



Repenser la gouvernance du FMI

Réunion du Conseil d'administration du FMI en 1948

Un ancien du FMI préconise de remanier le Conseil d'administration pour le rendre plus efficace et plus représentatif

Leo Van Houtven

FACE AUX crises financières qui se sont succédé depuis 1994 dans les pays émergents, les membres du Groupe des Sept grands pays industrialisés (G-7) ont décidé à leur sommet de Cologne (1999) de participer plus directement à la gestion du système monétaire international. Leur intention était d'y parvenir par le biais de l'institution chargée de sa surveillance, le FMI, mais aussi de deux nouvelles instances : le Forum de stabilité financière (FSF), créé en 1999 avant la tenue du sommet pour promouvoir la coopération internationale à la surveillance et au contrôle financiers, et le Groupe des Vingt (G-20), mis en place après le sommet en vue de promouvoir le dialogue entre les pays émergents et les grandes nations industrialisées. Il semble que, de l'avis du G-7 (Allemagne, Canada, États-Unis, France, Italie, Japon et Royaume-Uni), ni le Conseil d'administration du FMI, ni le Comité monétaire et financier international (CMFI), son principal organisme consultatif au niveau politique, n'étaient bien équipés pour assurer la conduite des réformes nécessaires. Pour le G-7, l'accent doit être mis sur le renforcement de la prévention et de la résolution des crises face à un environnement de plus en plus défini par l'ou-

verture des marchés des capitaux. À leur programme figuraient l'amélioration de la santé du système financier mondial, la réduction de la vulnérabilité des économies des pays membres aux développements défavorables, la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme, et une restructuration plus ordonnée de la dette extérieure.

En grande partie grâce aux travaux du FMI, d'importants progrès ont été accomplis depuis 1999 dans la correction des déficiences systémiques qui étaient apparues. Mais l'intervention du G-7 dans les activités du FMI n'a pas perdu de son intensité. Ses contacts fréquents avec la direction de l'institution tant sur les questions de politique que sur le plan opérationnel manquent de transparence et sont considérés par beaucoup comme une ingérence dans la mission du Directeur général et une atteinte à l'autorité du Conseil d'administration. Celle-ci s'en trouve affaiblie, tandis que le G-7 apparaît de plus en plus comme le directoire auto-désigné du système monétaire international.

Les pays du G-7 savent que leurs actions — notamment la création du G-20 et du FSF — et la tenue (à leur initiative) des réunions des suppléants du CMFI, dont l'objet est de préparer celles du Comité, sapent l'autorité du

Conseil d'administration. Ils sont conscients de la légitimité unique que confère au Conseil son statut d'organe de décision de l'organisation centrale de coopération monétaire mondiale. Par ailleurs, les pays émergents (asiatiques surtout) et, plus généralement, les pays en développement demandent avec une insistance croissante à participer davantage aux prises de décisions du FMI. Voici le fruit des réflexions sur les réformes de quelqu'un qui a siégé au Conseil d'administration en qualité de Secrétaire du FMI pendant près de vingt ans. Mais commençons par examiner le mode de fonctionnement du Conseil.

Comment fonctionne le Conseil d'administration

Le Conseil d'administration du FMI est chargé de conduire les affaires courantes de l'institution en exerçant les pouvoirs qui lui sont délégués par le Conseil des gouverneurs, instance de décision suprême du FMI. Cependant, celui-ci conserve la prérogative des grandes décisions concernant l'institution elle-même : augmentation des quotes-parts, admission de nouveaux membres, etc. Le CMFI, comité du Conseil des gouverneurs, donne des orientations au Conseil d'administration aux réunions qu'il tient normalement deux fois par an.

