

FONDS MONÉTAIRE INTERNATIONAL

Revue de la politique de transparence du FMI

Préparée par le Département de la stratégie, des politiques et de l'évaluation

En consultation avec d'autres départements

Approuvé par Reza Moghadam

26 octobre 2009

Table des matières	Page
Résumé analytique	4
I. Introduction.....	5
II. Une décennie de transparence : expériences et résultats	7
A. Documents relatifs aux pays	9
B. Documents ne portant pas sur les pays	17
C. Archives.....	17
III. Une stratégie pour la réforme	18
A. L'attachement à la transparence	19
B. Principales options de réforme	19
IV. Questions à débattre	32
Encadrés	
1. Jalons de la transparence du FMI et politiques connexes	8
2. La politique de transparence : principales caractéristiques	13
3. Nouvelles procédures : dispositif transitoire et rappels	22
Appendices	
I. Cadre juridique pour la politique de publication du FMI	33
II. Accès du public aux documents du Conseil d'administration et autre séries de documents dans le cadre de la politique d'accès aux archives	36
III. Perceptions de la transparence du FMI	39
IV. Documents du Conseil non visés par la Décision sur la transparence	41
V. Les lois sur l'accès à l'information dans le monde	42
VI. Modifications adoptées dans l'examen de la politique de transparence en 2005	45
VII. Consultations publiques avec les parties prenantes extérieures : résumé des pratiques modèles	46

Liste des sigles

BRI	Banque des règlements internationaux
LCM	Ligne de crédit modulable
ESSF	Évaluation de la stabilité du système financier
PPTE	Pays pauvres très endettés
BIE	Bureau indépendant d'évaluation
CMFI	Comité monétaire et financier international
MPEF	Mémorandum de politiques économique et financière
OCDE	Organisation de coopération et de développement
NIP	Note d'information au public
FRPC	Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance
DSRP	Documents de stratégie de réduction de la pauvreté
ISPE	Instrument de soutien à la politique économique ment
RONC	Rapport sur l'observation des normes et des codes
PAT	Protocole d'accord technique

Le présent rapport a été préparé par une équipe de la Division de la politique de surveillance du Département de la stratégie, des politiques et de l'évaluation, dirigée par Ketil Hviding et qui incluait Lynn Aylward, Charleen Gust, Jung Yeon Kim, Kingsley Obiora, Wasima Rahman-Garrett et Pedro Rodriguez, sous la supervision d'Ulric Erickson von Allmen et de Tessa van der Willigen. Jinsook Lee a largement participé aux recherches et Gilda Ordonez-Baric et Ricardo Reinoso ont offert une précieuse assistance administrative. Le Département juridique (Katharine Christopherson Puh et Kyung Kwak) et le Département des relations extérieures (Vasuki Shastry et Silvia Zucchini) ont préparé les Appendices I et VII, respectivement. Le Département des relations extérieures a aussi prêté son concours à l'organisation des différentes manifestations d'information et de l'enquête basée sur le web. Le Département de la technologie et des services généraux (Michelle Dolbec, Carol Diener-Plummer et Pamela Tripp-Melby), le Département du Secrétariat (Katherine E. Fletcher et Ken Meyers) et le Département juridique (Ceda Ogada et Olivier Fleurence) ont offert une assistance des plus utiles sur les questions de publication, de classification et d'archivage. L'équipe remercie tous les participants à l'enquête de même que toutes les personnes qui ont été interrogées et dont la participation a été cruciale pour établir le présent rapport.

RÉSUMÉ ANALYTIQUE

Depuis qu'il a opté pour une plus grande ouverture il y a une dizaine d'années, le FMI a parcouru un long chemin. Aujourd'hui, la plupart des documents du Conseil sont publiés, le volume des informations dans les archives de l'institution a nettement progressé et elle a redoublé d'efforts pour expliquer ses opérations et ses vues au monde extérieur.

La transparence et l'ouverture sont de plus en plus vues comme une composante normale et essentielle des activités du FMI. Cette transparence accrue présente des avantages significatifs: elle permet au FMI de se faire davantage entendre dans le débat public, elle soumet l'institution aux regards extérieurs et accroît sa légitimité en le rendant plus redevable. Ces avantages ne pourront que gagner en importance alors que le FMI joue un rôle croissant pour avertir des risques qui pèsent sur l'économie mondiale et prévenir les futures crises économiques et financières. De fait, l'ouverture au reste du monde d'institutions telles que le FMI est aujourd'hui acquise.

Parallèlement, l'expérience de la mise en œuvre de la politique de transparence est mitigée. Même si une majorité des rapports sur les pays sont publiés, les délais sont encore trop longs et nombre de rapports font l'objet de profondes modifications. Bien que la majeure partie des suppressions et des corrections aillent clairement dans le sens de la politique, ce n'est pas le cas d'une minorité d'entre elles qui édulcorent le message des rapports et expose le FMI à des risques de réputation. Globalement pour autant, les règles relatives aux modifications se sont révélées utiles pour préserver la franchise des rapports d'origine des services de l'institution.

Il semble que ces tensions se soient intensifiées en temps de crise. La part des rapports qui font l'objet de modifications a augmenté et ces modifications portent davantage sur le fond, ce qui montre que les vulnérabilités et les sensibilités se sont exacerbées.

Des insuffisances et des incohérences sont aussi apparues dans plusieurs domaines. Des préoccupations ont été soulevées quant à la ponctualité et la disponibilité des documents d'archives, les méthodes traditionnelles d'accès du public à ces archives (qui remontent à avant Internet) et les règles de classification et de déclassification qui entravent l'accès extérieur aux rapports.

Dans ce contexte, les services du FMI proposent une stratégie diversifiée dans plusieurs domaines. Cette stratégie ferait intervenir des mesures destinées à accroître le nombre et la ponctualité des rapports, à protéger l'intégrité des documents du FMI et à renforcer la redevabilité et la légitimité de l'institution. Cette stratégie s'inscrirait dans le principe primordial qui consiste à publier des informations ponctuelles, sauf si des raisons précises et fondées justifiaient qu'elles ne soient pas diffusées.

<i>Principales propositions de réformes*</i>	
Objectif	Proposition
<i>Principe primordial</i>	S'efforcer de publier les documents et l'information sauf si des raisons précises et fondées s'y opposent.
<i>Accroître la quantité et la ponctualité de l'information</i>	
<i>Publier plutôt que non publier par défaut.</i>	Remplacer la nécessité d'un consentement explicite pour la publication par un système qui assurerait le consentement d'un État membre selon une procédure de défaut d'opposition et requerrait une explication en cas de non-publication.
<i>Uniformiser et renforcer la présomption de publication pour les documents relatifs à l'utilisation des ressources du FMI.</i>	Élargir la clause selon laquelle «le Directeur général ne recommandera pas» l'approbation d'un accord ou l'achèvement d'une revue à moins que l'État membre ne consente à sa publication — clause qui s'applique actuellement aux rapports des services dans les cas d'accès exceptionnel — à tous les documents relatifs à l'utilisation des ressources du FMI et à l'Instrument de soutien à la politique économique (ISPE) et aux autres documents portant sur les intentions des pays en matière de politique économique.
<i>Renforcer le régime de publication des ESSF, des RONC, des rapports d'évaluation du contrôle de la réglementation du secteur financier et des rapports du FMI sur les programmes de référence</i>	Aligner le régime de publication des rapports des ESSF, des RONC, des rapports des services sur les programmes de référence et des rapports d'évaluation du contrôle de la réglementation du secteur financier sur celui des rapports des consultations au titre de l'article IV afin que les publications deviennent «volontaires mais présumées».
<i>Renforcer le régime de publication des documents du Conseil qui ne portent pas sur des pays</i>	Élargir le principe de publication présumée à tous les documents stratégiques préparés pour le Conseil, y compris à ceux qui sont diffusés pour information, à l'exclusion de ceux qui traitent de questions internes ou administratives. Une explication devra être fournie si la publication n'est pas proposée.
<i>Raccourcir les délais des demandes de modifications</i>	Établir une présomption que les demandes de modification devront être reçues au plus tard deux jours avant la réunion du Conseil.
<i>Protéger l'intégrité des documents du Conseil</i>	
<i>Limites plus claires relatives aux suppressions</i>	Rappeler que les suppressions qui risquent de compromettre l'évaluation globale et la crédibilité du rapport ne sont pas autorisées.
<i>Dénis de responsabilité plus clairs</i>	Inclure un déni de responsabilité uniquement aux rapports qui ont fait l'objet de suppressions.

<i>Éclaircir les critères des corrections</i>	Autoriser la suppression d'ambiguïtés évidentes, sous réserve que les modifications soient peu nombreuses et ne changent pas le sens du texte.
<i>Renforcer la responsabilité du FMI</i>	
<i>Classification</i>	Publier les critères de classification. Introduire des procédures en vue d'une déclassification plus automatique.
<i>Améliorer l'accès aux documents du Conseil</i>	Raccourcir les délais d'accès du public aux procès-verbaux et aux documents du Conseil de 10 à 5 ans et de 5 à 3 ans respectivement. Autoriser l'affichage sur le web de documents numériques ou numérisés lorsqu'ils deviennent publics conformément à la politique régissant la gestion des archives.

*Certaines propositions des services n'ont pas été avalisées par le Conseil d'administration : des informations détaillées sont fournies dans le texte

I. INTRODUCTION¹

1. **Plus d'une décennie s'est écoulée depuis que le FMI a lancé une série d'initiatives destinées à accroître la transparence.** Les crises mexicaine et asiatique des années 90 ont mis en exergue l'importance de la transparence. Le Conseil d'administration a alors pris un certain nombre de décisions en vue d'accroître la transparence des activités du FMI, mais aussi de promouvoir la transparence entre les pays membres de l'institution. C'est la transparence de l'institution elle-même qui fait l'objet de la présente revue.
2. **Les avantages de la transparence pour la surveillance et les programmes sont aujourd'hui bien compris.** La transparence accroît *l'efficacité* du FMI car elle permet à l'institution d'influer sur le débat public et de mieux faire comprendre ses avis. Elle présente aussi un avantage pour la *qualité* de la surveillance et des programmes, notamment en soumettant le FMI aux regards extérieurs. Et, de manière plus générale, elle renforce la *légitimité* du FMI en le responsabilisant. Par ailleurs, l'ouverture des institutions publiques internationales est aujourd'hui considérée comme normale et essentielle à leur efficacité et à leur légitimité.
3. **L'ouverture du FMI au cours de la dernière décennie s'est articulée autour de trois stratégies inextricablement liées :**

¹ Les documents cités dans le présent rapport sont disponibles pour le public sur le site www.imf.org.

- *Publication des documents du Conseil.* Après une phase pilote initiale en 1999, le FMI est progressivement passé en 2001 d'un régime de publication volontaire des rapports des services sur les consultations au titre de l'article IV et des rapports sur l'utilisation des ressources du FMI à un régime de publication «volontaire mais présumée» qui est encore en vigueur aujourd'hui. La publication des documents de politique économique est présumée. La politique autorise la suppression dans les documents publiés des passages sensibles afin de protéger le pays membre ainsi que le rôle de conseiller-mandataire confidentiel de l'institution et de préserver la franchise du Conseil dans son examen du rapport (voir Appendice I pour un aperçu des principes juridiques de la politique de publication du FMI).²
- *Communications et information.* La stratégie de communication du FMI encadre la communication du FMI avec le reste du monde, notamment avec les médias et la société civile. Elle inclut, entre autres, des points de presse bi-hebdomadaires, des discours, des articles et des études, les relations avec les médias et les contacts avec les «parties prenantes extérieures». La stratégie a été revue la dernière fois en 2007.³
- *Ouverture des archives.* L'accès aux archives est possible depuis 1996 pour un délai prescrit de 30 ans. Ce délai a été raccourci à deux reprises en 1999 et en 2002 et est aujourd'hui de cinq ans pour la plupart des séries de documents du Conseil d'administration, de 10 ans pour les procès-verbaux du Conseil et de 20 ans pour la plupart des autres documents archivés (voir Appendice II pour une liste complète). La politique régissant la gestion des archives a été revue en 2003.

4. **Même si elle prête encore parfois à controverse, la transparence du FMI est de plus en plus acceptée comme une composante normale et essentielle de ses activités.** De grands progrès ont été accomplis pour faire du FMI une institution plus ouverte qui peut être favorablement comparée avec les autres organisations internationales (Appendice III).⁴ Plus ouverte, elle est à présent mieux comprise et plus soutenue.

5. **Dans ce contexte, la présente revue examine globalement la transparence et propose des réformes qui feraient fond sur les progrès réalisés.** Actuellement, un certain nombre de politiques ont un impact sur la transparence, notamment celles qui portent sur : la publication des documents du Conseil, la communication, les archives, la correspondance, les publications en langues autres que l'anglais, la diffusion de l'information relative à l'assistance technique et la classification. Même si ces politiques ont dans l'ensemble remédié aux questions identifiées, ce document présente un principe directeur qui définit la démarche

² Voir Transparency and Fund Policies-Publication Policies, Décision No 13564-(05/85), adoptée le 5 octobre 2005, telle qu'amendée.

³ *La stratégie de communication du FMI*, mai 2007.

⁴ Les comparaisons avec les autres institutions sont souvent compliquées par des différences de terminologie. Par exemple, la «politique d'information» de la Banque mondiale couvre des domaines qui, au FMI, sont englobés dans les politiques sur la transparence et sur la gestion des archives.

du FMI vis-à-vis de la transparence — qui couvre tous ces domaines — et aborde les réformes stratégiques concrètes.

6. **Deux suppléments donnent des informations additionnelles sur les travaux entrepris par les services dans le contexte de cette revue.** Un document de référence (Supplément 1) résume les résultats de la communication auprès des organisations de la société civile et d'une évaluation des questions de mise en œuvre sur la base d'enquêtes (basées sur le web) auprès des chefs de mission et d'autres intervenants tels que les participants du secteur financier et sur la base des revues des rapports par les services et d'une évaluation économétrique des causes des retards de publication. Un supplément d'information (Supplément 2) inclut un jeu de tableaux avec les principales tendances des taux et des retards de publication et des résultats d'enquête détaillés.

