

# La gouvernance du FMI

Processus de décision,  
surveillance, transparence  
et responsabilité institutionnelles

---

Leo Van Houtven



FONDS MONÉTAIRE INTERNATIONAL

2002

# La gouvernance du FMI

Processus de décision,  
surveillance, transparence  
et responsabilité institutionnelles

---

Leo Van Houtven

ISBN 1-58906-302-3  
ISSN 0252-2985  
Août 2002

---

Les opinions exprimées dans la présente brochure, en particulier sur les aspects juridiques, sont celles de l'auteur et ne sauraient être attribuées ni aux administrateurs du FMI, ni aux autorités des pays qu'ils représentent.

---

*Édition anglaise*

Couverture et composition : Section des travaux graphiques du FMI

*Édition française*

Division française

Services linguistiques du FMI

Traduction : Jeanne Bouffier

Correction & PAO : A. Berthail-Costa et C. Helwig

Les commandes doivent être adressées à :  
International Monetary Fund, Publication Services  
700 19th Street, N.W., Washington, DC 20431 (U.S.A.)  
Téléphone : (202) 623-7430 Télécopie : (202) 623-7201  
Adresse électronique : [publications@imf.org](mailto:publications@imf.org)  
Internet : <http://www.imf.org>

# Table des matières

<b>Préface</b> .....	<b>v</b>
<b>Abréviations</b> .....	<b>vii</b>
<b>I. Introduction</b> .....	<b>1</b>
<b>II. Quotes-parts et nombre de voix au FMI : un système qui appelle une plus grande équité</b> .....	<b>5</b>
Le rôle des quotes-parts et le débat sur la formule de calcul .....	5
Poursuite des travaux visant à corriger les distorsions et à accroître l'équité dans l'attribution des voix .....	8
<b>III. L'équilibre des pouvoirs dans la gouvernance du FMI</b> .....	<b>11</b>
Le Conseil d'administration .....	14
Le Directeur général .....	17
Le personnel du FMI .....	18
<b>IV. Décision consensuelle dans une institution fondée sur le principe de coopération</b> .....	<b>21</b>
Taille et composition du Conseil d'administration : une table ronde universelle .....	21
Processus général de décision consensuelle au Conseil d'administration .....	24
Consensus et prise de décision dans la pratique .....	27
Protection du modèle consensuel et des droits des actionnaires minoritaires au FMI .....	33
<b>V. Renforcement de la surveillance politique du système monétaire international</b> .....	<b>35</b>
Le Comité intérimaire : un bilan contrasté en matière de leadership .....	36
Le Comité monétaire et financier international : vers une surveillance plus efficace du système? .....	38
Le Groupe intergouvernemental des Vingt-Quatre : cohésion affaiblie par la divergence des intérêts des membres .....	41

## TABLE DES MATIÈRES

Le Groupe des Cinq et le Groupe des Sept : leadership ou domination? .....	42
Des intérêts concurrents : les États-Unis, l'Europe occidentale et le Japon et la région Asie .....	45
<b>VI. La gouvernance du FMI en période de crise :   le cas du Mexique, 1994–95 .....</b>	<b>49</b>
<b>VII. Le climat financier des années 90   et la gouvernance du FMI .....</b>	<b>55</b>
Caractéristiques distinctives des crises, 1997–99 .....	55
Renforcement de l'architecture financière .....	58
Collaboration entre la société civile et le FMI .....	62
Recherche de la transparence au FMI .....	65
Recentrage des activités du FMI .....	68
<b>VIII. Évaluation de la gouvernance du FMI .....</b>	<b>72</b>
<b>Appendice I. Majorités de vote au FMI .....</b>	<b>81</b>
<b>Appendice II. Administrateurs et nombre de voix au FMI .....</b>	<b>83</b>
<b>Bibliographie .....</b>	<b>89</b>

## Préface

L'auteur du présent ouvrage, Leo Van Houtven, est Président de la Fondation Per Jacobsson, qui a été créée en l'honneur de l'ancien Directeur général du FMI (1956–63) dont elle porte le nom. La Fondation paraine des conférences sur la coopération financière et monétaire internationale dans le cadre de l'Assemblée annuelle du FMI et, à plusieurs reprises, de la Banque des règlements internationaux en Suisse. L'auteur a fait sa carrière au FMI. De 1977 à 1996, il a occupé le poste de Secrétaire du FMI, titre auquel est venu s'ajouter, en 1987, celui de Conseiller du Directeur général.

Les opinions exprimées ici sont celles de l'auteur et ne doivent pas être attribuées au FMI. L'auteur continue à avoir des contacts et entretiens enrichissants avec d'anciens collègues parmi les membres du Conseil d'administration et des services du FMI. Il tient à remercier Christian Brachet, Eduard Brau, François Gianviti, Luc Hubloue, Azizali Mohammed, Alexander Mountford, P.R. Narvekar, Barry Newman et J.J. Polak pour les observations judicieuses qu'ils ont formulées sur cet ouvrage au cours de sa préparation. L'auteur est seul responsable des imperfections qui subsistent. Il est reconnaissant à Ian McDonald d'avoir procédé à l'édition du texte et à Marina Primorac d'avoir coordonné les activités de production. Enfin, il tient à exprimer ses remerciements à Nabila Salah pour sa participation au projet dans ses fonctions d'assistante d'administration.

## Abréviations

AGE	Accords généraux d'emprunt
ALENA	Accord de libre-échange nord-américain
BIE	Bureau indépendant d'évaluation
BIRD	Banque internationale pour la reconstruction et le développement (Banque mondiale)
BRI	Banque des règlements internationaux
CMFI	Comité monétaire et financier international
DCPE	Document-cadre de politique économique
DTS	Droit de tirage spécial
FASR	Facilité d'ajustement structurel renforcée
FMI	Fonds monétaire international
FRPC	Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance
FRS	Facilité de réserve supplémentaire
IAIS	Association internationale des contrôleurs d'assurance
NAE	Nouveaux Accords d'emprunt
NIP	Note d'information au public (ancienne note d'information à la presse)
NSDD	Norme spéciale de diffusion des données
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OICV	Organisation internationale des commissions de valeurs
OMC	Organisation mondiale du commerce
ONG	Organisation non gouvernementale
PDR	Département de l'élaboration et de l'examen des politiques
PESF	Programme d'évaluation du secteur financier
PPTE	Pays pauvres très endettés
RONC	Rapport sur l'observation des normes et codes
SME	Système monétaire européen

# I

## Introduction

Des efforts remarquables ont été déployés vers la fin de la Seconde guerre mondiale en vue d'un renforcement des institutions internationales. C'est ainsi qu'ont été créés, outre l'Organisation des Nations Unies, instance politique mondiale, le Fonds monétaire international (FMI), la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (Banque mondiale) et le GATT (Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce), précurseur de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Ces institutions ont pris une place de premier plan sur la scène financière ainsi que dans le domaine du développement et des échanges. Aujourd'hui, près de 60 ans plus tard, les systèmes commerciaux et financiers du globe ont été fondamentalement transformés par l'abandon du contrôle généralisé de l'après-guerre pour un dispositif plus proche du système de marchés libres intégrés. Parallèlement, la communauté des nations s'est largement diversifiée. Le nombre des pays indépendants a triplé ou quadruplé et ces pays sont fort différents les uns des autres par leur identité culturelle, leur niveau de développement et de bien-être et leur expérience d'autodétermination.

À mesure que l'intégration mondiale progressera, le besoin de coopération régionale et internationale s'intensifiera et c'est aux institutions qu'il incombera de plus en plus de veiller à la disponibilité des biens et services publics. Des arguments ont été maintes fois présentés en faveur de la création d'une Organisation internationale pour l'environnement, ainsi que d'un renforcement de l'Organisation internationale du travail. L'établissement récent du Forum de stabilité financière est un pas vers une collaboration des plus nécessaires à l'amélioration de la santé des systèmes financiers du globe. En outre, des arguments ont été avancés en faveur de la création au sein de l'ONU d'un Conseil de sécurité économique, instance suprême chargée d'examiner les aspects mondiaux des questions économiques, financières et sociales et l'interdépendance de celles-ci au niveau mondial<sup>1</sup>.

Cependant, la création d'institutions internationales ou le renforcement d'institutions existantes ne bénéficient pas d'un large soutien parmi les groupes d'intérêts politiques ni de la part du public. Bien qu'il soit générale-

---

<sup>1</sup>Rapport de la Commission de gouvernance mondiale, 1995.



ment reconnu que les institutions financières internationales ont fortement contribué, au cours des décennies écoulées, à l'intégration et à la croissance sans précédent de l'économie mondiale, on s'est de plus en plus souvent demandé, pendant les années 90, si les dispositifs institutionnels et les règles qu'ils impliquent sont suffisamment au point pour offrir à tous les pays des chances égales de faire effectivement partie d'organisations commerciales et financières équitables. Il s'agit essentiellement de savoir si les mandats des organisations existantes demeurent pertinents et si leur degré de légitimité et leur structure de gouvernance leur permettent de répondre aux besoins de la communauté internationale du début du XXI<sup>e</sup> siècle, ce qui n'est pas universellement reconnu : un grand nombre de leaders de pays en développement, ainsi que de groupes de la société civile, dénoncent les distorsions qu'ils détectent dans la gouvernance financière internationale du FMI et de la Banque mondiale aussi bien que de l'OMC, en qui ils voient des instruments des pays riches. De plus, la crise asiatique de 1997–98 remet en cause les avantages de la mondialisation financière, en particulier pour les économies de marché émergentes, tandis que l'impression — vraie ou fausse — que l'ajustement préconisé par le FMI a été à l'origine des souffrances des populations a porté l'attention des milieux officiels et universitaires ainsi que des médias sur la gouvernance et la responsabilité du FMI.

Certains détracteurs du FMI font valoir que, dans le monde intégré d'aujourd'hui, la communauté des nations n'a pas besoin des fonctions de réglementation et de surveillance exercées par le FMI et que les conseils et financements de ce dernier sont souvent mal orientés et sources de «risque moral». Dans son rapport au Congrès des États-Unis (voir page 45), publié en 2000, la Commission Meltzer a essentiellement proposé d'éliminer l'axe de surveillance et de retirer au FMI le pouvoir de négocier des réformes.

Un éventail bien plus large de ses opposants soutiennent que les Statuts du FMI et son mandat restent pertinents au regard de l'intégration mondiale progressive du début du XXI<sup>e</sup> siècle, mais qu'une réforme du FMI n'en demeure pas moins nécessaire pour le rendre plus démocratique, plus transparent, plus comptable de ses actes et plus participatif. Voici certaines des idées qui se dégagent d'ouvrages récents sur la gouvernance du système monétaire international :

- Le FMI est jugé non démocratique parce que la grande majorité de ses pays membres, c'est-à-dire les pays en développement et les pays en transition, qui sont en fait ceux qui empruntent au FMI, sont des

actionnaires minoritaires, tandis que le groupe relativement peu nombreux des pays industrialisés détient 60 % du total des voix attribuées.

- Le processus de sélection du directeur général doit être réformé en raison de l'absence de directives sur la procédure à suivre à cet effet et du manque de transparence de l'opération.
- L'impression qui se dégage est celle de la prédominance des pays industrialisés dans la conduite des opérations du FMI, assurée par son Conseil d'administration, et d'une sous-représentation des pays en développement.
- Il est difficile de déterminer comment fonctionne le processus de décision consensuelle au FMI, et s'il protège bien les droits des actionnaires minoritaires.
- Au niveau politique, rien ne contrebalance le pouvoir du Groupe des sept grands pays industrialisés, et le Comité monétaire et financier international (ou son prédécesseur, le Comité intérimaire) doit exercer sa fonction de surveillance selon une approche plus participative et en insistant davantage sur les questions systémiques.
- Dans ses relations avec les pays en développement, le FMI ne prête pas suffisamment attention à l'objectif de croissance et aux questions d'équité, notamment à la protection des pauvres contre les effets défavorables de l'ajustement.
- Le FMI doit non seulement répondre de ses actes aux gouvernements de ses pays membres, il doit aussi approfondir le dialogue avec la société civile et se sentir davantage obligé de rendre compte au public.

La présente brochure a pour objet de donner un aperçu des principaux aspects de la gouvernance du Fonds monétaire international. Elle s'articule comme suit :

- La section II traite de la structure et de l'évolution des quotes-parts et du système de vote au FMI; elle oriente la réflexion sur la nécessité de réduire les distorsions que comporte ce système et de le rendre plus équitable, ainsi que sur l'importance pour le FMI, en sa qualité d'institution financière, de conserver la confiance de ses créanciers.
- La section III examine l'équilibre des pouvoirs dans la gouvernance du FMI et l'importance d'une collaboration harmonieuse entre le Conseil d'administration, le Directeur général et le personnel pour le bon fonctionnement de l'institution.
- La section IV est centrée sur les méthodes de travail et le processus de décision du Conseil d'administration et rappelle l'origine du principe

de décision consensuelle, selon lequel les membres du Conseil d'administration cherchent à trouver un terrain d'entente dans leurs délibérations — ainsi que les raisons de son adoption. Plusieurs exemples de décision par consensus sont donnés pour illustrer cette méthode de travail en collaboration, qui joue un rôle clé dans la protection des droits des actionnaires minoritaires, lesquels forment la grande majorité des pays membres.

- La surveillance politique qu'exerce sur le FMI le Conseil des gouverneurs par l'intermédiaire du Comité intérimaire et de son successeur, le Comité monétaire et financier international, est traitée à la section V. L'efficacité — et les déficiences — de cette surveillance doit être examinée en conjonction avec les activités des groupes de pays membres — tant des pays industrialisés que des pays en développement — et avec l'influence que les divers pays membres et régions cherchent à exercer sur le programme et le processus décisionnel du FMI.
- Une étude de cas portant sur la gouvernance du FMI durant une crise financière, en particulier la crise mexicaine de 1994–95, est présentée à la section VI.
- La section VII est consacrée au renforcement de l'architecture du système et à l'amélioration de sa transparence, à la collaboration du FMI avec la société civile, et au recentrage de ses activités après les crises des années 90.
- Enfin, une évaluation de la gouvernance du FMI est présentée à la section VIII.

## II

### **Quotes-parts et nombre de voix au FMI : un système qui appelle une plus grande équité**

#### **Le rôle des quotes-parts et le débat sur la formule de calcul**

Chaque pays membre se voit assigner une quote-part, qui représente sa participation au capital du FMI et détermine le nombre de voix dont il dispose au sein de l'institution, ainsi que la part des allocations de DTS qui lui est attribuée. Les variables économiques incluses dans la formule initialement utilisée à Bretton Woods pour le calcul des quotes-parts des 45 pays qui ont participé à la conférence sont notamment le revenu national, les réserves, le commerce extérieur et la variabilité des exportations. La formule de calcul des quotes-parts avait et a toujours pour but de répondre aux besoins de capitaux de l'institution.

Au début des années 60, à l'occasion du premier réexamen de la formule de calcul employée à Bretton Woods, une méthode reposant sur plusieurs formules a été mise au point. Elle consistait à affecter des pondérations différentes, d'une formule à l'autre, au revenu national, d'une part, et aux paiements extérieurs courants et à la variabilité des recettes courantes, d'autre part. Grâce à la flexibilité ainsi ménagée, le revenu national a été affecté d'une forte pondération dans la formule applicable à la plupart des pays industrialisés et autres grands pays, tandis que les paiements courants et la variabilité des recettes courantes sont devenus des composantes importantes pour les petites économies ouvertes et pour la plupart des pays en développement. Depuis le début des années 80, les variables incluses dans la formule de calcul des quotes-parts comptent parmi elles le PNB, les réserves officielles, les paiements extérieurs courants, les recettes courantes et le ratio recettes courantes/PNB.

En vertu de ses Statuts, le FMI doit procéder à une révision générale des quotes-parts au moins tous les cinq ans. Les principales questions examinées dans le cadre de ces révisions quinquennales portent notamment sur 1) le volume de l'augmentation globale, qui doit être considéré à la lumière des perspectives à moyen terme de l'économie mondiale et du rôle du FMI dans le financement des déséquilibres de paiements éventuels; et 2) la

répartition de l'augmentation globale suivant deux lignes d'action : une augmentation équi-proportionnelle pour tous les pays membres et des augmentations sélectives pour certains pays — en général, les économies en croissance rapide pour lesquelles le rapport entre la «quote-part effective» et la «quote-part calculée» est considérablement «hors normes».

L'ampleur des augmentations sélectives est limitée parce qu'une augmentation de la quote-part d'un pays en pourcentage du total — et, partant, du pourcentage de voix dont il dispose — réduira automatiquement le nombre des voix attribuées à tous les autres pays membres. La plupart des pays membres — et en particulier les pays en développement — tiennent à éviter une baisse de leur quote-part relative et ont tendance à préférer les augmentations équi-proportionnelles.

Au fil des ans, l'élément équi-proportionnel a représenté en moyenne environ 70 % des augmentations globales de quotes-parts. Un argument important en faveur des augmentations sélectives — outre l'aspect équité lié aux rapports «hors normes» — est la capacité des candidats à de telles augmentations de fournir des liquidités au FMI. Ce fut là l'objectif prioritaire de la Septième révision (1978), par laquelle la quote-part relative des principaux pays exportateurs de pétrole a été doublée au détriment de celle des pays industrialisés, mais sans empiéter sur la quote-part relative des autres pays en développement.

Le total des quotes-parts a rapidement diminué par rapport à la taille de l'économie mondiale et à l'ampleur des échanges internationaux; les quotes-parts effectives sont par ailleurs de plus en plus distancées par les quotes-parts calculées. Parmi les raisons de cette évolution figurent 1) un accès croissant aux marchés de capitaux internationaux et le recours accru aux taux de change flottants, qui ont permis aux pays industrialisés de se passer des ressources du FMI; 2) l'élimination rapide du contrôle des mouvements de capitaux internationaux dans les économies avancées et les économies de marché émergentes, ainsi que l'élargissement de l'accès d'un nombre croissant de pays aux marchés de capitaux internationaux; 3) la création, à la fin des années 80, d'un guichet de financement spécial dont les ressources ne proviennent pas des quotes-parts, la facilité d'ajustement structurel renforcée (FASR), maintenant rebaptisée facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (FRPC), qui a renforcé les moyens dont dispose le FMI pour venir en aide aux pays pauvres en développement et est devenu le principal instrument d'aide financière — à un coût peu élevé et pour une durée plus longue — à un groupe d'environ 80 pays membres.

## II. Quotes-parts et nombre de voix au FMI : un système qui appelle une plus grande équité

Depuis la fin des années 70, les quotes-parts relatives des pays en développement ont représenté environ 37,5 % et leur pourcentage de voix, à peu près 40 % du total. L'écart tient à l'attribution, en vertu des Statuts du FMI (article XII, section 5), de 250 voix de base à chaque membre, plus une voix supplémentaire pour chaque fraction de sa quote-part équivalant à 100.000 DTS. Jusqu'au milieu des années 70, les voix de base, en pourcentage du total, sont restées au-dessus de 10 %; depuis lors, toutefois, les augmentations générales successives ont réduit la part des voix de base, qui était à peine de 2 % en 2002. Entre-temps, le nombre des pays en développement a continué de s'accroître et a représenté 85 % du total des pays membres, soit 159 pays en développement pour 24 pays industrialisés.

Les pays en développement ont à plusieurs reprises insisté en faveur de la mise au point d'une nouvelle formule de calcul des quotes-parts, qui tiendrait compte d'éléments tels que la population et un indice de la pauvreté et qui leur permettrait de disposer d'un plus grand nombre de voix au FMI. En outre, la cessation du recours par les pays industrialisés aux ressources de l'institution a réduit son rôle de «mutuelle de crédit», dont les membres sont tour à tour prêteurs et emprunteurs et dont les règles sont fixées par tous et pour tous. Cette évolution a influé sur l'équilibre des relations entre les deux groupes de pays membres et — comme le montrera la section IV — a renforcé l'importance de la décision consensuelle pour la protection des intérêts des pays en développement qui sont les actionnaires minoritaires.

De leur côté, les créanciers ont souligné l'importance de la formule de calcul des quotes-parts pour le financement du FMI, ajoutant que la politique d'accès à ses ressources financières a été quant à elle conçue pour répondre aux besoins de financement des pays membres<sup>2</sup>. Ils ont en outre indiqué que l'application de la formule de calcul des quotes-parts avait été à l'avantage des pays en développement, comme l'a montré le fait que les «quotes-parts effectives» globales des pays en développement équivalaient à environ 60 % de leurs «quotes-parts calculées», tandis que les «quotes-parts effectives» globales des pays industrialisés ne représentaient qu'environ 32,5 % de leurs «quotes-parts calculées». Les pays industrialisés ont par ailleurs fait observer

---

<sup>2</sup>Les politiques d'accès aux ressources du FMI sont revues tous les ans. Dans la plus grande partie des années 90, la limite d'accès cumulative nette d'un pays membre, en pourcentage de sa quote-part, a été de 300 %. Le relèvement de la limite d'accès à titre «exceptionnel», auquel il a été procédé à plusieurs reprises pendant les crises financières de la décennie écoulée, est une pratique qui a été abolie dans le cadre du dernier réexamen des mécanismes et facilités de financement du FMI (voir section VII).

que leur contribution au PNB mondial continue à augmenter et que des variables telles que les mouvements de capitaux et l'accès aux marchés de capitaux, qui leur donnent un avantage, devraient être prises en compte dans la formule. Les pays en développement ont répondu que les prêts imprudents des institutions financières des pays industrialisés et les réactions à courte vue des marchés ont joué un grand rôle dans les crises financières de la décennie écoulée et dans la contagion qui s'en est suivie.

### **Poursuite des travaux visant à corriger les distorsions et à accroître l'équité dans l'attribution des voix**

Les pays en développement n'ont pas indiqué le niveau des quotes-parts relatives et le nombre de voix qu'ils cherchent à assurer à leur groupe, mais il est réaliste de supposer qu'ils viseront le niveau maximum propre à laisser une faible majorité globale aux pays industrialisés, qui forment le groupe de pays créanciers le plus nombreux. Comme le FMI est une institution financière et doit conserver la confiance de ses créanciers, tous les pays membres s'accordent généralement à penser que les pays industrialisés, qui sont les plus gros créanciers du FMI, doivent demeurer les actionnaires majoritaires.

Les travaux du Groupe de réflexion sur les formules de calcul des quotes-parts, composé d'experts externes et créé en 1999 sur la demande pressante des pays en développement, ainsi que les études approfondies des services du FMI ont montré qu'il n'est pas possible d'obtenir, à l'aide des formules actuelles, des quotes-parts calculées qui donnent lieu à une augmentation sensible des quotes-parts relatives des pays en développement. En d'autres termes, il n'existe pas de formule qui soit raisonnable d'un point de vue financier tout en apportant une solution au problème de gouvernance<sup>3</sup>.

Pour influencer sur l'équilibre des voix entre les pays industrialisés et les pays en développement, on peut soit modifier la répartition des parts en pourcentage du total, soit accroître les voix de base, soit faire les deux à la fois. Des avancées concrètes sur ce plan exigeraient une prise de décision consensuelle au niveau politique sur le nombre des voix à attribuer aux

---

<sup>3</sup>Le Conseil d'administration a rejeté les recommandations du Groupe de réflexion sur les formules de calcul des quotes-parts parce qu'elles auraient eu un effet contraire à celui recherché en accroissant davantage les quotes-parts relatives des pays industrialisés.

## II. Quotes-parts et nombre de voix au FMI : un système qui appelle une plus grande équité

deux groupes de pays de manière à ce que la part des pays industrialisés reste supérieure à celle des pays en développement.

Il a été procédé, au fil des ans, à l'examen de diverses propositions visant à accroître le nombre des voix de base, ce qui bénéficierait particulièrement aux pays en développement les plus petits. Pour cela, il faudrait toutefois amender les Statuts du FMI et le large consensus à dégager sur une proposition dans ce sens ne s'est pas encore concrétisé.

L'établissement d'une formule spéciale de calcul des quotes-parts pour les pays en développement — avec son propre ensemble de variables et leurs pondérations relatives — serait un autre moyen de relever leurs quotes-parts et leur nombre de voix. Ce processus pourrait toutefois s'avérer complexe et générateur de divisions, et soulèverait par ailleurs d'autres questions.

