par le Conseil d'administration/Conseil et lui rendrait compte directement ;
  - l'ombudsman mènerait une enquête indépendante, communiquerait ses conclusions au Conseil d'administration/Conseil, formulerait des recommandations à partir de ses conclusions, que le Conseil d'administration/Conseil accepterait ou rejeterait, et publierait un rapport annuel sur ses activités et les enseignements tirés des opérations du FMI et de leur impact sur les populations des États membres ;
  - pour que le dispositif de recours externes fonctionne efficacement, il est essentiel de mettre en place au niveau local des lignes téléphoniques anonymes ouvertes 24h/24, ainsi que d'autres tribunes, dans la langue des pays afin de promouvoir une culture de dénonciation des abus<sup>16</sup>.
- Au moyen d'évaluations d'impact de la pauvreté ex ante, le FMI serait mieux placé pour anticiper les résultats ou effets vraisemblables des politiques recommandées sur les pauvres et l'environnement et pour modifier toute condition précédemment exigée/recommandée<sup>17</sup>.
  - Les populations touchées par l'application des politiques recommandées par le FMI ont droit à une information préalable et les souffrances endurées par les plus pauvres doivent être réduites au minimum et les coûts inévitables indemnisés.

Si, depuis 2006<sup>18</sup>, le FMI a enregistré quelques progrès dans ses processus de revue et de réforme, propres à renforcer ses capacités en matière de responsabilisation, il lui reste encore à exploiter certains potentiels d'apprentissage et de réforme, par rapport à ce que font d'autres organisations internationales et au regard des pratiques exemplaires.

## **II. Voix et représentation :**

En avril 2008, le Conseil des gouverneurs du FMI a approuvé de modestes réformes dans les domaines de la voix et de la représentation au Conseil d'administration. On peut constater que ces réformes n'ont pas résolu le problème de légitimité (connu aussi par l'expression « déficit de démocratie ») du FMI dans les documents publiés à l'issue des sommets des 20 premières puissances économiques tenus à Washington et à Londres. Le G-20 s'est engagé à accélérer la réforme de la gouvernance du FMI, y compris en donnant davantage de voix aux pays les plus pauvres. En fait, le G-20 a avancé le calendrier de la réforme des quotes-parts du FMI, demandant d'achever les négociations au plus tard en janvier 2011<sup>19</sup>.

Il faut dans ce domaine une véritable réforme, *qui fasse avancer les principes visant à accorder une représentation plus démocratique et davantage de voix aux pays les moins développés.*

- *Une représentation plus démocratique ;* des progrès peuvent être enregistrés sur ce plan en prenant par exemple en compte des facteurs comme la population, la parité de pouvoir

<sup>16</sup> Observations de Kulan Amin, de Transparency International, sur le site [www.thefourthpillar.org](http://www.thefourthpillar.org).

<sup>17</sup> Voir : Bernhard Gunter et al., *Development Policy Review*, vol. 23, #3, mai 2005, « Theme Issue on Analysing Macro-Poverty Linkages ». Les New Rules mettent actuellement au point en collaboration avec l'université du Sussex un instrument d'évaluation relativement peu coûteux et rapide à l'intention du FMI et des missions dans les pays.

<sup>18</sup> Pour plus de précisions, voir : One World Trust (2006): The 2006 Global Accountability Report - Holding Power to Account ([http://www.oneworldtrust.org/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download&gid=203&Itemid=55](http://www.oneworldtrust.org/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=203&Itemid=55)) et le profil de responsabilisation spécifique du FMI

([http://www.oneworldtrust.org/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download&gid=92&Itemid=55](http://www.oneworldtrust.org/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=92&Itemid=55)).

<sup>19</sup> La Commission Manuel sur la réforme de la gouvernance du FMI recommande d'achever ces négociations avant avril 2010.

d'achat et le nombre de voix de base dans la formule des quotes-parts, en élisant tous les administrateurs<sup>20</sup> et en instaurant une parité approximative entre les pays membres créanciers et débiteurs<sup>21</sup>.

- *Davantage de voix aux pays emprunteurs*, surtout les pays à faible revenu ; il est possible d'y parvenir en ayant recours plus fréquemment à la double majorité<sup>22</sup> et moins souvent aux votes à majorité spéciale et en mettant en place un conseil résident à plein temps — par son intermédiaire, il serait plus facile pour les représentants des PFR de s'adresser à la direction et aux pays membres plus puissants et d'obtenir des informations plus complètes.