II. UNE DÉCENNIE DE TRANSPARENCE : EXPÉRIENCE ET RÉSULTATS

7. **Le FMI a parcouru un long chemin depuis le lancement de sa politique d'ouverture accrue** (Encadré 1). La plupart des documents du Conseil⁵ sont à présent publiés. Le volume d'informations dans les archives du FMI a nettement augmenté et ces informations sont maintenant disponibles plus rapidement. Qui plus est, le FMI a redoublé d'efforts pour expliquer ses opérations et ses points de vue au monde extérieur.

8. **Mais le rythme du changement s'est récemment ralenti.** Lors de la revue de la politique sur la transparence en 2005, les administrateurs ont salué la progression des taux de publication des documents sur les pays, mais ils ont relevé les longs retards. Ils ont aussi été préoccupés par le fait que la demande de modifications de fond aux rapports des services est inégalement répartie entre les pays, et par les retards et les besoins en ressources — à la fois pour les services et pour les autorités — que créent les modifications importantes. Les réformes adoptées à l'époque avaient contribué à raccourcir les délais et à améliorer la mise en œuvre des corrections et des suppressions (Appendice VI) mais, comme on le verra plus loin, ces deux domaines continuent de susciter d'importantes inquiétudes.

9. **Récemment, la crise financière mondiale a fait apparaître de nouveaux défis pour la mise en œuvre de la politique sur la transparence.** Les rapports des services sont supposés offrir des évaluations claires et franches des risques. Une évaluation franche des risques et des vulnérabilités est importante à la fois pour les documents internes et pour les documents publiés. En même temps, alors que les marchés sont devenus plus volatils et les pays plus vulnérables à une actualité adverse, les demandes de modifications ont progressé.

⁵ Les «Documents du Conseil» se rapportent aux documents préparés pour l'examen du Conseil d'administration (lors de séminaires ou de réunions officielles du Conseil) ou pour information.

Encadré 1. Jalons de la transparence du FMI et politiques connexes

- Juil. 1994: Première publication de routine des documents du Conseil. Introduction de la publication présumée des documents de référence.
- Jan. 1996: Ouverture des archives du FMI. Le Conseil approuve l'accès public aux documents qui sont dans les archives du FMI depuis 30 ans (à l'exclusion des documents classés «Secrets» ou «Strictement confidentiels»).
- Avr. 1997: Les Notes d'information au public (NIP) pour les consultations au titre de l'article IV sont publiés sur une base volontaire.
- Mar. 1999: Raccourcissement du «temps d'attente» pour l'accès public aux archives (accès aux documents du Conseil après 5 ans et 20 ans pour les autres matériels de documentation).
- Juin 1999: Projet pilote pour la publication volontaire des rapports des services sur les consultations au titre de l'article IV.
- Jan. 2001: Publication volontaire des rapports des services au titre de l'article IV et des rapports sur l'utilisation des ressources du FMI ; publication présumée des documents sur les intentions des pays en matière de politique économique.
- Nov. 2002: Réduction du «temps d'attente» à 10 ans pour l'accès public aux procès-verbaux des réunions du Conseil. Publication volontaire des rapports des ESSF.
- Fév. 2004: Publication «volontaire mais présumée» des documents au titre de l'article IV, des rapports des services sur l'utilisation des ressources du FMI et sur les intentions de politique économique des pays. Publication présumée des documents de politique générale.
- Sep. 2007: Lancement de sites web dans des langues autres que l'anglais. Les sites web du FMI sont devenus opérationnels en arabe, en chinois, en japonais et en russe.

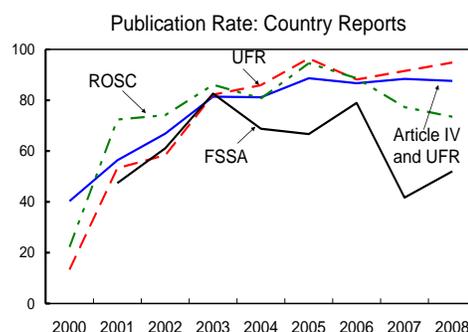
A. Documents relatifs aux pays

Taux de publication

10. La plupart des rapports des services sur les pays sont à présent publiés.

Aujourd'hui, 88% des rapports des services du FMI sur les consultations au titre de l'article IV et sur l'utilisation des ressources du FMI sont publiés (graphique du texte). Le taux de publication est particulièrement élevé pour les documents sur l'utilisation des ressources du FMI et tous les récents rapports sur ce thème pour les cas d'accès exceptionnel ont été publiés, conformément au régime plus strict de publication de ces documents.⁶

En revanche, les taux de publication des rapports des ESSF et des RONC, dont le régime de publication est moins strict, sont relativement faibles, à 62 et 75% respectivement.

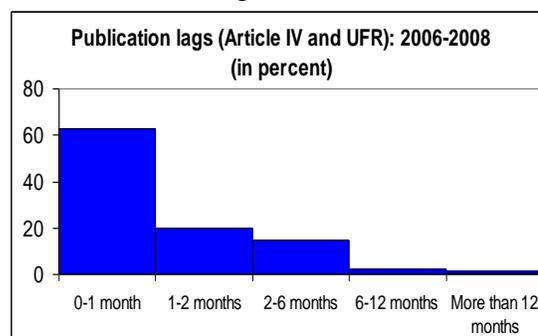


11. Pour autant, une petite minorité de pays membres n'acceptent pas de publier les rapports des services sur leur pays (graphique 1). Dix pays membres n'ont jamais autorisé la publication d'un rapport des services, y compris quelques grandes économies de marché émergent.⁷ Pour certains de ces pays, c'est une question de principe : ils considèrent que ces rapports sont destinés au Conseil du FMI qui les examine et que la publication entrave leur honnêteté, la franchise des discussions entre les services et les autorités et donc compromet le rôle du FMI en tant que conseiller confidentiel. Un petit nombre de pays autorisent la publication certaines années mais pas d'autres ou la publication de certains documents mais pas d'autres. Dans le cadre de l'enquête et des discussions aux fins du présent document, il est apparu que lorsque le rapport sur un pays n'est pas publié, le FMI est moins perçu comme une institution ouverte et transparente.

Délais de publication

12. Les délais de publication restent longs

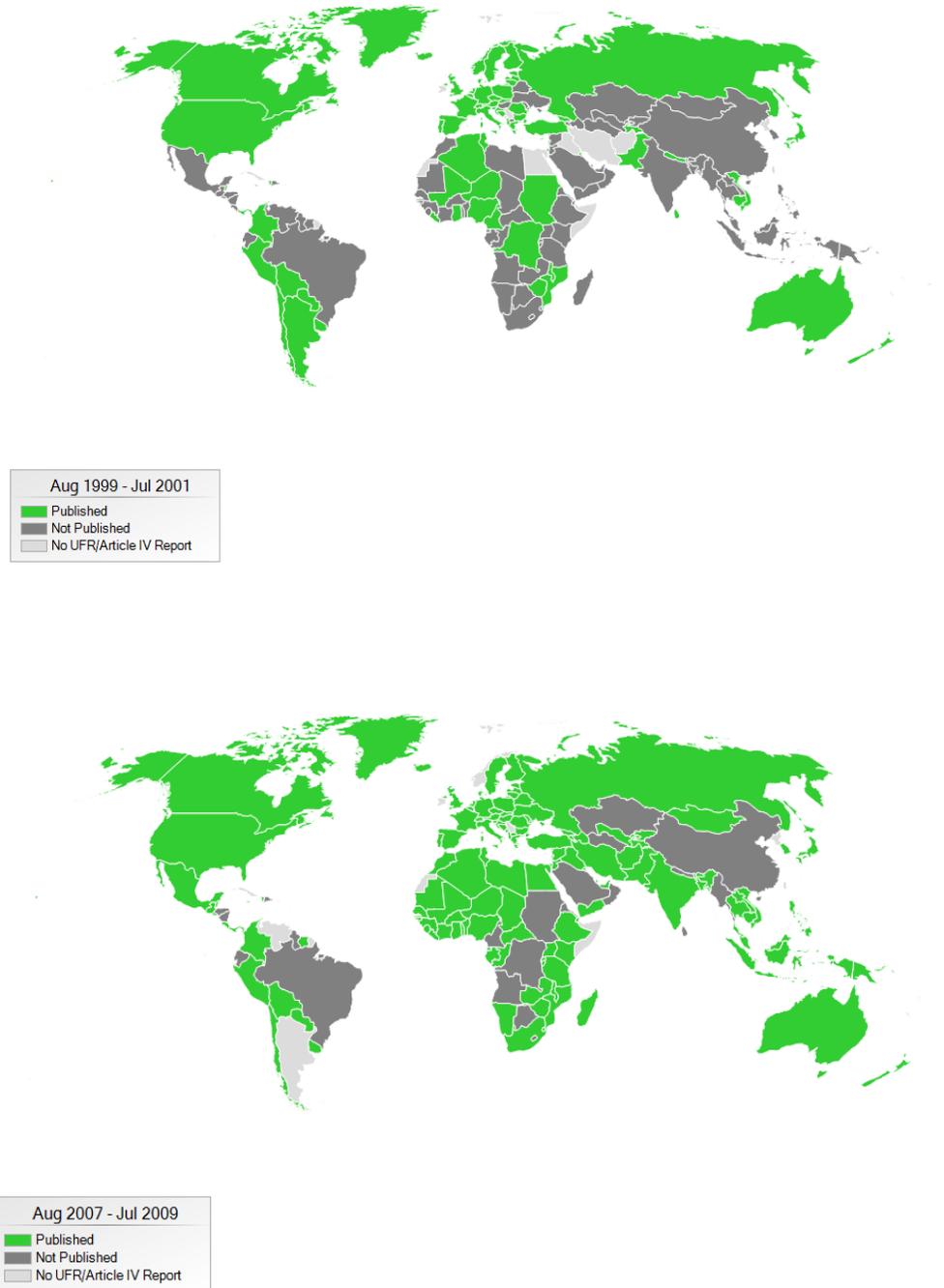
(graphique du texte). En dépit des efforts pour raccourcir les délais (voir Section II du Document de référence), le délai moyen qui s'écoule entre la discussion du Conseil d'administration et la



⁶ Avant le projet pilote de 1999, seuls certains documents d'accompagnement, tels que les documents de la série Questions générales et les documents de référence, pouvaient être publiés; la publication des rapports sur les consultations au titre de l'article IV et sur l'utilisation des ressources du FMI était interdite.

⁷ Au 14 septembre 2009, Bahrein, le Brésil, Brunei, la République dominicaine, Guyana, Myanmar, Oman, l'Arabie Saoudite, le Turkménistan et le Venezuela n'avaient jamais publié de rapport des services.

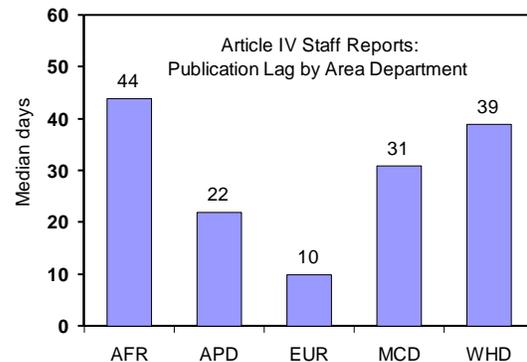
publication des rapports des services au titre de l'article IV et des rapports sur l'utilisation des ressources du FMI était de 42 jours en 2006-08. Ce délai, quoique légèrement inférieur à la moyenne de 49 jours des trois années précédant la Revue de 2005, est encore bien supérieur au maximum de 30 jours stipulés dans la Décision sur la transparence. Les délais de publication varient considérablement : un cinquième des rapports ont été publiés avec un délai de plus de deux mois et 12 rapports ont été publiés dans des délais dépassant les 200 jours. Ces longs délais signifient que les rapports des services perdent de leur actualité et donc qu'ils présentent un intérêt moindre pour le reste du monde: de fait, avec les changements rapides qui se produisent dans l'économie mondiale, les rapports publiés avec de longs retards peuvent jeter la confusion dans le public. Dans les cas de l'utilisation des ressources du FMI, les longs délais peuvent se traduire par des «publications qui se chevauchent» — c'est-à-dire qu'un rapport est publié peu de temps avant l'achèvement de la revue suivante (sept cas de ce type se sont présentés depuis 2005).

Figure 1. Publication of Article IV and UFR Staff Reports Around the Globe ¹

1/ Publication status is based on the most recent staff reports discussed during the periods indicated above and published as of September, 2001 and 2009, respectively (i.e., where two reports were issued during the period, only the most recent is considered).

Source: IMF Staff

13. **Les causes des retards varient dans le temps et entre les pays, mais les délais pour obtenir la «signature» des autorités semblent jouer un rôle important** (Section II du document de référence). Environ la moitié des chefs des missions interrogés ont avancé que l'obtention du consentement des autorités à la publication était à l'origine du retard dans une «certaine mesure» ou dans une «large mesure». Les différences importantes entre les régions restent largement inexplicées mais peuvent avoir trait aux différences en matière de capacités, de procédures administratives, de situations de ressources dans les départements géographiques et aux besoins de traduction (graphique du texte).



Suppressions

14. **Les suppressions ont pour but de protéger le pays membre, d'appuyer le rôle du FMI en tant que conseiller confidentiel et d'assurer la franchise.** En autorisant la suppression de passages qui contiennent des informations sensibles pour le marché et révèlent prématurément les intentions de politique économique, la politique relative aux suppressions aide à assurer que, même si les documents sont publiés, la franchise de discussions entre les autorités et les services, de même qu'entre les services et le Conseil est préservée (voir Encadré 2).

15. **Dans les trois années qui ont suivi la dernière revue, seuls 10 % des rapports des services du FMI qui ont publiés ont fait l'objet de suppressions, mais dans quelques cas, les critères des suppressions autorisées ont été assouplis.** Les suppressions exigent parfois de porter des jugements difficiles, par exemple, s'agissant de la nature sensible de l'information pour le marché. Le FMI étant par nature une organisation de coopération, les services ont tendance à faire preuve d'une grande prudence et à accorder aux autorités le bénéfice du doute lorsqu'ils évaluent les demandes de suppressions, ce qui se traduit parfois par un assouplissement de l'interprétation de la politique. Cette tendance, associée aux préoccupations relatives à l'équité, peut aussi déboucher sur une «édulcoration» des critères, car les demandes sont généralement comparées aux suppressions qui ont déjà été approuvées. En se penchant sur une revue ex post de toutes les suppressions effectuées en 2008, les services ont constaté que la majorité des suppressions correspondaient clairement à la politique, mais que 26 % n'y correspondaient pas.