En ce qui concerne le groupe des pays industrialisés, un meilleur équilibre des voix entre eux et les pays en développement exigerait la réduction du total des voix dont ils disposent ainsi que de leurs quotes-parts relatives. La recherche de cet équilibre offrirait l'occasion de s'attaquer au problème complexe de la répartition optimale des quotes-parts et du nombre de voix entre l'Union européenne, les États-Unis (ou Amérique du Nord) et le Japon (ou les pays en croissance rapide d'Asie). Dans le passé, les fortes pondérations affectées au commerce extérieur et aux réserves de change officielles ont bénéficié aux pays d'Europe occidentale lorsque l'intégration régionale n'était pas encore très poussée et que leur quote-part devait être élevée du fait de la grande ouverture de leur économie. Aujourd'hui, toutefois, la plupart d'entre eux ont une monnaie, un taux de change et une balance des paiements régionale.

Au début de 2002, le pourcentage de voix des 15 pays membres de l'Union européenne était au total de 29,9 %<sup>4</sup>, dépassant de beaucoup celui dont disposent les États-Unis (17,2 %) et le Japon (6,2 %) — ou l'Asie dans son ensemble (18,0 %). À l'avenir, sur le modèle du Groupe de réflexion sur les formules de calcul des quotes-parts, il est probable que le PIB deviendra la principale variable dans le calcul des quotes-parts des pays industrialisés, tandis que l'importance des réserves et du commerce extérieur diminuera. À cet égard, il y a lieu de noter que la valeur du PIB

---

<sup>4</sup>L'élargissement envisagé de l'Union européenne à 25 pays par addition de 10 pays membres (Bulgarie, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne, République slovaque, République tchèque, Roumanie et Slovénie) accroîtrait de 2,8 % le pourcentage total de voix de l'UE, qui serait porté à 32,8 %.



de 1999 était de 9,3 billions de dollars pour les États-Unis, contre un total de 8,5 billions de dollars pour les 15 pays membres de l'Union européenne et un montant de 4,5 billions de dollars pour le Japon.

La réduction graduelle au fil des ans des quotes-parts et du pourcentage de voix des pays de l'UE dans le but de mieux les aligner sur ceux des autres grands pays industrialisés ou régions est un processus qui serait complexe. Il est admis que, à moins que des pays membres ne se regroupent pour former un seul et unique pays, et tant qu'ils ne l'auront pas fait, chacun d'entre eux continuera d'être considéré comme un pays membre distinct du FMI. Par ailleurs, les pays membres de l'UE centrent sans nul doute leur réflexion sur les importantes initiatives qui seront nécessaires pour promouvoir un ajustement graduel. À cet égard, la nature «extérieure» du commerce intra-européen, en particulier du commerce entre les membres de l'Union monétaire européenne, est remise en cause. Il ne faut en outre pas oublier que, pour le calcul des quotes-parts au FMI, il existe une technique qui a été utilisée dans plusieurs cas et qui consiste à ajuster les données sur les transactions courantes de pays donnés pour exclure certaines recettes et paiements de manière à ne pas gonfler les opérations du secteur extérieur. L'application de cette technique, qui pourrait se faire par étape, faciliterait une révision à la baisse des quotes-parts des 15 pays de l'UE.

Le Japon souhaite que sa quote-part et son pourcentage de voix soient portés à un niveau qui rende mieux compte de son importance dans l'économie mondiale, encore que la stagnation de son économie au cours de la décennie écoulée ait affaibli la validité de cette réclamation. Les pays en croissance rapide de l'ensemble de l'Asie insistent eux aussi pour que leurs quotes-parts relatives reflètent de façon adéquate leur importance actuelle dans l'économie mondiale.

Les calculs effectués lors des récentes révisions quinquennales des quotes-parts laissent penser que la quote-part relative des États-Unis rend bien compte, dans l'ensemble, de son poids dans l'économie mondiale. Cependant, après la croissance exceptionnelle de l'économie de ce pays par rapport à celle d'autres régions du monde au cours des années 90, la révision des calculs sur la base des formules actuelles risque bien de conduire à un relèvement de sa quote-part relative. Par conséquent, il semble qu'il n'y ait pas de raison économique — contrairement à l'avis de certains — qui puisse justifier une réduction du poids des États-Unis en tant que principal actionnaire du FMI.

### III

## L'équilibre des pouvoirs dans la gouvernance du FMI

Le mode d'interaction des pays membres avec le FMI et la manière dont le Conseil d'administration, le Directeur général et les services de l'institution collaborent à la conduite de ses opérations sont les principaux éléments de sa gouvernance, mais ils ne sont pas toujours compris ni jugés transparents. Certains estiment que les grands pays industrialisés, États-Unis en tête, imposent leur volonté au reste des pays membres parce qu'ils détiennent la majorité au FMI. D'autres sont d'avis que le prestige du Directeur général ou la puissance monolithique des services du FMI l'emportent sur le pouvoir du Conseil d'administration. D'autres encore pensent que la prise de décision consensuelle au Conseil d'administration (voir section IV) étouffe les voix des pays en développement et des partisans du changement et des réformes. Les activités des groupes de la société civile ont en outre montré l'importance de la transparence pour le FMI, qui devrait mieux expliquer ce qu'il est et ce qu'il fait au grand public (voir section VII).

Le rôle directeur des États-Unis et des autres grands pays industrialisés dans le système monétaire international est reconnu de tous. Cependant, le Groupe des Sept ne forme pas un bloc unifié : les États-Unis, l'Europe occidentale et le Japon ont des vues divergentes sur d'importantes questions de politique et de gestion; leurs antécédents en matière de surveillance mutuelle ne sont pas impressionnants et chacun a des liens régionaux différents. Pour que la gouvernance du FMI soit efficace, il faut que les droits et les obligations découlant de l'appartenance à l'organisation soient équitablement répartis entre les participants. La diversité des intérêts des pays membres du FMI a encouragé le choix de la décision consensuelle en tant que principal élément de la gouvernance du FMI. L'évolution des politiques du FMI est un lent processus par lequel le Conseil d'administration, la direction et les services de l'institution examinent une question sous tous ses angles pour parvenir à une position que tous les pays membres, ou du moins une majorité d'entre eux, peuvent soutenir. Les pays en développement ont toujours attaché une grande importance au consensus, car il assure l'examen approfondi de tous les points de vue et évite la clôture prématurée des débats par un vote pour ou contre.

À leur insistance, les États-Unis ont obtenu, en raison du niveau de leur quote-part relative, le droit de veto sur certaines décisions essentielles dans la gestion du FMI, telles que l'admission de nouveaux membres, les augmentations de quotes-parts, les allocations de droits de tirage spéciaux (DTS) et les amendements des Statuts du FMI. Cependant, ce droit de veto peut être exercé également par d'autres pays membres qui détiennent ensemble le nombre de voix requis. À cet égard, les pays d'Europe occidentale ont insisté pour détenir le droit de veto sur les décisions clés concernant les DTS et, précédemment, sur les principales décisions de prêt du FMI qui nécessitent la mise en application des Accords généraux d'emprunt (AGE)<sup>5</sup>. En 1994, les pays en développement ont rejeté une proposition formulée par les grands pays industrialisés en faveur d'une allocation de DTS, car ils ne l'ont pas jugée satisfaisante.

En tant que groupe, les pays en développement ont par ailleurs exercé leur droit de veto sur d'importantes décisions financières du FMI qui requièrent une majorité spéciale de 70 % du nombre total des voix attribuées. La dernière fois qu'ils ont fait usage de ce droit remonte à l'automne de 2000, date à laquelle ils ont rejeté les propositions faites par le Groupe des Sept de relever le taux de commission appliqué aux pays membres utilisant les ressources du FMI.

Les majorités de vote au FMI représentent un autre moyen important d'équilibrer les pouvoirs dans le système de décision de l'institution (appendice I). Dans le cadre du deuxième amendement des Statuts du FMI, qui a défini la tâche du FMI consistant à exercer une ferme surveillance sur les politiques de change de ses pays membres, le nombre des dispositions soumises à une majorité spéciale a plus que doublé et était de plus de cinquante. Cette augmentation tient en grande partie à la nouveauté de certaines dispositions et à l'attribution d'un plus grand nombre d'habilitations, tandis que la majorité spéciale la plus élevée a été portée à 85 % afin de conserver aux États-Unis leur droit de veto.

Le pouvoir détenu par le FMI et ses tâches fort diverses peuvent influencer sur le bien-être de la population d'un grand nombre de pays. Aussi est-il important que les décisions clés fassent l'objet d'un très large soutien. Cependant, les majorités spéciales sont des armes à double tranchant : les

---

<sup>5</sup>Les Accords généraux d'emprunt ont été établis en 1962 par le Groupe des dix pays industrialisés (Allemagne, Belgique, Canada, États-Unis, France, Italie, Japon, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède et, ultérieurement, Suisse).

pays en développement se sont élevés contre la majorité de 85 % requise pour les allocations de DTS, mais ils ont mis à profit cette règle pour s'opposer à un amendement des Statuts qui aurait pour effet d'inclure la libre circulation des mouvements de capitaux dans les domaines de responsabilité du FMI. En conséquence, la majorité de 85 % qui est requise pour un amendement des Statuts représente à la fois une protection du système et un obstacle au changement.

Le Directeur général arrive à son poste avec sa propre vision de la manière dont le FMI doit accomplir sa tâche de gestion du système monétaire international. Bien qu'il ne possède pas le droit de vote au sein du Conseil d'administration, sauf dans le cas peu probable où il aurait à départager les administrateurs, son pouvoir et son prestige peuvent être très considérables. Dans ses fonctions de directeur général (1963–73), Pierre-Paul Schweitzer a résisté avec succès aux pressions exercées par le Groupe des Dix pays industrialisés pour que la prise de décision sur la création délibérée d'avoirs de réserve internationaux soit confiée à une instance extérieure au FMI. En 1971, il s'est montré en faveur d'un réalignement général des monnaies des pays industrialisés comportant une dévaluation du dollar EU par rapport à l'or. Après l'effondrement du système des parités au début des années 70, il a persuadé les pays membres que le FMI était l'instance appropriée pour la négociation de la réforme du système.

Au début des années 80, le Directeur général alors en poste, Jacques de Larosière (1978–86), a convaincu les banques internationales de souscrire à sa formule de prêts concertés, qui consistait notamment à faire du rééchelonnement au cas par cas de la dette d'un pays une condition préalable à l'octroi d'un crédit du FMI. À son arrivée au FMI, Michel Camdessus (1987–2000) a mis en place le nouveau guichet de financement, la FASR, qui avait pour but de procurer aux pays pauvres des ressources à faible coût et pour une durée plus longue à l'appui de leurs programmes d'ajustement structurel. Au cours des crises mexicaine et asiatique des années 90, période où le FMI s'est retrouvé de fait dans la position de prêteur de dernier ressort, M. Camdessus a joué son pouvoir sur de gros montages financiers en faveur du Mexique, de la Corée, de la Thaïlande et de l'Indonésie afin de freiner la chute de leurs monnaies et d'enrayer l'effondrement du secteur des banques et des entreprises de ces pays.

Enfin, les services du FMI sont la troisième partie à sa gouvernance. Ils effectuent les missions de surveillance auprès des pays membres et mènent les entretiens sur l'utilisation des ressources du FMI. Ils éta-

blissent les documents qui servent de base aux délibérations du Conseil d'administration et participent activement aux discussions de ce dernier. Les nouvelles propositions de politiques formulées par les pays membres ou les administrateurs sont transmises, aux fins d'un examen approfondi, par le Directeur général aux services du FMI, qui ont la mémoire institutionnelle requise pour considérer les nouvelles propositions au regard des précédents, des politiques et du cadre juridique de l'institution.

Les paragraphes suivants approfondissent la réflexion sur les tâches du Conseil d'administration, du Directeur général et des services du FMI. La section ci-après traite du processus de décision au Conseil d'administration, où les administrateurs, la direction et les services du FMI collaborent à la conduite des affaires du FMI.

### **Le Conseil d'administration**

Le mandat du FMI et la bonne gouvernance du système monétaire international exigent que le Conseil d'administration soit doté d'un grand pouvoir. En effet, celui-ci joue un rôle central dans l'élaboration des politiques et dans la prise de décision au sein de l'institution. Il détient tous les pouvoirs dans la conduite des affaires du FMI, à l'exception de ceux que les Statuts ont conférés au Conseil des gouverneurs, qui est l'organe suprême du FMI. La prise de décision consensuelle a été, dès le début, un aspect prédominant des travaux du Conseil d'administration<sup>6</sup>.

La nature de l'organe chargé de la conduite des opérations du FMI et doté de tous les pouvoirs non spécifiquement réservés au Conseil des gouverneurs a fait l'objet d'intenses débats au cours des négociations de Bretton Woods. Certains participants, comme les États-Unis, étaient d'avis que le Conseil d'administration devrait siéger en permanence, alors que d'autres, dont le Royaume-Uni, ont exprimé une préférence pour un organe composé de hauts fonctionnaires nationaux ayant des responsabilités politiques qui exerceraient leurs fonctions dans leurs capitales respectives et se réuniraient au siège quand la conduite des opérations du FMI

---

<sup>6</sup>Le rôle du Conseil des administrateurs de la Banque mondiale a été plus limité, car ses statuts ne lui confèrent pas des pouvoirs qui empiètent sur la souveraineté de ses pays membres. Au chapitre consacré à la gouvernance dans l'histoire de la Banque mondiale (Kapur, Lewis, and Webb, 1997, volume I), Devesh Kapur mentionne à peine le Conseil des administrateurs de cette institution.

l'exigerait. Ce débat était guidé par deux philosophies distinctes appelant, d'une part, une surveillance continue par un groupe d'experts, et, d'autre part, une surveillance moins continue mais exercée par de hauts responsables politiques à partir de leurs capitales respectives.

La question de la surveillance des opérations du FMI par des responsables politiques à partir des capitales nationales a resurgi de temps à autre. La création en 1974 du Comité intérimaire du Conseil des gouverneurs sur le système monétaire international (Comité intérimaire) a été une décision clé en matière de gouvernance. Pendant un quart de siècle, le Comité intérimaire a œuvré en étroite collaboration avec le Conseil d'administration. Sur la base de cette expérience, la décision prise en 2000 de transformer le Comité intérimaire en Comité monétaire et financier international (CMFI) et d'établir un groupe de suppléants du CMFI a été dictée par l'espoir d'accroître ainsi l'efficacité de la surveillance politique du FMI à l'ère de l'intégration des marchés financiers mondiaux et du renforcement de l'interdépendance des politiques et des résultats économiques des pays membres.

Les réunions du Conseil d'administration sont présidées par le Directeur général et, en son absence, par un Directeur général adjoint. Le Conseil «siège en permanence», c'est-à-dire qu'il se réunit aussi souvent que l'exigent les affaires courantes du FMI, soit en moyenne plus de 12 heures par semaine et de 600 heures par an, ce qui témoigne de l'intensité de la surveillance qu'il exerce sur les activités du FMI. Près d'un tiers du temps passé en réunion par les administrateurs est consacré aux questions de politique générale, environ 60 % à la surveillance et le reste aux questions administratives et budgétaires. Dans ses décisions sur les questions de politique générale, le Conseil d'administration fait amplement usage des clauses de revue, en particulier lorsqu'il s'engage dans une nouvelle voie et veut revoir le fonctionnement d'une politique à la lumière de l'expérience. Dans le domaine de la surveillance, le Conseil d'administration tient des discussions périodiques sur les perspectives de l'économie mondiale et celles des marchés de capitaux internationaux; il examine les rapports des services du FMI pour les consultations au titre de l'article IV avec les pays membres, dont le nombre prévu pour chaque année varie entre 120 et 130. Toutes les demandes d'utilisation des ressources du FMI et les revues y afférentes doivent être approuvées par le Conseil d'administration. La fréquence des revues dépend de la conditionnalité imposée et de la trajectoire envisagée pour rétablir la viabilité extérieure de l'emprunteur. Au cours des années de crise de la décennie 90, le Conseil

d'administration a souvent opté pour un réexamen mensuel de l'utilisation des ressources du FMI et des développements dans les pays en crise. Par ailleurs, les administrateurs se sont souvent réunis en séances informelles pour débattre plus librement de questions délicates comme l'évolution des marchés des changes ou les récents développements dans les pays qui ont recours aux ressources du FMI, ou peuvent être amenés à le faire.

Les pays industrialisés ont, dans leurs capitales respectives, le personnel nécessaire pour suivre de près les activités du FMI, et leurs administrateurs sont souvent choisis parmi les hauts fonctionnaires nationaux. Cependant, certains pays industrialisés ont tendance à conserver le pouvoir de décision dans leurs capitales, prenant ainsi le risque de réduire les pouvoirs et l'efficacité des administrateurs qui les représentent. Quant aux pays en développement et aux économies de marché émergentes, ils ont pris vivement conscience de l'importance que revêt la présence au Conseil d'administration de représentants puissants qui soient à même de défendre leurs intérêts et d'aider leurs responsables nationaux dans les négociations de l'aide financière du FMI et des conditions y afférentes.

Chacun des cinq pays membres dont les quotes-parts sont les plus élevées est habilité à nommer un administrateur. Le reste des pays membres élitent leurs administrateurs. Les administrateurs nommés restent en fonction à la discrétion de leurs pays respectifs, alors que les administrateurs élus ont un mandat de deux ans. Chaque administrateur nomme un administrateur suppléant qui a pleins pouvoirs en son absence. Pour certains groupes de pays, l'administrateur est désigné par le pays du groupe qui dispose du plus grand nombre de voix, tandis que, pour d'autres groupes, un système de roulement est en place. Au cours des premières années d'activité du FMI, il est arrivé plusieurs fois que l'administrateur suppléant soit de la même nationalité que l'administrateur. Il n'en est plus ainsi pour les groupes nombreux, par suite de la croissance du nombre total des pays membres et du vif intérêt des pays membres pour les activités du FMI.

Un mandat de deux ans pour les administrateurs élus est probablement trop court pour leur permettre de maîtriser la complexité des politiques du FMI et de son processus décisionnel. Cependant, la prolongation de ce mandat exigerait un amendement des Statuts du FMI. En fait, pour certains groupes de pays, les administrateurs sont réélus et restent ainsi en fonction plus de deux ans; dans le cas d'autres groupes, l'administrateur a fait ses débuts en qualité d'administrateur suppléant ou de conseiller, ou d'administrateur à la Banque mondiale. Certains administrateurs siègent à la fois au

Conseil d'administration du FMI et au Conseil des administrateurs de la Banque mondiale.

L'importance accrue attachée à la transparence et à la responsabilité a amené le Conseil d'administration à créer, en 2000, le Bureau indépendant d'évaluation (BIE), ce qui devrait renforcer la crédibilité des travaux du FMI aux yeux du monde extérieur. Le Directeur du BIE consulte et informe le Conseil d'administration mais il n'est pas tenu de faire rapport à la direction et jouit d'une indépendance opérationnelle. La publication des conclusions du BIE renforcera la transparence de l'ensemble du processus<sup>7</sup>.

## Le Directeur général

Le Directeur général est à la fois le Président du Conseil d'administration et le responsable en chef de l'institution. Le Directeur général du FMI compte aujourd'hui parmi les personnalités officielles les plus influentes du monde de la finance internationale. Par ses visites aux pays membres et ses contacts avec leurs ministres, gouverneurs de banque centrale et hauts fonctionnaires, ainsi qu'avec les organisations internationales, le Directeur général ne cesse d'intervenir au niveau politique tout en exerçant ses fonctions de président du Conseil d'administration et de chef des services du FMI. Face à la charge de travail toujours croissante du Conseil d'administration et du personnel du FMI, le nombre des administrateurs généraux adjoints a été porté en 1994 de un à trois, ce qui a permis d'accentuer la diversité régionale de l'équipe de direction; celle-ci, composée du directeur général et des directeurs généraux adjoints, est complétée par un certain nombre de conseillers choisis parmi les hauts fonctionnaires de l'institution.

Contrairement au mode de nomination des premiers directeurs généraux, qui fut consensuel, la sélection du successeur de Jacques de Larosière a été compliquée par la présence de deux candidatures, celle de Michel Camdessus, Gouverneur de la Banque de France, et celle d'Onno Ruding, Ministre des finances des Pays-Bas et Président du Comité intérimaire. Après de

---

<sup>7</sup>Après la promulgation en 1998 d'un Code de conduite applicable au personnel du FMI, le Conseil d'administration a adopté en 2000 un code analogue à l'intention de ses propres membres, qui sont soumis, de par ce code, aux mêmes obligations d'information financière que les hauts fonctionnaires de l'organisation. En outre, le Conseil a créé un Comité de déontologie, chargé d'examiner les affaires afférentes à ce code et d'en référer au Conseil d'administration pour décision.



longues consultations, M. Ruding a retiré sa candidature et M. Camdessus a été choisi avec le soutien unanime du Conseil d'administration.

La sélection du successeur de M. Camdessus a pris encore plus de temps et a mis en lumière l'absence de procédures en la matière. L'impossibilité pour les autorités allemandes de mobiliser parmi les pays membres un large soutien en faveur du candidat qu'ils avaient proposé en premier lieu a compliqué le processus. Un grand nombre de pays membres ont en outre déclaré que rien ne justifiait le maintien de la règle tacite selon laquelle le Directeur général du FMI doit être un ressortissant d'un pays d'Europe occidentale et le Président de la Banque mondiale doit avoir la nationalité américaine. Leur point de vue a été corroboré par la candidature d'un Américain, Stanley Fischer (alors Premier Directeur général adjoint du FMI), qui était soutenue par un certain nombre de pays en développement, et celle d'un Japonais, Eisaku Sakakibara.

Après la sélection d'un nouveau candidat allemand, Horst Köhler, des groupes de travail ont été créés au sein des Conseils d'administration du FMI et de la Banque mondiale pour établir des directives sur la procédure de sélection de leurs dirigeants respectifs. Dans leur rapport conjoint, les groupes de travail ont recommandé que, dans un premier temps, les administrateurs déterminent les qualifications requises des candidats et créent un groupe consultatif. Ce groupe serait composé d'éminentes personnalités des milieux universitaires, du monde des affaires internationales, de la banque et de la finance, aidées par des experts en matière de sélection des cadres de direction, et serait chargé d'examiner et d'évaluer les éventuelles candidatures qui méritent d'être soutenues par les gouvernements respectifs. Les évaluations du groupe consultatif seraient soumises aux administrateurs, qui établiraient une première liste des candidats sélectionnés et arrêteraient, après consultation de leurs autorités respectives, la liste finale des candidats parmi lesquels le directeur général serait choisi. Les groupes de travail ont en outre recommandé de ne pas fixer de limite d'âge pour les dirigeants des deux organisations, qui ne devraient normalement pas remplir plus de deux mandats de cinq ans. Dans le cas du FMI, l'adoption de ces dernières recommandations exigerait un amendement de sa Réglementation générale.

### **Le personnel du FMI**

Le personnel du FMI est une méritocratie étroitement structurée, hiérarchisée et homogène. La plupart des cadres sont des économistes. Les

départements fonctionnels et géographiques et leurs divisions prédominent dans l'organigramme de l'institution. Les divisions et leurs services en charge de pays spécifiques sont le centre à partir duquel le FMI exerce sa surveillance et ses fonctions de financement. Les principaux échelons de cet organigramme sont : économiste, chef de division et directeur de département. Les fonctions des services du FMI sont centrées sur la surveillance bilatérale et multilatérale, la tenue de consultations périodiques au titre de l'article IV avec les pays membres, les entretiens avec ceux-ci sur leur utilisation des ressources du FMI, l'établissement de documents sur la politique générale du FMI, les études systémiques et opérationnelles et les activités d'assistance technique. Le nouvel élargissement des tâches fondamentales du FMI au cours des années 90 dans des domaines tels que la santé des institutions financières, les normes et codes de bonnes pratiques, la réforme structurelle, l'intégration des pays pauvres en développement à l'économie mondiale, la recherche de la transparence et l'information des groupes de la société civile, a exigé un surcroît de personnel de diverses formations, ce qui tend à nuire à l'homogénéité des services du FMI. À fin décembre 2001, les effectifs du FMI étaient au nombre d'environ 2.650, auquel viennent s'ajouter 330 agents contractuels.

Tous les documents, ceux qui contiennent les instructions relatives aux missions sur le terrain, ou énoncent leurs objectifs, les rapports de consultation au titre de l'article IV, les demandes d'utilisation des ressources du FMI et les revues y afférentes, les documents de politique générale, les documents techniques et autres documents du même genre passent par un processus de contrôle interdépartemental avant d'être soumis à la direction pour approbation définitive et transmission au Conseil d'administration. Le Département de l'élaboration et de l'examen des politiques joue un rôle central dans ce processus, son but étant d'assurer la conformité aux normes et aux politiques du FMI ainsi qu'un traitement uniforme des pays par le FMI dans l'exercice de sa surveillance et dans l'application de ses politiques sur l'utilisation de ses ressources.

