

L'exemple vient d'en haut

Ashraf Khan

LE GOUVERNEUR Bashir semble désarçonné et légèrement amusé lorsqu'on l'interroge sur les forces du conseil d'administration de sa banque centrale. Haut fonctionnaire aguerri, le septuagénaire somalien n'a jamais eu à répondre à cette question. «Eh bien, dit-il en désignant ses collègues, ils veulent reconstruire la banque centrale. Alors ils ont tous voulu être ici.»

«Ici» désigne un séminaire du FMI à l'intention du Conseil d'administration de la Banque centrale de Somalie en mai 2016. Dans ce pays déchiré par la guerre, la banque centrale a du mal à installer ses fonctions de base, l'un de ses problèmes les plus ardues étant celui du faux-monnayage omniprésent. Certains penseront que l'institution avait mieux à faire qu'à se livrer à une session d'introspection. Pourtant, les sept administrateurs (gouverneur y compris) ont participé volontiers à une évaluation des forces et faiblesses de la

banque et de son conseil. L'exercice a été utile : la clarification des rôles et responsabilités des membres exécutifs et non exécutifs, la réflexion autour de la stratégie et la définition des règles d'information financière interne (qui reçoit quelle information et quand) ont éradiqué les inefficiences et permis aux administrateurs de consacrer leurs temps précieux aux sujets qui requièrent toute leur attention.

La Somalie pourrait sembler faire figure d'exception, mais les banques centrales prennent conscience que le changement commence chez soi, au sommet. Dans tous les pays, les administrateurs détiennent certaines cartes maîtresses. Or une prise de décision efficace dépend de la solidité de ces personnes, dont le recrutement et la sélection sont donc surveillés de près.

On se souvient de l'audacieuse offre d'emploi pour le poste de gouverneur publiée par la Banque d'Angleterre (BoE) dans *The Economist* en septembre 2012. Qualités recherchées :

Les évaluations internes sont tout aussi bénéfiques aux conseils d'administration des banques centrales qu'à ceux des entreprises

«être un bon communicant, posséder de bonnes compétences relationnelles et présenter une intégrité et une réputation irréprochables.» La qualité des administrateurs est une composante incontournable de l'efficacité décisionnelle du conseil, mais elle est loin d'être la seule. Depuis la crise financière mondiale, les organes de réglementation bancaire militent pour l'instauration d'évaluations obligatoires des conseils d'administration des banques commerciales, pour compléter les exigences d'honorabilité et de compétence. Ces évaluations comprennent souvent un travail régulier (disons annuel), réalisé à titre indépendant ou avec l'assistance d'experts externes. Elles concernent généralement le conseil dans son ensemble, ses commissions et ses membres pris individuellement. L'objectif principal est d'améliorer l'efficacité et la qualité des actions des principaux acteurs. Dans ses derniers principes de gouvernance à l'intention des banques, publiés en 2015, le Comité de Bâle — organe de normalisation mondial pour les banques commerciales — a inséré une rubrique consacrée aux évaluations des conseils d'administration. Les banques centrales peuvent, elles aussi, évaluer leurs instances de direction, de gestion ou de supervision pour améliorer leur efficacité décisionnelle.

L'exemple des banques commerciales

Tout comme leurs homologues commerciales, les banques centrales ont quatre bonnes raisons d'évaluer leur conseil d'administration. Tout d'abord, la psychologie et la sociologie montrent qu'un groupe est avant tout composé de personnes exposées aux dangers de la pensée de groupe, de l'orgueil, de la domination et d'autres pressions, quels que soient les institutions ou le contexte. Les économistes comportementalistes tels que Daniel Kahneman, Cass Sunstein, Dan Ariely, George Akerlof et Rachel Kranton ont examiné les effets de ces concepts psychologiques et sociologiques, par exemple, dans le contexte des prises de décisions en matière de *politique monétaire*. Au cours des deux dernières décennies, la BoE a remplacé les décisions isolées des gouverneurs par des décisions collégiales sous la forme, par exemple, de comités de politique monétaire. Selon une étude du FMI de 2006, une commission est susceptible de fonctionner mieux lorsque la diversité et la variété des points de vue sont dûment prises en considération dans sa composition (Vandenbussche, 2006). La Banque des règlements internationaux a noté que «les conseils ou comités chargés de prendre les décisions [...] sont désormais répandus et font l'objet de nombreuses études» (BRI, 2009).