Encadré 2. La politique de transparence : principales caractéristiques¹

Couverture : Essentiellement des rapports préparés pour le Conseil (pour examen ou information) et des documents qui transmettent les vues du Conseil au public sur les questions relatives au pays et à leurs politiques économiques.

Principes: Pour préserver l'intégrité des analyses des services du FMI, les projets de rapports ne sont pas communiqués aux autorités du pays avant d'être envoyés au Conseil d'administration, à quelques exceptions près (par exemple, les documents de la série Questions générale et les Rapports sur l'observation des normes et des codes (RONC)) et le texte ne devrait pas faire l'objet de négociations. Les évaluations des rapports doivent être franches et exhaustives. Seules quelques modifications limitées aux rapports sont autorisées pour assurer l'exactitude des faits et éviter que la publication des informations par le FMI ne soit dommageable pour les pays membres (par exemple, informations hautement sensibles pour le marché ou diffusion prématurée des intentions de politique économique).

Régimes de publication :

Les rapports des consultations au titre de l'article IV et sur l'utilisation des ressources du FMI, les NIP et les déclarations du Président : la publication est «volontaire mais présumée». La publication exige le consentement explicite du pays membre et, pour les rapports des consultations au titre de l'article IV et sur l'utilisation des ressources du FMI, la publication doit avoir lieu dans les 30 jours suivant la réunion du Conseil.

Utilisation des ressources du FMI avec accès exceptionnel et lignes de crédit modulables (LCM): En général, la direction ne recommandera pas l'approbation de la demande /des revues de l'accord, sauf si le pays membre consent à la publication des rapports qui lui sont associés.

Documents relatifs aux intentions de politique économique des pays : la publication des Lettres d'intention, des Mémoires de politiques économique et financière (MPEF) et des Protocoles d'accord technique (PAT) qui incluent des informations de politique économique est «volontaire mais présumée», à l'exception de celles qui ont trait aux programmes de référence.

Documents de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP): La direction ne recommandera pas l'approbation de l'utilisation des ressources du FMI dans le cadre de la Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (FRPC), de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE) et s'agissant des demandes /revues au titre de l'ISPE sauf si le pays membre publie les documents liés à la DSRP.

ESSF, RONC et programmes de référence autonomes : La publication est (simplement) «volontaire» mais encouragée.

Document de politique économique discutée par le Conseil : La publication est «présumée», mais soumise au consentement du Conseil. Cette présomption ne s'applique pas aux documents pour les réunions sur les questions administratives.

Les documents qui ne sont pas couverts par la Décision sur la transparence sont publiés sur la base d'un examen au cas par cas (voir Appendice I et IV).

Modifications aux documents sur les pays :

Les corrections ne peuvent être apportées que pour garantir l'exactitude des faits et doivent porter uniquement sur : (i) les erreurs de données et de frappe ; (ii) les erreurs sur les faits et (iii) les erreurs d'interprétation du point de vue des autorités. Les corrections qui ont été soumises à l'attention du Conseil après qu'il a conclu son examen ne peuvent être apportées que si leur absence risque de compromettre l'intérêt de la publication. Les corrections se traduisent par une modification du rapport interne et du rapport publié par les services.

Les suppressions éliminent les informations du document publié. Elles ne peuvent porter que sur les informations qui ne font pas déjà partie du domaine public et qui soit constituent des informations hautement sensibles pour le marché, soit révèlent de manière prématurée des intentions de politique économique. Les informations politiquement sensibles ne peuvent être supprimées, sauf si la suppression satisfait à l'un des deux critères qui précèdent. Seules les autorités du pays qui fait l'objet du rapport peuvent demander des suppressions et elles doivent en faire la demande dans les 21 jours suivant la discussion du Conseil ou dans les 35 jours

suivant la publication du document par le Conseil, la date la plus tardive étant retenue.

Modifications aux documents de politique générale :

La correction des erreurs factuelles ou les suppressions d'informations hautement sensibles pour le marché, ainsi que les références spécifiques à un pays peut se faire avant la publication. Le texte doit clairement préciser les propositions des services que le Conseil n'a pas approuvées. Les services peuvent prendre en compte les points de vue des administrateurs sur les références aux pays dans les Perspectives de l'économie mondiale et le Rapport sur la stabilité financière dans le monde, mais sinon la politique relative aux modifications des documents de politique économique ne s'applique pas à ces documents.

¹ Voir Décision No. 13564-(05/85), 5 octobre 2005, telle qu'amendée.

La plupart de ces cas de «zones d'ombre» reflètent une large interprétation de ce que l'on peut considérer comme une information sensible pour le marché (voir Section II du Document de référence). Les exemples incluent la suppression des passages qui ont trait aux évaluations du taux de change et aux «scénarios extrêmes» négatifs, même lorsque ceux-ci ont été décrits comme des événements peu probables, ce qui reflète, dans une certaine mesure, une tendance à considérer que certains types d'informations peuvent automatiquement «être supprimés». Dans certains cas, une part importante du texte a été éliminée, ce qui est contraire à l'esprit de la Décision sur la transparence.

16. Les données préliminaires suggèrent que les demandes de suppression ont augmenté pendant la crise. La part des rapports publiés avec des suppressions est passée à 16% entre septembre 2008 et juin 2009, quoique dans un contexte où tous les rapports des services du FMI sur les programmes avec accès exceptionnel ont été publiés. Fait significatif, les objectifs quantitatifs des programmes sur les réserves internationales nettes ont été supprimés pour la première fois depuis le lancement de la politique relative à la publication, car ils contenaient des informations sur la marge de manœuvre des autorités pour intervenir sur le change, ce qui aurait pu inviter la spéculation du marché.

17. Les suppressions sur le fond, même si elles respectent les critères de la politique, peuvent donner lieu à des risques de réputation pour le FMI. Par exemple, les suppressions fréquentes des estimations quantitatives des désalignements du change peuvent altérer la perception que le public a de la rigueur et de la qualité de la surveillance des taux de change par le FMI. L'élimination de scénarios négatifs a soulevé des questions sur le réalisme des évaluations des risques par le FMI. Et la suppression des critères de réalisation sur les réserves internationales nettes a débouché sur une remise en question de la «solidité» de certains programmes. Même si la Décision sur la transparence stipule que, si les suppressions sont d'une telle ampleur que la publication est susceptible de compromettre «l'évaluation globale et la crédibilité du FMI, le Directeur général peut recommander au Conseil de ne pas publier le document», c'est une option draconienne qui n'a jamais été choisie.

Corrections

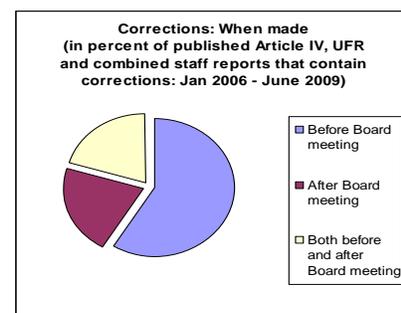
18. **Les règles qui s'appliquent aux corrections sont destinées à veiller à ce que les faits soient exacts dans les rapports des services du FMI — que le rapport soit ou non publié — sans qu'il soit possible de négocier le libellé.** Les rapports des services du FMI ne sont pas des documents négociés et ne sont pas communiqués aux autorités avant d'être soumis au Conseil d'administration. C'est pourquoi, comme le précise la revue de 2005, les corrections doivent être limitées (i) aux erreurs de données et de frappe ; (ii) aux inexactitudes factuelles et (iii) à l'interprétation erronée des vues des autorités (voir Encadré 2). Le but des corrections n'est pas de faciliter la publication, d'améliorer la présentation ou d'approfondir les arguments des services ou des autorités; au lieu de cela, les autorités du pays ont un «droit de réponse». Les corrections doivent aussi être parcimonieuses et, pour les demandes soumises après la réunion du Conseil, celles qui ont un impact significatif sur un rapport doivent être assorties d'une explication.

19. **Toutefois, dans un cinquième des cas, les corrections ne sont pas parfaitement conformes à la politique.** La revue d'un échantillon de 50 rapports des services sur les consultations au titre de l'article IV a fait apparaître que dans environ 20 % des cas, les corrections ne tombaient pas clairement dans les trois catégories autorisées par la politique. Dans quelques cas, les corrections représentaient un éclaircissement et paraissaient améliorer le rapport des services en minimisant la possibilité de malentendus. Dans d'autres cas, en revanche, les corrections édulcoraient l'évaluation des services ou supprimaient une partie du texte qui pouvait être considérée comme politiquement sensible ou potentiellement embarrassante pour les autorités.

20. **Qui plus est, nombre des corrections sont réalisées après la réunion du Conseil :** les corrections de quelque 40 % des rapports qui ont été corrigés ont été toutes ou en partie soumises après la réunion du Conseil (graphique du texte). Bien que soumises aux mêmes critères, les corrections tardives posent davantage de problèmes — en particulier lorsqu'elles sont importantes — que celles qui sont présentées avant la réunion du Conseil, car les discussions de ce dernier auront reposé sur la version non corrigée du rapport.

Absence d'équité et coûts

21. **Tous les groupes de pays membres n'ont pas recours aux modifications de la même manière, ce qui soulève des préoccupations s'agissant de l'équité.** Dans la période qui nous intéresse, ce sont les économies avancées qui, à 90 %, ont fait le plus de corrections. Les marchés émergents sont ceux qui le plus eu recours aux suppressions (tableau du texte). Les causes de ces schémas ne sont pas claires et différents facteurs peuvent être en jeu notamment, entre autres, des capacités administratives différentes et un marché



Staff Reports with Modifications 1/

	Advanced	Emerging	Low-income	Total
Correction	93	71	44	56
Deletion	13	19	5	9

1/ In percent of published reports: Jan 2006 - June 2009.

plus sensible dans les économies émergentes que dans la plupart des pays à faible revenu et, s'agissant des corrections, le profond attachement de nombreux pays à faible revenu au programme. Mais les schémas pourraient aussi refléter des degrés différents de capacité ou de propension à influencer sur les services et la direction. De fait, les pays avancés et à marché émergent — en particulier les pays « influents » du fait de leur quote-part ou parce qu'un administrateur ne représente qu'eux au Conseil d'administration — étaient à l'origine d'une part disproportionnée des corrections qui se situent dans les « zones d'ombre ». Un biais similaire s'applique aux suppressions, mais le nombre de suppressions dans les zones d'ombre est trop peu important pour permettre de tirer des conclusions claires (Document de référence, Section II).

22. Le processus de mise en œuvre de la Politique de transparence reste lourd et relativement coûteux. Même après les éclaircissements apportés dans la Revue de 2005, l'enquête auprès des chefs de mission, de même que les discussions informelles avec les administrateurs indiquent que les services et les autorités estiment souvent que le processus de modification est long et difficile. La discussion des modifications peut aussi être une source de tension. De fait, dans quelques cas, ces discussions peuvent peser sur la relation avec les autorités pendant des semaines. Bien qu'il soit difficile d'estimer avec précision les coûts en ressources, les services estiment que l'application de la Politique de transparence représente chaque année au moins 4-6 personnes-années, exigeant dans certains cas la participation prolongée des membres de la haute direction ; le coût a augmenté au cours de l'année dernière. C'est sans compter le temps dont ont besoin les autorités et les administrateurs pour formuler des demandes et évaluer si le rapport doit être publié ou non.

Franchise

23. Sur une note plus positive, grâce en partie à cette politique relative aux suppressions, la franchise des rapports des services dont est saisi le Conseil ne semble pas avoir significativement souffert d'une publication accrue. Même s'il est possible de supprimer les passages sensibles, il est préoccupant — ce qui a été exprimé par exemple par plusieurs administrateurs dans la revue de 2005, et à nouveau lors des discussions informelles avec les services aux fins de la présente revue — que la publication puisse compromettre la franchise de discussions entre les autorités et les services et donc produire des rapports moins honnêtes, ce qui saperait le rôle du FMI en tant que conseiller-mandataire confidentiel. Il semblerait néanmoins que la perspective de l'attention du public puisse aussi promouvoir l'indépendance des services, qui veulent préserver leur réputation professionnelle, et incite davantage les autorités du pays à favoriser les entretiens à haut niveau. Quoi qu'il en soit, la comparaison des rapports des services entreprise aux fins de cette revue n'a pas relevé une diminution de la franchise dans les rapports des services. En comparant différents jeux de documents devant ou ne devant pas être publiés, les services n'ont pas non plus relevé une diminution de la franchise (voir Document de référence, Section II). Pour autant, un chef de mission sur huit interrogé a estimé que la perspective de la publication compromettrait l'honnêteté de la rédaction d'un rapport.

B. Documents ne portant pas sur les pays

24. **Conformément au régime de publication présumée, la vaste majorité des documents de politique générale du FMI abordés par le Conseil sont maintenant publiés de manière routinière.** Sur tous les documents de politique générale discutés officiellement par le Conseil d'administration en 2008, 93 % ont été publiés. Grâce à la souplesse que permet la politique, la publication des documents qui proposent des réformes de politique est souvent retardée jusqu'à ce que l'ensemble des réformes ait fait l'objet d'un accord.

25. **La pratique de publication des autres documents est plus inégalement appliquée :**

- *Les documents communiqués au Conseil pour information* sont couverts par la Décision sur la transparence et leur publication est autorisée mais n'est pas présumée. Les pratiques de publication varient. Par exemple, les *Notes d'orientation opérationnelle des services* sont souvent publiées, mais pas de manière systématique: depuis la revue de 2005, environ la moitié des notes d'orientation émises ont été publiées sans qu'aucun critère clair de publication n'ait été suivi. Les *lettres d'évaluation* peuvent être publiées par l'organisation bénéficiaire si les autorités sont d'accord; si les autorités ne consentent pas à la publication, les services doivent avertir l'institution bénéficiaire.
- *Les documents communiqués au Conseil en vue d'une discussion dans le cadre de séminaires formels et informels ne sont pas explicitement couverts par la Décision sur la transparence*, mais tous les documents des séminaires formels et environ 40 % des documents émis pour les séminaires informels ont été publiés en 2008. Comme pour les autres documents du Conseil, leur publication exige l'approbation du Conseil.
- *Les documents dont n'est pas saisi le Conseil* ne sont pas couverts par la Décision, mais ils peuvent être publiés lorsque le Directeur général donne son approbation, à quelques exceptions près qui concernent principalement les informations confidentielles et les vues du FMI sur un pays membres (voir Encadré 2 et Appendice I). Un certain nombre de ces documents sont créés spécifiquement aux fins de la communication et de discussions : documents de travail, notes de synthèse des services et Perspectives de l'économie régionale.⁸

C. Archives

26. **L'accès du public aux archives du FMI est aujourd'hui beaucoup plus large.** À présent qu'un plus grand nombre de documents sont disponibles conformément à la politique

⁸ Les rapports d'assistance technique sont soumis à leur propre régime de publication et sont de plus en plus publiés.

sur la gestion des archives et le sont plus rapidement, le nombre de chercheurs extérieurs qui demandent des informations émanant de ces archives est en constante progression : par exemple, le nombre de chercheurs extérieurs qui se rendent eux-mêmes aux archives à Washington est passé de 32 en 2005 à 64 en 2008 (ils passent un total de 119 à 233 jours sur place, respectivement), tandis que le nombre de demandes que le personnel des archives a pu satisfaire par courrier électronique ou par téléphone est resté stable à 135.