Il est parfois dit que le système de contrôle des travaux des services du FMI et d'autorisation interne des documents étouffe le dissentiment et que les documents ont été rendus homogènes avant d'être transmis à la direction ou au Conseil d'administration. S'il est important d'aplanir les divergences de vues au cours de l'élaboration des rapports, il serait difficile d'étouffer le dissentiment dans une institution comme le FMI, dont les

## LA GOUVERNANCE DU FMI

services défendent vivement leurs opinions et n'hésitent pas à se battre pour faire accepter leurs arguments. Si la question est importante, ils veilleront à ce qu'elle soit portée à la connaissance de la direction. De plus, les membres du Conseil d'administration et les services du FMI ont des bureaux qui sont situés sous le même toit, et les contacts entre eux font partie intégrante de l'ambiance de travail. Par conséquent, les administrateurs sont souvent conscients des divergences de vues existant au sein du personnel. Bien entendu, il arrive que des questions délicates se posent lorsqu'il paraît difficile de concilier la nécessité d'informer les administrateurs avec celle de respecter la confidentialité des renseignements fournis par un pays membre.

## IV

### **Décision consensuelle dans une institution fondée sur le principe de coopération**

Dans toute analyse de la prise de décision au FMI, il est utile d'examiner en premier lieu la taille et la composition du Conseil d'administration pour avoir une meilleure idée des forces complexes qui sont en jeu au sein du groupe des 24 administrateurs. Les paragraphes suivants présentent une description succincte du processus général de décision consensuelle, indiquent les cas où il s'applique ou non et donnent plusieurs exemples pratiques de la manière dont il fonctionne. Ils expliquent en outre le rôle des procès-verbaux des réunions du Conseil d'administration et des résumés de leurs délibérations dans la prise de décision. La nécessité de préserver le modèle consensuel est considérée à la lumière de l'importance que revêt la protection des droits des actionnaires minoritaires.

#### **Taille et composition du Conseil d'administration : une table ronde universelle**

À sa réunion inaugurale de 1946, le Conseil d'administration était composé de 12 membres. Les cinq membres ayant les quotes-parts les plus élevées étaient les États-Unis, le Royaume-Uni, la Chine, la France et l'Inde. Les sept autres membres étaient élus par les groupes de pays représentés. La formation des groupes de pays qui élisent ensemble un administrateur est une décision politique laissée aux pays membres. Bien que les considérations géographiques aient généralement joué un rôle important dans la formation de ces groupes, un certain nombre de ceux-ci ont traditionnellement inclus des pays industrialisés aussi bien que des pays en développement, ou des pays de régions différentes.

Par suite de l'augmentation rapide du nombre des pays membres du FMI, les administrateurs ont vu leur nombre passer à 20 en 1964, année où le FMI comptait 93 pays membres. En 1970, le Japon a remplacé l'Inde parmi les cinq pays qui nomment leur administrateur. L'Allemagne avait remplacé la République de Chine (Taiwan) dans ce groupe en 1960. Entre 1964 et 1980, 40 autres pays ont été admis au FMI, mais ces nouveaux venus ont été répartis entre les 15 groupes existants.

Le nombre des membres du Conseil d'administration est néanmoins passé à 21 en 1978, année où l'Arabie Saoudite a été habilitée à nommer un administrateur parce que le riyal saoudien était l'une des deux monnaies qui avaient été le plus souvent utilisées par le FMI dans ses transactions au cours des deux années précédentes. En 1980, le nombre des administrateurs est monté à 22, lorsque le gouvernement de la République populaire de Chine a assumé la représentation de la Chine, dont la quote-part a été portée à un niveau qui a permis à ce pays d'élire à lui seul un administrateur. En 1981, une augmentation *ad hoc* de la quote-part de l'Arabie Saoudite a donné à celle-ci la possibilité d'en faire autant.

La dissolution de l'Union soviétique a provoqué un afflux d'adhérents durant la période 1990–92, avec l'admission de la Russie, des autres pays de l'ex-Union soviétique et de certaines économies anciennement centralisées. La Suisse, qui envisageait depuis longtemps d'entrer au FMI, est finalement passée elle aussi à l'action, ce qui a porté à 24 le nombre des administrateurs. Le niveau de la quote-part de la Russie lui a permis d'élire à elle seule un administrateur. Les autres nouveaux membres se sont joints aux groupes existants de la Belgique, des Pays-Bas ou des pays nordiques, ou au nouveau groupe dirigé par la Suisse. En conséquence, ces quatre groupes de pays d'Europe occidentale comprennent, chacun, des pays industrialisés, des pays à revenu intermédiaire et des pays en développement, témoignant ainsi de la diversité des pays membres du FMI.

Le groupe dirigé par l'Australie fait apparaître une diversité de composition toute aussi large. Il y a par ailleurs deux groupes dirigés par des pays membres du Groupe des Sept — le Canada et l'Italie — qui incluent d'autres pays industrialisés, des pays à revenu intermédiaire et des pays en développement. Au total, les sept «groupes mixtes de pays» comprennent 70 membres; dans les débats du Conseil d'administration, ils prennent souvent une position qui est à mi-chemin entre celle du Groupe des cinq grands pays industrialisés et la position des 12 groupes de pays en développement (dont la Russie).

L'aspect le plus frappant de la répartition régionale des sièges au Conseil d'administration est la prédominance de l'Europe occidentale, avec huit administrateurs — un tiers du total des membres du Conseil d'administration — soit, au total, un pourcentage de voix de 36,3 %<sup>8</sup>. Comme expliqué

---

<sup>8</sup>La présence de l'Europe occidentale au Conseil d'administration s'accroît, avec neuf administrateurs lorsque l'Espagne représente le groupe de l'Amérique latine qui comprend en outre le Mexique, le Venezuela et les pays d'Amérique centrale.

#### IV. Décision consensuelle dans une institution fondée sur le principe de coopération

à la section III, cette situation tient aux circonstances historiques de l'évolution des quotes-parts au FMI, c'est-à-dire au fait que les pondérations affectées au commerce extérieur et aux réserves ont servi les intérêts des pays européens à un moment où leur intégration régionale n'en était qu'à ses débuts. Cependant, cette forte présence de l'Europe occidentale est maintenant de plus en plus considérée comme justifiant une correction à la baisse, compte tenu des progrès vers l'Union européenne.

L'appendice II présente la composition du Conseil d'administration, avec le pourcentage de voix attribué à chaque administrateur et la composition des groupes en mai 2002. Sur la base de la nationalité des administrateurs, la répartition régionale des sièges au Conseil d'administration était alors et reste dans l'ensemble la suivante :

- cinq pour l'Hémisphère occidental : Canada et États-Unis, et trois pays d'Amérique latine et des Caraïbes;
- huit pour l'Europe occidentale : Allemagne, Belgique, France, Italie, les pays nordiques, Pays-Bas, Royaume-Uni et Suisse;
- cinq pour la région Asie-Australie-Pacifique : Australie, Chine, Inde, Indonésie-Thaïlande et Japon;
- trois pour le Moyen-Orient : Arabie Saoudite, Égypte et Iran;
- deux pour l'Afrique subsaharienne, dont, en majeure partie, des pays anglophones et francophones;
- un pour la Russie.

Au début de 2002, le FMI comptait au total 183 pays membres<sup>9</sup>, soit presque deux fois plus qu'en 1964 (93); sur la même période, le nombre des administrateurs est passé seulement de 20 à 24. Outre les cinq pays membres aux quotes-parts les plus élevées qui nomment leurs administrateurs — États-Unis, Japon, Allemagne, France et Royaume-Uni —, il y avait trois groupes composés d'un seul pays — Chine, Russie et Arabie Saoudite. Les membres du Conseil d'administration étaient répartis de façon égale : 12 administrateurs pour les pays industrialisés et 12 pour les pays en développement (dont la Russie). Chacun des 16 groupes de pays comprend en moyenne près de 11 pays, ce qui représente une grosse charge pour leurs administrateurs. La réduction à terme de la part de l'UE (quotes-parts et pourcentage de voix) et de sa représentation au Conseil d'administration se traduirait par la présence au Conseil d'une majorité d'administrateurs venant de pays en développement, bien que les pays industrialisés restent les actionnaires majoritaires.

---

<sup>9</sup>Un nouveau pays, le Timor oriental, a présenté sa demande d'admission au FMI en mars 2002.

En mai 2002, le pourcentage de voix dont disposaient les administrateurs allait de 17,2 % pour l'administrateur pour les États-Unis à 1,2 % pour le représentant du groupe des pays africains francophones, qui comprend 23 membres. Le pourcentage moyen par groupe est d'environ 3,2 %. Les groupes disposant de moins de 2,5 % du total des voix sont les groupes du Brésil, de l'Inde, de l'Iran, de l'Argentine-Chili et des pays africains francophones. Le faible pourcentage détenu par les deux groupes de pays subsahariens, qui disposent ensemble de 4,4 %, est l'un des domaines de préoccupation liés à la taille et à la composition du Conseil d'administration, au vu du nombre exceptionnellement élevé (45) des pays membres des groupes subsahariens, dont beaucoup appliquent un programme soutenu par le FMI et ont besoin aussi d'assistance technique.

Le deuxième amendement des Statuts (1978) a fixé le nombre des administrateurs à 20 (5 nommés et 15 élus), étant entendu que, «aux fins de chaque élection ordinaire d'administrateurs, le Conseil des gouverneurs peut, à la majorité de 85 % du nombre total des voix attribuées, augmenter ou réduire le nombre des administrateurs élus». Depuis le deuxième amendement, 57 autres pays ont été admis au FMI, soit, en moyenne, près de 4 pays de plus par groupe. Bien que la grande diversité des pays membres du FMI et la taille moyenne des groupes soient les arguments avancés en faveur d'une nouvelle augmentation du nombre des administrateurs, le processus décisionnel et la gestion du FMI seraient plus efficaces si le Conseil était de taille plus restreinte.

### **Processus général de décision consensuelle au Conseil d'administration**

La décision consensuelle est une règle qui a été adoptée dès le début, lorsque les États-Unis et le Royaume-Uni prédominaient au FMI par leur pouvoir politique et leur nombre de voix. Aux yeux des pères fondateurs, la sphère de compétence et le vaste mandat de la nouvelle institution, dont les pays membres se caractérisent par leur diversité et leurs intérêts divergents, appelaient un système fondé sur la coopération dans lequel les politiques seraient déterminées par tous et pour tous. La règle C-10 des Règles et Règlements du FMI prescrit que «d'une manière générale, le Président dégagera le sens de la réunion sans faire procéder à un vote». En conséquence, dès les premiers jours d'activité du FMI, le Conseil d'administration, la direction et les services de l'institution ont mis au point des méthodes de tra-

#### IV. Décision consensuelle dans une institution fondée sur le principe de coopération

vail permettant d'établir un terrain d'entente entre les pays membres dans la détermination des politiques. Lorsque, une trentaine d'années plus tard, les pays industrialisés ont peu à peu cessé de recourir aux ressources du FMI et ont formé le groupe prédominant des pays créanciers du FMI, il était entendu de tous que la décision consensuelle devait être maintenue en vue de préserver l'aspect coopératif de l'institution, de protéger les intérêts des pays en développement et des pays en transition, qui sont les utilisateurs effectifs des ressources du FMI, de maintenir un équilibre raisonnable entre les intérêts des débiteurs et ceux des créanciers et — à terme — de protéger les droits et les intérêts des actionnaires minoritaires.

Le Conseil d'administration fonctionne comme un collège dont les membres consacrent tout leur temps à la réalisation des tâches et des objectifs du FMI. Le «sens de la réunion» que le Président doit dégager est la position soutenue par les administrateurs disposant d'un nombre suffisant de voix pour avoir gain de cause s'il était procédé à un vote. Par «consensus» on entend l'unanimité. Bien que l'unanimité reste l'objectif visé, le Président et le Conseil d'administration considèrent que de nombreuses décisions peuvent être adoptées à une «large majorité». Les administrateurs peuvent déclarer leur position, exprimer leurs réserves et formuler leurs questions, en particulier procéder souvent à des interventions successives en réponse aux questions et arguments d'autres administrateurs, sans être soumis à des contraintes de temps. Dans ces conditions, le pouvoir qu'a un administrateur d'influer sur les politiques et décisions du FMI peut de loin dépasser son pouvoir de vote — et c'est souvent ce qui arrive. Les compétences techniques sont importantes, la persuasion compte pour beaucoup, la diplomatie, le sens de l'à-propos et l'ancienneté sont autant de facteurs qui ont un impact sur l'influence qu'un administrateur peut exercer. Suivant une pratique bien établie, tous les administrateurs interviennent, au sujet des questions de politique générale, dans des tours de table successifs. Le procès-verbal des réunions du Conseil d'administration retrace toutes les interventions des administrateurs, de la direction et des services du FMI. Il constitue le compte rendu à valeur législative ou décisionnelle des activités du Conseil d'administration. Le système assure ainsi que la décision consensuelle est pleinement compatible avec l'obligation de rendre compte.

L'établissement d'un consensus sur les importantes questions de politique générale est souvent un processus long et difficile. Les positions initialement prises par les administrateurs peuvent paraître inconciliables; le dis-



cours poli masque parfois de profondes divergences et de vives tensions; et l'atmosphère peut tourner à l'orage au Conseil d'administration. Pour les questions complexes, il est généralement entendu que «rien ne sera décidé tant que tout ne sera pas décidé». Cette pratique offre une protection précieuse aux pays en développement, car, lorsque les questions débattues sont interdépendantes, elles peuvent très bien faire intervenir des aspects financiers, tels que le taux de commission ou le taux de rémunération, ou d'autres points sur lesquels les décisions sont prises à une majorité spéciale. La décision consensuelle permet au groupe des pays en développement de détenir un droit de veto éventuel qui assure que l'ensemble des propositions sera acceptable pour eux. C'est ce qui s'est produit très récemment lorsque les pays en développement ont rejeté, à l'automne 2000, une proposition du Groupe des Sept concernant le taux de commission pour l'utilisation des ressources du FMI et lui ont substitué une proposition révisée qui a été jugée acceptable par l'ensemble du Conseil d'administration.

Le débat et la réflexion se poursuivent aussi bien au sein du Conseil d'administration qu'aux réunions informelles tenues par les administrateurs, ainsi que dans leurs échanges de vues avec le Directeur général et les services du FMI, qui se tiennent prêts à aider le Conseil d'administration à chercher comment aller de l'avant et à approfondir leurs études pour assurer que tous les moyens sont explorés dans la recherche d'une solution viable. Lorsque les membres d'un groupe de pays donné ont des divergences de vues sur une question, leur administrateur peut les faire figurer au procès-verbal mais il ne peut pas diviser le nombre de ses voix. C'est à l'administrateur de décider de la solution à apporter à ce conflit; les administrateurs demeurent libres de faire porter au procès-verbal une abstention ou une objection à une décision donnée. Le système a un effet modérateur, et les faits montrent que les décisions auxquelles il donne lieu en définitive peuvent bien être les meilleures qui aient pu être prises dans pareilles circonstances. Le prestige que confèrent au Directeur général ses fonctions de président du Conseil d'administration ajoute beaucoup de poids à ses interventions. Les administrateurs mettront à profit leurs contacts informels avec le Directeur général pour indiquer les domaines où une marge de manœuvre est possible. Ils comptent en outre souvent sur le Doyen du Conseil d'administration — le membre qui a la plus grande ancienneté — pour les guider dans leurs travaux et pour les aider à déterminer les différents moyens de progresser dans des débats difficiles ou à trouver des domaines de compromis et de solution.

Conformément à la politique de transparence poursuivie depuis le milieu des années 90, des informations sont à présent communiquées tous les jours au public sur les activités du Conseil d'administration (voir page 66). En outre, un nombre croissant de pays membres ont consenti à la publication des rapports du FMI sur leur économie et du résumé par le Président des discussions du Conseil d'administration relevant des consultations au titre de l'article IV (notes d'information au public, ou NIP). Cependant, bien que les documents des archives soient accessibles au public après cinq ans, le délai de publication est maintenu à 20 ans pour les procès-verbaux des réunions du Conseil d'administration. Par ailleurs, un nombre croissant de réunions «informelles» du Conseil d'administration se tiennent sans procès-verbal détaillé.

### **Consensus et prise de décision dans la pratique**

La recherche d'un consensus s'applique principalement à l'élaboration de politiques par le Conseil d'administration. Au cours des discussions portant sur l'exercice de la surveillance, par exemple les consultations au titre de l'article IV, et dans les débats sur les perspectives de l'économie mondiale et l'évolution des marchés de capitaux, chaque intervenant exprime son point de vue, précisant les points sur lesquels il est d'accord ou non avec les services du FMI, avec les autorités d'un pays membre ou avec d'autres intervenants.

Les demandes d'utilisation des ressources du FMI et les revues y afférentes sont considérées par le Conseil d'administration comme représentant des propositions formelles du Directeur général. Pour que les services du FMI amorcent les négociations d'un programme avec un pays membre et confèrent à un ensemble de politiques le label de qualité exigé, le Conseil d'administration souscrira normalement, à de rares exceptions près, au jugement du Directeur général. Il est arrivé que, dans un cas très médiatisé, le Conseil d'administration ait été en désaccord avec ce dernier. Il s'agissait de la demande du Mexique à bénéficier d'un accord de confirmation, que le Conseil a approuvé le 1<sup>er</sup> février 1995, avec abstention de plusieurs administrateurs d'Europe occidentale pour diverses raisons (voir section VI). Les administrateurs qui émettent des réserves les feront figurer au procès-verbal de la réunion. S'ils font de sérieuses réserves, ils devront lancer des avertissements précisant que «cela ne doit pas constituer un précédent» ou «nous tenons à revenir au plus tôt sur cette question» ou que «les services du FMI doivent veiller à ce que cela

ne se reproduise pas». À toutes fins utiles, la direction et les services du FMI prêteront particulièrement attention à ces déclarations.

Pour les décisions qui nécessitent une majorité spéciale de 85 %, ou de 70 % du total des voix attribuées, par exemple celles portant sur un certain nombre de questions financières, le Conseil d'administration conclut son examen par un simple vote pour ou contre la proposition. Les aspects de microgestion tels que le budget administratif sont eux aussi parmi les questions donnant généralement lieu à un vote pour ou contre.

Voici maintenant quelques exemples de décision consensuelle dans la pratique.

- **Surveillance.** Il est procédé tous les deux ans à un examen de la surveillance du FMI. L'examen de ce dossier par le Conseil d'administration — ainsi que d'autres importantes questions de politique générale — est généralement entrepris sur la base d'un document des services du FMI qui présente les principaux objectifs de la politique, passe en revue les pratiques récentes et indique les domaines où, de l'avis de la direction et des services du FMI, une réforme des politiques et pratiques pourrait s'imposer. Au cours de la première réunion, tous les administrateurs prendront longuement la parole, un certain nombre d'entre eux sur la base de déclarations («documents GRAY») qu'ils auront fait distribuer avant la réunion à leurs collègues, à la direction et aux services du FMI. Supposons maintenant que les premières discussions révèlent l'existence de nombreux points de désaccord parmi les administrateurs au sujet de l'orientation future et des objectifs de la politique. Le Directeur général convoquera alors une réunion de suivi pour laquelle il pourrait diffuser — ou faire diffuser par les services du FMI — un mémorandum proposant divers moyens possibles de concilier des approches divergentes. Les administrateurs participeront tous activement, sans nul doute, à ces débats de suivi.

Lorsque des progrès suffisants auront été réalisés dans l'atténuation des fortes divergences de vues sur les objectifs généraux de la politique, le Directeur général demandera aux services du FMI d'esquisser une proposition détaillée de réforme des politiques et pratiques en se fondant sur les domaines d'entente dégagés. Ce nouveau document pourrait très bien raviver les points de désaccord et le Directeur général devra faire preuve de leadership pour assurer la progression des débats. Dans l'examen de propositions spécifiques, le Président du Conseil d'administration ne se contentera pas de dégager le «sens de la réu-

#### IV. Décision consensuelle dans une institution fondée sur le principe de coopération

nion» dans sa définition étroite (c'est-à-dire une faible majorité si la question devait être soumise à un vote) mais invitera instamment le Conseil à poursuivre l'étude de la question jusqu'à ce qu'il parvienne à un consensus ou, du moins, jusqu'à ce qu'une très large majorité soit réunie sur les aspects importants de l'examen de la politique. Dans la recherche sérieuse d'un terrain d'entente, les administrateurs indiqueront souvent non seulement les solutions qu'ils préfèrent, mais aussi les solutions de deuxième et troisième choix qu'ils jugeraient ou pourraient juger acceptables. En définitive, les procès-verbaux des réunions rendront compte non seulement de la position de chaque administrateur, mais aussi de la manière dont elle a évolué et s'est modifiée à la lumière des arguments avancés par d'autres administrateurs, et de la façon dont les membres du Conseil d'administration sont parvenus, par le jeu continu de concessions mutuelles, à des solutions qu'ils ont tous, ou presque tous, jugées acceptables.

Après la simulation précédente du processus d'examen d'une importante politique, faisons maintenant le point sur la manière dont le Conseil d'administration est parvenu, à la fin des années 80, à un consensus sur deux questions importantes : la création de la facilité d'ajustement structurelle renforcée (FASR) et l'institution de la répartition des charges et d'une stratégie de coopération face aux impayés au titre d'obligations financières, ou arriérés, envers le FMI.

- La **FASR** est une importante innovation au niveau des politiques du FMI. Elle avait pour objet de promouvoir l'ajustement structurel dans les pays les plus pauvres (un groupe d'environ 80 pays). Il était prévu qu'elle serait financée, pour l'essentiel, à l'aide de ressources autres que le produit des quotes-parts et revêtant la forme de prêts et de dons accordés par un certain nombre de pays industrialisés et de pays en développement à revenu intermédiaire<sup>10</sup>. Le montant initialement fixé était de 6 milliards de DTS. Une caractéristique spéciale de la facilité était la soumission par le pays d'un document-cadre de politique économique (DCPE), qui décrit le programme d'investissement public et les besoins de financement correspondants pour une période de trois ans, ainsi que les politiques d'ajustement structurel visant à réduire

---

<sup>10</sup>En plus des remboursements des prêts accordés en 1976 par le Fonds fiduciaire, qui avaient été financés par une partie du produit des ventes d'or du FMI au profit des pays en développement (voir section VI).

les obstacles à une croissance durable et à la viabilité de la balance des paiements. Le DCPE comporte en outre des mesures visant à protéger les groupes les plus pauvres de tout effet négatif de l'ajustement. Les prêts au titre de la FASR sont de nature très concessionnelle : le taux d'intérêt est de 0,5 % et les prêts sont à rembourser en dix ans après une période de grâce de cinq ans. Le niveau d'accès va de 150 % de la quote-part en moyenne à un maximum de 350 % dans les cas exceptionnels.

Il a fallu toute la ténacité et la diplomatie du Directeur général d'alors — Michel Camdessus — pour convaincre les pays industrialisés qu'une FASR était tout à fait l'instrument dont le FMI avait besoin pour soutenir les efforts de réforme économique d'un vaste groupe de pays pauvres et pour mobiliser, par effet de catalyse, le financement nécessaire. De même, le Directeur général a dû faire preuve de doigté pour persuader les administrateurs des pays en développement d'accepter les conditions dont cette facilité était assortie, dont la discipline du DCPE, les objectifs quantitatifs fixés pour les variables clés, les mesures préalables et la progression vers l'internalisation du programme par les pays emprunteurs. Il a fallu de longues heures de négociations et toute l'habileté des services du FMI pour ouvrir la voie à la mise en place d'un dispositif acceptable par l'ensemble du Conseil d'administration.

La FASR est devenue le principal guichet d'aide du FMI aux plus pauvres de ses pays membres. La facilité a été prolongée au bout de cinq ans et une seconde fois après dix ans d'activité. Une évaluation externe de la FASR a été entreprise et publiée à la fin des années 90. Peu après, la FASR a été transformée en facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (FRPC) dans le cadre de l'initiative d'allègement de la dette des pays pauvres très endettés (PPTE).