Le Conseil d'administration se compose actuellement de 24 administrateurs. Les cinq pays dont la quote-part est la plus élevée (États-Unis, Japon, Allemagne, France et Royaume-Uni) nomment chacun un administrateur, généralement issu du Ministère des finances ou de la Banque centrale du pays concerné. Trois autres pays (Arabie Saoudite, Chine et Russie) possèdent suffisamment de voix pour élire leur propre administrateur. Les 176 autres pays membres sont organisés en 16 groupes de pays, dont chacun élit un administrateur. Par exemple, l'Estonie, le Danemark, la Finlande, l'Islande, la Lettonie, la Lituanie, la Norvège et la Suède forment le groupe des pays nordiques, qui élit un administrateur.

Le FMI fonctionne selon le principe d'une mutuelle de crédit dont les membres sont tour à tour prêteurs et emprunteurs. Cependant, les pays industrialisés n'empruntent plus depuis longtemps : il faut donc veiller tout particulièrement à ce que les règles du jeu assurent un équilibre raisonnable entre les intérêts des prêteurs et ceux des emprunteurs.

Selon les Statuts du FMI, le nombre total des voix attribuées à chaque pays est de 250 voix de base (même nombre pour tous les pays membres), plus une voix supplémentaire pour chaque fraction de sa quote-part équivalant à 100.000 DTS (la quote-part d'un pays membre détermine aussi le montant de sa souscription au capital du FMI, ainsi que le montant qu'il peut lui emprunter). Cependant, les décisions sont généralement prises par voie de consensus et le Conseil d'administration procède rarement à un vote formel.

Renforcer le Conseil d'administration

Le FMI a besoin d'un Conseil d'administration plus puissant. Cela signifie qu'il faut, entre autres, **renforcer l'autorité des administrateurs qui le composent**. À cet effet, les gros actionnaires doivent cesser de microgérer le FMI et déléguer davantage de pouvoirs à leurs administrateurs. En même temps, ils doivent être les premiers à assurer la nomination de hauts fonctionnaires très qualifiés au Conseil d'administration. L'intensité des travaux de celui-ci exige en outre que les administrateurs soient assistés de suppléants de valeur; en fait, une revalorisa-

tion de ces deux postes est à recommander. Par ailleurs, les larges groupes de pays représentés au Conseil d'administration, tels que les deux groupes africains, l'Union européenne (EU) et les groupes qui pourraient naître de la consolidation proposée ci-dessous, auront besoin d'un plus grand nombre d'experts capables de faire face à la complexité des tâches.

Au-delà de l'accroissement des pouvoirs des administrateurs et de leurs bureaux, le renforcement du Conseil d'administration exige que l'on en modifie la taille et la composition. S'agissant de la composition, de nombreux pays membres et observateurs estiment que le système de vote et de représentation est biaisé en faveur des pays industrialisés, qui sont les principaux créanciers du FMI et détiennent environ 60 % du total des voix attribuées. Le problème tient en partie au fait que les pays émergents, tels que le Brésil, la Chine, la Corée et l'Inde, dont le poids dans l'économie mondiale a fortement augmenté ces dernières décennies, détiennent moins de voix que bien des pays industrialisés dont les économies sont maintenant plus petites que les leurs. Par exemple, la quote-part du Brésil est égale aux deux tiers seulement de celle de la Belgique, et celle de la Chine est inférieure à la quote-part de l'Italie; on constate des anomalies similaires au niveau de la répartition des voix. Autre cause du problème, les voix de base sont restées inchangées depuis que leur niveau a été fixé par les Statuts du FMI. Or, en raison de l'augmentation des quotes-parts, les voix de base, qui représentaient encore plus de 10 % du nombre total de voix dans les années 70, en constituent à peine 2 % aujourd'hui. Autrement dit, le pouvoir des pays dotés de quotes-parts relativement petites — dont un grand nombre de pays en développement qui ont souvent besoin d'emprunter au FMI — s'est sensiblement affaibli.

Face à ces problèmes, **les pays membres doivent s'entendre sur un ensemble de mesures leur assurant une plus grande équité dans l'attribution des voix** : adoption d'une formule nouvelle et plus transparente pour le calcul des quotes-parts; ajustement ponctuel des quotes-parts pour éliminer certaines anomalies; et relèvement du nombre des voix de base.