27. **Pour autant, les préoccupations subsistent quant à la méthodologie et la rapidité de l'accès à ces documents archivés.** Nombre d'observateurs, y compris le BEI dans sa revue de la gouvernance du FMI, de même que des organisations clés de la société civile interrogées aux fins de la présente revue, considèrent qu'il est possible de raccourcir les délais d'accès aux archives et de les rendre plus conviviales (aujourd'hui, le chercheur doit être présent physiquement pour les consulter). En outre, les documents strictement confidentiels ne peuvent être disponibles que par le biais des archives s'ils sont déclassifiés par le département qui les a rédigés ou par l'autorité pertinente. Le processus de déclassification est long et nombre de documents restent classifiés au-delà du délai prescrit.⁹ La classification a aussi un effet sur l'accès interne des services aux documents classifiés.

28. **Lors des entretiens aux fins de cette revue, le fait que des informations importantes ne deviennent jamais disponibles au public a suscité des inquiétudes.**¹⁰ La correspondance en est un exemple, qui contient des accords confidentiels qui complètent ou approfondissent ceux qui figurent dans la lettre d'intention des autorités. Même si la correspondance est actuellement soumise à la politique de déclassification portant sur les documents «strictement confidentiels» conformément à la politique sur la gestion des archives, dans la pratique aucune lettre n'a jamais été déclassifiée.¹¹ Les critères utilisés pour la classification des documents sont aussi perçus comme manquant de clarté, compromettant la crédibilité de la démarche du FMI vis-à-vis de la transparence.

III. UNE STRATÉGIE POUR LA RÉFORME

29. **Bien que des progrès considérables aient été accomplis en matière de transparence au cours de la dernière décennie, nombre de domaines sont encore susceptibles d'être améliorés.** La présente section propose un principe suprême pour la démarche du FMI sur la transparence ainsi qu'un jeu d'options spécifiques de réformes.

⁹ Le [Rapport du BIE sur la gouvernance](#) a également abordé cette question et a recommandé que les critères actuels de classification des documents en tant que «strictement confidentiels» et «secrets» soient revus et rendus publics, ainsi que les critères de déclassification.

¹⁰ *Use of Fund Resources—Side Letters*, Décision No. 12067-(99/108), 22 septembre 1999.

¹¹ Depuis la dernière revue de la politique relative à la correspondance en 2002, il y a eu 20 lettres pour 15 pays.

A. L'attachement à la transparence

30. **À ce jour, la démarche du FMI vis-à-vis de la transparence a été essentiellement pragmatique et réactive, mais ne s'est pas inscrite dans un cadre général.** Ce pragmatisme a certes donné lieu à des progrès importants dans le volume des documents disponibles, mais il s'est aussi traduit par des différences dans le traitement de documents relativement similaires de même que par une certaine confusion et incohérence dans les politiques.

31. **L'adoption d'une déclaration qui arrête la démarche du FMI vis-à-vis de la transparence et qui englobe toutes les informations et les documents pourrait être utile pour orienter les différentes politiques.** Elle serait utile pour réaffirmer l'engagement du FMI vis-à-vis de la transparence sur grande échelle et pourrait guider la pratique dans les domaines qui ne sont pas couverts par une politique explicite ou lorsque les politiques existantes ne sont pas claires. La démarche du FMI vis-à-vis de la transparence pourrait être présentée sous la forme d'un principe suprême :

Le FMI s'efforce de rendre publics ses documents et informations en temps opportun, à moins que des raisons précises et fondées ne l'empêchent de le faire.

32. **Ce principe, en lui-même, ne se traduirait par aucun changement de politique, mais permettrait d'orienter les discussions relatives à la transparence sur le «pourquoi pas» de la publication plutôt que sur le « pourquoi ».** Bien que des raisons pratiques, juridiques et politiques puissent justifier de ne pas publier — par exemple, un rapport des services portant sur un pays spécifique — le principe qui précède suppose que d'importants efforts seront déployés pour élargir la portée et améliorer la ponctualité de l'information publiée. Par conséquent, la transparence ne devrait pas être considérée comme une option à la suite des discussions du Conseil, mais plutôt comme une composante à part entière des activités du FMI. Le principe directeur proposé serait aussi aligné sur la tendance dans le monde à un gouvernement plus ouvert et s'apparenterait à la législation sur la «liberté d'information» introduite dans de nombreux pays membres et dont le droit du public à l'information en temps opportun est un principe essentiel — les exceptions étant clairement définies (Appendice V).

B. Principales options de réforme

33. **Dans ce contexte, les services proposent des réformes selon trois axes :** (i) accroître la quantité et la ponctualité de l'information ; (ii) protéger l'intégrité des rapports et (iii) accroître l'obligation du FMI à rendre des compte. Ces réformes sont axées sur le renforcement et, dans certains cas, sur l'harmonisation du régime de publication des documents du Conseil, le renforcement des règles sur les suppressions et les corrections, l'accroissement de l'accessibilité des archives et l'amélioration des politiques de classification.

Les propositions qui exigent un amendement à la Décision sur transparence sont suivies de (DT)¹² et celles qui exigent un amendement des décisions sur la Politique sur la gestion des archives sont suivies de (PA).¹³

Réformes en vue d'accroître la quantité et la ponctualité l'information

34. **L'une des questions évidentes qu'il convient de se poser est la suivante : le FMI doit-il envisager de passer d'une publication «volontaire mais présumée» à une publication obligatoire des rapports des services sur les pays?** En dépit du taux élevé de publication, la non-publication de certains rapports des services présente un risque de réputation pour le FMI. Cela est particulièrement vrai pour les rapports sur l'utilisation des ressources de l'institution qui, s'ils ne sont pas publiés, peuvent donner l'impression que des «tractations secrètes» ont lieu, comme l'ont relevé les services pendant l'enquête. La publication obligatoire confirmerait aussi clairement que le rapport des services est, comme son nom l'indique, un rapport rédigé par les services.

35. **Ceci étant, la publication obligatoire se démarquerait nettement du cadre actuel.** Rendre la publication obligatoire pourrait être considéré comme contraire à l'esprit de coopération du FMI. Qui plus est, les contraintes juridiques sont importantes et une publication obligatoire exigerait d'amender les Statuts pour pouvoir publier des documents tels que les Résumés ou les NIP qui exposent les vues du Conseil d'administration sur un pays membre.¹⁴ La publication obligatoire pourrait aussi éliminer la possibilité de ne pas publier, même si l'on juge que la suppression d'informations sensibles serait susceptible de compromettre l'évaluation et la crédibilité du FMI ; resterait l'alternative désagréable qui consisterait soit à risquer de déclencher une crise, soit à présenter des informations corrompues au public. En tout état de cause, de nombreux progrès ont été réalisés avec le régime de publication volontaire mais présumée: comme on l'a dit plus haut, la quasi-totalité des rapports des services sur l'utilisation des ressources du FMI et la grande majorité des rapports des services sur les consultations au titre de l'article IV sont publiés.

36. **Au lieu de cela, les services proposent quelques mesures importantes mais moins radicales en vue d'une plus grande automaticité de la publication, tout en maintenant sa nature volontaire.** À ce stade, il est peu probable que les efforts en vue d'accroître un taux de

¹² Décision No. 13564-(05/85), adoptée le 5 octobre 2005, telle qu'amendée.

¹³ Voir *Opening of the Fund Archives*, Décision No. 11192-(96/2), adoptée le 17 janvier 1996, telle qu'amendée et *Policy on Access to Fund's Archives-Review*, Décision No. 12981-(03/34), adoptée le 129 avril 2003.

¹⁴ Pour que la publication obligatoire des rapports des services sur les pays respecte l'article XII des Statuts, il conviendrait de modifier le format actuel des rapports des services sur les pays afin de d'éliminer les références aux vues du FMI (c'est-à-dire du Conseil d'administration) sur un pays membre de même que les informations fournies par les autorités qui ont demandé qu'elles restent confidentielles. La publication obligatoire des Résumés et des NIP exigerait l'amendement de l'article XII Section 8 des Statuts, dont l'interprétation engage le FMI à ne pas publier ses vues (à savoir les vues du Conseil d'administration) sur un pays membres sans le consentement de ce pays membre. Voir Appendice I.

publication déjà élevé donnent des résultats tangibles. Il serait préférable d'axer les efforts sur la réduction des délais de publication, la simplification des procédures pesantes pour obtenir les consentements et sur la protection de l'intégrité des rapports des services (comme on le verra plus loin). Les services proposent donc les révisions suivantes à la politique :¹⁵

- *Remplacer la nécessité d'un consentement explicite à la publication par un système qui permettrait d'obtenir le consentement du pays membre par défaut d'opposition (PT) —c'est-à-dire que le FMI procéderait à la publication sauf si le pays membre (directement ou par le truchement de son administrateur) faisait objection à la publication (auprès du Département du Secrétariat) avant la conclusion de la réunion du Conseil d'administration.*^{16 17} La publication des rapports des services du FMI sur les consultations au titre de l'article IV ou sur l'utilisation des ressources du FMI ainsi que des documents d'intention connexes continuerait d'être volontaire et seule changerait la méthode pour obtenir le consentement du pays membre à la publication des ces documents.¹⁸ Cette modification de la politique par défaut l'alignerait sur la pratique de la grande majorité des pays membres qui consentent à la publication et qui bénéficieraient de la simplification des procédures. Cette modification contribuerait aussi à réduire les délais de publication. À l'appui de ce changement, le mémorandum de couverture du Secrétaire préciserait que le document sera publié sauf si le pays membre y fait objection avant la conclusion de la réunion du Conseil d'administration. En outre, les départements géographiques avertiraient l'administrateur concerné au moment de la soumission du document au Conseil. Pour aider les pays membres à s'adapter aux nouvelles procédures, une période de transition pourrait être mise en place pour assurer que tous les pays membres sont conscients de la modification des procédures, comme cela été fait dans le contexte de la diffusion de l'assistance technique. On trouvera de plus amples détails sur les procédures dans l'Encadré 3.
- *Prévoir que les pays membres qui ne souhaitent pas la publication des rapports des services sur leur pays soient tenus de fournir une explication au Conseil (PT).*¹⁹ Cette

¹⁵ Il a aussi été envisagé d'assouplir les critères des suppressions et des corrections afin que la mise en œuvre de la politique soit moins pesante, mais cette démarche a été jugée contre-productive — voir paragraphe 39.

¹⁶ Cette proposition des services a été avalisée par le Conseil d'administration, sous réserve de clarifications de la procédure. Voir *Review of the Fund's Transparency Policy-Supplementary Information and Proposed Decisions*.

¹⁷ Les procédures suivraient de près celles qui sont en place pour la diffusion des rapports d'assistance technique aux administrateurs (décrites dans SM/08/97, Supplément 1, 4/3/08).

¹⁸ Dans le cadre de l'Initiative mondiale sur la transparence, l'obligation actuelle d'une permission écrite explicite de la part des autorités d'un pays avant qu'un document puisse être publié est en réalité une «présomption de non-publication». Voir son rapport *Transparency at the IMF—A guide for civil society on getting access to information from the IMF*, octobre 2007.

¹⁹ Cette proposition des services n'a pas été avalisée par le Conseil d'administration. Voir *Review of the Fund's Transparency Policy-Supplementary Information and Proposed Decision*.

obligation pourrait être incluse dans les conclusions de l'administrateur (BUFF) ou être mentionnée verbalement lors de la réunion du Conseil.

- *Remplacer la date-butoir actuelle pour les demandes de modifications par une présomption que ces demandes seront soumises deux jours avant la réunion du Conseil (PT). Si ces demandes de modifications ne peuvent être acceptées sans ambiguïté dans le cadre de la politique de transparence, les autorités seraient encouragées à soumettre leur demande plus tôt pour permettre aux services d'envoyer les modifications au Conseil avant qu'il ne se réunisse.²⁰ Cela contribuerait à assurer que les discussions du Conseil reposent sur une version correcte du rapport des services et accélérerait la publication après la conclusion de la consultation.*

Encadré 3. Nouvelles procédures : dispositifs transitoires et rappels

S'ils sont adoptés, les dispositifs transitoires et un système de rappels devront accompagner les nouvelles procédures en vue du consentement et de la présomption des délais pour la soumission des demandes de modifications.

Avis général sur les changements de procédures. Pendant cette période transitoire de trois mois à compter de la date d'approbation des amendements de la Décision sur la transparence, l'obligation d'un consentement explicite continuera à s'appliquer. Les administrateurs et les pays membres seraient informés de la nouvelle règle par défaut d'opposition et des délais des demandes de modifications par le biais, entre autres, d'une communication du Département du Secrétariat relative à la Décision amendée, d'une demande émanant de ce Département que les administrateurs informent les pays membres des nouvelles procédures par leurs voies de communication habituelles, de l'inclusion du changement dans la NIP pour ce document du Conseil et de l'affichage des changements de manière visible sur le site Web extérieur.¹

Avis de mise en œuvre des nouvelles procédures dans les cas individuels. Après la période de transition, les pays membres continueraient de recevoir un rappel relatif aux changements par le biais du memorandum de couverture du Département du secrétariat sur les documents du pays qui préciserait que le document sera publié sauf si le pays membre y fait objection avant la conclusion de la réunion du Conseil, et que toute demande de modification devra être communiquée au Conseil deux jours avant la réunion. En outre, les départements géographiques rappelleraient les nouvelles procédures à l'administrateur concerné au moment de la communication d'un document sur le pays au Conseil.