- La question des *arriérés* envers le FMI est devenue de plus en plus préoccupante à la fin des années 80. Au 30 avril 1990, 11 pays membres avaient des arriérés s'élevant au total à 3,25 milliards de DTS, auxquels avaient principalement contribué 4 d'entre eux — Libéria, Pérou, Soudan et Zambie. Pour préserver la position financière du FMI, le Conseil d'administration a créé le mécanisme de répartition des charges en 1985. Sans un tel mécanisme, la charge des obligations impayées retomberait en totalité sur les débiteurs qui remboursent leurs dettes, ce qui serait manifestement injuste. Comme

#### IV. Décision consensuelle dans une institution fondée sur le principe de coopération

le mécanisme de répartition des charges a pour effet de puiser dans les poches des créanciers aussi bien que des utilisateurs des ressources du FMI, il a fallu beaucoup de calculs et de négociations pour convaincre les deux groupes de pays que la répartition proposée des charges était juste et raisonnable.

La stratégie applicable aux arriérés, celle de la «carotte et du bâton», la carotte étant la possibilité offerte aux pays membres ayant des arriérés d'accumuler des «droits» — sur la base de bons antécédents en matière de politique économique et de (faibles) réductions des arriérés — à des décaissements du FMI une fois leurs arriérés résorbés avec l'aide d'un groupe de donateurs, et le bâton, le recours à des mesures allant de la déclaration de non-coopération à la menace de retrait obligatoire.

Grâce au mécanisme de répartition des charges, les encaisses de précaution du FMI ont atteint un total correspondant au montant nécessaire pour couvrir l'encours des arriérés, plus une marge de protection additionnelle contre les risques liés à l'utilisation des droits. Fait plus important encore, la stratégie est parvenue à aider plusieurs pays à résorber leurs arriérés et à en empêcher une nouvelle accumulation. À la fin de l'exercice 2001, les arriérés se chiffraient au total à 2,2 milliards de DTS, auquel avaient contribué pour plus de 95 % la République démocratique du Congo, le Libéria, la Somalie et le Soudan<sup>11</sup>. Le succès de la stratégie applicable aux arriérés demeure un bel exemple de l'esprit de coopération entre débiteurs et créanciers du FMI.

Dans les travaux du Conseil d'administration sur la surveillance et l'élaboration de politiques générales, le processus de décision consensuelle est complété par une pratique consistant à clôturer les débats du Conseil d'administration par un «Résumé du Président» ou les «Conclusions du Président». Il s'agit là d'une procédure qui a été décrite pour la première fois dans le cadre du deuxième amendement des Statuts et fait partie du processus de consultations annuelles au titre du nouvel article IV, qui donne au FMI pour mandat d'exercer une surveillance sur la politique économique de ses pays membres. Depuis la fin des années 70, cette procédure a joué un rôle croissant dans la prise de décision au Conseil d'administration. Elle est devenue la procédure normalement suivie non seulement pour les consultations au titre de l'article IV, mais aussi pour les discussions du Conseil

---

<sup>11</sup>La République démocratique du Congo a éliminé ses arriérés envers le FMI en juin 2002.

qui ont trait à des éléments de politique générale et à des aspects opérationnels tels que les demandes d'utilisation des ressources du FMI et les revues périodiques y afférentes<sup>12</sup>. Les «Conclusions du Président» ont davantage une valeur de proposition et rendent compte des progrès des débats ou discussions amorcés sur une question concernant un pays et ont pour but de suggérer les moyens de faire des avancées sur ce plan.

Le résumé reprend tous les principaux points des débats du Conseil d'administration et rend compte des divergences de vues entre celui-ci et les services du FMI. Il doit indiquer clairement les aspects des débats sur lesquels les administrateurs sont généralement d'accord ainsi que les points sur lesquels ils sont divisés. Il importe de préciser, par exemple, si telle ou telle opinion est celle de la «majorité» des administrateurs ou de «certains» d'entre eux. Lorsque certains administrateurs expriment des points de vue qui s'écartent beaucoup de ceux d'autres administrateurs ou de la position prise par les services du FMI, il faut en rendre compte dans le résumé pour que celui-ci soit complet. Les parties d'un résumé qui permettent de dégager le sens de la réunion ont le caractère et l'effet d'une décision du Conseil d'administration.

D'ordinaire, le résumé est établi par le Président immédiatement après la clôture des débats du Conseil d'administration, c'est-à-dire après la présentation par les services du FMI de leurs observations et une fois qu'ils ont répondu aux questions posées par les administrateurs. Les membres du Conseil d'administration ont alors l'occasion de proposer d'apporter des modifications au texte, lesquelles sont immédiatement examinées par les administrateurs et le Président. Il n'est pas rare que ces séances donnent lieu à de vifs échanges entre les membres du Conseil d'administration en faveur d'une plus grande précision de leurs points de vue ou de l'orientation des observations contenues dans le résumé. Si celui-ci porte sur un pays donné, l'administrateur représentant ce pays peut proposer les corrections ou clarifications factuelles qui s'imposent. S'il est proposé d'apporter de profonds changements au texte après la réunion du Conseil d'administration, la question lui sera normalement sou-

---

<sup>12</sup>L'examen par le Conseil d'administration des aspects opérationnels, des questions financières et des demandes d'utilisation des ressources du FMI, notamment, s'achève, le cas échéant, par des décisions officielles dont les projets sont établis par le Département juridique du FMI. Les décisions pertinentes, assorties de commentaires, sont publiées dans le *Rapport annuel* du FMI et sont périodiquement réimprimées dans le *Compendium on Legal Decisions*.

mise de nouveau pour décision. Lorsque les débats portent sur des questions complexes et polyvalentes, comme les perspectives de l'économie mondiale, les marchés de capitaux internationaux ou les principales mesures opérationnelles, il arrive que le Président veuille réfléchir sur le texte du résumé et en différer la diffusion jusqu'à la réunion suivante du Conseil, normalement de 48 heures au maximum.

### **Protection du modèle consensuel et des droits des actionnaires minoritaires au FMI**

La coopération qu'implique un processus de décision consensuelle favorise la recherche d'un terrain d'entente par la participation active de tous ceux qui ont pour responsabilité commune d'élaborer et d'appliquer la politique institutionnelle. Une telle approche encourage l'approfondissement de la réflexion, ce qui conduit à des solutions de compromis permettant de concilier les intérêts divergents des nombreux pays membres du FMI et suscite la volonté de revenir sur les décisions prises et de les réexaminer à la lumière de l'évolution des circonstances. En conséquence, la décision consensuelle a beaucoup bénéficié à l'institution et à ses pays membres et a protégé, dans une mesure fort appréciable, les intérêts des pays en développement. Cependant, ce n'est pas un processus qui se maintient ou se perpétue de lui-même. En effet, il faut l'entretenir et le protéger contre des développements qui risquent d'en compromettre le fonctionnement, à savoir :

1. Depuis la fin des années 70, à la suite de l'évolution des marchés de capitaux internationaux, les pays industrialisés ont cessé de recourir aux ressources du FMI. L'institution a ainsi perdu en partie son caractère de «mutuelle de crédit», même si un certain nombre de pays à revenu intermédiaire et à marché émergent ont tantôt prêté et tantôt emprunté au FMI. En conséquence, une vigilance toute particulière s'impose pour assurer que les règles du jeu continuent à refléter un équilibre raisonnable entre les intérêts et les obligations des prêteurs et emprunteurs.
2. Les grands pays industrialisés membres du Groupe des Sept, qui détiennent près de la moitié du total des voix attribuées au FMI, ont manifesté, ces dernières années, une tendance de plus en plus grande à agir en tant que membres autodésignés d'un «directoire» du FMI. Les récents rapports des ministres des finances aux chefs d'État ou de gouvernement aux sommets annuels tendaient parfois à traiter



des questions ayant trait au FMI d'une manière qui amène à se demander s'ils laisseront aux administrateurs représentant les pays du Groupe des Sept la marge de négociation et de concession nécessaire à l'établissement d'un consensus.

3. La collaboration entre le Comité intérimaire/CMFI et le Conseil d'administration a eu un effet positif sur le processus de décision au FMI, dans lequel les ministres ont pour rôle de donner des «avis» politiques et le Conseil d'administration s'efforce de parvenir à des solutions et des compromis largement acceptables. Il est important que les membres du CMFI et leurs suppléants souscrivent au modèle de décision consensuelle du FMI. À cet effet, les suppléants devraient éviter les domaines où le Conseil d'administration excelle.
4. Bien qu'ils soient nommés ou élus par les pays membres, les administrateurs sont des gestionnaires du FMI, qui sont chargés de la conduite des affaires de l'institution. Par conséquent, les administrateurs doivent être des fonctionnaires nationaux de rang élevé et disposer de la marge de manœuvre nécessaire pour donner suite aux «avis» ou «directives» des autorités de leur pays.

Les observations formulées ci-dessus laissent-elles penser que le processus de décision consensuelle au FMI risque d'être compromis? Les critiques adressées au FMI au sein des instances législatives d'un certain nombre de pays membres et par les organisations de la société civile ont-elles porté atteinte à l'esprit de coopération des pays membres? Il est impossible de répondre fermement ou d'apporter des preuves irréfutables dans un sens ou dans l'autre. Ce qui est clair, toutefois, c'est que la vigilance s'impose pour maintenir et protéger le mode décisionnel au FMI.

Il ressort en outre clairement de ce qui précède que la décision consensuelle est une condition essentielle à la protection des droits des actionnaires minoritaires du FMI. La prise de certaines décisions à une majorité spéciale de 70 % ou 85 % du total des voix attribuées (appendice I) repose sur l'argument selon lequel les décisions importantes doivent bénéficier d'un large soutien et sur le principe qu'un groupe de pays membres — même un pays membre à lui seul — doit avoir le pouvoir d'empêcher certaines décisions d'être prises.

## V

### **Renforcement de la surveillance politique du système monétaire international**

Le Comité intérimaire, créé en 1974, avait pour mandat de surveiller la gestion du système monétaire international et la poursuite de son adaptation. Le Comité a œuvré en étroite collaboration avec le Conseil d'administration, et ses travaux ont certes amélioré l'élaboration des politiques et la prise de décision par ce dernier. Cependant, un examen plus minutieux des activités du Comité donne à penser qu'un leadership politique plus ferme aurait permis d'améliorer les résultats et politiques économiques, en particulier des pays industrialisés, et de s'attaquer aux nouveaux problèmes systémiques découlant de l'intégration des marchés financiers. Le Comité intérimaire a été transformé en CMFI en 1999 de manière à rendre la surveillance politique plus efficace dans une période de réforme de l'architecture du système monétaire international.

Les réunions ministérielles périodiques — et l'Assemblée annuelle du Conseil des gouverneurs — sont précédées par des rencontres régionales, des réunions de groupes de pays représentés au FMI ainsi que de groupes spéciaux de pays membres, parmi lesquels le Groupe des 24 pays en développement et le Groupe des sept grands pays industrialisés, dont les réunions sont particulièrement importantes<sup>13</sup> et qui s'attachent, l'un et l'autre, à promouvoir le programme de différents groupes de pays représentés au FMI. Chaque pays membre, en particulier parmi les gros actionnaires, a en outre tendance à peser de leur poids sur les opérations du FMI dans la poursuite de leurs objectifs nationaux de politique étrangère. Ces dernières années, tant les pays membres que les médias se sont déclarés préoccupés par le fait que les programmes financiers internationaux semblent être de plus en plus souvent arrêtés au cours des sommets annuels des grands pays industrialisés.

---

<sup>13</sup>Les activités du Groupe des Dix pays industrialisés attirent moins l'attention depuis le milieu des années 70. Les suppléants du Groupe des Dix continuent d'apporter une contribution précieuse à la préparation d'études spéciales sur des aspects systémiques. La direction et les services du FMI participent aux activités du Groupe des Dix.

## **Le Comité intérimaire : un bilan contrasté en matière de leadership**

Dès ses premières réunions en 1974–75, le Comité intérimaire a dû faire face au choc pétrolier, à l’inflation et à la récession sur la scène économique mondiale. Le Comité a souscrit au renforcement des mécanismes de financement du FMI, dont le but était de venir en aide aux pays affectés par la crise pétrolière, ainsi qu’aux augmentations accélérées des quotes-parts au FMI. Il a en outre joué un rôle clé dans l’achèvement du deuxième amendement des Statuts, qui porte notamment sur les obligations des pays membres en matière de régime des changes, la réduction du rôle de l’or dans le système monétaire international — lequel est défini dans le compromis dégagé à la réunion tenue à la Jamaïque en 1976 par le Comité intérimaire — et la vente d’une partie de l’or du FMI, dont le produit était destiné à financer les opérations du Fonds fiduciaire au bénéfice des pays en développement à faible revenu.

Le bilan positif des premières réunions a donné le ton à l’ambiance de travail sérieuse et cordiale qui a prévalu pendant toute la durée de vie du Comité intérimaire (1974–99). Face à la détérioration des perspectives économiques des pays en développement dans les années 70 et au début des années 80, le Comité a facilité les apports de ressources du FMI et allégé le fardeau de l’ajustement des pays affectés. Lorsque la crise de la dette a éclaté en Amérique latine, il a approuvé le rôle moteur joué par le Directeur général pour associer les banques et autres créanciers à la résolution de la crise de manière à combler le déficit de financement de programmes d’ajustement vigoureux. Plusieurs pays endettés ont eu beaucoup de mal, il est vrai, à rester sur la voie difficile de l’ajustement, mais les pays industrialisés en tant que groupe n’ont pas réussi eux non plus, par le manque de dynamisme de leur action, à créer l’environnement extérieur nécessaire au succès des efforts d’ajustement des pays en développement.

À la fin des années 80 et au début des années 90, l’amélioration des politiques et l’intégration de plus en plus poussée des marchés financiers se sont traduits pour les pays en développement par des résultats économiques impressionnants qui ont été le moteur de la reprise mondiale. Peu après, les crises financières qui ont touché certains d’entre eux ont été un rappel brutal de la vulnérabilité accrue des pays en développement aux chocs extérieurs. Un résultat global regrettable du dernier quart du XX<sup>e</sup> siècle est l’élargissement persistant de l’écart de prospérité entre le groupe des pays en développement et celui des pays industrialisés.

Pour ce qui est de la stratégie de coopération adoptée à la fin des années 80 pour éliminer les arriérés envers le FMI, bien des pays en développement — qui n'avaient pas grand chose à voir avec les prêts excessifs accordés au très petit nombre d'entre eux auxquels était imputable la majorité des arriérés — sont venus à penser qu'ils étaient poussés à approuver le troisième amendement des Statuts, qui était lié à l'entrée en vigueur des augmentations de quotes-parts issues de la Neuvième révision générale. L'amendement prévoyait la suspension des droits de vote à titre d'étape intermédiaire suivant la déclaration d'irrecevabilité, et le retrait obligatoire d'un pays membre qui continue à manquer aux obligations découlant des Statuts.

Les pays en développement ont en outre constaté avec préoccupation que les révisions générales successives des quotes-parts au FMI confirmaient la prédominance du groupe des pays industrialisés et n'avaient pas profondément modifié la structure des quotes-parts. S'ils n'ont pu que céder sur la question du troisième amendement et du manque de changements profonds dans la structure des quotes-parts, ils ont refusé de le faire sur la question d'une allocation générale de DTS. À la réunion de Madrid (1994) du Comité intérimaire, les pays en développement, sous la direction de Manmohan Singh, Ministre indien des finances, ont fait opposition à la proposition formulée par les grands pays industrialisés en faveur de la limitation des allocations de DTS aux nouveaux pays membres qui n'en avaient pas encore reçu. Cette action a créé un grand malaise au sein des pays industrialisés et montré que les pays en développement, en tant que groupe, pouvaient eux aussi user du droit de veto au FMI.

Cette question a été ultérieurement réglée par l'adoption en 1997 du quatrième amendement des Statuts, qui prévoit une allocation spéciale et unique de DTS. Cet amendement avait pour but de permettre à tous les pays membres de participer au système des DTS et d'égaliser leurs ratios allocation cumulative/quote-part. Le total de DTS alloué serait ainsi doublé pour atteindre 42,87 milliards de DTS. À la mi-avril 2002, 107 pays membres détenant 70,6 % du total des voix attribuées au FMI avaient approuvé le quatrième amendement. Cependant, les États-Unis n'ont pas encore fait part de leur acceptation, qui est requise pour parvenir à la majorité spéciale de 85 %.

Le Comité intérimaire travaillait en étroite collaboration avec le Conseil d'administration. Celui-ci préparait les questions à soumettre à l'examen du Comité, lequel donnait à son tour son aval aux décisions antérieures du

Conseil d'administration, formulait des «avis» sur les questions à l'étude et décidait de la série suivante de questions sur lesquelles il souhaitait obtenir le point de vue du Conseil aux fins de leur examen au niveau politique. Les délibérations du Comité prenant de plus en plus un caractère de dialogue multilatéral entre représentants dotés de responsabilités politiques, elles ont renforcé la réalité de l'interdépendance et de la cohésion des nations dans le cadre financier universel du FMI.

Cependant, le Comité intérimaire n'a pas été suffisamment incisif dans les années 70 et 80 pour persuader les pays industrialisés d'assurer la discipline budgétaire, de rétablir la stabilité des prix et d'appliquer un régime de change reflétant leurs fondamentaux économiques. L'hésitation manifestée par le Comité intérimaire dans le domaine de la surveillance multilatérale et de la coordination des politiques internationales tient en partie à la détermination du Groupe des Sept à se réserver l'examen de ces questions, mais celui-ci ne s'est guère montré plus actif à cet égard. Le Comité intérimaire a tenté de s'affirmer davantage sur ces questions en 1993, année où il a adopté une «Déclaration de coopération pour une expansion mondiale durable», en vue de souligner sa détermination à faire face dans un esprit de coopération aux défis et possibilités offerts par une économie mondiale intégrée. À l'automne de 1996, le Comité a révisé et élargi sa déclaration de 1993 pour tenir compte des nouveaux défis de l'environnement mondial et l'a dénommée «Partenariat pour une expansion durable de l'économie mondiale». Moins d'un an plus tard, les perspectives économiques ont été assombries par la crise asiatique et le Comité a recentré son attention sur le renforcement de l'architecture du système. Il avait toutefois manqué, dans les années précédentes de la décennie, de lancer un avertissement sur les conséquences pour le FMI et ses pays membres de l'intégration des marchés financiers, et de l'application de régimes de change et de politiques intérieures incompatibles avec la libre circulation des flux de capitaux.

### **Le Comité monétaire et financier international : vers une surveillance plus efficace du système?**

Les crises financières des années 90 ont conduit à une prise de conscience plus vive de la nécessité d'inclure l'exercice d'une surveillance politique plus efficace sur les activités du FMI dans l'éventail de mesures visant à renforcer le système monétaire international. Le Directeur général, Michel Camdessus, et certains membres du Comité intérimaire étaient

en faveur de sa transformation en un collège doté du pouvoir de décision, car ils partaient du principe qu'une participation plus poussée des pays membres au niveau politique aurait pour effet de renforcer leur soutien en faveur de l'institution en période de crise. La plupart des membres du Comité demeuraient toutefois d'avis que, après de nouvelles améliorations, le dispositif existant s'avérerait adéquat. En fait, nombre de pays en développement restaient opposés à la création d'un collège, car ils craignaient que les ministres des pays industrialisés ne soient pas enclins à rechercher le consensus ni n'aient la patience de le faire, et qu'ils ne soient tentés de régler les questions par un simple vote pour ou contre. Il se peut en outre que certains membres du Comité aient hésité à renforcer leur engagement politique à l'égard de l'institution à un moment où les programmes appuyés par le FMI en Asie, en Russie et ailleurs, ainsi que la lenteur des progrès de l'allégement de la dette des pays les plus pauvres, faisaient l'objet de critiques de plus en plus vives de la part des médias et des groupes de la société civile.

En 1999, le Comité intérimaire a été transformé en CMFI. Les membres ont réaffirmé leur soutien au «rôle unique de pivot du système monétaire et financier international qui est celui du FMI». Ils se sont en outre entendus pour créer, en vue de renforcer le rôle du CMFI, un groupe de suppléants chargé de préparer les travaux du Comité. Dans le passé, le Comité intérimaire avait délibérément évité de le faire pour ne pas risquer d'affaiblir l'autorité du Conseil d'administration. Les suppléants abordent un domaine où les ministres et le Conseil se sentent à l'aise depuis longtemps. Il est possible que l'avènement des suppléants ait pour effet de renforcer le soutien politique aux fonctions du FMI. Mais il y a le risque d'une intervention excessive des suppléants dans les tâches du Conseil d'administration. La gouvernance du système monétaire et financier exige à la fois un bon leadership politique et un Conseil d'administration puissant.

M. Camdessus avait proposé que le CMFI se réunisse à intervalles réguliers — par exemple tous les deux ans — au niveau des chefs d'État ou de gouvernement. Une telle pratique rehausserait la légitimité du CMFI — et du FMI — en tant que représentant de la communauté mondiale sur la scène financière tout en faisant contrepoids aux sommets des chefs d'État ou de gouvernement des grands pays industrialisés.

La proposition de M. Camdessus a suscité peu de réaction. Par contre, en 1999, le Groupe des Sept a encouragé la création de deux nouveaux groupes extérieurs au FMI. Il s'agit, tout d'abord, du Groupe des Vingt,

qui rassemble les principaux pays en développement, économies de marché émergentes et pays industrialisés, et, en second lieu, du Forum de stabilité financière, qui réunit les principaux organismes internationaux de réglementation et de contrôle (voir ci-dessous, pages 44–45). On ne sait pas pourquoi le Groupe des Sept n'a pas placé les deux nouveaux groupes sous l'égide du FMI, dont la fonction prioritaire, qui est de prévenir les crises, exige de lui une connaissance approfondie des questions ayant trait à la santé du système financier et, tout particulièrement, au secteur financier des pays émergents, qui — comme on l'a vu pendant les crises des années 90 — peuvent être fort vulnérables aux revirements du sentiment des marchés financiers et à la contagion.

Pour ce qui est de ses programmes, le CMFI a jusqu'à présent marché sur les traces du Comité intérimaire. Le nouveau Comité a appelé à un renforcement du rôle du FMI pour assurer «un meilleur partage des bienfaits et des chances que procure une économie mondiale ouverte» et pour «mettre la mondialisation au service de tous». Son programme est resté axé sur les questions de la prévention des crises et de la participation du secteur privé à leur résolution. En 2001, la détérioration des perspectives de l'économie mondiale et les réactions des pays membres aux attentats terroristes du 11 septembre aux États-Unis ont occupé une place de premier plan dans le programme du CMFI, ainsi que la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Ce dernier sujet a été approfondi à la réunion d'avril 2002 du Comité, de même que les questions de l'amélioration des perspectives de l'économie mondiale et des actions à mener pour en favoriser la reprise, ainsi que celles de la prévention et de la résolution des crises.

Les réunions conjointes du CMFI et du Comité du développement<sup>14</sup>, innovation importante depuis l'Assemblée annuelle de Prague (septembre 2000), ont porté sur l'allègement de la dette des pays les plus pauvres et l'accélération de leur croissance, la transformation de la FASR en FRPC et la répartition entre le FMI et la Banque mondiale des tâches en rapport avec la FRPC et l'initiative PPTE.

---

<sup>14</sup>Le Comité du développement (Comité ministériel conjoint des Conseils des gouverneurs de la Banque et du Fonds sur le transfert de ressources réelles aux pays en développement) a été créé en même temps que le Comité intérimaire en 1974. L'approfondissement des questions relatives au Comité du développement n'entre pas dans le cadre de la présente brochure.

## **Le Groupe intergouvernemental des Vingt-Quatre : cohésion affaiblie par la divergence des intérêts des membres**

Le Groupe des Vingt-Quatre a été créé en 1971<sup>15</sup> et s'est donné pour tâche de faire entendre la voix des pays en développement dans les affaires monétaires internationales. Le groupe a constamment reconnu au FMI un rôle central dans le système et a vivement insisté sur l'importance du consensus dans la prise de décision au sein de l'institution. Au fil des ans, les suppléants du Groupe des Vingt-Quatre — et du Groupe des Dix — ont préparé un certain nombre d'études importantes, parallèles ou complémentaires, sur des aspects de la gestion du système monétaire international, à soumettre à l'attention des membres du Comité intérimaire, du CMFI et des administrateurs. Ces études portent notamment sur le renforcement des systèmes financiers, la libéralisation des mouvements de capitaux, l'architecture du système financier international, la prévention et la gestion des crises, et autres questions du même genre. Certaines ont été centrées en particulier sur les conséquences des politiques économiques des pays industrialisés pour le monde en développement, sur la dette et la pauvreté, l'initiative PPTE et la FRPC, la bonne gouvernance des nations, la gouvernance des institutions de Bretton Woods et les problèmes de l'Afrique subsaharienne.