Mais il est possible d'améliorer les choses. Sans tomber dans le cas extrême du film classique *Douze hommes en colère*, qui dépeint la complexité du consensus au travers des délibérations d'un jury, il est indéniable que lorsqu'il faut trancher vite des questions complexes aux répercussions majeures, l'équité et l'équilibre de la prise de décision peuvent être mis à mal. En 2014, la banque centrale des Pays-Bas a été une des premières au monde à évaluer son conseil d'administration. Le gouverneur et les administrateurs ont procédé à une évaluation indépendante de leur interaction et de leur performance. Ils ont recruté deux experts externes dotés de compétences en sociologie, en dynamique de groupe et en gouvernance. Par le biais d'entretiens et de questionnaires, ces animateurs ont aidé le conseil à

réfléchir à sa stratégie et à sa vision, ainsi qu'à l'optimisation de ses délibérations. Cette initiative a notamment débouché sur le remplacement des réunions générales de direction par des sessions stratégiques axées sur un thème précis.

La deuxième raison justifiant les évaluations réside dans la complexité des banques centrales. Elles mettent en œuvre un large éventail de mandats, notamment la stabilité des prix et du système financier, mais aussi l'intégrité financière, parfois sous l'angle de la protection des consommateurs, et, dans beaucoup de pays émergents, le vaste concept d'«objectif de développement». Face à un environnement qui ne cesse d'évoluer, les banques centrales ont un intérêt *tout particulier* à se concentrer sur l'évaluation et le renforcement continu de leurs dirigeants.

Troisièmement, les banques centrales doivent montrer l'exemple. Elles imposent aux banques commerciales les normes de gouvernance les plus strictes, notamment des évaluations annuelles des conseils d'administration. Elles doivent donc

L'évaluation du conseil d'administration peut aider à promouvoir la diversité mieux que ne le ferait la simple fixation de quotas.

se soumettre aux mêmes normes. Aux Seychelles, la banque centrale s'efforce de donner le ton, y compris en matière d'évaluation des conseils.

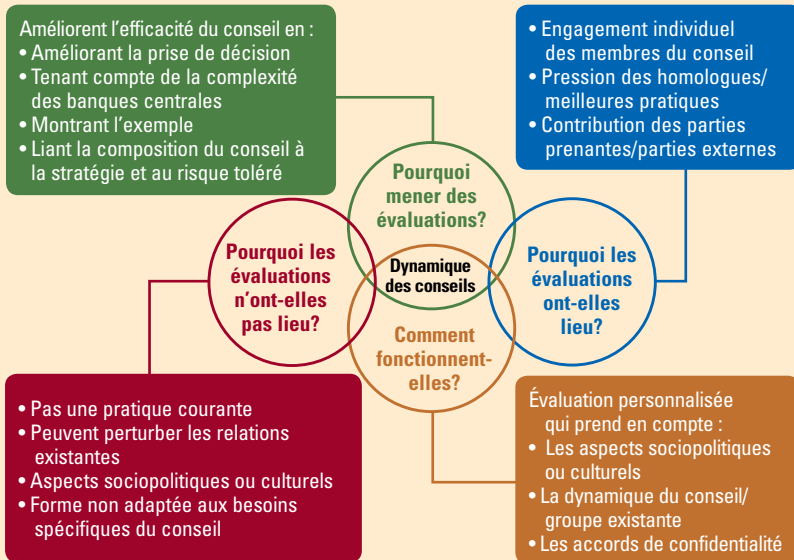
Enfin, l'évaluation du conseil d'administration peut également aider à promouvoir la diversité mieux que ne le ferait la simple fixation de quotas et, partant, à améliorer la prise de décision. Par exemple, s'agissant de la diversité de genre, de récentes études ont mis en lumière une corrélation entre la présence de femmes dans les conseils d'administration et une plus grande aversion au risque (voir par exemple Masciandaro, Profeta et Romelli, 2016). En se concentrant sur les forces et les faiblesses du conseil d'administration, les évaluations peuvent définir des domaines de compétences ou des parcours en phase avec la vision, les politiques et le profil de risque de la banque : une alternative aux quotas. Les conseils d'administration doivent définir le niveau de risque acceptable et veiller à ce que leurs membres épousent la stratégie, les politiques et le niveau de tolérance du risque de l'institution. Il importe de trouver la bonne *personne* pour le poste.