¹ Les procédures suivraient de près celles qui ont été employées dans le contexte des réformes sur la diffusion des informations relatives assistance techniques (voir SM/08/97, Sup. 1).

37. Un autre jeu de réformes uniformiserait et renforcerait le régime de publication pour différents types de documents. Les changements qui suivent aideraient à harmoniser le

²⁰ Dans des circonstances exceptionnelles, lorsque les délais de diffusion normaux ne sont pas suivis, la présomption serait que les modifications doivent être soumises le plus rapidement possible.

traitement de documents similaires et rationaliserait la Politique de transparence et les procédures qui lui sont associées :

- *Étendre le régime de publication plus strict actuellement appliqué aux cas d'accès exceptionnel et à la Ligne de crédit modulable à tous les rapports des services sur l'utilisation des ressources du FMI et sur l'ISPE ainsi qu'aux documents portant sur les intentions de politique économique (PT).*^{21 22} Actuellement, même si la publication de la plupart des documents sur l'utilisation des ressources du FMI est «volontaire mais présumée» (c'est-à-dire que le consentement du pays membre concerné est requis), la politique est plus stricte pour les rapports des services dans les cas d'accès exceptionnel et de LCM : dans ces cas, «le Directeur général ne recommandera pas l'approbation [...] à moins que l'État membre ne consente à la publication du rapport qui lui est associé.» Les services ont du mal à justifier que les cas d'utilisation des ressources du FMI soient traités de manière différente ; l'élargissement du régime tel que proposé permettrait d'accroître le taux de publication actuel d'environ 95 % à près de 100 %. Les avantages de la transparence dans les cas d'utilisation des ressources du FMI — à savoir la signalisation, l'examen par le public de la conception et de la conditionnalité du programme —valent pour tous les programmes, et pas seulement pour ceux qui font intervenir un accès exceptionnel ou une LCM.²³ L'élargissement du régime aux documents d'intention de politique économique reflète le fait que ces documents font partie intégrante de la documentation du programme.²⁴
- *Aligner le régime de publication pour les ESSF, les RONC et les Rapports d'évaluation du contrôle de la réglementation du secteur financier sur celui des rapports des consultations au titre de l'article IV, de même que — si cette décision est appuyée par le Conseil — les nouvelles procédures décrites plus haut pour l'obtention du consentement (PT). Même s'il a été soumis au Conseil avec les rapports des consultations au titre de l'article IV, le régime de publication pour les ESSF, les*

²¹ La disposition restera que le Directeur général «ne recommandera pas» l'approbation des accords ou des revues au titre des nouvelles facilités en faveur des pays à faible revenu, l'approbation d'une décision relative au point de décision ou au point d'achèvement de l'initiative PPTE ou l'approbation d'une demande ou d'une revue relative à l'ISPE à moins que les autorités ne consentent à la publication du DSRP/I-DSRP, des rapports d'avancement sur la préparation du DSRP ou du rapport d'étape annuel sur la mise en œuvre du DSRP.

²² Une proposition modifiée a été avalisée par le Conseil d'administration. Voir *Review of the Fund's Transparency policy-Supplementary Information and Proposed Decisions*.

²³ Alors que FMI remanie ses facilités de prêt et ses conditionnalités, la publication des rapports de ses services a été une démarche importante pour convaincre l'extérieur que le FMI réagit aux critiques et s'adapte à l'évolution des circonstances.

²⁴ Les services FMI ne proposent pas de modifier le régime de publication des documents sur les pays qui sont communiqués au Conseil pour information uniquement et qui reste volontaire. Il s'agit notamment des déclarations des services sur l'utilisation des ressources d'une nature exceptionnelle ou à accès élevé, dont la publication n'est pas présumée car elles font partie du processus de libération du Conseil. Pour autant, elles sont accessibles après cinq ans conformément à la décision sur la gestion des archives, si elles ne sont pas classées «Strictement confidentiel ».

RONC et les Rapports d'évaluation du contrôle de la réglementation du secteur financier est actuellement différent de celui des rapports des consultations au titre de l'article IV : la publication de ces derniers est actuellement «volontaire mais présumée» (c'est-à-dire que le consentement du pays membre concerné est requis, même si la publication du rapport est présumée), tandis que la publication des ESSF, des RONC et des Rapports d'évaluation du contrôle de la réglementation du secteur financier est simplement «volontaire» (c'est-à-dire que leur publication n'est pas présumée). L'alignement du régime de publication de ces rapports va dans le sens des efforts destinés à renforcer la surveillance secteur financier — et à la rendre plus visible au public — et améliorerait l'intégration du PESF dans le cadre des consultations au titre de l'article IV.²⁵ Si les ESSF, les RONC et les Rapports d'évaluation du contrôle de la réglementation du secteur financier contiennent fréquemment des informations hautement sensibles pour le marché, la politique de suppression permettrait d'éliminer ces informations avant la publication du document.

- *Aligner le régime de publication des rapports des services sur les programmes de référence sur celui des rapports des consultations au titre de l'article IV.* La publication des rapports des services sur les programmes de référence n'est que «volontaire». Les programmes de référence sont utilisés pour aider les pays membres à établir des antécédents de mise en œuvre de leur politique dans le cadre d'un accord financier avec le FMI ou d'une assistance d'urgence de l'institution à un pays qui sort d'un conflit ou encore pour rétablir des antécédents lorsqu'un accord a déraillé. Il n'y a pas de «raison précise et fondée» qui s'oppose au renforcement du régime de publication s'appliquant aux programmes de référence.
- *Élargir la publication présumée à tous les documents de politique préparés à l'intention du Conseil (PT).*²⁶ Ceux-ci incluraient les documents préparés aux fins d'un examen lors de séminaires formels et informels, selon la procédure de défaut d'opposition, ou à des fins d'information. Pour les documents des séminaires du Conseil, qui ne sont actuellement pas couverts par la Décision sur la transparence, il est proposé de pré-autoriser la publication de ces documents conformément à la Décision. Une présomption de publication avant une certaine date serait établie, sauf objection d'un administrateur. Dans le cas d'une objection, le Conseil devrait prendre une décision relative à la publication. Qui plus est, conformément au principe directeur proposé, et pour assurer une plus grande uniformité dans la pratique, les services seraient tenus d'expliquer pourquoi il est proposé de ne pas publier un document (sur la page de couverture du rapport). Les documents qui traitent de

²⁵ Voir *Financial Sector and Bilateral Surveillance—Toward Further Integration* (SM/09/230, 8/31/09) et *Financial Sector Assessment Program after Ten Years* (SM/09/231, 9/1/09).

²⁶ Indépendamment d'une communication électronique du document au Conseil, d'un affichage sur le Web à l'intention du Conseil ou d'une distribution sur papier.

questions internes ou administratives du FMI continueront en général à être exclus de cette présomption, à l'exception éventuelle abordée à l'alinéa suivant. Bien que la publication immédiate soit encouragée, conformément aux politiques actuelles, certains documents peuvent être publiés avec un retard si, par exemple, ils sont considérés comme très sensibles pour le marché (par exemple, les documents sur des accords financiers), ou s'il peut être difficile d'arriver à une conclusion sur les questions traitées si l'on ne retarde pas la publication du document.

Introduire la publication présumée pour les documents qui ont trait au revenu, au financement et au budget du FMI, compte tenu de l'importance de la transparence financière (PT). Cela correspond à la tendance générale vers une diffusion accrue des informations financières et répond à une demande de longue date de la part d'un certain nombre d'observateurs extérieurs.

Réformes visant à préserver l'intégrité des documents du FMI

38. Pour être considéré comme un acteur de premier plan et une autorité légitime en matière de politique économique, le FMI doit livrer des analyses et des avis convaincants, francs et indépendants. C'est un fait bien établi. Le Comité monétaire et financier international (CMFI) a demandé au FMI d'améliorer sa surveillance, notamment en privilégiant une concertation plus efficace avec les autorités et une communication plus claire, l'accent étant mis sur la franchise, l'impartialité et l'indépendance. Le communiqué publié en septembre 2009 par les ministres des Finances et les gouverneurs de banques centrales du G-20 réunis à Londres soulignait également que la surveillance exercée par le FMI devait être « franche, impartiale et indépendante ».

39. En conséquence, apporter des modifications substantielles aux rapports établis par les services du FMI peut poser problème. Comme il en a été question plus haut, l'introduction de modifications substantielles peut nuire à l'intégrité des rapports établis et à l'image d'indépendance de l'institution, même si les modifications satisfont aux critères fixés et plus encore si elles ne s'inscrivent pas clairement dans les limites définies par la politique.

40. Les services du FMI considèrent que les critères de suppression de texte et de correction sont acceptables et proposent simplement d'élargir un peu les critères de correction. Certes, les critères existants sont stricts, mais les assouplir pourrait entraîner une multiplication des demandes de modification : environ 80 % des chefs de mission interrogés ont déclaré qu'un assouplissement des critères gênerait leur travail « dans une certaine mesure, voire considérablement » parce qu'il leur serait plus difficile de résister à des « demandes déraisonnables de modification des rapports » (voir le chapitre II du supplément d'information). En principe, les critères de suppression définissent convenablement le type d'information dont la divulgation porterait préjudice au Pays membre. Les critères de correction, quant à eux, indiquent approximativement le type de révision qui peut et devrait être effectué sans nécessiter de précautions de formulation particulières; les services du FMI proposent toutefois de :

- *préciser que les corrections visant à supprimer une ambiguïté manifeste sont acceptables, pour peu que les changements apportés soient très minimes et que le sens du texte n'en soit pas altéré* (politique de transparence, PT). La politique serait ainsi calquée sur la pratique actuelle, qui consiste à tolérer une légère reformulation des textes uniquement pour que le public extérieur en comprenne le sens. Cela devrait également aider les services du FMI à mieux délimiter la frontière au-delà de laquelle les demandes de correction ne sont plus acceptables, en leur permettant d'accéder à des demandes qui paraissent tout à fait raisonnables mais que la politique actuelle n'autorise pas.

41. Parce qu'il faut définir une politique relative aux suppressions de texte pour protéger les pays membres, les services du FMI envisagent de modifier la pratique actuelle concernant les avertissements destinés à limiter le risque d'atteinte à la réputation du FMI que les suppressions de texte peuvent engendrer, et en particulier :

- *de publier un avertissement uniquement dans les rapports où du texte a été supprimé, contrairement à la politique actuelle, qui prévoit d'insérer un avertissement général dans tous les rapports publiés²⁷. Ceci permettrait de réduire les risques d'atteinte à la réputation du FMI et d'éviter les suspicions et les malentendus concernant la teneur de la grande majorité des rapports, qui sont publiés sans suppressions de texte préalables.*

42. Néanmoins, la principale difficulté en ce qui concerne les modifications est de veiller à une mise en œuvre cohérente de la politique. Le respect plus systématique des critères de suppression et de correction est clairement indispensable et favorisera l'impartialité car il sera plus difficile aux pays de se voir accorder un traitement de faveur sortant du cadre de la politique. En outre, comme chaque exception tend à faire baisser le niveau d'exigence, il faut expressément veiller à éviter toute «dérive» dans la mise en œuvre de la politique. L'application plus cohérente de la politique ne dépend pas que des services et de la direction du FMI. Pour que la politique soit opérante, il faut aussi que les pays membres soient coopératifs et se montrent raisonnables dans leurs demandes de modifications.

43. Deux mesures pourraient contribuer à une mise en œuvre cohérente de la politique :

- inclure des indicateurs supplémentaires relatifs aux suppressions et aux corrections dans les tableaux des principales tendances qui sont distribués au Conseil. Ils fourniraient notamment des informations sur l'impartialité et seraient comme un rappel à la règle pour les services du FMI.

²⁷ Cette proposition des services n'a pas été avalisée par le Conseil d'administration. Voir *Review of the Fund's Transparency Policy-Supplementary Information and Proposed Decisions*.

- *veiller à ce que les services du FMI rappellent très tôt aux autorités les règles qui s'appliquent en matière de modifications* (et mettre l'accent sur cet aspect dans la Note d'orientation sur la transparence). En tout état de cause, raccourcir les délais avant publication nécessiterait de s'entendre rapidement avec les autorités sur les possibilités de suppression de texte et de correction.

44. **Bien que, dans leur majorité, les initiatives visant à améliorer la mise en œuvre ne requièrent pas de modification formelle de la politique, les services du FMI estiment qu'un des aspects de la politique relative aux suppressions de texte mérite d'être éclairci :**

- *exiger que le Directeur général ne recommande pas la publication d'un rapport contenant des suppressions qui nuisent à l'évaluation générale et à la crédibilité du FMI (PT).* Ceci renforcerait la disposition actuelle qui prévoit que le Directeur général «peut recommander au Conseil de ne pas publier le document» (italiques ajoutés) s'il considère que les suppressions conduiraient à publier un document préjudiciable à l'évaluation générale et à la crédibilité du FMI. Un tel changement serait essentiellement symbolique (la disposition actuelle n'ayant encore jamais été appliquée), mais il pourrait signaler l'importance de cet aspect aux autorités et aux services du FMI.

45. **S'agissant des modifications, les services du FMI proposent de réviser la politique pour autoriser, sous réserve de conditions strictes, des « tierces parties » à supprimer du texte.** L'importance accrue accordée aux conséquences des rapports rédigés par les services du FMI a conduit à se demander si les demandes de suppressions de texte venant d'autres pays membres que ceux visés par le rapport devraient être autorisées, au-delà de la nécessité de garantir la confidentialité des informations communiquées par les pays membres. Il peut arriver que le rapport consacré à un Pays membre contienne des informations dont un autre Pays membre (tierce partie) pense qu'elles peuvent influencer le marché ou révéler prématurément ses intentions en matière de politique économique. Pour autoriser ces suppressions mais éviter la multiplication des demandes et reconnaître que les pays membres sont légitimes dans leur volonté de préserver l'intégrité des rapports les concernant, les services du FMI proposent de :

- *modifier la politique pour autoriser les « tierces parties » à demander des suppressions, pour autant que le Pays membre concerné y soit favorable (PT).*

Réformes pour une responsabilisation accrue du FMI

46. **La transparence est essentielle à la responsabilisation, et l'expérience ainsi que les actions de communication semblent montrer que des améliorations sont possibles.** Bien que le FMI ne soit formellement responsable que devant ses pays membres, il doit être ouvert et dialoguer avec le monde dans son ensemble pour être considéré comme une institution légitime et fiable.