Le Groupe des Vingt-Quatre a judicieusement porté son attention sur les domaines où il pouvait mettre à profit ses succès antérieurs ou sur des questions pour lesquelles il pouvait obtenir le soutien des pays industrialisés. Il est parvenu à faire mieux entendre la voix des pays en développement au Conseil d'administration. Mais il n'a pas réussi à relever la part des pays en développement dans le total des quotes-parts et des voix attribuées. Par ailleurs, ses appels répétés en faveur d'une allocation générale de DTS sont restés sans réponse, mais, comme indiqué ci-dessus, il est parvenu, au cours de l'Assemblée annuelle de Madrid en 1994, à réunir la minorité de blocage à l'encontre de la proposition formulée par les pays industrialisés en faveur de la limitation des allocations de DTS aux nouveaux pays membres qui n'avaient pas encore reçu d'allocation.

---

<sup>15</sup>Les régions Afrique, Amérique latine et Asie nomment chacune huit membres du Groupe des Vingt-Quatre, aux niveaux des ministres et des suppléants, avec présidence tournante du groupe. Le Directeur général et des membres des services du FMI participent aux réunions du Groupe des Vingt-Quatre.



La cohésion interne du groupe des pays en développement a eu tendance à s'affaiblir ces dernières années, car les intérêts vitaux de divers sous-groupes — marchés émergents, producteurs de pétrole et pays pauvres très endettés en particulier — ont de plus en plus divergé. La création en 1999 du Groupe des Vingt risque de diluer davantage la cohésion du Groupe des Vingt-Quatre. La divergence des intérêts de ses membres l'empêche de plus en plus de faire contrepoids au Groupe des Sept et a amoindri son impact sur le débat consacré à la réforme de l'architecture du système.

### **Le Groupe des Cinq et le Groupe des Sept : leadership ou domination?**

Les sommets économiques des principaux pays industrialisés, organisés depuis 1975<sup>16</sup>, avaient initialement pour but d'améliorer les performances de l'économie mondiale et d'assurer une coordination plus étroite des politiques des pays participants. Depuis 1982, le Directeur général du FMI est invité à participer aux réunions des ministres des finances sur la surveillance multilatérale. À ces réunions, le Directeur général, en sa qualité de participant neutre, passe en revue les questions ayant trait en particulier aux conséquences internationales des politiques de chacun des grands pays. Il formule ensuite des recommandations sur les moyens de s'attaquer à ces questions. De même, le Conseiller économique du FMI a participé aux réunions des suppléants sur les perspectives de l'économie mondiale et la surveillance. À partir du siège du FMI, son personnel a fourni les données et analyses nécessaires. Cependant, le Groupe des Cinq et le Groupe des Sept ont insisté pour conserver la surveillance multilatérale parmi les questions qui sont de leur ressort et ils n'ont pas invité le Directeur général à participer à l'examen des options qu'il a décrites.

À l'entrée en fonctions de la seconde administration Reagan en 1985, il était devenu de plus en plus urgent de renforcer la position budgétaire des États-Unis et de promouvoir une nette correction de la surévaluation du dollar EU. Après les réunions préparatoires du Groupe des Cinq au printemps et à l'été de 1985, une réunion ministérielle s'est tenue au Plaza

---

<sup>16</sup>L'Allemagne, les États-Unis, la France, l'Italie, le Japon et le Royaume-Uni ont participé au sommet de 1975; le Canada a été inclus dans le groupe en 1976 et le Président de la Commission européenne, en 1977. Les ministres des finances du G-5 ont continué à tenir des réunions séparées jusques après le Sommet du Louvre (1987).

Hotel à New York le 22 septembre 1985. Les participants se sont engagés à poursuivre leurs interventions concertées sur le marché pour assurer un réaligement des taux de change. Le Directeur général de l'époque, Jacques de Larosière, n'a pas été invité à la réunion.

De l'Accord du Plaza de septembre 1985 à l'Accord du Louvre de février 1987, et pendant le reste de cette année-là, les ministres des finances du Groupe des Cinq se sont résolument efforcés de coordonner leurs politiques économiques et de favoriser ainsi la convergence des bonnes performances économiques des pays participants et l'application d'un régime de change reflétant mieux leurs fondamentaux économiques. Pour les guider dans leurs travaux, ils ont eu recours à un ensemble d'indicateurs des politiques et performances économiques, leur but étant surtout d'en examiner la compatibilité mutuelle. Ce sont les services du FMI qui ont procédé à l'analyse de ces indicateurs; la question a été examinée par le Conseil d'administration et a figuré plus d'une fois au programme du Comité intérimaire. Aussi l'objectivité de l'analyse du FMI n'a-t-elle pas été remise en question par le Groupe des Cinq, qui a toutefois maintenu parmi ses tâches l'examen de l'action à mener sur ce plan. À la fin des années 80, les efforts de coordination des politiques économiques ont perdu de leur vigueur. Les nouvelles questions systémiques ont pris le devant de la scène, en particulier l'intégration à l'économie mondiale des pays de l'ex-Union soviétique et autres pays de la région, la mondialisation financière et, ultérieurement, les crises financières des années 90.

Il est regrettable que les membres du Groupe des Sept n'aient guère ou pas été enclins à reprendre la coordination des politiques économiques ou à resserrer autrement leur collaboration et à la placer dans le cadre, plus large et plus représentatif, du Comité intérimaire et du CMFI. Une tâche aussi complexe exige de ses participants qu'ils persévèrent dans leur effort — auquel auraient pu contribuer le Directeur général et les services du FMI — pour avoir une connaissance plus approfondie des questions ainsi que des problèmes et priorités des uns et des autres, et des moyens d'y faire face dans des conditions d'interdépendance. Cette persévérance aurait permis, par exemple, d'obtenir des informations plus pertinentes sur les déficiences structurelles de l'économie japonaise, sur la nécessité d'assouplir les conditions des marchés des biens et du travail en Europe occidentale, et sur les forces à l'origine des résultats exceptionnels de l'économie des États-Unis dans les années 90. En résumé, un meilleur leadership et une collaboration plus étroite entre les pays du Groupe des Sept

auraient pu améliorer leurs performances économiques et celles du reste du monde.

L'attitude du Groupe des Sept à l'égard du CMFI reste elle aussi ambivalente. D'un côté, le groupe a approuvé la transformation du Comité intérimaire en CMFI et salué en celui-ci l'organe représentatif de l'ensemble des pays membres du FMI. De l'autre, il semble de plus en plus que le programme financier international soit arrêté au cours des sommets annuels et autres réunions ministérielles du groupe. Les décisions prises en 1999 par le groupe de favoriser la création du Groupe des Vingt et du Forum de stabilité financière en tant qu'organes extérieurs au FMI ont renforcé — à tort ou à raison — l'impression que le Groupe des Sept est déterminé à dominer le programme financier international.

Le Groupe des Vingt, qui se compose des représentants des pays du Groupe des Sept et des principaux pays en développement et économies de marché émergentes<sup>17</sup>, du Président de l'Union européenne et des dirigeants des institutions de Bretton Woods, a été présenté comme une instance réunissant des pays ayant une importance systémique «dans le cadre du système institutionnel de Bretton Woods» et comme un forum dans lequel les pays à marché émergent peuvent rencontrer périodiquement les grands pays industrialisés. Cependant, le mandat et la composition du nouveau groupe rappellent en grande partie ceux du CMFI, si ce n'est que le Groupe des Vingt exclut la plus grande partie des pays en développement et comporte ainsi des déficiences par son manque d'équilibre et d'universalité. De plus, le Conseil d'administration du FMI n'a pas participé à la création du Groupe des Vingt.

Le Forum de stabilité financière a été créé pour détecter les facteurs de vulnérabilité au sein des systèmes financiers et y remédier, ainsi que pour améliorer le fonctionnement des marchés, réduire le risque systémique, resserrer la coordination entre les autorités chargées de veiller à la stabilité financière et accroître l'échange d'informations entre elles. Le Forum est présidé, à titre personnel, par le Directeur général de la Banque des règlements internationaux (BRI), et se compose de 40 membres, parmi lesquels les pays du Groupe des Sept sont majoritaires, avec trois membres pour chaque pays. Le Forum comprend en outre les représentants 1) des organismes internationaux de régulation et de contrôle dans les domaines de la

---

<sup>17</sup>Afrique du Sud, Arabie Saoudite, Argentine, Australie, Brésil, Chine, Corée du Sud, Inde, Indonésie, Mexique, Russie et Turquie.

banque, des valeurs mobilières et des assurances; 2) des principales autorités de contrôle des pays du Groupe des Sept, de l'Australie, de la Région administrative spéciale de Hong Kong, des Pays-Bas et de Singapour; 3) du FMI, de la Banque mondiale et de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE); et 4) des deux comités d'experts des banques centrales. De même que la Banque mondiale, le FMI coopère avec le Forum par l'établissement de programmes d'évaluation du secteur financier des pays membres. Il y a en grande partie chevauchement des responsabilités du Forum et des fonctions financières essentielles du FMI, qui devrait jouer un rôle de coordinateur dans les domaines qui relèvent de son mandat.

### **Des intérêts concurrents : les États-Unis, l'Europe occidentale et le Japon et la région Asie**

Comme les activités des groupes de pays membres, celles de chacun des pays membres influent directement sur la gouvernance du système monétaire. À cet égard, les États-Unis sont souvent appelés le «Groupe d'Un». Ils ont joué un rôle unique dans la création du FMI. Ils ont assumé des responsabilités cruciales en tant que garant du système des parités fixes et se sont tenus prêts à exercer les fonctions de financier et de prêteur mondial de dernier ressort. Après l'effondrement du système de Bretton Woods, les États-Unis ont contribué à la formulation de la fonction essentielle du FMI, qui est la surveillance des politiques de change de ses membres. D'autres pays membres continuent à se tourner vers les États-Unis pour le soutien de nouvelles initiatives importantes dans le domaine des affaires monétaires internationales.

De grandes divergences de vues sur le rôle des États-Unis et l'avenir du FMI sont récemment apparues au sein des milieux officiels et quasi officiels. Le rapport de la Commission consultative du Congrès sur les institutions financières internationales, présidé par le Professeur Allan Meltzer, de Carnegie Mellon University, a été publié en 2000. Il dénigre le rôle et les activités du FMI et ses recommandations auraient pour effet de mettre l'institution sur la touche. La fonction de surveillance exercée par le FMI sur le système monétaire international et l'économie mondiale serait fortement amoindrie. Le FMI n'aurait plus le pouvoir de négocier des réformes et l'ampleur de son aide financière à ses pays membres serait réduite. Dans ses délibérations, la Commission Meltzer n'a pas cherché à recueillir le point de vue d'autres pays membres du FMI et son rapport fait apparaître de fortes

divergences d'opinions entre plusieurs de ses membres. Dans sa déposition devant le Congrès, le Secrétaire au Trésor des États-Unis, Lawrence Summers, a souligné qu'un certain nombre des recommandations du rapport Meltzer allaient à l'encontre des intérêts des États-Unis. Il a cependant ajouté que ceux-ci insisteraient quand même sur une profonde réforme du FMI à plusieurs égards : portée de la surveillance, rôle du FMI en matière de financement, viabilité des régimes de change et poursuite de l'association du secteur privé à la prévention et à la résolution des crises.

À peu près à la même époque, le Council on Foreign Relations, organisation nationale non partisane des États-Unis, a créé un groupe de travail chargé d'examiner les causes des crises financières et de formuler des recommandations sur le renforcement de l'architecture du système et le recentrage du FMI. Les recommandations portent sur les aspects suivants, qui ont bénéficié d'un large soutien politique : le FMI ne devrait fournir une aide financière qu'aux pays dont les problèmes de balance des paiements ont de bonnes chances d'être résolus, et il devrait consentir des prêts à des conditions favorables aux pays qui ont réduit leur vulnérabilité et se conforment aux normes financières internationales. Les pays devraient veiller à ce que les capitaux qu'ils reçoivent soient des flux à plus long terme et moins instables, et il leur est conseillé d'appliquer un régime de taux de change flexibles. Le FMI ne devrait pas prêter aux pays qui ont un régime de parités fixes et devrait avoir un programme moins chargé et axé sur la prévention des crises. Les grosses opérations de sauvetage du FMI devraient être réservées seulement aux cas où le système est lui-même menacé et bénéficier d'un soutien considérable des créanciers. Les clauses d'action collective devraient faciliter un rééchelonnement ordonné de la dette, les prêteurs assumant leur part des risques. Enfin, il importe d'éviter l'aléa moral.

L'intense intérêt des États-Unis pour le FMI frise parfois la possessivité. Plus que tout autre pays membre, les États-Unis ont vu dans le FMI un moyen d'atteindre leurs objectifs de politique étrangère. Lorsqu'en 1971 le Directeur général d'alors, Pierre-Paul Schweitzer, a proposé un réaligement général des monnaies des pays industrialisés impliquant une dépréciation du dollar par rapport à l'or, le Trésor américain a donné des signes d'opposition à un éventuel renouvellement de son mandat à la tête du FMI. À la fin des années 80, Michel Camdessus, dans ses fonctions de directeur général, a provoqué le mécontentement du Trésor américain pour ne pas convenir avec lui que le programme argentin méritait la pour-

suite du soutien du FMI. Le droit de veto sur les décisions cruciales a été un important instrument aux mains des États-Unis. L'emplacement du siège du FMI, qui est situé à peu de distance du Trésor américain, a lui aussi ajouté à l'influence au jour le jour du pays hôte.

Les pays d'Europe occidentale, quant à eux, ont centré leur attention, dans les années 80 et 90, sur le développement de l'Union européenne, l'établissement de leur banque centrale commune et l'institution de l'euro, et ont accordé une priorité beaucoup moins grande aux affaires monétaires mondiales que pendant les années 60 et 70, laissant l'initiative aux États-Unis. L'Europe s'est concentrée sur ses objectifs régionaux et c'est compréhensible, mais elle aurait dû accorder en même temps une plus haute priorité à la gestion du système monétaire international, dont le bon fonctionnement revêt un intérêt fondamental autant pour elle que pour les États-Unis. À mesure que l'Union européenne avancera dans son développement, elle cherchera, et cela ne saurait tarder, à se faire davantage entendre dans la conduite des affaires monétaires internationales.

Le Japon a été frustré dans son attente par le temps qu'ont mis les autres pays membres du FMI à reconnaître l'importance accrue de son rôle dans l'économie mondiale et son rang de leader en Asie. Certains, au Japon, ont vivement critiqué la manière dont le FMI a fait face à la crise asiatique. Ce pays a en outre mal pris le rejet par les autres pays industrialisés et par le FMI de sa proposition de créer un Fonds monétaire asiatique. Plus récemment, le Japon a davantage pris conscience du rôle important joué par les déficiences du secteur des entreprises et du système financier dans la crise asiatique. De plus, ses efforts de promotion de la coopération monétaire régionale en Asie ont fait l'objet d'un large soutien, lequel était quasiment inexistant il y a quelques années. Bien sûr, il se peut que d'autres pays asiatiques comme la Chine et l'Inde aspirent eux aussi à jouer un rôle de premier plan dans le développement de la coopération régionale. Le rôle crucial du Japon en Asie et au FMI est maintenant mieux reconnu, mais la puissance de sa voix dépendra du succès de ses efforts de relance de son économie. Bien que la Chine, qui avait demandé une augmentation spéciale de sa quote-part au FMI lorsqu'elle a recouvré sa souveraineté sur Hong Kong, ait obtenu satisfaction, le groupe des pays d'Asie soutient que sa position actuelle au FMI ne reflète pas de façon adéquate l'expansion notable de la région dans les décennies écoulées et son poids actuel dans l'économie mondiale.

Comme indiqué précédemment, le nombre limité des décisions politiques prises au FMI est un fait remarquable. Néanmoins, on ne peut

s'attendre à ce que les décisions soient toujours prises pour des raisons uniquement techniques. Dans l'histoire du FMI, l'expulsion de la Tchécoslovaquie et les décisions de non-collaboration avec l'Afrique du Sud, la Chine, l'Ouganda, le Vietnam et la République fédérale de Yougoslavie sont des exemples de décisions politiques qui ont influé sur ses relations avec certains pays. D'autres auteurs<sup>18</sup> ont attiré l'attention sur quelques cas où les pressions politiques l'ont parfois emporté sur les raisons d'ordre technique : Argentine, Égypte, Libéria, Soudan et Zaïre. Plus récemment, sous les pressions politiques exercées par les gros actionnaires, le Conseil d'administration a approuvé, au milieu de 1998, de nouveaux apports de fonds à la Russie à l'appui d'un programme qui s'est rapidement soldé par un échec, lequel a nui au système politique et financier russe et ébranlé la confiance dans le FMI. Les tentatives d'influence sur les services de l'institution sont une autre forme de pression. Il y a suffisamment d'indices — même s'ils sont difficiles à retracer — qui montrent que, dans l'atmosphère tendue des années 90, les contacts des services du FMI avec les autorités des pays membres n'ont pas toujours été conformes à l'esprit de l'article XII, section 4 c), selon lequel chaque État membre doit s'abstenir de toute initiative tendant à influencer le personnel du FMI dans l'exercice de ses fonctions.

---

<sup>18</sup>Voir Finch (1989), Polak (1997) et Stiles (1990).

## VI

### **La gouvernance du FMI en période de crise : le cas du Mexique, 1994–95**

Le Mexique était déjà secoué par des turbulences financières en mars 1994, lorsque la forte croissance et la hausse des taux d'intérêt aux États-Unis ont poussé les investisseurs à réévaluer leurs portefeuilles de placement dans les pays émergents, et que, sur le plan intérieur, l'assassinat du candidat à la présidence Luis Donaldo Colosio est venu ajouter à leurs préoccupations. Quand les fuites de capitaux ont pris des proportions alarmantes (mars–avril 1994), les autorités ont laissé le peso se déprécier et son taux atteindre l'extrême supérieure de la bande de fluctuation; elles ont en outre doublé les taux d'intérêt à court terme et obtenu des lignes de crédit stand-by des États-Unis, du Canada et de la BRI. Pour apaiser les craintes des investisseurs, les autorités ont remplacé la dette publique libellée en peso par des instruments à court terme indexés sur le dollar EU («Tesobonos»). La vulnérabilité de l'économie s'est fortement accrue lorsque les émissions de Tesobonos ont augmenté en quelques mois de 22 milliards de dollars.

L'utilisation du taux de change comme point d'ancrage nominal avait donné lieu à une appréciation sensible et persistante du peso, en termes effectifs réels, pendant la période 1988–93. Cette appréciation et la poursuite de la libéralisation des échanges ont provoqué un élargissement du déficit extérieur courant, qui est passé de 2 % du PIB en 1988 à 6,5 % du PIB en 1993 et à 8 % en 1994. Bien que la discipline ait été maintenue dans le domaine des finances publiques et des salaires, les pertes persistantes de réserves de change et le recul du marché boursier en 1994 témoignaient d'un effritement de la confiance.

Le 20 décembre 1994, peu après l'arrivée au pouvoir du Président Ernesto Zedillo, le peso a été soudainement dévalué de 15 % sans mesures macroéconomiques d'accompagnement. Une hémorragie persistante de devises a contraint les autorités à laisser flotter le peso. Ces décisions ont eu un effet dévastateur sur la confiance. Face à l'arrivée à échéance d'une énorme dette extérieure à court terme, d'un total d'environ 50 milliards de dollars pour l'ensemble de 1995, un programme de swap sur l'initiative des États-Unis, pour un montant de 18 milliards de dollars, n'a pas calmé les marchés financiers.

Les autorités mexicaines étaient peu enclines à demander au FMI une aide financière qui, à leur avis, ne pourrait résoudre ce qu'elles considé-



raient comme une crise de confiance. En outre, le Mexique, qui était devenu membre de l'OCDE et participait à l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA), était convaincu que ses amis nord-américains et européens lui accorderaient le financement dont il avait besoin sans imposer une conditionnalité de type FMI. Pour les capitales européennes, toutefois, la crise mexicaine et ses effets de contagion dans la région latino-américaine étaient le problème des États-Unis.

À la fin de décembre 1994 et au début de janvier 1995, des missions du FMI se sont entretenues avec les autorités mexicaines. Le Directeur général de l'institution, Michel Camdessus, a rencontré le nouveau Secrétaire aux finances, Guillermo Ortiz, qui a annoncé que le Mexique s'adresserait au FMI. M. Camdessus s'est alors rendu à Mexico pour s'entretenir avec le Président Ernesto Zedillo. Tout au long du mois de janvier 1995, le Directeur général a tenu le Conseil d'administration au courant de la situation par une série de comptes rendus confidentiels.

Le 12 janvier 1995, le Président Clinton a demandé au Congrès des États-Unis d'accorder au Mexique 40 milliards de dollars sous forme de garanties de prêts. Lorsqu'il est devenu manifeste que le Congrès — dominé par le Parti républicain — refuserait son soutien, le Président a retiré sa demande le 30 janvier et annoncé qu'il userait de son pouvoir pour fournir au Mexique une enveloppe beaucoup plus réduite, d'un total ne dépassant pas 20 milliards de dollars, sous forme de prêts et de garanties de prêts par l'intermédiaire du fonds de stabilisation des changes.

La tournure des événements concernant le soutien financier à attendre des États-Unis et l'état d'extrême incertitude régnant au Mexique jusqu'à l'annonce d'un vaste programme de réformes ont amené le FMI à jouer de fait le rôle de prêteur de dernier ressort. Le Directeur général s'est ainsi vu pour la première fois conférer la responsabilité d'agir immédiatement pour porter le financement du FMI à un niveau propre à convaincre les investisseurs, à mettre fin à l'effondrement du marché et à atténuer l'effet d'une charge écrasante de l'ajustement.

Le 31 janvier 1995, un jour après l'annonce par le Président Clinton d'une réduction de l'aide financière à attendre des États-Unis, le Directeur général a soumis au Conseil d'administration une proposition selon laquelle le FMI fournirait au Mexique 5,25 milliards de DTS (7,8 milliards de dollars, soit 300 % de sa quote-part), qui seraient versés en une seule tranche dès approbation d'un accord de confirmation et non en plusieurs tranches comme prévu précédemment. Le FMI serait prêt à lui

accorder en outre un montant pouvant aller jusqu'à 6,81 milliards de DTS (10 milliards de dollars), à moins que ce montant ne puisse être mobilisé en totalité ou en partie auprès de créanciers bilatéraux. Cette dernière proposition devrait être considérée au regard de l'improbabilité d'un montage financier de 10 milliards de dollars de la part des pays industrialisés dans le cadre de la BRI, due aux conditions rigoureuses dont il était assorti. Dans pareilles circonstances, le Directeur général a soutenu que le FMI n'avait pas d'autre choix que de se tenir prêt à accorder un surcroît de financement sur ses propres ressources.

Le 1<sup>er</sup> février 1995, au cours d'une réunion qui a duré de 18 heures à minuit, le Conseil d'administration a approuvé en faveur du Mexique un accord de confirmation portant sur les montants susmentionnés, soit le plus gros montage financier proposé jusqu'alors par le FMI. L'accord s'étendrait sur la période allant du 1<sup>er</sup> février 1995 au 15 août 1996 et ferait l'objet de quatre revues de la part du Conseil d'administration pendant cette période. Cependant, plusieurs représentants de pays d'Europe occidentale au Conseil se sont abstenus de voter sur ce montage, estimant que le financement proposé était d'un montant trop élevé, qu'un accès immédiat à l'équivalent de 300 % de la quote-part était excessif et que le programme mexicain était trop faible et ses hypothèses trop optimistes.

Les arguments concernant la qualité du programme mexicain étaient tout à fait valides. Le peso a poursuivi sa dérive jusqu'au 9 mars 1995, date à laquelle le Président Zedillo et le Secrétaire aux finances, M. Ortiz, ont annoncé des mesures beaucoup plus vigoureuses qui auraient pour effet d'améliorer nettement la situation budgétaire en 1995, de resserrer la politique monétaire pour fournir à l'économie un point d'ancrage nominal, de libéraliser les négociations salariales et de remédier aux déficiences du système bancaire et des mécanismes de restructuration des prêts. Peu après, le peso a commencé à s'affermir et le Mexique n'a pas tardé à regagner accès aux marchés de capitaux internationaux. Au troisième trimestre de 1995, le PIB réel était déjà de nouveau en hausse, évolution favorisée par une forte amélioration des structures fondamentales de l'économie et par une conjoncture extérieure favorable. Néanmoins, l'année 1995 a été la pire que le Mexique ait connue depuis la crise de la dette; en effet, elle a été marquée par une baisse de 6 % de la production, le doublement du chômage, une hausse des prix de plus de 50 %, une diminution de 11 % des salaires réels et le besoin d'une refonte du système financier.