Astuces et chausse-trappes

Cependant, les évaluations peuvent se retourner contre leurs initiateurs. En général, il y a une sensibilité dans la dynamique de groupe et l'interaction humaine. Une autoévaluation imposée peut révéler des préférences personnelles, des idées et mêmes des préjugés qui peuvent déranger. S'il existe une tension entre le gouverneur et un autre membre, ils rechigneront peut-être à évoquer ce point lors d'une évaluation, même si les résultats restent généralement confidentiels. Par ailleurs, un conseil peut

Les administrateurs aux commandes

Les évaluations des conseils sont souhaitables mais souvent inexistantes



Source : Ingley et van der Walt (2002).

comporter des représentants de différents groupes et régions, ce qui souligne l'importance du contexte sociopolitique et en quoi il peut exercer une forte influence sur la dynamique de groupe et perturber l'évaluation. Les administrateurs responsables de l'audit interne, le président de la commission d'audit ou un directeur non exécutif de premier plan sont autant de bons candidats pour le rôle d'animateur. Du fait de son indépendance, le chef du département d'audit interne peut aussi convenir, tout comme un secrétaire du conseil d'administration. En tout cas, tout dépend du statut de cette personne vis-à-vis des administrateurs, qui ne doit jamais être celui d'un subordonné.

Il est possible de choisir un animateur externe. Les administrateurs devraient quand même préparer l'évaluation et lui donner suite, mais l'animation proprement dite et l'analyse préalable seraient menées par un expert externe. Cette personne doit avoir la confiance de l'ensemble des administrateurs et jouir d'une certaine indépendance; elle doit aussi maîtriser la facilitation. Il peut s'agir d'un homme politique à la retraite, d'un intellectuel de renom, d'un membre haut placé dans une organisation internationale ou même d'un homologue d'une autre banque centrale.

Certains administrateurs de banques centrales disent qu'ils disposent déjà d'un contrôle interne. Les banques centrales ont souvent des administrateurs non exécutifs ou sont dotées d'un organe de supervision indépendant, et la plupart ont des auditeurs internes et externes. Certaines sont soumises à d'autres formes de supervision externe, soit par une institution telle qu'une cour des comptes soit par un bureau d'évaluation indépendant. Cependant, une surveillance officielle sera toujours différente d'une évaluation avec et par le conseil d'administration. Elle veille à ce que la direction de la banque mène sa mission correctement et garantit la responsabilité vis-à-vis des actionnaires de la banque (l'État, le secteur financier, les

institutions internationales). Une autoévaluation est une phase d'introspection, de renforcement des liens entre les membres du conseil et de stimulation de l'efficacité de la prise de décision collective. Si une surveillance officielle peut apporter des contributions, une autoévaluation donne les clés aux membres du conseil d'administration (graphique).

Évolution future

Dans certains pays, les évaluations ont nettement amélioré la prise de décisions en clarifiant les rôles et les responsabilités (par exemple, en Somalie) ou en optimisant l'organisation interne (par exemple, aux Pays-Bas). Dans d'autres, elles ont montré la voie au secteur financier (par exemple, aux Seychelles). Les administrateurs s'étant déjà prêtés à cet exercice devraient partager leur expérience avec leurs collègues d'autres banques centrales, en particulier leurs homologues les plus proches. Les institutions internationales et les organes normalisateurs

devraient considérer ces évaluations comme des outils de gouvernance supplémentaires. Les critères de compétence et d'honorabilité pour les membres des conseils d'administration, ainsi que les dispositions en matière de transparence et de diffusion n'en seront que renforcés.

Les évaluations des conseils d'administration invitent à une prise de conscience au sein des banques centrales. Elles ne sont pas une simple formalité ou de la poudre aux yeux. Elles constituent un outil puissant qui, utilisé correctement, peut renforcer la prise de décision de l'une des institutions publiques les plus respectées. Comme Peter Drucker (Drucker, 1973) l'a déclaré : «La planification à long terme ne traite pas des décisions futures, mais du futur des décisions actuelles». Les évaluations des conseils d'administration des banques centrales peuvent veiller à ce que la prise de décision des banques centrales soit et reste optimale. ■

Ashraf Khan est expert du secteur financier au Département des marchés monétaires et de capitaux du FMI.

Bibliographie :

Bank for International Settlements (BIS), 2009, "Issues in the Governance of Central Bank" (Basel).

Drucker, Peter F., 1973, Management: Tasks, Responsibilities, Practices (New York: Truman Talley Books/E.P. Dutton).

Ingley, Coral, and Nick van der Walt, 2002, "Board Dynamics and the Politics of Appraisal," Corporate Governance, Vol. 10, No. 3, pp. 163-74.

Masciandaro, Donato, Paola Profeta, and Davide Romelli, 2016, "Gender and Monetary Policymaking: Trends, Drivers and Effects," BAFI CAREFIN Centre Research Paper 2015-12 (Milan).

Vandenbussche, Jérôme, 2006, "Elements of Optimal Monetary Policy Committee Design," IMF Working Paper 06/277 (Washington: International Monetary Fund).