47. **Les réformes suivantes sont proposées :**

- *Ramener à respectivement trois ans et cinq ans le délai d'accès aux documents et aux procès-verbaux du Conseil d'administration* (politique régissant la gestion des archives, PA) (voir la liste des documents en annexe II). Dans le cadre des actions de communication menées pour la présente revue, il a été suggéré à de nombreuses reprises que les délais de publication (5, 10 et 20 ans) prévus par la politique régissant la gestion des archives étaient trop longs. Il n'y a pas de «bon» délai. Le bureau d'évaluation indépendant (BIE) a recommandé de ramener de cinq à deux ans le délai standard pour les documents du Conseil. Les services du FMI y sont favorables mais proposent plutôt que le délai d'accès, actuellement de cinq ans, soit ramené à trois ans et corresponde ainsi au délai habituellement fixé pour la plupart des accords du FMI. De même, le délai d'accès aux procès-verbaux et à d'autres documents du Conseil d'administration, qui est aujourd'hui de 10 ans, pourrait être réduit d'un niveau et ramené à 5 ans. Le calendrier appliqué aux procès-verbaux des Comités du Conseil (délai de 20 ans actuellement) devrait être calqué sur celui des procès-verbaux du Conseil, puisqu'il y a aucune raison impérative de prévoir un traitement différent.
- *Clarifier les modalités de mise en œuvre de la politique régissant les archives.* Certaines séries du Conseil se rapportant à des documents non officiels (documents pour diffusion aux directions de départements, notes de département²⁸) ne sont pas publiées de manière régulière. Les services du FMI définiront des procédures de façon à que leur diffusion se calque sur les calendriers appropriés et tienne compte des exclusions mentionnées dans la politique régissant les archives.
- *Rendre publics les critères de classification.* La publication des critères de classification devraient permettre au public de mieux comprendre les politiques du FMI en matière d'informations sensibles. Ces critères sont principalement destinés à déterminer quelles sont les personnes qui, au sein du FMI, peuvent accéder aux documents mais, dans la mesure où les documents sont classés comme strictement confidentiels, ces critères influent également sur la disponibilité des documents. En conséquence, pour faire suite aux recommandations du BIE et aux réactions recueillies lors des actions de communication, la direction envisage de rendre publics les critères de classification décrits dans l'instruction administrative générale n° 35 sur la sécurité de l'information. Conformément aux meilleures pratiques suivies dans ce domaine, les services du FMI veilleront à ce que ces critères soient mis à jour et révisés en tant que de besoin.

²⁸ La dernière note de département a été publiée en 1992. La teneur de ces notes est comparable à celle des mémorandums des services.

- Définir de meilleures procédures de déclassification (PA).* Aux termes de la politique régissant les archives (PA), les pièces strictement confidentielles doivent être déclassifiées avant d'être rendues publiques (contrairement aux documents classifiés « À usage officiel uniquement » ou « Confidentiel », qui sont automatiquement déclassifiés dès que le délai prescrit a couru).²⁹ La procédure de demande de déclassification de documents strictement confidentiels est lourde et coûteuse. Néanmoins, si aucune demande n'est formulée, le document peut rester classifié plus longtemps que nécessaire. C'est pour cette raison, par exemple, que la plupart des rapports sur la crise asiatique ne sont toujours pas accessibles par les archives, ni le rapport de 1995 qui évaluait la surveillance du Mexique par le FMI juste avant la crise de 1993/1994. Les services proposent donc qu'une nouvelle règle de déclassification s'applique à l'avenir aux documents portant la mention « Strictement confidentiel » et couverts par la décision sur la transparence. En vertu de cette règle, les documents strictement confidentiels seraient déclassifiés automatiquement quand le délai fixé par la politique régissant la gestion des archives serait écoulé. Toutefois, comme certains documents restent sensibles même après l'expiration de ce délai, les responsables des départements auteurs pourraient déterminer, au moment de la classification initiale, si ces documents feront ou non l'objet d'une déclassification automatique. Pour ces documents-là, la politique de classification actuelle continuerait de s'appliquer. S'agissant des documents non couverts par la décision sur la transparence (mémoires et notes internes, correspondance externe des services du FMI, lettres d'accompagnement, etc.), les services du FMI s'efforceront, dans les limites du cadre juridique actuel, de simplifier les procédures de déclassification.
- Autoriser l'affichage sur Internet de documents numériques ou numérisés lorsqu'ils sont ouverts au public en vertu de la politique régissant les archives (PA).* Le fait de devoir se déplacer à Washington pour avoir accès à l'intégralité des archives est un anachronisme hérité de l'époque où l'Internet n'existait pas et pose des problèmes d'équité entre les pays membres³⁰. En vertu de la décision actuelle relative à la politique régissant les archives, les documents pour lesquels le délai d'accès est écoulé sont consultables par des « personnes extérieures, sur demande ». Jusqu'à présent, les « demandes » formulées à cet effet prenaient la forme écrite (courriels compris) ou orale (présence physique ou appel téléphonique). La décision sur la politique régissant les archives serait modifiée afin d'expliquer aux internautes qu'un clic sur la partie du site Internet public concernant l'accès aux archives équivaut à une demande au sens de

²⁹ La politique interdit l'accès à quatre catégories de documents : i) les documents et dossiers conservés par le Département juridique, qui sont soumis au secret professionnel; ii) les pièces écrites transmises par des Membres ou des tierces parties et portant la mention « Confidentiel », sauf si l'émetteur du document lui-même autorise sa consultation; iii) les dossiers se rapportant à des personnes physiques et contenant des données à caractère personnel, médical ou autre; et (iv) les documents intéressant le Comité d'appel interne.

³⁰ *Aspects of IMF Corporate Governance—Including the Role of the Executive Board*, mai 2008.

la politique régissant les archives. Dans la limite des ressources budgétaires disponibles, le Département de la technologie et des services généraux (TGS) s'efforce d'augmenter la quantité d'informations et de documents proposés sous forme numérique³¹.

- *Publier sur le site Internet du FMI un «Guide d'accès aux informations de l'institution».* Ce guide recenserait les différents types de documents du FMI et indiquerait s'ils sont disponibles et où les consulter. Il viendrait à l'appui des efforts déployés par le Département des relations extérieures (EXR) pour améliorer l'accès aux documents sur le site Internet du FMI.
- *S'inspirer des meilleures pratiques pour que les consultations du public sur des problèmes cruciaux soient plus efficaces.* Consulter le public très tôt sur les réformes des politiques du FMI permet d'améliorer la qualité des réformes et de susciter une adhésion plus forte du public. Les services du FMI demeurent résolus à améliorer la concertation sur les initiatives les plus importantes, dans la limite de ce que permettent les ressources actuellement disponibles. Certaines des pratiques optimales en matière de consultation du public sont examinées à l'annexe VII.

Autres pistes de simplification

48. En plus des réformes précitées, les services proposent les changements suivants pour simplifier les procédures :

- *suppression de l'obligation de mentionner dans les rapports établis par les services du FMI les dérogations aux critères de réalisation que le Conseil a approuvées dans la Déclaration du Président concernant l'utilisation des ressources du FMI ou l'Instrument de soutien à la politique économique (ISPE)³².* Cette obligation vise à faire en sorte que le public et les marchés aient une idée précise de la réalisation des programmes, mais elle a également pour conséquence que les communiqués de presse (qui incluent la Déclaration du Président) peuvent mettre inutilement l'accent sur les dérogations, y compris quand elles ne concernent que des écarts minimes. Sachant que la majorité des rapports des services du FMI sur l'utilisation des ressources de l'Institution sont déjà publiés (et que les services du FMI proposent ici d'étendre le principe de publication présumée à tous les rapports sur l'utilisation des ressources), le

³¹ En coopération avec d'autres départements, le Département de la technologie et des services généraux (TGS) veut s'inspirer des meilleures pratiques afin de créer un système de numérisation efficace pour les documents les plus consultés, qui s'appuierait notamment sur les nouvelles techniques de recherche et de reconnaissance de caractères.

³² Cette proposition des services n'a pas été avalisée par le Conseil d'administration. Voir *Review of the Fund's Transparency Policy-Supplementary Information and Proposed decisions*.

public et les marchés n'auraient qu'à consulter les rapports établis par les services pour prendre connaissance des informations relatives aux dérogations.

- *ajout des documents d'évaluation ex post à la liste des documents sur les pays couverts par la Décision sur la transparence (PT)*. Si la décision sur la transparence était modifiée dans ce sens, il ne serait plus nécessaire d'attendre une décision du Conseil pour chaque document publié dans le cadre de l'évaluation *ex post*. Pour les documents d'évaluation *ex post* qui comprennent des analyses internationales concernant plusieurs pays membres, il faudrait donc avoir le consentement de chacun de ces pays membres. Par conséquent, il est proposé ici que l'obtention du consentement et l'introduction de modifications soient désormais soumises aux mêmes règles que celles applicables aux autres documents sur les pays.

IV. QUESTIONS À DÉBATTRE

Dans leur débat sur le document des services, les administrateurs pourront faire part de leurs vues sur les thèmes suivants :

- L'expérience de la mise en œuvre de la Politique de transparence.
- Le principe suprême proposé pour la démarche du FMI sur la transparence.
- Les propositions spécifiques arrêtées dans le *texte en italique* de la Section III.B.

APPENDICE I. CADRE JURIDIQUE POUR LA POLITIQUE DE PUBLICATION DU FMI³³

Comme on l'explique plus loin, la publication des «documents du FMI» est soumise à l'approbation du Conseil d'administration dans le cas des «documents du Conseil» (par exemple, les documents sur les politiques économiques et les pays) ou à l'approbation de la direction du FMI, dans le cas de « documents hors Conseil » (par exemple, les rapports assistance technique). En outre, si le document du FMI contient des informations confidentielles fournies par un pays membre, ces informations ne peuvent être diffusées par le FMI, conformément à des principes généraux de droit, à moins que le pays membre ne consente à cette diffusion. Dans ce contexte, le consentement d'un pays membre à la publication peut être explicite ou implicite. La Décision sur la transparence régit la publication des «documents du Conseil» et, conformément à cette décision, le Conseil d'administration octroie déjà une autorisation générale à la publication de la majorité des documents du Conseil selon les termes et conditions arrêtés dans ladite décision. C'est pourquoi, lorsque la publication de documents du Conseil n'est pas couverte par la Décision sur la transparence, elle doit être autorisée par le Conseil moyennant une «autorisation ad hoc».

Publication des documents du FMI. Tous les documents préparés par les services du FMI dans l'exercice de leurs fonctions officielles sont la propriété intellectuelle du FMI. C'est pourquoi, la publication de ces documents exige l'approbation de l'institution (à savoir de son Conseil d'administration). En principe, conformément à la Règle N-5, le Conseil a autorisé le Directeur général à approuver la publication des documents préparés par les services. Toutefois, cette autorité n'a pas été interprétée de manière à couvrir les rapports des services au Conseil d'administration, car ces rapports sont préparés pour l'usage du Conseil et ils font donc parti intégrante du travail du Conseil («documents du Conseil»). Bien que la diffusion des documents hors Conseil ne soit généralement pas régie par des règles particulières (par exemple, les Principes de diffusion de l'information relative à l'assistance technique), la publication de la majorité des documents du Conseil est régie par la Décision sur la transparence.³⁴ Les documents du Conseil peuvent être essentiellement classés dans deux catégories : documents relatifs aux pays et documents de politique économique. On trouvera ci-après une brève description des règles qui s'appliquent actuellement à la publication des documents du Conseil :

(1) *Documents sur les pays communiqués au Conseil uniquement pour examen et/ou information.* Conformément au paragraphe 3 de la Décision sur la transparence, la

³³ Préparé par le Département juridique. Outre sa politique de publication, le FMI applique d'autres politiques pour la diffusion de l'information, telles que la Politique sur la gestion des archives (Décision No. 11192-(96/2), adoptée le 17 janvier, telle qu'amendée) et la politique de transmission (Décision No. A-9786-(93/20), adoptée le 11 février 1993, telle qu'amendée.

³⁴ Voir Décision No. 13564-(05/85), adoptée le 5 octobre 2005, telle qu'amendée.

publication de ces documents est volontaire mais présumée, à l'exception des documents qui ont trait aux PESF et aux programmes de référence dont la publication est volontaire.

(2) *Documents de politique économique communiqués au Conseil d'administration pour examen.* Conformément au paragraphe 15 de la Décision sur la transparence, la publication de ces documents est présumée, à l'exception des documents qui ont trait aux questions administratives du FMI, dont la publication peut être décidée au cas par cas par le Conseil d'administration.

(3) *Documents de politique économique communiqués au Conseil d'administration pour information uniquement.* La publication de ces documents est régie par le paragraphe 18 de la Décision sur la transparence. Ces documents peuvent être publiés immédiatement après leur diffusion au Conseil d'administration.

(4) *Documents de politique économique pour discussion à un séminaire du Conseil.*³⁵ La publication de documents discutés lors d'un séminaire formel ou informel n'est pas régie par la Décision sur la transparence. Dans la mesure où un document a été préparé spécialement par les services pour être discuté par les administrateurs lors d'un séminaire formel ou informel, la décision de publier ce document incombe au Conseil d'administration et cette approbation est requise pour publier le document sur une base ad hoc.

Limites à la publication des documents du FMI. Le pouvoir du FMI de publier des documents de l'institution est limité par les considérations qui suivent :

(1) *Le devoir de sauvegarder l'information confidentielle.*³⁶ D'après un principe juridique général, la direction et les services du FMI ne sont pas autorisés à communiquer, même au Conseil d'administration, l'information qui leur a été transmise par une autre partie de manière confidentielle, sauf si cette autre partie consent à cette communication. La nature confidentielle d'une information repose sur l'examen de toutes les circonstances qui entourent l'information, y compris sa nature ; la question ici est de savoir si un accord a été conclu entre les services et l'autre partie, à savoir que cette information ne serait pas communiquée sans le consentement de ladite partie. Cet accord peut être express ou implicite.

En même temps, la capacité de la direction et des services FMI à accepter de ne pas diffuser une information donnée au Conseil d'administration a ses limites. Le Conseil d'administration a mis en place un certain nombre de politiques (par exemple la politique relative à la

³⁵ Il est peu probable que le document sur un pays soit abordé par les administrateurs dans le cadre d'un séminaire.