Le 15 décembre 1995, au cours de la troisième revue du programme, le Conseil d'administration a noté que le Mexique avait été secoué par de nouvelles turbulences durant octobre-décembre 1995 et que les autorités avaient de nouveau effectué sur les ressources mises à leur disposition par le FMI des tirages dont le total s'élevait à 10,6 milliards de DTS à la fin de 1995. Au cours de chacune des trois premières revues, nombre d'administrateurs se sont déclarés préoccupés par les retards dans le versement de l'aide financière des États-Unis par l'intermédiaire du fonds de stabilisation des changes. En effet, le Congrès américain surveillait de près les opérations de l'Administration. L'aide financière des États-Unis revenait nettement plus cher que le crédit du FMI : outre l'ensemble des coûts et commissions, le Mexique devait verser des intérêts couvrant le risque de crédit, donner en garantie une source de remboursement assuré (le produit des exportations de pétrole) et consentir à utiliser la politique budgétaire et monétaire, notamment à relever les taux d'intérêt si nécessaire, pour stabiliser le peso. À la date de la quatrième revue, le 2 août 1996, la reprise économique s'était déjà clairement amorcée, les marchés financiers s'étaient stabilisés et les conditions imposées par l'accord en matière de politique économique étaient amplement observées; l'attention s'est alors portée sur les réformes structurelles à opérer d'urgence dans le secteur financier, la réforme fiscale, la réforme de la sécurité sociale et la privatisation.

Au cours des années suivantes, les performances économiques du Mexique et sa position extérieure ont continué à s'améliorer et de gros progrès ont été réalisés dans l'exécution des réformes structurelles. Les politiques résolues du Mexique ont représenté une stratégie judicieuse qui lui a permis d'éviter les turbulences occasionnées par les crises asiatique, russe et brésilienne. Avant la fin de 2000, les emprunts du Mexique au FMI étaient remboursés dans leur totalité.

Au lendemain de la crise mexicaine, le Directeur général, Michel Camdessus, a tenu à mettre à profit ses enseignements pour le FMI et ses pays membres. À l'issue de discussions approfondies — fondées sur un rapport confidentiel au sujet de la crise et des relations du Mexique avec le FMI, établi par Sir Alan Whittome, ancien haut fonctionnaire de l'institution —, le Conseil d'administration a pris des décisions sur quatre points :

Premièrement, de nouvelles procédures internes seraient instituées pour favoriser un dialogue plus fructueux et continu entre deux consultations annuelles ordinaires, en particulier avec les pays qui viennent d'achever un programme d'ajustement appuyé par le FMI.

Deuxièmement, les pays seraient plus rigoureusement tenus de communiquer à intervalles réguliers et en temps opportun leurs principaux indicateurs économiques, et d'obéir à des normes de publication des données pour permettre un meilleur fonctionnement des marchés. Cette initiative a abouti à l'établissement de la norme spéciale de diffusion des données, à laquelle les pays membres qui ont ou cherchent à avoir accès aux marchés de capitaux ont été encouragés à souscrire.

Troisièmement, le compte de capital de la balance des paiements et la durabilité des flux de capitaux seraient soumis à une surveillance mieux ciblée, et une plus grande attention serait portée sur l'évolution du secteur financier et de la gestion de la dette extérieure.

Quatrièmement, il serait procédé à une surveillance plus franche, plus incisive et plus transparente. Dans le dialogue qu'il entretient avec ses pays membres sur leur politique économique, le FMI doit se montrer plus critique, et ses analyses doivent être plus pointues. Des réunions informelles du Conseil d'administration sur les problèmes délicats qui se posent aux pays membres ont été organisées, et les débats du Conseil d'administration sur les perspectives de l'économie mondiale ont été complétés par des discussions périodiques sur les marchés financiers.

Il y a lieu d'ajouter les observations ci-après pour conclure cette étude de la gouvernance du FMI au regard de la crise mexicaine de 1994–95.

Premièrement, l'ampleur de l'assistance financière proposée le 1<sup>er</sup> février 1995 était justifiée par 1) l'effet inévitable sur la confiance du marché de la réduction — sous les pressions exercées par le Congrès américain — de l'aide financière proposée par l'Administration des États-Unis en faveur du Mexique, dont le montant a été ramené de 40 à 20 milliards de dollars; 2) le niveau de la dette extérieure à court terme du Mexique arrivant à échéance en 1995, soit environ 50 milliards de dollars; 3) le fait que le montage financier de 10 milliards de dollars fourni par les pays industrialisés par l'intermédiaire de la BRI était assorti de conditions jugées inacceptables par les autorités mexicaines; et 4) le glissement continu du peso, qui risquait de tourner à la débâcle sans des politiques d'ajustement convaincantes, lesquelles ne se sont concrétisées qu'en mars 1995.

Deuxièmement, le coût de la crise de 1994–95 pour l'économie mexicaine a été élevé mais peu durable grâce au soutien résolu du FMI et parce que l'économie était devenue plus forte et plus résistante aux chocs. Il n'en était pas de même après la crise de 1982, dont le Mexique a mis plusieurs années à se remettre, car les structures fondamentales de son écono-

mie, en particulier le secteur des entreprises, les marchés financiers, les institutions et le système juridique étaient alors beaucoup plus faibles.

Troisièmement, la crise mexicaine de 1994–95 n'était pas la première de l'ère de l'intégration financière. En effet, les premières crises des nouveaux temps se sont produites en Europe, dans les pays industrialisés à revenu élevé, comme la crise bancaire des pays nordiques, qui a secoué la Finlande, la Norvège et la Suède entre la fin des années 80 et le début des années 90, et les crises du Système monétaire européen (SME) de 1992–93. Plusieurs des principales lignes de faille détectées dans les crises des pays nordiques et du SME se sont retrouvées dans la crise mexicaine et se retrouveront, dans des circonstances et à des degrés différents, dans la crise asiatique de 1997–98.

## VII

### **Le climat financier des années 90 et la gouvernance du FMI**

#### **Caractéristiques distinctives des crises, 1997–99**

Le FMI a salué dans la libre circulation et l'ampleur sans précédent des flux de capitaux des années 90 le résultat de l'intégration et de la libéralisation des marchés financiers. Ces développements ont été considérés comme améliorant les chances d'une répartition plus efficace des ressources financières entre les pays, de réduction du coût du capital et d'accélération d'une croissance durable. Dans ce climat, le FMI était favorable à la libéralisation des mouvements de capitaux et penchait de plus en plus pour un amendement de ses Statuts aux fins de l'inclusion dans le champ de sa surveillance des restrictions limitant les flux de capitaux.

L'accroissement des apports de fonds, en particulier à un groupe de pays à revenu intermédiaire et à marché émergent, et la croissance remarquable enregistrée par les pays en développement en tant que groupe dans la première moitié des années 90 témoignent, pensait-on, des bienfaits de la libre circulation des capitaux. Cependant, l'échec des politiques nationales et les faiblesses structurelles ont provoqué des crises financières successives en Asie — notamment en Indonésie, en Corée et en Thaïlande — ainsi qu'en Russie et au Brésil dans la seconde moitié de la décennie. Certaines des déficiences et faiblesses étaient déjà présentes dans les crises antérieures des pays nordiques, du SME et du Mexique, ce qui laisse penser que le FMI aurait dû se montrer plus attentif aux enseignements de ces crises pour empêcher qu'elles ne se reproduisent.

Les principales déficiences des politiques nationales et les grandes faiblesses structurelles observées dans certains ou dans la totalité des pays susmentionnés étaient les suivantes :

- l'arrimage du taux de change (régime qui avait été fort utile à ces pays pour assurer et préserver une stabilité raisonnable des prix) et le recours à un volume considérable de réserves de change face aux besoins de devises;
- une libéralisation des flux de capitaux par des mesures mal enchaînées qui n'ont pas suffisamment encouragé les entrées de capitaux à

long terme et ont favorisé, à leur place, les mouvements de capitaux à court terme que les prêteurs pouvaient facilement inverser;

- le recours par le secteur financier et le secteur des entreprises à des emprunts à court terme excessifs, souvent sans couverture, à l'étranger;
- un système financier vulnérable, sous-capitalisé, mal géré, soumis à une réglementation et un contrôle inadéquats, et un secteur des entreprises présentant les mêmes déficiences;
- le manque de statistiques financières fiables et disponibles en temps opportun, en particulier de données sur le secteur bancaire, les emprunts et la dette extérieurs ainsi que les réserves de change;
- des problèmes de gouvernance internes et le manque de transparence des activités des secteurs public et privé.

Les pays les plus touchés par la crise asiatique avaient une confiance à toute épreuve dans la stratégie économique à l'origine de trente années de résultats impressionnants. Lorsque la crise a éclaté, les autorités coréennes et thaïlandaises ont fait preuve d'un courage admirable pour dépasser la phase de dénégation nationale et souscrire aux programmes appuyés par le FMI, qui ont mis l'accent sur la restructuration du secteur des entreprises et du secteur financier, accompagnée du flottement du taux de change, ainsi que d'une politique monétaire et d'une politique de taux d'intérêt visant à résoudre la crise de change. La politique budgétaire a été initialement trop prudente au regard de la gravité imprévue du ralentissement économique, et a été rapidement assouplie en faveur des dépenses intérieures, tandis que le degré d'austérité monétaire était ajusté à mesure que se rétablissait la confiance dans les taux de change. Les réformes structurelles prévues aux programmes soutenus par le FMI étaient en un premier temps trop ambiguës et ont été révisées pour favoriser le retour de la confiance.

En Corée, le poids de la dette extérieure à court terme et le rythme des sorties de capitaux ont fait planer le spectre du défaut de paiement, mais le président élu a souscrit aux grandes réformes inscrites au programme appuyé par le FMI, gagnant ainsi la participation des banques étrangères, qui ont consenti à refinancer environ 22 milliards de dettes à court terme et à en prolonger l'échéance. En Indonésie, la gravité des problèmes de gouvernance intérieure, les grandes faiblesses en résultant dans le secteur des entreprises et la sphère financière, et la crise politique qui s'en est suivie ont considérablement accru la détresse matérielle de la population et fortement retardé l'entrée en application de mesures correctives.

Le progrès de la Russie dans sa transition à l'économie de marché, à laquelle le FMI a contribué par l'apport d'une assistance financière et technique assez considérable, s'est de plus en plus ressenti de l'évolution des priorités politiques et du non-respect des engagements pris en matière de politique économique. Les autorités ont suppléé à leur incapacité croissante de recouvrer les impôts par de coûteux emprunts à court terme à l'étranger, remboursables en roubles, ce qui a renforcé l'impression des participants au marché que le FMI continuerait à fournir des fonds à la Russie pour soutenir sa parité fixe. En 1997, les entrées de capitaux spéculatifs sur les marchés financiers russes ont temporairement assoupli la contrainte extérieure. Cependant, le mouvement s'est inversé au printemps de 1998, lorsque la contagion a gagné la Russie, provoquant des sorties massives de capitaux, tandis que les taux d'intérêt sur les nouveaux bons du Trésor ont dépassé 50 % par an. Sous l'effet de pressions politiques sans précédent, le FMI a annoncé, à la mi-juillet 1998, l'établissement d'un nouveau montage financier. Le pays n'a pas tardé à manquer aux principales conditions de ce montage lorsque la Douma a refusé d'adopter certaines lois fiscales, et le premier décaissement de 4,8 milliards de dollars au titre du programme est venu très rapidement grossir les sorties de capitaux en grande partie russes.

Peu après, en août 1998, la Russie a dévalué le rouble et fait défaut sur ses bons du Trésor. Pour les participants au marché, la règle du jeu était soudainement inversée, avec des conséquences incalculables pour la santé des marchés financiers mondiaux, comme l'ont illustré les énormes pertes subies par la société américaine Long-Term Capital Management sur ses opérations de couverture financière, pertes qui ont rendu nécessaire une opération de renflouement sous la conduite de la Réserve fédérale des États-Unis pour éviter une faillite spectaculaire. Les détenteurs de bons du Trésor russe ont subi de grosses pertes mais, par la suite, la Russie a refinancé les bons sous la forme d'obligations en roubles à échéance de trois à cinq ans assortis d'un taux d'intérêt allant de 20 à 30 % par an ou, au choix du détenteur, d'obligations en dollars à huit ans avec coupon annuel de 5 %.

Au troisième trimestre de 1998, la contagion a gagné le Brésil, qui a vu fondre ses réserves officielles. Dans la négociation d'un programme avec le FMI, le Brésil a insisté pour maintenir son régime de parité fixe, car, de l'avis des autorités, l'abandon de ce régime menacerait de raviver l'hyperinflation. La politique d'ajustement brésilienne a consisté à resserrer fortement la politique de finances publiques pour maîtriser un gros déficit



budgétaire, financé en grande partie par des emprunts à court terme à l'étranger. Les taux d'intérêt, de l'ordre de 40 % par an, que la Banque du Brésil a dû verser pour inciter les étrangers à conserver leurs capitaux dans le pays, a créé une dynamique d'endettement insoutenable, comme en Russie. Les sorties de capitaux ont dangereusement repris de l'ampleur et le Brésil est passé à un régime de taux de change flexibles en janvier 1999. Grâce à des politiques macroéconomiques de soutien, le taux de change n'a pas tardé à s'affermir et la confiance dans l'économie intérieure est revenue.

### **Renforcement de l'architecture financière**

Les crises ont conduit à l'élaboration d'un vaste programme d'action visant à renforcer l'architecture financière, dans lequel l'accent était mis en particulier sur la prévention et la résolution des crises. La prévention des crises serait assurée par le renforcement du secteur financier et une plus grande cohérence entre la politique macroéconomique, la politique de taux de change et la politique relative aux flux de capitaux, une transparence accrue des actions menées ainsi qu'un respect rigoureux des normes et codes de bonnes pratiques acceptés.

- La vulnérabilité du système financier dans presque toutes les grandes régions du globe fait peser une grande menace sur le système dans le climat d'intégration des marchés financiers. Cette vulnérabilité se détecte dans tous les pays, quel que soit leur niveau de revenu et leur degré de développement, et plus l'environnement financier est perfectionné, plus les travaux correctifs nécessaires sont complexes et longs. Le système financier mondial évolue aujourd'hui très rapidement par suite de l'internationalisation continue des opérations financières, de la mise au point de nouveaux produits et services financiers, de la consolidation des institutions et de l'élargissement du groupe des «banques universelles», qui fournissent à leurs clients un vaste ensemble de services financiers bancaires et non bancaires. En conséquence, il existe un processus continu de rattrapage des opérations de contrôle et de réglementation par rapport à un marché financier mondial en constante évolution. L'amélioration de la santé du secteur financier est une tâche énorme qui exige une coopération nationale et internationale bien plus étroite ainsi que le renforcement des institutions. Dans ses fonctions essentielles de renforcement du

système financier, le FMI doit se pencher sur les liens entre la politique relative à l'économie réelle et la politique macroéconomique, d'une part, et les questions ayant trait au secteur financier, telles que les priorités de la réforme de ce secteur, d'autre part<sup>19</sup>.

- Les incohérences entre la politique macroéconomique et la politique de taux de change ont contribué dans une large mesure aux crises financières des années 90, durant lesquelles les pays ayant un régime de parités fixes ont souffert davantage que les pays appliquant un régime de taux flottants. Certes, chaque pays est libre de choisir son régime de change en fonction de sa situation et de ses politiques, mais la clé d'une réussite économique durable est la cohérence entre le régime de change, l'orientation de la politique macroéconomique et la résilience du secteur financier. Dans le présent climat d'instabilité des mouvements de capitaux, les pays estiment en général qu'une gestion suffisamment souple du taux de change s'impose.
- La libéralisation des flux de capitaux devrait avoir pour but de favoriser les apports de capitaux à long terme et de décourager les entrées excessives de capitaux à court terme dont le mouvement peut facilement s'inverser. Des données correctes sur les actifs et passifs extérieurs à court terme du secteur financier revêtent un caractère essentiel et le FMI a établi des directives pour la gestion des actifs et de la dette extérieure<sup>20</sup>. Le contrôle des entrées de capitaux peut être utile à titre temporaire, mais il crée des distorsions et empêche les pays de tirer profit des gains d'efficacité découlant de la mobilité des capitaux internationaux. Bien qu'il existe un large accord de principe sur le bien-fondé de la compétence du FMI sur l'abolition par les pays membres des restrictions encore appliquées aux mouvements de capitaux, un grand nombre de pays en développement ont souligné que son influence sur les flux de capitaux par sa surveillance et sa conditionnalité était déjà considérable. En conséquence, la poursuite des travaux devant mener à l'adoption d'un amendement de ses Statuts a été différée. Néanmoins, le contrôle des capitaux qu'un certain nombre de pays maintiennent en raison des déficiences de leur sec-

---

<sup>19</sup>La protection de l'intégrité du système monétaire international requiert du FMI qu'il évalue en outre les normes de contrôle des places financières offshore et qu'il s'intéresse aux aspects financiers du blanchiment de capitaux.

<sup>20</sup>Les directives sont affichées sur le site externe du FMI : [www.imf.org](http://www.imf.org).

teur financier risque de devenir une pratique pernicieuse qui retarde l'application de mesures correctives. Aussi les pays membres devraient-ils s'attacher en priorité à proposer des solutions qui favorisent à la fois une libéralisation ordonnée des flux de capitaux et le renforcement du secteur financier.

- L'élaboration et l'application de normes et codes de bonnes pratiques constituent une initiative importante qui a été prise dans les années 90 en vue d'améliorer les résultats économiques, de renforcer les capacités et de réduire la vulnérabilité des politiques. Les travaux d'élaboration des normes sont répartis entre les institutions internationales selon leur domaine de compétence<sup>21</sup>. Les normes et codes aideront à la surveillance en permettant de mesurer les progrès réalisés dans plusieurs domaines : renforcement des capacités, résultats économiques, degré de disponibilité et d'exactitude des données. Un certain nombre de pays en développement ont exprimé des réserves quant à l'application des normes et codes, craignant de ne pas pouvoir les respecter, car ils sont trop nombreux et trop détaillés. En conséquence, il y a lieu de tenir dûment compte du niveau de développement des pays et d'affiner davantage les Rapports conjoints du FMI et de la Banque mondiale sur l'observation des normes et codes (RONC) face à la complexité croissante de l'environnement financier.

Beaucoup d'efforts ont été récemment déployés, au sein du FMI comme à l'extérieur de l'institution, en vue de mettre en place un cadre ordonné de restructuration des dettes souveraines insoutenables. Anne Krueger, Première Directrice générale adjointe du FMI, a porté son attention sur l'approche légale et réglementaire par laquelle un tribunal international sur les faillites accorderait à un pays débiteur une protection temporaire contre ses créanciers en vue d'une restructuration ordonnée de sa dette lorsque celle-ci est insoutenable. Dans l'environnement d'aujourd'hui, où les

---

<sup>21</sup>Le FMI a établi la norme spéciale de diffusion des données (NSDD), le Code de bonnes pratiques en matière de transparence des finances publiques et le Code de bonnes pratiques pour la transparence des politiques monétaire et financière. Le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire fait autorité sur l'Accord sur les fonds propres et les Principes fondamentaux pour un contrôle bancaire efficace, l'Organisation internationale des commissions de valeurs (OICV), sur la question des valeurs mobilières, et l'Association internationale des contrôleurs d'assurance, dans le domaine des assurances. La Banque mondiale prend la tête pour l'application des normes de gouvernement d'entreprise (qui ont été élaborées par l'OCDE) et de comptabilité/audit (élaborées par les associations internationales compétentes en la matière). La Banque mondiale et le FMI collaborent à l'établissement des Rapports sur l'observation des normes et codes (RONC).

créanciers sont nombreux et peuvent avoir des objectifs différents, la restructuration de la dette souveraine risque de se dérouler de façon désordonnée si certains créanciers s'élèvent contre un accord conclu par une large majorité de créanciers. Un mécanisme de restructuration formel empêcherait les créanciers de perturber les négociations tout en assurant un comportement responsable de la part du débiteur.

Dans la proposition de M<sup>me</sup> Krueger, un accord conclu par une supermajorité de créanciers deviendrait contraignant pour tous. L'aval donné par le FMI à une demande de restructuration de la dette lancerait le moratoire. Le débiteur doit négocier de bonne foi et prendre les mesures nécessaires pour remettre ses politiques sur les rails. Pour être efficace, un tribunal formel sur les faillites devra avoir compétence universelle, ce qui pourrait prendre des années. Le meilleur moyen d'instituer un telle instance serait peut-être d'amender les Statuts du FMI<sup>22</sup>. M<sup>me</sup> Krueger a souligné que l'approche légale et réglementaire n'impliquerait pas un élargissement marqué des pouvoirs juridiques du FMI, mais une entente sur l'attribution du pouvoir de décision sur les questions les plus importantes au débiteur et à une supermajorité de ses créanciers.

Le Trésor des États-Unis est en faveur d'une approche contractuelle consistant à inclure dans les contrats des clauses d'action collective qui définiraient le processus de restructuration et indiqueraient comment il pourrait être enclenché par le débiteur. De l'avis du Trésor américain, les débiteurs pourraient être incités à inclure ces clauses dans leurs accords d'emprunt avec le FMI. L'approche décentralisée, préférée par l'Institut de finance internationale, qui a son siège à Washington, et par plusieurs autres groupes privés du secteur financier, pourrait s'avérer possible mais risquerait de soulever des difficultés juridiques au vu de la diversité des créanciers et du nombre de juridictions en jeu. Il y a en outre, bien entendu, la crainte que les prêteurs ne s'opposent à l'inclusion des clauses d'action collective dans les contrats et que cette initiative n'entraîne une augmentation du coût des emprunts. En attendant, le FMI devrait approfondir sa réflexion sur la solution légale et réglementaire prônée par M<sup>me</sup> Krueger. Il devra veiller, dans ce processus, à venir à bout des réserves exprimées par plusieurs groupes d'opinion quant à la création d'une instance judiciaire internationale d'arbitrage des différends.

---

<sup>22</sup>Un amendement des Statuts devient contraignant pour tous les pays membres dès que la majorité requise de 85 % du total des voix attribuées est réunie.

Stanley Fischer, ancien Premier Directeur général adjoint du FMI, a soutenu que le système monétaire a besoin d'un prêteur de dernier ressort et que le FMI a joué de fait ce rôle, par exemple dans les crises mexicaine et asiatique des années 90. Bien que le pouvoir de création de monnaie aux mains du FMI soit fortement limité par les contraintes sur les allocations de DTS, celui-ci peut agir de concert avec d'autres entités officielles, ou activer les Accords généraux d'emprunt (AGE) ou les Nouveaux Accords d'emprunt (NAE)<sup>23</sup>, pour mettre sur pied d'importants montages financiers. Par la création en 1997 de la facilité de réserve supplémentaire (FRS), qui met à la disposition d'un pays un volume de crédits pouvant être élevé pour une durée relativement courte et à un taux d'intérêt de pénalisation, le FMI est plus près de remplir ce rôle de prêteur de dernier ressort.

Les pays membres du FMI restent toutefois divisés sur cette question. Si la plupart des pays en développement et des pays à marché émergent aimeraient voir cette fonction de prêteur de dernier ressort se renforcer, plusieurs pays industrialisés font observer que le FMI est mal équipé pour assumer ce rôle et que l'addition de celui-ci à la fonction traditionnelle du FMI, qui est de fournir aux pays un soutien temporaire à leur balance des paiements, accroîtra le risque moral, car les institutions financières privées continueront à accorder des prêts, comptant sur le FMI pour les renflouer, le cas échéant.

## **Collaboration entre la société civile et le FMI**

Ce n'est que dans les années 90 — une dizaine d'années après la Banque mondiale — que le FMI a engagé un dialogue dynamique avec la société civile, mais ce dialogue s'est depuis lors transformé en une relation productive qui a sensiblement accru la transparence institutionnelle du FMI et amélioré sa conditionnalité par une plus grande internalisation des programmes qu'il appuie. La société civile a en outre constamment prôné l'allègement de la dette des pays les plus pauvres et fortement contribué au renforcement de la facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (FRPC) dans le cadre de l'allègement de la dette des

---

<sup>23</sup>Les NAE ont été conclus en 1998 avec les pays participant aux AGE (voir la note 5, page 12), ainsi qu'avec d'autres pays dont la situation financière a été jugée suffisamment solide pour leur permettre de prêter des ressources au FMI (Arabie Saoudite, Australie, Autriche, Corée, Danemark, Espagne, Finlande, Koweït, Luxembourg, Malaisie, Norvège, Singapour, Thaïlande) et avec l'Autorité monétaire de Hong Kong. Les 25 participants aux NAE étaient prêts à fournir au total 34 milliards de DTS au titre des anciens et nouveaux accords.

pays pauvres très endettés (PPTE). Dans une optique plus large, le resserrement des liens avec la société civile améliore la gouvernance du FMI.