À l'heure actuelle, le fait que les 25 pays de l'UE détiennent collectivement un pourcentage de voix allant jusqu'à 32 % crée une sérieuse distorsion. Ce pourcentage a été établi peu après la création du FMI, lorsque l'intégration économique européenne en était encore à ses débuts et que de nombreux pays européens avaient besoin d'emprunter au FMI. Aujourd'hui, si l'on excluait le commerce intra-UE du calcul des quotes-parts — ce qui serait normal puisqu'il s'agit d'une union économique —, on réduirait les quotes-parts et le pourcentage de voix combinés de l'UE d'environ 9 points de pourcentage, lesquels pourraient alors être redistribués aux autres membres.

Il est intéressant de noter que la détention par les pays membres de l'UE d'un nombre de voix plus élevé ne s'est pas traduite par une influence correspondante au Conseil. Le pourcentage de voix détenu par l'ensemble des membres de l'UE au Conseil est presque le double de celui des États-Unis (qui est d'un peu plus de 17 %). Or, l'influence de l'UE dans les décisions du FMI est bien plus faible que celle des États-Unis, car ses membres n'ont pas su prendre une position commune.

La réforme du mode de calcul de la quote-part globale de l'UE résoudrait certains problèmes, mais pas tous. Des progrès ont été réalisés dans l'élaboration d'une formule nouvelle et

plus transparente pour le calcul des quotes-parts (tenant compte du PIB, du degré d'ouverture de l'économie, de sa vulnérabilité aux chocs extérieurs et de la solidité financière), mais il reste du chemin à faire pour parvenir à un consensus. Un moyen d'augmenter les quotes-parts du groupe des pays en développement est celui qui consisterait à utiliser les données sur le PIB converties sur la base de la parité de pouvoir d'achat (PPP), et non des taux de change du marché, comme c'est le cas aujourd'hui (la PPP est calculée à l'aide des prix de marché internationaux, qui tendent à être supérieurs, pour les pays en développement, aux prix de marché intérieurs convertis aux taux de change du marché). Les pays industrialisés s'opposent à l'utilisation de données PPP, en partie du fait du rôle central des taux de change du marché dans les travaux du FMI. Il faudra revenir sur cette question complexe.

De l'avis des services du FMI, il sera difficile d'élaborer une formule de calcul des quotes-parts qui réponde à la fois au principe de la répartition des charges et au souci d'équité. Des décisions politiques devront être prises pour assurer un très large appui parmi les pays membres en faveur d'un degré raisonnable d'équité dans la répartition des voix tout en conservant aux pays industrialisés leur statut d'actionnaires majoritaires pour tenir compte de leur rôle de créanciers principaux du FMI.

La meilleure façon d'apporter les changements qui s'imposent à la répartition des voix est de mettre en œuvre un ensemble de réformes dans le cadre d'une révision générale des quotes-parts qui, selon les Statuts du FMI, doit avoir lieu tous les cinq ans au plus tard. Ces mesures pourraient comprendre un relèvement général des quotes-parts avec augmentations sélectives suivant une nouvelle formule de calcul, complétées par des ajustements ponctuels pour les pays dont les quotes-parts s'écartent le plus de la norme et par une augmentation du nombre des voix de base. Les États-Unis et l'UE ayant des PIB comparables, leurs futures quotes-parts devraient être similaires. En fait, il serait logique que les quotes-parts des États-Unis et de l'UE soient identiques. Ces mesures devront avoir le soutien des pays réunissant au moins 85 % du total des voix attribuées. L'accord des États-Unis est donc essentiel.