³⁶ Voir INSTRUCTION ADMINISTRATIVE GÉNÉRALE 35, paragraphe 3.01 et *The Fund's Transparency Policy—Issues and Next Steps—Statement by the Deputy General Counsel* (FO/DIS/03/64, 7/10/2003), paragraphe 2. Voir aussi Décision No. 11192-(96/2) sur la Politique de gestion des archives et *Dissemination of Technical Assistance Information* (SM/08/97, Sup. 1, 4/3/08).

correspondance) qui exige que la direction et les services FMI communiquent au Conseil d'administration certains types d'informations qui leur sont fournies par les pays membres de manière confidentielle; lorsque le Conseil d'administration a établi que des informations reçues d'un pays devaient lui être communiquées, il incombe à la direction et aux services du FMI d'informer le pays membre de cette politique avant que les services ne reçoivent cette information. Dans ce contexte, si le pays membre communique l'information, il est considéré comme averti que cette information n'est pas de nature confidentielle et peut être transmise par la direction et les services du FMI au Conseil d'administration.³⁷

(2) *L'article XII, Section 8 des Statuts.* Cette disposition signifie que FMI est tenu de ne pas publier ses vues (ce qui signifie les vues du Conseil d'administration) sur un pays membre sans le consentement de ce pays, sauf dans certaines circonstances précises. Plus spécifiquement, la publication par le FMI d'un document sur un pays membre qui contient les vues de l'institution relatives aux «conditions et à une situation qui tendent directement à provoquer un grave déséquilibre» dans un pays n'exigerait pas le consentement du pays membre concerné, si FMI était en mesure de rassembler une majorité de 70 % du total des voix exprimées. Pour autant, le cas ne s'est jamais présenté dans lequel FMI a dû invoquer cette disposition relative à une majorité de 70 %.³⁸

Publication «volontaire» et «présumée». Dans le cadre de la politique actuelle de publication, on entend par «volontaire» le fait que la publication exige le consentement explicite du pays membre. On entend par «présumé» le fait que il est attendu que le document sera publié. La publication n'aura pas lieu si les autorités indiquent qu'elles ne souhaitent pas que le document soit publié, ou n'indiquent pas leur souhait s'agissant de la publication.³⁹ Même une fois que le consentement a été obtenu pour la publication, dans la pratique le FMI autorise ses pays membres à retirer ce consentement à tout moment avant la publication d'un document.

³⁷ Il convient toutefois de noter que même dans les circonstances où l'information doit être communiquée au Conseil d'administration, les questions de confidentialité subsistent. Plus précisément, le Conseil d'administration ne peut pas publier des informations qu'il a reçues d'un pays membre en sachant qu'elles sont de nature confidentielle à l'égard du public, sauf s'il reçoit le consentement du pays membre. Voir FO/DIS/03/64 and SM/08/97, Sup. 1.

³⁸ Lorsque les documents préparés par les services du FMI reflètent uniquement les vues des services, qui par définition ne sont pas celles du FMI, ils ne sont pas soumis aux restrictions relatives à la communication des vues du FMI en application de l'article XII, Section 8. Elles peuvent être publiées par les FMI conformément à l'article XII, Section 7(b). Toutefois, un document qui contient uniquement les vues des services de l'institution exigerait le consentement du pays membre s'il contenait des informations communiquées aux services par le pays membre à la condition que ces informations restent confidentielles. Même si le document ne contient aucune information de nature confidentielle, dans la pratique, le FMI demande toujours le consentement du pays membre pour publier les vues des services de l'institution.

³⁹ Voir *The Fund's Transparency Policy-Issues and Next Steps*, septembre 2003, paragraphe 7.

APPENDICE II. ACCÈS DU PUBLIC AUX DOCUMENTS DU CONSEIL D'ADMINISTRATION ET AUTRES SÉRIES DE DOCUMENTS DANS LE CADRE DE LA POLITIQUE D'ACCÈS AUX ARCHIVES⁴⁰

Documents du Conseil visés par la règle d'accès de cinq ans

- Ordres du jour des réunions du Conseil d'administration (EB/A)
- Calendrier des réunions du Conseil (EBC)
- Questions administratives examinées par le Conseil (EBAM)
- Documents BUFF — Résumés ou allocutions de clôture du Président
- Comités du Conseil d'administration — Ordres du jour, documents, déclarations et/ou documents non classés
 - Comité de l'ordre du jour et des procédures du Conseil
 - Comité du Conseil sur les questions administratives
 - Comité des politiques administratives
 - Comité du budget
 - Comité de liaison avec les parties contractantes du GATT
 - Comité de l'adhésion & Comité plénier de l'adhésion
 - Comité plénier chargé de la révision des quotes-parts
 - Comité chargé de l'augmentation ponctuelle des quotes-parts (Chine)
 - Comité des règles régissant l'élection ordinaire des administrateurs
 - Comité plénier pour le rapport annuel
 - Comité plénier pour le Comité du développement
 - Comité plénier sur la méthode de calcul des quotes-parts des Républiques de l'ex-Union soviétique
 - Comité plénier sur l'examen de la rémunération du personnel
 - Comité plénier sur les modifications proposées à la caisse de retraite du personnel
 - Comité plénier de l'adhésion
 - Comité de liaison avec l'Organisation mondiale du commerce
 - Comité d'évaluation
 - Comité de pension (RP/CP)
- Documents administratifs du Conseil d'administration (EBAP)
- Documents du Conseil d'administration (EBD)
- Programmes des séminaires du Conseil d'administration (SEM/A)

⁴⁰ En plus des documents cotés « Strictement confidentiel » ou « Secret » (et indépendamment de la série dont ils font partie), quatre catégories de documents ne sont pas accessibles: i) les documents et archives conservés par LEG et protégés par le secret professionnel liant l'avocat à son client; ii) les documents confidentiels fournis par des membres et des tiers, à moins que ces derniers n'y consentent; iii) les dossiers personnels, médicaux et autres concernant des particuliers; et iv) les documents relatifs au Comité d'appel interne.

- Documents spéciaux du Conseil d'administration (EBS)
- Marchés des changes et marchés financiers (FEFM)
- Circulaires du Secrétaire (SEC/CIRC)
- Journal du Secrétaire sur les ordres du jour des séances informelles (IS/A)
- Notes de service (SM)
- Documents sur la surveillance (SUR)

Documents du Conseil visés par la règle d'accès de dix ans

- Décisions et décisions administratives
- Procès-verbaux des réunions du Conseil (EBM)
- Procès-verbaux des réunions à huis clos du Conseil (EBM/R) [cotées « Confidentiel »]
- Documents BUFF— Déclarations du Directeur général ou des représentants du personnel au Conseil d'administration
- Documents BUFF/ED — Déclarations des administrateurs au Conseil d'administration (SEM/Mtg)
- Procès-verbaux des séminaires du Conseil
- Documents GRAY— Version préliminaire des déclarations des administrateurs au Conseil d'administration
- Journal du Secrétaire sur les procès-verbaux des séances informelles (IS/Mtg)
- Précis des réunions du Conseil d'administration — remplacé par le Précis hebdomadaire
- Précis hebdomadaire — remplacé par le Rapport hebdomadaire sur les décisions
- Rapport hebdomadaire sur les décisions

Documents du Conseil visés par la règle d'accès de vingt ans

- Procès-verbaux des réunions du Comité d'évaluation
- Comités du conseil d'administration — Procès-verbaux :
 - Comité sur l'ordre du jour et des procédures du Conseil
 - Comité des questions administratives du Conseil
 - Comité des politiques administratives
 - Comité du budget
 - Comité de liaison avec les parties contractantes du GATT
 - Comité de l'adhésion
 - Comité plénier chargé de la révision des quotes-parts
 - Comité chargé de l'augmentation ponctuelle des quotes-parts (Chine)
 - Comité des règles régissant l'élection ordinaire des administrateurs
 - Comité plénier sur le rapport annuel

- Comité plénier pour le Comité du développement
- Comité plénier sur la méthode de calcul des quotes-parts des Républiques de l'ex-Union soviétique
- Comité plénier d'examen de la rémunération du personnel
- Comité plénier sur les modifications proposées à la caisse de retraite du personnel
- Comité plénier de l'adhésion
- Comité de liaison avec l'Organisation mondiale du commerce
- Groupe d'évaluation
- Comité de pension (RP/CP/Mtg)

Documents faisant partie du domaine public

- Discours du Directeur général (MD/SP).
- Informations brèves (NB)
- Communiqués de presse (PR)
- Articles de presse (PRep)
- Documents de synthèse (PDP)
- Notes d'information au public (PIN)
- Documents de travail (WP)
- Documents d'analyse et d'évaluation des politiques (PPAA) — remplacés par les Documents de synthèse.
- Communiqués de presse — Bureau indépendant d'évaluation (PR/IEO)

Documents non accessibles au public

- Procès-verbaux des réunions à huis clos du Conseil (EBM/R) [*cotés Strictement Confidentiel*]
- G-10—Groupe des Dix [*pas dans les archives du FMI*]
- G-24 — Groupe des Vingt-Quatre [*pas dans les archives du FMI*]
- Comité intérimaire (ICMS) [*pas dans les archives du Conseil d'administration*]
- Comité du développement (DC) [*pas dans les archives du Conseil d'administration*]
- Comité monétaire et financier international (IMFC) [*pas dans les archives du Conseil d'administration*]
- Comité monétaire et financier international/Suppléants (IMFC/DEP) [*pas dans les archives du Conseil d'administration*]
- Comité monétaire et financier international/ Comité conjoint du développement (IMFC/DC) [*pas dans les archives du Conseil d'administration*]
- Comité spécial conjoint sur l'organisation de l'Assemblée annuelle du Conseil des gouverneurs du FMI et la Banque mondiale (JCAAM) [*archives conjointes du FMI et de la Banque*]

APPENDICE III. PERCEPTIONS DE LA TRANSPARENCE DU FMI

La comparaison du FMI avec les autres organisations internationales est positive en termes de transparence et le public a une opinion en général favorable de son ouverture.⁴¹ Le rapport de 2006 sur *Global Accountability Report* par One World Trust classait le FMI en troisième position parmi les 10 organisations intergouvernementales les plus transparentes qu'il a évaluées.⁴² L'enquête aux fins de la présente revue a relevé que le nombre de parties prenantes des organisations de la société civile, des groupes de réflexions et des milieux universitaires ainsi que les participants sectoriels aux marchés financiers accordaient une grande importance aux informations communiquées par le FMI à propos de ses pays membres et de ses propres opérations ; ils se sont déclarés satisfaits de la manière dont le FMI publiait ces informations. La plupart des entités interrogées (65 %) considéraient que les informations des rapports du FMI étaient de meilleure qualité que celles des autres sources d'information (voir le graphique et les documents de référence ainsi que le Supplément d'information pour de plus amples détails).

Pour autant, les observateurs du FMI estiment que des améliorations importantes restent à faire. Les propositions des acteurs extérieurs vont au-delà du simple accès aux documents du Conseil, de la question de l'accès à l'information plus généralement et de la capacité à se faire entendre. En particulier, l'Initiative mondiale pour la transparence, un réseau d'organisations de la société civile, considère que l'accès aux projets de documents de politique économique est d'une importance clé pour influencer sur le débat au sein du FMI. Dans le contexte des activités de communication des services aux fins de la présente revue, la plupart des organisations de la société civile étaient d'avis que la Politique de transparence du FMI devrait :

- inclure le principe que le maximum d'information possible devrait être communiqué, accompagné d'une liste clairement définie d'exclusions;
- exiger la publication de tous les documents sur les pays, sauf si le FMI ou le pays lui-même donnent les raisons de la non-publication (celles-ci devant être publiées) ;
- préciser clairement qui a (ou n'a pas) publié les différents rapports;
- inclure un processus clair de demandes d'informations, prévoir une réponse à toutes les demandes de même qu'un processus d'appel et
- veiller à ce que les documents du FMI utilisent une langue claire et précise, et éviter les termes qui peuvent donner lieu à différentes interprétations par différents lecteurs.

⁴¹ Pour les opinions des observateurs extérieurs sur l'ouverture du FMI, voir aussi *Review of the Fund's External Communications Strategy* et *Triennial Review of Surveillance*.

⁴² Bien qu'une étude similaire ait été réalisée en 2008 par la même organisation, le FMI n'était pas inclus dans l'échantillon aux fins de cet exercice.

Comparison of Information Disclosure Policies in International Financial Institutions