La société civile peut être définie, au sens large, comme la multitude d'organisations de nature très diverse qui existent dans une société en dehors de l'État. Outre les organisations non gouvernementales (ONG), qui ont proliféré dans les années 80 et 90, la société civile comprend les organisations commerciales et professionnelles, les institutions religieuses et groupes bénévoles, les partis politiques, les institutions culturelles et établissements universitaires, etc. La plupart des groupes de la société civile ont des programmes d'action et de revendication en rapport avec la gouvernance et cherchent à améliorer le bien-être de certains groupes sociaux. Un environnement démocratique est le milieu qui se prête le mieux au développement de la société civile.

À l'échelle mondiale, les groupes de la société civile qui s'intéressent aux activités des institutions financières internationales se comptent par milliers. Les ONG des pays développés (groupes de la société civile dite du Nord) sont généralement bien établies, ont des relations de travail avec le gouvernement de leur pays et ont des liens avec la communauté internationale. Les ONG du Nord sont en outre devenues des circuits de plus en plus importants d'aide publique au développement. Un certain nombre de ces organisations poursuivent des objectifs ayant trait à l'environnement ou aux normes du travail, ou cherchent à freiner le rythme de l'intégration économique mondiale. Ces objectifs ne sont pas acceptables pour leurs homologues du Sud, c'est-à-dire les groupes de la société civile des pays en développement, qui cherchent à promouvoir les objectifs de développement durable et d'intégration économique. Les groupes de la société civile du Sud sont souvent moins bien organisés que leurs homologues du Nord, dont ils sont tributaires pour leur financement. En outre, bien des groupes de la société civile du Sud ont des relations d'égal à égal avec le gouvernement de leur pays et s'allient parfois à des groupes politiques d'opposition.

La société civile juge insuffisante la responsabilisation du FMI à l'égard des gouvernements de ses pays membres — et, à travers eux, de leurs instances législatives et de leurs électeurs — et en dénonce l'inefficacité, d'autant plus qu'il s'agit d'une institution dont le mandat peut influencer sur le bien-être de millions de personnes. Elle souligne que, dans les années 90, période où l'opinion a été de plus en plus sensibilisée à leurs critiques de l'inefficacité des politiques du FMI et de l'impact de

celles-ci sur les groupes les plus pauvres, un certain nombre de gouvernements se sont fait l'écho de ces critiques et se sont distancés des décisions du FMI. L'expérience récente vient par conséquent étayer le point de vue selon lequel la participation croissante de la société civile à une relation triangulaire avec le FMI et l'électorat des pays membres devrait améliorer la gouvernance du FMI et renforcer sa responsabilité et son efficacité. Le dialogue devra se poursuivre pour réduire le degré de méfiance que le FMI inspire malheureusement à nombre de groupes de la société civile et le manque de compréhension des activités du FMI chez ces derniers. Le FMI devrait en outre s'attacher à mieux répondre aux préoccupations de certains groupes de la société civile, par exemple au sujet de l'impact du libre-échange et de la mondialisation sur certains pays en développement.

Les groupes de la société civile ont fermement appuyé le passage du programme et de la conditionnalité du FMI à l'«internalisation» du programme par le pays en question. Ils reconnaissent de plus en plus la validité de la stratégie du FMI en faveur d'une croissance durable et l'importance pour tous les pays membres, en particulier pour les plus pauvres, de la stabilité des prix et de la discipline budgétaire permettant de libérer les ressources à affecter aux priorités sociales. À leur avis, ce sont les gouvernements qui devraient prendre l'initiative des réformes et procéder à l'ajustement. L'attention croissante portée aux questions de gouvernance dans les programmes d'ajustement fait davantage ressortir l'importance de l'«internalisation» par un pays de son programme. La gouvernance consiste en particulier à éviter une mauvaise allocation des ressources due à la corruption, à la sélection de projets pour des raisons de prestige et à des dépenses militaires excessives, à appliquer des politiques de haute qualité et à protéger les groupes les plus pauvres contre les effets défavorables de l'ajustement. Le FMI exige maintenant des pays admissibles à la FRPC qu'ils établissent un document de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) selon un processus auquel participent la société civile et les partenaires au développement.

L'évolution des relations entre le FMI et la société civile est prometteuse, mais celles-ci doivent être approfondies. Jusqu'à présent, leur collaboration est restée informelle et il serait utile que le Conseil d'administration établisse le cadre d'une coopération plus étroite — au niveau mondial et régional — tout en confirmant la responsabilité du FMI devant les gouvernements de ses pays membres, représentés par le Conseil des gouverneurs et le Conseil d'administration. Quant aux groupes de la société civile, en particulier les larges groupes qui sont connus et ont de

l'influence, ainsi que ceux qui acheminent un volume élevé d'aide publique au développement, ils doivent veiller à leurs propres responsabilisation, légitimité et bonne gouvernance.

## Recherche de la transparence au FMI

Jusqu'à la fin des années 80, la transparence institutionnelle n'était pas au premier rang des priorités du FMI. Celui-ci se conformait en général aux pratiques des pays membres, en particulier de leurs banque centrale et ministère des finances, qui tenaient au respect de la confidentialité de leurs relations avec lui. Il se considérait comme une institution technique qui est responsable devant les gouvernements de ses pays membres et n'a guère besoin de s'expliquer auprès du grand public. Ses principales publications étaient destinées aux spécialistes. Il a créé en 1963 sa publication trimestrielle *Finances & Développement* pour renseigner un public plus vaste sur des questions relevant de ses compétences et de celles de la Banque mondiale et a lancé, au début des années 70, *Le Bulletin du FMI*, publication bimensuelle destinée à améliorer la diffusion d'informations récentes sur ses activités et les questions monétaires internationales.

Bien que le FMI ait été doté d'un bureau de presse dès sa création, c'est seulement au début des années 80 que le Département des relations extérieures a vu le jour. Cette initiative a beaucoup contribué à mieux faire comprendre au public la nature des activités du FMI et l'importance de politiques saines pour la réalisation d'une croissance durable, ainsi qu'à resserrer les relations du FMI avec la société civile et les médias. L'éventail des publications du FMI s'est élargi pour inclure la série des Études spéciales ou «Occasional Papers», le rapport semestriel sur les *Perspectives de l'économie mondiale* et les Études économiques et financières. Néanmoins, l'expansion des activités de relations extérieures est restée limitée parce que le Conseil d'administration et les autorités nationales étaient majoritairement d'avis qu'une plus grande transparence des activités du FMI, par exemple dans le cadre des consultations annuelles avec les pays membres ou des négociations portant sur l'utilisation de ses ressources financières, pourrait nuire à la confidentialité de ses relations avec ses membres.

Depuis son arrivée au FMI en 1987, M. Camdessus s'est de plus en plus attaché à sensibiliser l'opinion publique aux activités du FMI et aux questions monétaires internationales. Au milieu des années 90, la transparence était devenue une question essentielle dans les appels à une réforme moné-



taire. Depuis lors, des progrès sensibles ont été réalisés en peu de temps dans ce domaine, comme en témoignent un vaste programme de publication et d'information ainsi que l'utilisation intensive du site du FMI sur l'Internet ([www.imf.org](http://www.imf.org)). L'audience ciblée par l'institution s'est largement étendue pour inclure les groupes religieux, leaders syndicaux, ONG et autres membres de la société civile, et le FMI a désormais pour pratique de chercher à connaître le point de vue de tous ces groupes aux fins de l'élaboration d'un grand nombre d'initiatives. Les efforts de relation publique et d'information à l'étranger ont pris une dimension universelle. Les notes d'information à la presse, fiches techniques, notes de synthèse, déclarations de la direction, communiqués et autres annonces se sont multipliés. La publication de documents de politique générale, ainsi que du résumé par le Président des discussions du Conseil d'administration sur des questions de politique générale, fait désormais partie intégrante des pratiques du FMI. Les documents de politique générale pour les réunions ministérielles et les programmes de travail semestriels du Conseil d'administration sont eux aussi portés à la connaissance du public.

Dans le même temps, des progrès rapides ont été réalisés dans la mobilisation de la coopération des pays membres à la publication volontaire des rapports du FMI sur leur économie. Dans une première étape ont été publiés les documents ayant servi à l'établissement des rapports de consultation au titre de l'article IV, ainsi que les documents dans lesquels les autorités nationales énoncent les mesures qu'elles ont l'intention d'appliquer à l'appui de leur demande d'utilisation des ressources du FMI. Les rapports ayant trait à la FRPC et autres documents relatifs à l'initiative PPTE ont été eux aussi publiés. Un large soutien s'est dégagé en faveur de la publication du résumé par le Président des discussions du Conseil d'administration en conclusion des consultations au titre de l'article IV — les notes d'information au public (NIP). C'est également sous la forme de NIP que sont publiés les résumés par le Président des discussions du Conseil d'administration sur les demandes d'utilisation des ressources financières du FMI.

Enfin, la publication des rapports des services du FMI pour les consultations annuelles au titre de l'article IV avec les pays membres — à laquelle s'opposaient fermement, il y a quelques années, un certain nombre de pays membres, tant industrialisés qu'en développement — est une pratique de plus en plus acceptée, dont l'objet est d'accroître la transparence des activités du FMI et de le responsabiliser davantage. Bien que la publication des rapports de consultation au titre de l'article IV ne semble pas avoir nui à la

franchise des discussions, on craint que cela ne se produise ou que n'apparaisse une tendance à la négociation des documents. Pour trouver le juste équilibre entre transparence et respect de la confidentialité, le Conseil d'administration a décidé que les suppressions à faire avant la publication des rapports se limiteraient aux informations sur les taux de change et les taux d'intérêt auxquelles les marchés sont très sensibles.

En 1998, le Conseil d'administration a en outre commencé à demander à des experts externes de procéder à l'évaluation des activités essentielles de l'institution, telles que la surveillance qu'elle exerce, ses activités de recherche, la FASR et son processus budgétaire. Une autre initiative importante a été prise au début de 2000 pour responsabiliser davantage le FMI, avec la décision de créer un Bureau indépendant d'évaluation (BIE) : le Directeur du BIE ne relève pas de la direction du FMI et bénéficie d'une grande latitude vis-à-vis du Conseil d'administration. Les rapports du BIE seront publiés.

La «conversion» du FMI en une institution transparente dans la seconde moitié des années 90 représente un grand pas dans la bonne direction. Le FMI rend compte désormais tous les jours de ses activités et son site est d'une grande utilité pour ceux qui veulent se tenir au courant des développements le concernant ainsi que de ses politiques. Bien que le volume d'informations accessible au public semble impressionnant, il reste des améliorations à apporter; c'est ainsi que l'on pourrait réduire le délai de publication (actuellement de 20 ans) des procès-verbaux des réunions du Conseil d'administration. De plus, il y a eu, ces dernières années, une forte augmentation du nombre des réunions informelles du Conseil d'administration et autres rencontres des administrateurs avec la direction ne faisant pas l'objet de comptes rendus officiels. Le public a besoin d'avoir des assurances qu'il n'y a pas reculé de l'effort de transparence. Les consultations du public sur les nouvelles politiques envisagées pourraient être élargies et le public devrait être mieux renseigné sur le processus d'élaboration des politiques et de décision du FMI. D'autre part, certains ont déclaré que la transparence des activités du FMI pourrait être parvenue au point où elle n'est pas toujours compatible avec le besoin ou le droit de confidentialité des pays membres, ou au point où ce besoin ou ce droit pourrait entrer en conflit avec les propres besoins opérationnels du FMI. En fait, on craignait de plus en plus que la publication généralisée des rapports de consultation au titre de l'article IV et des rapports sur les pays au titre de l'utilisation des ressources du FMI, ainsi que des RONC et

des rapports PESF (Programme d'évaluation du secteur financier) ne finisse par faire du FMI un organisme de notation.

### **Recentrage des activités du FMI**

Le recentrage des activités du FMI est un processus continu; l'évolution des conditions économiques mondiales l'amène à redéfinir et réévaluer ses priorités. Cette activité a eu un effet salutaire sur son développement et sa gouvernance. À cet égard, l'un des événements notables des vingt-cinq dernières années est le rôle de plus en plus fondamental joué par les pays en développement dans le fonctionnement de l'institution, dont l'attention était restée auparavant axée dans une large mesure sur les pays industrialisés. Cependant, au cours des années 80, la détérioration des conditions de vie dans nombre de pays en développement et la crise de la dette de l'Amérique latine ont amené le FMI à porter davantage son attention sur la croissance, l'ajustement structurel et la gestion de la dette extérieure des pays en développement. Dans les années 90, la transformation des économies planifiées en économies de marché et la question de la lutte contre la pauvreté dans les pays les plus pauvres, ainsi que les préoccupations suscitées par le fonctionnement des marchés financiers mondiaux et la santé des systèmes financiers ont entraîné un élargissement considérable des tâches fondamentales du FMI, mis à l'épreuve sa rapidité de réaction, accru les besoins d'assistance technique de bien des pays membres et donné lieu à une collaboration plus étroite entre le FMI et d'autres institutions spécialisées.

Au sujet des efforts déployés pour renforcer l'architecture financière, il ne faut pas perdre de vue que les pays les plus gravement touchés par les crises des années 90 se sont remarquablement bien remis, à l'exception de l'Indonésie, où les problèmes de gouvernance et une crise politique prolongée ont retardé l'effet des mesures correctives. Le Mexique a enregistré pendant toute la deuxième moitié de cette décennie une croissance rapide, soutenue par des politiques macroéconomiques cohérentes et des réformes structurelles qui ont protégé le pays des effets de contagion. La forte reprise de la Corée en 1999–2000 a été stimulée par de vastes réformes structurelles. Par la suite, le revirement de fortune du secteur technologique a durement touché la Corée, mais, en 2002, ses perspectives se sont de nouveau améliorées. La Corée a remboursé avant l'échéance la totalité de ses emprunts au FMI tout en procédant aux

réformes du secteur des entreprises et du système financier. Les ajustements intérieur et extérieur de la Thaïlande se sont déroulés de façon satisfaisante, mais la reprise économique est restée faible, car les réformes structurelles ont été moins dynamiques qu'il l'aurait fallu. Depuis la crise de 1998, la Russie enregistre une croissance rapide allant de pair avec une forte position budgétaire et extérieure. L'inflation et les sorties de capitaux continuent à susciter des préoccupations, et les réformes structurelles sont centrées sur le climat des investissements et le secteur financier. Enfin, le Brésil a connu une forte reprise en 2000, soutenue par des politiques monétaire et budgétaire prudentes. D'importants investissements directs étrangers ont permis de combler le déficit extérieur courant et la position extérieure est solide. Le mérite de ces accomplissements remarquables revient aux pays en question, mais l'orientation des programmes appuyés par le FMI — et les montages financiers — a dû elle aussi avoir un effet sensible sur la rapidité et la durabilité des résultats obtenus.

La surveillance reste l'instrument essentiel de prévention des crises. À cet égard, le FMI a joué un rôle de premier plan dans l'exercice d'une vigilance concertée à l'égard de la santé des systèmes financiers — tâche qui, jusqu'à il y a quelques années, incombait en grande partie aux autorités nationales. Les PESF constituent une entreprise conjointe du FMI et de la Banque mondiale qui renforce le suivi des systèmes financiers et aide à détecter les vulnérabilités et à déterminer les points à développer ou à corriger en priorité. Ils permettent d'examiner l'état de santé d'un vaste éventail d'institutions et de marchés financiers. Les rapports PESF, qui sont actuellement établis au rythme d'environ 24 par an, fournissent une importante évaluation des normes financières et des déficiences de l'infrastructure institutionnelle.

Les travaux du FMI sur les PESF et les RONC doivent être davantage approfondis et rester à la mesure du degré de complexité et d'intégration croissant de l'environnement financier. Par ailleurs, ces travaux donnent lieu à une coopération plus étroite entre le FMI et le Forum de stabilité financière, la BRI et le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire. Le Groupe consultatif sur les marchés de capitaux et le Département des marchés de capitaux internationaux du FMI approfondissent l'analyse des flux de capitaux mondiaux. Des rapports trimestriels sur l'évolution des marchés financiers mondiaux donnent un aperçu général de la situation aux fins d'une surveillance globale et intégrée des marchés. Les travaux du FMI sur la politique de stabilité financière dans un environnement

mondial de plus en plus complexe ont ajouté un large volet aux activités de surveillance du Conseil d'administration et des services du FMI, rendant nécessaire le recrutement d'un nombre assez élevé de personnes ayant l'expérience universitaire ou professionnelle en la matière.

Il a été procédé à un examen des mécanismes et facilités de financement du FMI pour en faire des instruments plus efficaces de prévention et de résolution des crises et pour éviter une utilisation excessive ou prolongée des ressources du FMI. À l'avenir, l'utilisation du mécanisme élargi de crédit du FMI sera limitée aux pays dans lesquels de profondes réformes structurelles s'imposent, par exemple aux économies en transition ou aux pays qui pourront s'affranchir de l'aide du FMI au titre de la FRPC. Les critères d'admissibilité aux lignes de crédit préventives, par lesquelles une aide de précaution est offerte aux pays qui appliquent des politiques manifestement saines mais craignent d'être vulnérables face à la contagion venue d'ailleurs, ont été assouplis. Cependant, ces lignes de crédit n'ont encore jamais été utilisées et il semble que d'autres réformes soient nécessaires pour éviter que le recours à cette facilité ne soit perçu comme un signe de faiblesse. En outre, la question critique de l'accès aux ressources du FMI en période de crises du compte de capital est à approfondir.

La conditionnalité du FMI a elle aussi été revue et simplifiée en vue d'assurer une internalisation plus poussée des programmes soutenus par le FMI, condition de plus en plus considérée comme essentielle à une bonne application du programme et à une collaboration fructueuse entre le pays membre et le FMI. La conditionnalité structurelle prend maintenant moins d'importance. Des règles plus claires ont été établies pour déterminer si les réformes structurelles imposées sont essentielles à la réalisation des objectifs macroéconomiques du FMI et pour assurer une répartition efficace des tâches dans ce domaine entre la Banque mondiale et les banques régionales de développement.

L'actuel Directeur général, Horst Köhler, et le Conseil d'administration sont fermement d'avis que le FMI doit prendre une part active aux efforts déployés pour assurer que l'intégration économique mondiale bénéficie à tous. Aussi le FMI doit-il maintenir son engagement à l'égard des pays pauvres en développement par le biais de la FRPC et de l'initiative PPTE. La pauvreté dans le monde ne saurait être réduite sans une croissance mondiale durable, et les pays industrialisés doivent se rendre compte qu'ils ont intérêt à prendre des initiatives audacieuses pour ouvrir leurs marchés, à consentir des allègements de dettes généreux et à fournir un

volume élevé d'aide publique au développement. Si la Banque mondiale prend la direction des initiatives dans la lutte contre la pauvreté et la prestation des services sociaux de base, le FMI, par ses activités de surveillance, doit encourager les pays membres à appliquer des politiques cohérentes, à renforcer leurs institutions et améliorer leur gouvernance, et à faire appel aux ressources du secteur privé. La collaboration entre le FMI et la Banque mondiale et la coordination de leurs points de vue ont donc pris une importance de plus en plus grande. L'accent est mis en particulier sur la cohérence interne et la compatibilité des conseils donnés par le FMI et des programmes soutenus par la Banque dans les pays en développement. Cet effort concerté a consisté à établir une nouvelle série de procédures à suivre par les services des deux institutions dans leurs travaux et par leurs Conseils d'administration dans leur prise de décision, et a pris la forme de réunions conjointes tenues de temps en temps par le CMFI et le Comité du développement.

Le FMI doit maintenir fermement sa position en faveur de la poursuite de la libéralisation des échanges mondiaux. Il importe que les pays industrialisés abolissent les obstacles aux importations — en particulier de produits pétroliers, de textiles et autres produits manufacturés à forte intensité de main-d'œuvre — en provenance des pays pauvres en développement, qui ne peuvent enregistrer une croissance durable sans avoir accès aux marchés. Par ailleurs, l'afflux de main-d'œuvre étrangère dans les pays industrialisés et leurs importations de biens et services en provenance des pays en développement ont contribué à la stabilité des coûts et des prix dans le monde industrialisé.

L'intérêt des pays en développement pour l'OMC continue à croître et l'accession récente de la Chine à cette organisation est une étape décisive vers l'universalisation de celle-ci. Face à la crainte des pays en développement d'être désavantagés par rapport aux autres pays dans le cadre juridique complexe de la procédure de règlement des différends commerciaux, l'OMC s'est efforcée d'accroître la transparence de ses activités et de montrer que les règles commerciales s'appliquent à tous les pays. Le FMI soutient fermement l'OMC dans son initiative visant à lancer une nouvelle série de négociations en vue d'une libéralisation des échanges mondiaux.

## VIII

### Évaluation de la gouvernance du FMI

L'une des fonctions du FMI, qui sont définies par l'accord de Bretton Woods de 1944, est de maintenir des régimes de change ordonnés. Ce mandat sans précédent requiert des pays membres de la nouvelle institution qu'ils renoncent en partie à leur pouvoir de décision sur un important instrument de la politique économique nationale. Pour pouvoir accepter les obligations découlant de leur appartenance à l'institution, notamment le système de parités fixes fondé sur des règles et le code de conduite dans les relations économiques internationales exigeant d'eux qu'ils assurent la convertibilité de leur monnaie aux fins des transactions extérieures courantes, les pays membres ont insisté en faveur d'une étroite surveillance du FMI par un Conseil des gouverneurs, qui prendrait les décisions politiques les plus importantes, et par un Conseil d'administration, présidé par le Directeur général, qui serait chargé de la conduite des affaires courantes de l'institution.

Trente ans plus tard, après l'effondrement du régime des parités, la création du Comité intérimaire, chargé de surveiller la réforme et la poursuite de l'adaptation du système monétaire international, était un grand pas vers le renforcement du cadre de la gouvernance du FMI à un moment où de fortes turbulences secouaient le système et l'économie mondiale. Les vingt-cinq ans de surveillance exercée conjointement par le Comité intérimaire et le Conseil d'administration sur les activités du FMI ont été fructueux. Le Comité intérimaire a fourni des «avis politiques» au Conseil d'administration sur des questions fondamentales tout en respectant le pouvoir de décision de celui-ci sur les affaires courantes du FMI. Néanmoins, l'expérience a montré que le Comité intérimaire aurait dû insister en faveur d'un renforcement de la surveillance multilatérale du FMI sur les grands pays membres industrialisés. Le Comité aurait dû également se montrer plus vigilant en attirant l'attention des pays membres sur les conséquences de l'intégration des marchés de capitaux pour l'évolution du système monétaire international et pour les stratégies économiques nationales. De plus, pendant les années 90, les grands pays industrialisés ont eu une influence politique croissante sur la conduite des affaires du FMI en période de crise financière. Par la transformation du Comité intérimaire en CMFI en 1999 et la création d'un groupe de suppléants du

CMFI, la recherche des moyens d'exercer une surveillance politique plus efficace et plus équilibrée sur les activités du FMI se poursuit.

\* \* \*

Le système de répartition des quotes-parts et d'attribution des voix au sein du FMI a donné lieu, au fil des ans, à des distorsions et n'est pas équitable. Un groupe de 24 pays industrialisés détient 60 % du total des voix attribuées, alors que plus de 85 % des pays membres — 159 pays sur 183 — n'en détiennent que 40 %. Ce déséquilibre tient au fait que, pour répondre à ses besoins de capitaux, l'institution prélève des quotes-parts qu'elle cherche à déterminer en fonction de l'importance économique et financière des pays membres dans l'économie mondiale. Cependant, étant donné le caractère universel du FMI d'aujourd'hui, les quotes-parts et le nombre des voix attribuées prennent une signification plus large. Le déséquilibre observé est perçu comme un signe de distorsion dans la gouvernance du système monétaire international. En conséquence, une répartition plus équitable des quotes-parts et des voix entre les pays en développement et les pays industrialisés devrait améliorer la gouvernance du FMI et accroître sa crédibilité. Par ailleurs, en tant qu'institution financière, le FMI doit garder la confiance des pays créanciers. Il est donc essentiel que ses membres décident par consensus de laisser les pays industrialisés — les plus nombreux parmi les pays créanciers — conserver la majorité au FMI, position qui sera soutenue par les marchés financiers et renforcée par l'augmentation constante du poids des pays industrialisés dans l'économie mondiale.