De surcroît, **il importe de réduire fortement la taille du Conseil d'administration.** Composé de 12 membres à l'origine, celui-ci en comptait 20 en 1964, puis 24 en 1992, lorsque la Suisse et les pays de l'ex-Union soviétique sont entrées au FMI. Sa taille actuelle est trop grande pour que l'institution puisse fonctionner de façon vraiment efficace. La consolidation des sièges des vingt-cinq pays membres de l'UE serait un grand pas dans cette direction. À l'heure actuelle, l'UE est représentée par sept administrateurs : l'Allemagne, la France et le Royaume-Uni ont chacun leur administrateur, tandis que la Belgique, l'Italie, les Pays-Bas et les pays nordiques partagent leur administrateur avec des groupes de pays comprenant 19 membres de l'UE et 17 non-membres. Par ailleurs, l'Administrateur pour l'Espagne assure à tour de rôle la représentation d'un groupe de pays comprenant plusieurs nations d'Amérique latine. L'Irlande fait partie du groupe du Canada, tandis que la Pologne est membre du groupe à la tête duquel se trouve

la Suisse. Autrement dit, en attribuant un seul siège à l'UE, on réduirait de six sièges la taille du Conseil d'administration — sous réserve que les 17 non-membres de l'UE inclus dans les quatre groupes soient intégrés dans d'autres groupes.

Autrement dit, la consolidation des sièges des 25 pays de l'UE réduirait à 18 le nombre des administrateurs. Les pays en développement (dont la Russie et les autres pays en transition), représentés aujourd'hui par 12 administrateurs, disposeraient alors de deux fois plus de sièges que les pays industrialisés, même s'ils continueraient à détenir moins de la moitié du total des voix attribuées. Les pays en développement auraient fort intérêt à consolider leurs sièges pour accroître leur influence. Cela est vrai aussi pour les groupes de pays à la tête desquels se trouvent les autres pays industrialisés (Australie, Canada et Suisse). Un objectif réaliste est celui qui consisterait à ramener de 24 à 14 le nombre des administrateurs.

Un Conseil d'administration rationalisé, composé d'administrateurs choisis parmi les hauts fonctionnaires de leurs propres pays, serait un organe de décision compact et puissant, dans lequel les pays en développement détiendraient la majorité des sièges, tandis que les pays industrialisés conserveraient la majorité des voix, mais une majorité réduite.

«Les gros actionnaires doivent cesser de micro-gérer le FMI et déléguer davantage de pouvoirs à leurs administrateurs.»

Rappel à la réalité politique

Bien entendu, un tel remaniement du Conseil d'administration suscitera des résistances. Certains pays pourraient préférer *statu quo* à une réforme aux résultats incertains. D'autres jugeront peut-être les réformes proposées insuffisamment ambitieuses. Au sein de l'UE, qui, à bien des égards, détient la clé de la réussite de la réforme de la gouvernance du FMI, il faudra résoudre au préalable une série de questions juridiques et politiques liées au processus décisionnel de l'Union. En outre, les pays en développement ont besoin de temps pour se convaincre de la nécessité de consolider leurs sièges afin de renforcer leur voix et leur représentation : cela sera d'autant plus difficile que l'intégration régionale est beaucoup moins avancée dans ce groupe de pays qu'en Europe. Pour leur part, les États-Unis sont conscients que le renforcement de l'attrait et de la stature du FMI dans le monde est dans leur intérêt.

Quoi qu'il en soit, le monde a besoin d'un FMI doté d'un Conseil d'administration plus puissant et plus efficace et dont la composition ne soulève plus de questions de représentativité et de légitimité. La conduite de l'action nécessaire pour éliminer les déficiences actuelles du Conseil d'administration appellera une vision et un souci de l'intérêt commun qui puissent vaincre les intérêts régionaux et l'inertie. Il serait fort souhaitable que, d'ici à l'Assemblée annuelle de 2006, qui aura lieu à Singapour, les pays membres apportent une large soutien politique à la stratégie globale nécessaire pour renforcer le Conseil d'administration, en réduire la taille et rehausser l'équité dans l'attribution des voix. ■

Leo Van Houtven a occupé les fonctions de Secrétaire du FMI de 1977 à 1996 et celles de Conseiller du Directeur général. Il est aujourd'hui Président de la Fondation Per Jacobsson.