Criteria for Comparison	IMF	BIS	OECD	World Bank
Features and Coverage				
Name and main features of information disclosure policy	Transparency Policy. The publication of most Executive Board documents is "voluntary but presumed." This means that publication requires the member's explicit consent and is expected to take place within 30 calendar days following the Board meeting at which the document is discussed.	Although the BIS does not have a formal information disclosure policy, its Information Security Classification Policy provides guidance for the approval and disclosure of all the documents produced in the BIS.	Information Disclosure Policy. Disclosure is presumed. Documents are classified as either Official or Confidential. Documents are not published when disclosure would "seriously prejudice the interest of the Organization or any of its members" but this situation is used sparingly.	Policy on Disclosure of Information. The policy has a "presumption in favor of disclosure" yet at the same time it identifies a wide range of information that may be disclosed. The World Bank is currently engaged in a comprehensive review of its disclosure policy and its Board is expected to consider the proposals in November 2009. The proposed disclosure policy seeks to disclose any information that is not on a list of exceptions.
Are documents published before being discussed by Board?	PRSP-related documents and ROSCs can be published upon Board circulation.	BIS publications are not typically discussed by its Board. Approval and disclosure of working papers, BIS papers (collections of conference proceedings), the BIS Quarterly Review, and the Annual Report are done by the respective editorial committees/editors. For the reports of the BIS based committees approval from the committee is required.	No, working documents under discussion are usually not made public before a consensus has been reached, unless the OECD invites public comment.	Before bringing forward policy proposals or operations, consultations are often held between the World Bank and the affected parties, civil society groups, and other stakeholders, but stakeholders see the final versions of papers only after Executive Directors have discussed them and reached their decision. In 2005 a pilot project allowed disclosure of certain operational policy reviews at the same as they are distributed to the Board.
Modifications				
Are corrections or deletions allowed to official documents before publication?	Yes, modifications are subject to internal guidelines and made at the request of the country authorities.	Yes, corrections and deletions can be made at the request of the author/editor before publication.	Yes, modifications to documents can be requested by national delegates throughout the discussion phases.	Before finalizing operational documents that are routinely discussed with the countries, the Bank asks the country to identify any confidential or sensitive information in the report, and the Bank addresses these concerns as it deems appropriate. In exceptional cases, the Bank may restrict the release of documents that have extensive issues of confidentiality, sensitivity, or adverse relations with the Bank.
At what stage of the publications cycle are such modifications allowed?	Corrections are expected to be made before the Board meeting. Limited modifications can be made after the document is distributed to the Board. Deletions from a document after Board consideration and before publication may be requested by the member country.	Modifications are typically allowed until the sign-off stage for all publications, although late changes are kept to a minimum. For publications such as the Annual Report and the Quarterly Review, late changes are usually only made if warranted by significant changes in data or to correct errors and require the approval of the Economic Adviser or editor of the publication concerned.	Modifications are made until the documents are declassified and made public. The final document, once declassified, is made public without any further changes. Documents that are subsequently formally published often undergo changes, at least of an editorial nature.	Modifications normally occur before documents are finalized and distributed to the Board. Modifications are based on information that the country or borrower concerned identifies as confidential, sensitive, or adversely affecting relations with the Bank if disclosed.
Archives Policy				
What are the rules for Archives access for the main classes of documents, including institutional records?	Executive Board documents are available to the public after 5 years, minutes are available after 10 years, and other institutional archives are available after 20 years, except for classified items.	Most records relating to the business and operational activities of the BIS which are over 30 years old are available for consultation, with the exception of a limited number of records.	After 10 years, public access is allowed to historical documents with a few exceptions.	Although the policy provides for the disclosure of certain information after 5 years and others after 20 years, in all cases the request for disclosure must be reviewed and approved by the director and the chief counsel to ensure that the records do not contain information that falls under the constraints of the policy. If the information is less than 20 years old and relates to a country, the director must also obtain the consent of the country. "Special access" and "accelerated release" provisions permit the disclosure of historical information, after similar clearances.
What are the procedures for making archive records available to the public?	External users can access IMF Archives onsite by arranging for their visit at least 10 working days in advance. Archive requests are also met via phone and email.	External users can generally access BIS archives onsite. The BIS requires requests to be made in writing or e-mail, and replies to external research inquiries within 30 days of receiving them. BIS can also send a limited number of hard copies to researchers, and scanned documents as e-mail attachments.	Some documents that are unclassified since 1990 are available electronically at OECD's website. Archivists at the Paris headquarters help the public locate historical archives and prepare these for their consultation at the OECD headquarters.	Requests for access to historical information are granted once issues of confidentiality, sensitivity, and Bank-country relations have been addressed. Information cleared for disclosure may be made available online, electronically, or accessed in the Archives Reading Room.
Minutes				
Are Minutes of Board Meetings published, and if so, when?	Board minutes are available to the public after 10 years. Public Information Notices, which contain the Board's assessment of the meeting, are generally promptly published.	Board minutes are made available to researchers after 30 years. With the agreement of the respective committee, minutes of the committee meetings (e.g. Basel Committee on Banking Supervision) can also be made available to researchers after 30 years.	OECD does not release minutes of its Ministerial Council meetings, which may issue a communiqué.	Minutes, defined as information on when the Board met, the topic it considered, and what policies or loan it approved, are available to the public within a few weeks of the meeting, after Board approval. Minutes of Executive Sessions of the Board, Board transcripts and summaries of Board discussions or committee minutes are not disclosed.

**APPENDICE IV. DOCUMENTS DU CONSEIL NON VISÉS PAR LA DÉCISION SUR LA
TRANSPARENCE⁴³**

Les documents du Conseil sont définis comme étant des documents préparés pour le Conseil à titre d'information ou pour examen. Les documents élaborés principalement pour d'autres entités, mais qui contribuent aux décisions du Conseil, sont également considérés comme des documents du Conseil (ESSF, DSRP). Les documents du Conseil non visés par la Décision sur la transparence peuvent être publiés au cas par cas, avec l'approbation du Conseil d'administration (voir appendice I).

Les documents du Conseil non visés par la Décision sur la transparence sont :

- (i) Les documents de politique élaborés pour les séminaires (formels et informels) du Conseil.
- (ii) Les documents de politique élaborés en vue d'être soumis pour examen au Conseil d'administration selon la procédure du défaut d'opposition.
- (iii) Les documents concernant le non-respect des obligations et la communication d'informations erronées.
- (iv) Les procès-verbaux des réunions du Conseil (EBM).
- (v) Les déclarations des administrateurs (BUFF, BUFF/ED, GRAY).
- (vi) Les décisions et décisions administratives (DEC).
- (vii) Les documents élaborés sur des questions administratives concernant le FMI ou des particuliers ; par exemple, le budget de fonctionnement, les politiques relatives au personnel, le régime de retraite des employés et la gestion des actifs (EBAM, EBAP, AC, UNDOC, Circulaire du Secrétaire, et certains documents cotés FO/DIS).

⁴³ Au 23 octobre 2009.

APPENDICE V. LES LOIS SUR L'ACCÈS À L'INFORMATION DANS LE MONDE

Des lois sur la liberté d'accès à l'information (LLAI) ont été adoptées dans 78 pays de toutes les régions du monde (tableau 1). Elles sont de plus en plus courantes, ce qui témoigne de l'importance croissante de la transparence, de l'ouverture, et de la participation des organisations de la société civile. Selon leurs promoteurs, ces lois contribuent à prévenir la mauvaise gestion, à renforcer la responsabilisation et à accroître la confiance des citoyens envers les pouvoirs publics.

Tendances régionales

La plupart des pays d'Europe ont des lois sur la liberté d'accès à l'information, dont plusieurs ont été adoptées en Europe centrale et orientale après la chute du mur de Berlin. Il en est de même pour l'Asie centrale. De nombreux pays d'Amérique du Nord, d'Amérique centrale et d'Amérique du Sud font des efforts dans ce sens ou ont adopté des LLAI, tandis que certains pays d'Afrique sont engagés dans cette voie, notamment les pays membres du Commonwealth. Ces lois sont moins courantes au Moyen-Orient.

Caractéristiques des lois sur la liberté d'accès à l'information

Les caractéristiques communes des LLAI sont les suivantes.⁴⁴

- *Définition du matériel accessible.* Si les anciennes lois font état des archives officielles et les nouvelles lois du droit à l'information, en pratique, la plupart des lois définissent le droit d'inclure toutes les informations enregistrées.
- *Définition des entités qui peuvent demander de l'information.* Une majorité de pays autorisent les personnes physiques à demander des informations, indépendamment de la citoyenneté ou de la résidence.
- *Exceptions.* La plupart des LLAI prévoient des catégories d'informations que l'on peut décider de ne pas publier en démontrant généralement que leur publication serait préjudiciable. La plupart des lois requièrent que les informations soient publiées au bout d'un certain temps, une fois que le préjudice pouvant éventuellement résulter de la publication aura diminué. Le test de l'intérêt public est de plus en plus présent dans les lois nationales; il requiert que l'information soit publiée si l'avantage pour le public de la connaître dépasse le préjudice pouvant découler de sa publication.
- *Mécanisme d'appel indépendant et mise en application.* Le mécanisme d'appel commence par une procédure interne, suivie d'une procédure externe, devant une

⁴⁴ Voir David Banisar, Privacy International, *Freedom of Information Around the World A Global Survey of Access to Government Information Laws*, 2006; Transparency International, *Implementation Guidelines: Developing and Implementing Access to Information Laws*; et Article 19, *The Public's Right to Know Principles on Freedom of Information Legislation*, juin 1999.

commission indépendante par exemple. Dans la plupart des pays, les tribunaux nationaux sont l'instance ultime de la procédure d'appel.

- *Sanctions*. Presque toutes les LLAI prévoient des sanctions à l'égard de l'autorité publique si celle-ci retient l'information de façon illégale.
- *Publication « affirmative »*. La publication automatique de certaines catégories de documents, qui se fait de plus en plus sur les sites Internet d'organismes publics, est une caractéristique commune de la plupart des LLAI. Elle permet aussi de réduire la charge administrative du traitement de demandes isolées.
- *Protection des dénonciateurs*. Plus de 30 pays ont pris des dispositions ciblées pour protéger les dénonciateurs contre des sanctions éventuelles; plusieurs de ces pays (tels que le Ghana et l'Afrique du Sud) ont adopté des lois exhaustives en la matière.

Bien que l'adoption d'une loi sur la liberté d'accès à l'information constitue une étape majeure dans la promotion de la transparence des administrations publiques, l'efficacité de la loi dépend de sa mise en œuvre effective. À cet égard, il importe de savoir notamment si des ressources suffisantes sont disponibles pour la faire appliquer, si des efforts sont déployés pour la porter à la connaissance du public et s'il existe un bon système d'archivage.

APPENDICE VI. MODIFICATIONS ADOPTÉES DANS L'EXAMEN DE LA POLITIQUE DE TRANSPARENCE EN 2005

Le dernier examen de la politique de transparence du FMI a eu lieu en 2005.⁴⁵ À l'époque, il a été largement convenu que des améliorations avaient été apportées au volume croissant d'informations publiées, et les réformes ont porté essentiellement sur la façon de renforcer l'application des règles relatives aux suppressions et corrections et de réduire les délais de publication des rapports. Les réformes suivantes ont été adoptées.

En ce qui concerne les suppressions :

- Des éclaircissements sur ce que l'on entend par matériel « très sensible pour les marchés ».
- Un nouveau critère pour les suppressions : « la publication prématurée des détails opérationnels sur les intentions de politique économique. »
- Une nouvelle exigence : les demandes de suppression doivent être soumises par écrit, au plus tard 21 jours après la réunion du Conseil ou, si cette date survient plus tard, 31 jours après la soumission du rapport pertinent au Conseil (incitation pour une publication plus rapide).

En ce qui concerne les corrections:

- Limitation de la portée des corrections : i) aux erreurs statistiques et typographiques ; ii) aux erreurs factuelles ; et iii) à la déformation du point de vue des autorités.
- Levée de l'interdiction de corriger les points de vue, analyses et évaluations des services du FMI s'il s'agit de la correction d'une erreur factuelle.
- Imposition de normes plus rigoureuses pour les corrections effectuées après la réunion du Conseil (incitation pour une publication plus rapide).
- Impératif d'expliquer le bien-fondé des corrections ayant des répercussions importantes sur le rapport.

Autres réformes :

- Envoi de rappels aux administrateurs après la réunion du Conseil (pour accélérer la publication)
- Inclusion d'informations sur la publication en temps utile de statistiques agrégées à l'extérieur du FMI (voir le document intitulé «Key Trends in Implementation of the Fund's Transparency Policy»).

⁴⁵ *Review of the Fund's Transparency Policy*, mai 2005 et **The Fund's Transparency Policy—Proposed Amendments**, juillet 2005.

**APPENDICE VII. CONSULTATIONS PUBLIQUES AVEC LES PARTIES PRENANTES
EXTÉRIEURES: RÉSUMÉ DES PRATIQUES MODÈLES⁴⁶**

Dans le cadre de l'attachement de l'institution à une transparence et une responsabilisation accrues, le FMI prend régulièrement contact avec les parties prenantes extérieures pour expliquer ses politiques et ses programmes. Il communique avec les parties prenantes extérieures — parlementaires, organisations non-gouvernementales, syndicats, groupes confessionnels et milieux universitaires et de réflexion — fréquemment par le biais de réunions bilatérales, de séminaires et de contacts téléphoniques. En particulier, depuis 2007, le FMI a procédé à des consultations publiques ciblées avec les parties prenantes extérieures pour traiter d'initiatives majeures de politique économique.

Le principal objectif de ces consultations est de faire participer les parties prenantes extérieures à la formulation des politiques du FMI. Les consultations ont pris les formes suivantes : a) enquêtes (utilisées, par exemple, lors de la Revue triennale de surveillance); b) appels à commentaires basés sur le Web (par exemple, afficher les grandes lignes de la revue de politique économique sur le site imf.org et solliciter les commentaires du public, comme lors de la Revue de la transparence et la revue de 2008 sur le financement du FMI dans les pays membres; c) rencontres avec la société civile (par exemple, des revues de l'ISPE et des facilités en faveur des pays à faible revenu) et d) types plus larges de collaboration avec la société civile (par exemple, rechercher la participation aux réformes de gouvernance du FMI dans le cadre du «processus du quatrième pilier»). Pour la Revue de la transparence, les services ont réalisé une enquête, sollicité des commentaires sur le Web et ont aussi tenu des réunions avec la société civile.

Un aperçu des pratiques des consultations publiques dans les grandes organisations nationales et internationales⁴⁷ permet de dégager les grandes lignes suivantes s'agissant des pratiques modèles :

- *Objectif des consultations.* Les organisations réalisent des consultations publiques dans l'objectif spécifique de solliciter des idées et des commentaires auprès des parties prenantes extérieures. La Financial Services Authority du Royaume-Uni est tenue par la loi de réaliser des consultations publiques sur les règles qu'elle entend mettre en place. Cette disposition est destinée à assurer que les pouvoirs d'élaboration des règles sont utilisés d'une manière ciblée et transparente. La Banque asiatique de développement, dans son document sur la politique des communications avec le public de mars 2005, note que la Banque «fournira des informations claires et

⁴⁶ Préparé par le Département des relations extérieures.

⁴⁷ Les organisations incluent la Banque mondiale, la Banque asiatique de développement, l'Autorité monétaire de Singapour et la Financial Services Authority du Royaume-Uni.

pertinentes dans des délais rapides afin de pouvoir communiquer avec ses parties prenantes, les écouter et examiner ses réactions».

- *Mode de consultation.* Les consultations publiques s'accompagnent généralement d'un document qui est publié sur le site Web, les parties intéressées étant invitées à soumettre des commentaires écrits. Elles peuvent être complétées par d'autres modes de consultation (par exemple, des réunions bilatérales, des enquêtes, la création de comités qui incluent les parties prenantes concernées). Le processus qui consiste à solliciter des idées et des commentaires auprès des parties prenantes extérieures, note la Banque mondiale sur son site Web, est destiné à assurer que ces idées «débouchent sur une amélioration des politiques et des programmes».
- *Consultations de suivi.* Il existe une présomption que les réactions et les commentaires reçus des parties prenantes extérieures seront examinés avec le plus grand intérêt. Les principes directeurs relatifs aux consultations publiques de l'Autorité monétaire de Singapour prévoient que la banque centrale publie un bref résumé des idées soumises et des réponses lorsque les nouvelles politiques sont finalisées et annoncées.