### **III. Instances d'administration et direction :**

Les instances d'administration et la direction du FMI sont cruciales pour la façon dont la gouvernance du FMI est perçue au niveau mondial. Les recommandations de la société civile concernant les changements à apporter à la gouvernance interne du FMI sont notamment les suivantes :

#### En ce qui concerne le Conseil d'administration :

- De nombreuses OSC reconnaissent les avantages d'un système de circonscriptions, sous réserve qu'elles soient redéfinies<sup>23</sup>.
- Les administrateurs des circonscriptions composées de pays devraient faire rapport régulièrement au parlement de chaque pays, pratique que certains d'entre eux suivent déjà. Il conviendrait de trouver de nouveaux moyens d'obliger les administrateurs à rendre compte aux pays de leurs circonscriptions.
- Les pays industrialisés, d'Europe surtout, sont surreprésentés.
- Les OSC estiment que deux questions sont encore plus importantes que le nombre des administrateurs, à savoir : premièrement, les moyens dont disposent les administrateurs pour représenter efficacement leur circonscription et, deuxièmement, la répartition des droits de vote entre les administrateurs.

En ce qui concerne le Conseil, on ne sait pas grand-chose des préférences des CSO. D'aucuns défendent l'idée d'y faire entrer de hauts responsables politiques, car les votes des conseillers pourraient refléter les divergences d'opinions entre les membres de la circonscription. Ce serait en outre un moyen opportun de renforcer les pouvoirs de vote des administrateurs.

#### Pour ce qui est du Directeur général, la société civile :

- se déclare à l'unanimité en faveur du choix du Directeur général en fonction uniquement de ses qualités intrinsèques, indépendamment de sa nationalité ;
- estime qu'il devrait être choisi par le Conseil d'administration (ou le Conseil, s'il est créé) sans présélection par quelque groupe que ce soit de pays puissants ;
- estime qu'un exposé clair de ses fonctions devrait être communiqué à l'avance.

<sup>20</sup> Proposition faite par le Trésor des États-Unis en 2008.

<sup>21</sup> Voir : R. Bryant, « Reform of IMF Quota Shares and Voting Shares: A Missed Opportunity », avril 2008 ([www.Brookings.edu](http://www.Brookings.edu)).

<sup>22</sup> Peter Chowla, Jeffrey Oatham and Claire Wren (2007) : Bridging the democratic deficit: Double majority decision making and the IMF, One World Trust—Bretton Woods Project Briefing ([http://www.brettonwoodsproject.org/doc/wbIMFgov/DoubleMajority\\_IMF.pdf](http://www.brettonwoodsproject.org/doc/wbIMFgov/DoubleMajority_IMF.pdf)) et ([http://www.oneworldtrust.org/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download&gid=116&Itemid=55](http://www.oneworldtrust.org/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=116&Itemid=55)).

<sup>23</sup> Voir Woods and Lombardi, « Uneven patterns of governance: how developing countries are represented in the IMF » ([http://api.ning.com/files/meuHBgMMJWFT5CNpnoGwJhbmwvpJt\\*3zm4-d3GDWEoUyu1SZK9KUX01i96917fay6q-MciNkc0SUrlixoNzRXYxk5RQu7ra/woodslombardiRIPE.pdf](http://api.ning.com/files/meuHBgMMJWFT5CNpnoGwJhbmwvpJt*3zm4-d3GDWEoUyu1SZK9KUX01i96917fay6q-MciNkc0SUrlixoNzRXYxk5RQu7ra/woodslombardiRIPE.pdf)).

La séparation entre la direction et le Conseil d'administration/CMFI/Conseil :

- le Conseil d'administration ne devrait plus être présidé par le Directeur général, mais par son doyen ou un autre administrateur élu par ses pairs<sup>24</sup> ;
- seuls les administrateurs devraient pouvoir présider les comités du Conseil d'administration, surtout ceux du budget et du personnel ;
- le Conseil d'administration devrait recruter son Secrétaire, qui devrait être uniquement à son service<sup>25</sup> ;
- le Conseil d'administration devrait avoir son propre conseiller juridique, distinct de celui du Directeur général<sup>26</sup>.

Poursuivre le processus de revue et de réforme de la direction, à court et à long terme, afin d'apporter les ajustements nécessaires à la façon dont le FMI remplit ses fonctions et attributions dans un contexte marqué par une mutation rapide des forces qui permettront d'atteindre le développement et la stabilité financière mondiale.

---

<sup>24</sup> Dans une observation anonyme sur la nécessité de renforcer le Conseil d'administration vis-à-vis du Directeur général, il est recommandé d'assurer la cohésion entre l'un et l'autre : « (I)l faut se rendre compte que la haute direction est pour ainsi dire choisie par le G-7/8 et est responsable devant lui. Pour cette raison, le Directeur général peut traiter, ce qu'il fait en fin de compte, le Conseil d'administration comme la cinquième roue du carrosse. Il demande en général à l'un des Directeurs généraux adjoints de présider le Conseil. C'est pourquoi il faudrait inviter le Directeur général à limiter ses déplacements et à passer plus de temps avec les administrateurs ».

<sup>25</sup> Cette recommandation se situe dans la ligne de la Commission Manuel.

<sup>26</sup> Cette recommandation se situe dans la ligne de la Commission Manuel.