Le pourcentage de voix dont disposent au total les 15 États membres de l'Union européenne (29,9 %), qui est beaucoup plus élevé que celui détenu par les États-Unis (17,2 %) ou par l'ensemble des pays d'Asie (18,0 %), ainsi que la large représentation de l'Europe occidentale au Conseil d'administration, avec 8 (et parfois 9) administrateurs pour cette région, soit un tiers (ou plus) du total des membres du Conseil, représentent des distorsions qu'il faut corriger à la lumière des avancées continues vers l'Union européenne et par des ajustements techniques dans l'application de la formule de calcul des quotes-parts. Dans ce processus, le nombre des voix attribuées à l'Europe et sa représentation au Conseil d'administration seraient réduits et l'équité du système serait renforcée par le fait que les représentants des pays à marché émergent et des pays en développement au Conseil d'administration finiront par être en nombre majoritaire, bien que les pays industrialisés, groupe de créan-



ciers le plus nombreux au sein du FMI, continuent à détenir la majorité des voix.

\* \* \*

Une étroite collaboration entre le Conseil d'administration, le Directeur général et les services du FMI a été dès le début l'une des caractéristiques fondamentales de la gouvernance du FMI. Tous les aspects des travaux du FMI se déroulent sous la supervision du Conseil d'administration, qui — littéralement et au sens figuré — «siège en permanence». Les administrateurs expriment le point de vue des autorités des pays qu'ils représentent, et sont ainsi le lien par lequel le FMI communique avec les pays et mobilise leur soutien. Mais ils sont en même temps des gestionnaires de l'institution qui forment un collège chargé de la «conduite des affaires courantes du FMI». Le Directeur général a des tâches multiples : il est le principal porte-parole du FMI et maintient le contact avec les pays membres au niveau politique tout en remplissant les fonctions de président du Conseil d'administration et de chef des services du FMI. Une bonne gouvernance du FMI exige que son directeur général soit choisi de façon transparente et consensuelle.

Une gouvernance efficace du FMI exige également que les avantages et le fardeau institutionnels soient équitablement répartis entre les pays membres et qu'il y ait équilibre des pouvoirs dans le processus de décision. Les politiques du FMI sont élaborées suivant un processus dans lequel le Conseil d'administration, la direction et les services de l'institution examinent d'une manière réfléchie et approfondie tous les aspects d'une question pour parvenir à des décisions qu'ils peuvent tous, ou presque tous, avaliser. Il importe que certaines décisions soient prises à des majorités qualifiées afin de garantir la mobilisation d'un large soutien pour les décisions essentielles. La modération et la réflexion judicieuses s'imposent dans l'usage du droit de veto. Les majorités spéciales sont des armes à double tranchant, car elles ont pour fonction de protéger tout en faisant obstacle au changement. La majorité élevée requise pour un amendement des Statuts assure un examen approfondi des propositions en faveur d'une réforme fondamentale, en même temps que la constance dans la gouvernance du FMI.

La décision consensuelle au Conseil d'administration est un processus qui a été adopté dès le début pour assurer que les politiques de la nouvelle institution seraient déterminées dans un esprit de collaboration par tous et pour tous. La valeur de cette approche s'est confirmée avec le temps et,

plus particulièrement, depuis la fin des années 70, où les pays industrialisés ont cessé de recourir aux ressources du FMI et les pays membres se sont retrouvés divisés en deux groupes, le groupe des pays créanciers et celui des utilisateurs de fait des ressources financières du FMI. La décision consensuelle est le signe distinctif du FMI et fournit une protection précieuse aux pays en développement, qui sont les actionnaires minoritaires. Une vigilance toute spéciale s'impose pour assurer que les règles du jeu continuent à refléter un équilibre raisonnable entre les différents groupes de pays membres. C'est ce que l'on a pu observer ces dernières années, lorsque le Groupe des Sept a eu de plus en plus tendance à se considérer comme un «groupe directeur» ou comme le «directoire» du FMI, ce qui ne laisserait pas toujours une place suffisante à la promotion d'un consensus. Bien qu'il ait été adopté par tous, le processus de décision consensuelle n'est pas une solution miracle et doit être activement préservé parce que, comme dans toutes les affaires humaines, il peut certes se produire des cas où l'importance du nombre de voix disponible sera vivement mise en évidence.

Dans le présent ouvrage, le processus de décision consensuelle au Conseil d'administration a été expliqué en détail et illustré par plusieurs exemples. Le degré de validité de l'argument, la force de la personnalité de l'administrateur, le moment où la question est présentée et la manière dont elle est exposée, ainsi que le pouvoir de persuasion de chaque membre du Conseil d'administration sont autant d'éléments qui déterminent la manière dont celui-ci prend ses décisions. En outre, dans les débats de politique générale, les groupes de pays qui sont représentés par des administrateurs venant de petits pays industrialisés mais qui englobent des pays à revenu intermédiaire et des pays en développement prennent une position qui est souvent à mi-chemin entre le point de vue des grands pays industrialisés et celui des groupes de pays en développement. Les administrateurs des pays en développement trouvent souvent une oreille réceptive auprès de leurs collègues des groupes «mixtes», dont la position est soigneusement modulée pour tenir compte de la diversité des vues exprimées par les pays qui les composent. De même, les administrateurs des grands pays industrialisés comptent sur leurs collègues des groupes mixtes pour trouver un moyen de parvenir à des solutions largement acceptables. L'expérience a amplement montré que, par des arguments solides et de bonnes tactiques, les pays en développement ont pu tourner à leur avantage bien des débats et décisions du Conseil d'administration. En

fait, les pays en développement sont vivement conscients qu'il importe d'élire des représentants ayant une forte personnalité pour défendre leurs intérêts au Conseil d'administration.

\* \* \*

La transformation en 1999 du Comité intérimaire en CMFI et la création d'un groupe de suppléants visent à assurer que le FMI est politiquement mieux guidé dans ses tâches fondamentales, qui sont de prévenir et de résoudre les crises et de veiller à ce que l'intégration économique mondiale bénéficie à tous les pays membres, en particulier aux plus pauvres d'entre eux. À cet égard, il importe que le CMFI et les suppléants évitent les domaines où le Conseil d'administration excelle, et que, pour leur part, les administrateurs reçoivent des pays qu'ils représentent le soutien dont ils ont besoin pour la conduite des affaires du FMI. La transformation du CMFI en un collège doté de pouvoirs de décision — proposition rejetée en 1999 — demeure une possibilité, mais n'est pas nécessairement une solution. On craint à juste titre que, dans un collège, les représentants des pays industrialisés ne fassent pas toujours preuve de la patience et de la volonté nécessaires pour parvenir à un consensus et ne soient tentés de régler les questions par un simple vote pour ou contre.

L'ancien Directeur général, Michel Camdessus, a proposé que le CMFI tienne des réunions périodiques au niveau des chefs d'État ou de gouvernement. Une telle pratique accroîtrait grandement la légitimité du CMFI et celle du FMI en tant que représentant de la communauté internationale sur la scène financière. Ces réunions seraient en outre un contrepoids important aux sommets économiques des grands pays industrialisés. La proposition de Michel Camdessus a suscité peu de réactions, et le Groupe des Sept a préféré créer en 1999 deux groupes extérieurs au FMI, le Forum de stabilité financière et le Groupe des Vingt. Les fonctions de ces deux groupes et la tâche fondamentale de prévention des crises du FMI se chevauchent en grande partie, ce qui laisse penser que le Groupe des Sept conserve une position ambivalente à l'égard du FMI et du CMFI.

Plus le FMI est comptable de ses actes devant l'ensemble de ses pays membres, plus sa légitimité est grande, en particulier lorsqu'il s'agit d'aspects empiétant sur la souveraineté nationale. Surveillance et responsabilité politiques devraient impliquer que les pays membres partagent la responsabilité de la décision prise par l'institution. Il ne faut pas confondre la surveillance politique avec les pressions exercées par certains pays membres ou groupes de pays membres au détriment du consensus.

Le leadership du Groupe des Sept et l'impulsion qu'il donne sont essentiels à la résolution des gros problèmes de gestion du système monétaire international. Cependant, il est important pour un fonctionnement équilibré et concerté du système et pour sa transparence que le Groupe des Sept exerce son influence dans les limites du cadre international du CMFI et du Conseil d'administration au lieu de donner l'impression de faire pression «de plus haut». À cet égard, la crédibilité du Groupe des Sept serait de beaucoup renforcée si la surveillance multilatérale des pays en question — qui a perdu de sa vigueur ces dernières années — était ravivée.

Le rôle et la vision des États-Unis dans la mission du FMI sont uniques. Au fil des ans, les États-Unis ont apporté leur soutien au FMI à des moments critiques, et ce soutien reste essentiel à la prise d'initiatives importantes. Le Congrès des États-Unis est vivement conscient de la position de premier plan qu'occupe le pays au FMI. Bien que les pays européens aient généralement appuyé le FMI, ils ont laissé — trop longtemps — les États-Unis tout seuls au poste de commande, pour se concentrer sur l'union régionale, la création d'une monnaie commune et d'une banque centrale commune. Dans un autre coin du globe, l'aspiration du Japon et d'autre pays d'Asie à voir reconnaître leur rôle accru dans l'économie mondiale paraît fondée.

\* \* \*

Pendant des années, le FMI n'a pas reconnu l'importance de la transparence; sa culture interne et l'attitude des pays membres ont encouragé la confidentialité. Cela n'a fait que renforcer l'impression du public que le FMI ne se croyait tenu de rendre compte qu'à lui-même. Les pressions extérieures exercées sur le FMI en faveur de la transparence de ses activités, sous la conduite de la société civile et par suite des crises financières des années 90, ont eu un effet salutaire. Le FMI s'efforce à présent d'être une institution transparente, comme en témoigne son vaste programme de publication de documents internes. La politique d'évaluation externe de ses activités essentielles et la création du Bureau indépendant d'évaluation (BIE) viennent renforcer l'action qu'il mène fermement dans ce domaine. Néanmoins, il reste des points à améliorer : par exemple, le FMI pourrait assouplir sa politique concernant la publication des procès-verbaux des réunions du Conseil d'administration; en effet, l'opinion publique a besoin d'avoir des assurances qu'il n'y aura pas reculé de l'effort de transparence.

La société civile a sensiblement contribué à l'accroissement de la transparence des activités du FMI et fortement influé sur d'autres domaines

d'intérêt tels que l'internalisation des programmes appuyés par le FMI et l'allègement global de la dette des PPTE. Le rôle de plus en plus important de la société civile dans la relation triangulaire avec le FMI et l'électorat des pays membres devrait aider à favoriser une amélioration de la gouvernance et de l'équité du système financier mondial. Le FMI devrait collaborer plus étroitement avec la société civile et faire des efforts soutenus pour mieux s'expliquer auprès de l'électorat des pays membres. Le moment serait venu, semble-t-il, pour le Conseil d'administration d'établir un cadre dans lequel des relations fructueuses pourraient être entretenues avec la société civile. Cependant, les critères qui doivent guider le FMI dans son action différeront de ceux sur lesquels se fonde la société civile, et pourraient parfois leur être opposés. Le FMI ne peut pas répondre de ses activités à une multitude de parties prenantes; il doit rendre compte seulement aux gouvernements de ses pays membres.

\* \* \*

Au fil du temps, les activités du FMI ont été de plus en plus axées sur les pays en développement, qui sont aujourd'hui beaucoup plus intégrés dans l'économie mondiale qu'il y a un demi-siècle, même si le poids des pays industrialisés dans celle-ci ne fait que s'accroître. Les événements des années 90 ont accéléré ce processus structurel, et il en découle pour la gouvernance du FMI des conséquences importantes qui continuent à évoluer. La réduction de la pauvreté dans un certain nombre de pays parmi les plus pauvres et l'allègement de leur dette sont des objectifs prioritaires poursuivis conjointement par le FMI et la Banque mondiale et bénéficiant de l'impulsion donnée, au niveau ministériel, par les réunions de travail communes du CMFI et du Comité du développement. La mise en lumière des faiblesses des secteurs financiers du globe, et tout particulièrement des pays à revenu intermédiaire importateurs de capitaux qui peuvent être touchés par les revirements soudains du sentiment du marché, a entraîné l'inclusion parmi les fonctions essentielles du FMI des questions ayant trait à la stabilité du secteur financier qui, jusqu'à récemment, relevaient en grande partie de la responsabilité des autorités nationales et dont la résolution nécessite un resserrement durable de la collaboration internationale. Il faut renforcer davantage le processus participatif d'élaboration des politiques du FMI, qui consiste à consulter la société civile et à informer l'électorat des pays membres tout en accroissant la transparence des activités de l'institution. L'accent mis sur l'«internalisation» des politiques par les pays membres et sur leurs problèmes de gouvernance doit

être vu sous le même angle. Par ailleurs, dans le domaine de l'assistance technique, le FMI doit répondre à un éventail de besoins bien plus large, par exemple au besoin d'assistance en matière de renforcement des institutions. L'exécution de nouvelles tâches importantes, comme celles qui viennent d'être mentionnées, requiert beaucoup plus de temps et de compétences spécialisées du Conseil d'administration et des services du FMI, dont la charge de travail est depuis des années excessive. L'effort de simplification des opérations a été limité en raison de l'insistance louable du Conseil d'administration sur son rôle central dans la conduite des affaires du FMI et de la volonté générale de ne pas grossir les effectifs et de conserver au personnel son caractère homogène. Pour préserver la qualité de la gouvernance du FMI, un effort nouveau et soutenu s'impose dans ce domaine pour accroître l'efficacité de l'institution.

Les pays les plus durement touchés par les crises financières des années 90 s'en sont bien remis — à l'exception de l'Indonésie, en grande partie à cause de problèmes de gouvernance interne —, grâce à une forte croissance, des politiques macroéconomiques cohérentes et des réformes structurelles. Les autorités du Mexique, de la Corée, de la Thaïlande, de la Russie et du Brésil méritent des éloges pour leurs accomplissements. L'orientation des programmes soutenus par le FMI et le niveau des montages financiers ont contribué à ces résultats remarquables. Néanmoins, la perception d'un risque moral et la crainte que la dette extérieure des pays ne soit pas soutenable ont conduit à penser que le FMI devrait réduire son rôle d'organisme de financement.

D'autres travaux ont été entrepris en vue de l'établissement de deux formules — peut-être complémentaires — de restructuration de la dette souveraine : l'approche légale et réglementaire, dans laquelle le débiteur et une supermajorité de ses créanciers prennent les décisions, et l'approche fondée sur le marché, qui consiste à insérer des clauses d'action collective dans les contrats. Le rôle d'institution de financement du FMI devra en outre rester adapté et sensible à l'évolution des conditions économiques mondiales. On entend par là des limites d'accès fixées avec souplesse, qu'il s'agisse de besoins de balance des paiements «traditionnels» ou liés à une crise du compte de capital, et la prise en compte des «circonstances exceptionnelles», qui appellent un niveau d'accès tout aussi exceptionnel. L'ampleur précise du risque moral, qui, jusqu'à présent, relève surtout de l'impression et non de la réalité, doit elle aussi être clarifiée. En outre, il peut très bien arriver que le FMI se retrouve dans la

## LA GOUVERNANCE DU FMI

position de prêteur de dernier ressort. Les crises financières vont se reproduire de façon inattendue, et la gouvernance du FMI doit être de nature à assurer que celui-ci est toujours prêt à remplir avec efficacité ses tâches fondamentales, qui sont d'exercer une surveillance sur le système et de fournir des avis et des financements, «donnant confiance aux États membres... moyennant des garanties adéquates... leur fournissant ainsi la possibilité de corriger les déséquilibres de leurs balances des paiements sans recourir à des mesures préjudiciables à la prospérité nationale ou internationale» (article I-v).

Washington, juin 2002

# Appendice I

## Majorités de vote au FMI

La procédure de vote au FMI est celle du vote pondéré. D'ordinaire, les décisions sont prises à la majorité simple des voix exprimées, mais des majorités spéciales sont requises pour certaines décisions, comme le précisent les Statuts. En vertu des Statuts initiaux, des majorités spéciales sont requises pour 9 catégories de décisions. Le premier amendement a porté ce nombre à 21. À la suite du deuxième amendement, celui-ci a encore une fois plus que doublé et dépassé 50. En même temps, les majorités spéciales ont été simplifiées et leur nombre ramené à 2 : 70 % et 85 %. Le troisième amendement a introduit une autre catégorie.

L'augmentation des majorités spéciales prescrites repose sur l'argument selon lequel l'élargissement des responsabilités du FMI rend nécessaire la mobilisation d'un très large soutien pour les décisions importantes. Cependant, elle a en outre intensifié la crainte qu'il ne devienne très difficile de dégager le consensus nécessaire pour prendre des décisions importantes : c'est ainsi qu'une majorité de 85 % est requise pour l'approbation des augmentations de quotes-parts, l'allocation de DTS, la création du Collège, etc. Mais elle découle en même temps de l'insistance non seulement des États-Unis et de l'Europe, mais aussi, par exemple, d'un groupe de pays en développement désireux de pouvoir protéger leurs intérêts par le droit de veto.

Le besoin de souplesse dans la gestion du système monétaire international après l'effondrement du système des parités a donné lieu à un plus grand usage des «habilitations», pour lesquelles des majorités spéciales étaient requises. La nouveauté de certaines dispositions a été elle aussi considérée comme une raison justifiant les majorités spéciales, par exemple pour plusieurs décisions concernant le régime des DTS ou les ventes d'or par le FMI.

Plusieurs décisions exigeant une majorité spéciale ne sont normalement prises que dans des circonstances exceptionnelles — par exemple l'exercice de pressions sur un pays membre, la suspension de ses droits de vote et son retrait obligatoire.

Bien que le Conseil des gouverneurs ait délégué le maximum de pouvoirs au Conseil d'administration, il reste 13 catégories de décisions — dont la plupart ont trait à l'ajustement des quotes-parts, à l'allocation



## LA GOUVERNANCE DU FMI

ou à l'annulation de DTS, au Collège et à la taille du Conseil d'administration — qui ne peuvent pas être laissées à ce dernier et qui exigent presque toutes une majorité de 85 % du total des voix attribuées. Sur la quarantaine de décisions soumises à une majorité spéciale qui peuvent être prises par le Conseil d'administration, seize exigent une majorité de 85 % du total des voix attribuées. La plupart des autres catégories de décisions portent sur des questions financières et opérationnelles, pour lesquelles une majorité de 70 % était justifiée de manière à protéger les intérêts des débiteurs aussi bien que des créanciers.

## Appendice II

### Administrateurs et nombre de voix au FMI

Administrateur <i>Administrateur suppléant</i>	Votant au nom de	Nombre de voix par pays	Nombre total des voix <sup>1</sup>	% des voix au FMI <sup>2</sup>
<b>NOMMÉS</b>				
Vacant <i>Meg Lundsager</i>	États-Unis	371.743	371.743	17,16
Ken Yagi <i>Haruyuki Toyama</i>	Japon	133.378	133.378	6,16
Karlheinz Bischofberger <i>Ruediger von Kleist</i>	Allemagne	130.332	130.332	6,02
Pierre Duquesne <i>Sébastien Boitreaud</i>	France	107.635	107.635	4,97
Tom Scholar <i>Martin Brooke</i>	Royaume-Uni	107.635	107.635	4,97
<b>ÉLUS</b>				
Willy Kiekens (Belgique) <i>Johann Prader</i> (Autriche)	Autriche	18.973	111.696	5,16
	Bélarus	4.114		
	Belgique	46.302		
	Hongrie	10.634		
	Kazakhstan	3.907		
	Luxembourg	3.041		
	République slovaque	3.825		
	République tchèque	8.443		
	Slovénie	2.567		
	Turquie	9.890		
J. de Beaufort Wijnholds (Pays-Bas) <i>Yuriy G. Yakusha</i> (Ukraine)	Arménie	1.170	105.412	4,87
	Bosnie-Herzégovine	1.941		
	Bulgarie	6.652		
	Chypre	1.646		
	Croatie	3.901		
	Géorgie	1.753		
	Israël	9.532		
	Macédoine, ex-Rép. yougoslave de	939		
	Moldova	1.482		
	Pays-Bas	51.874		
	Roumanie	10.552		
	Ukraine	13.970		

## LA GOUVERNANCE DU FMI

### ADMINISTRATEURS ET NOMBRE DE VOIX AU FMI (SUITE)

Administrateur <i>Administrateur suppléant</i>	Votant au nom de	Nombre de voix par pays	Nombre total des voix <sup>1</sup>	% des voix au FMI <sup>2</sup>
<b>NOMMÉS (suite)</b>				
Fernando Varela (Espagne) <i>Hernán Oyarzábal</i> (Venezuela)	Costa Rica	1.891		
	El Salvador	1.963		
	Espagne	30.739		
	Guatemala	2.352		
	Honduras	1.545		
	Mexique	26.108		
	Nicaragua	1.550		
	Venezuela	26.841	92.989	4,29
Pier Carlo Padoan (Italie) <i>Harilaos Vittas</i> (Grèce)	Albanie	737		
	Grèce	8.480		
	Italie	70.805		
	Malte	1.270		
	Portugal	8.924		
	Saint-Marin	420	90.636	4,18
Ian E. Bennett (Canada) <i>Níoclás A. O'Murchú</i> (Irlande)	Antigua-et-Barbuda	385		
	Bahamas	1.553		
	Barbade	925		
	Belize	438		
	Canada	63.942		
	Dominique	332		
	Grenade	367		
	Irlande	8.634		
	Jamaïque	2.985		
	Saint-Kitts-et-Nevis	339		
	Saint-Vincent-et-les Grenadines	403		
	Sainte-Lucie	333		
			403	80.636
Ólafur Ísleifsson (Islande) <i>Benny Andersen</i> (Danemark)	Danemark	16.678		
	Estonie	902		
	Finlande	12.888		
	Islande	1.426		
	Lettonie	1.518		
	Lituanie	1.692		
	Norvège	16.967		
	Suède	24.205	76.276	3,52

**Appendice II. Administrateurs et nombre de voix au FMI**

ADMINISTRATEURS ET NOMBRE DE VOIX AU FMI (*SUITE*)

Administrateur <i>Administrateur suppléant</i>	Votant au nom de	Nombre de voix par pays	Nombre total des voix <sup>1</sup>	% des voix au FMI <sup>2</sup>
<b>NOMMÉS (<i>suite</i>)</b>				
Michael J. Callaghan (Australie)	Australie	32.614		
	Corée	16.586		
<i>Diwa Guinigundo</i> ( <i>Philippines</i> )	Îles Marshall	275		
	Îles Salomon	354		
	Kiribati	306		
	Micronésie, États fédérés de	301		
	Mongolie	761		
	Nouvelle-Zélande	9.196		
	Palaos	281		
	Papouasie-Nouvelle-Guinée	1.566		
	Philippines	9.049		
	Samoa	366		
	Seychelles	338		
	Vanuatu	420	72.413	3,34
Sulaiman M. Al-Turki (Arabie Saoudite)	Arabie Saoudite	70.105	70.105	3,24
<i>Ahmed Saleh Alosaimi</i> ( <i>Arabie Saoudite</i> )				
Cyrus D.R. Rustomjee (Afrique du Sud)	Angola	3.113		
	Afrique du Sud	18.935		
<i>Ismaila Usman</i> ( <i>Nigéria</i> )	Botswana	880		
	Burundi	1.020		
	Érythrée	409		
	Éthiopie	1.587		
	Gambie	561		
	Kenya	2.964		
	Lesotho	599		
	Libéria	963		
	Malawi	944		
	Mozambique	1.386		
	Namibie	1.615		
	Nigéria	17.782		
	Ouganda	2.055		
	Sierra Leone	1.287		
	Soudan	1.947		
	Swaziland	757		
	Tanzanie	2.239		
	Zambie	5.141		
	Zimbabwe	3.784	69.968	3,23

LA GOUVERNANCE DU FMI

ADMINISTRATEURS ET NOMBRE DE VOIX AU FMI (*SUITE*)

Administrateur <i>Administrateur suppléant</i>	Votant au nom de	Nombre de voix par pays	Nombre total des voix <sup>1</sup>	% des voix au FMI <sup>2</sup>
NOMMÉS ( <i>suite</i> )				
Dono Iskandar	Brunéi Darussalam	1.750		
Djojosubroto (Indonésie)	Cambodge	1.125		
	Fidji	953		
<i>Kwok Mun Low</i> ( <i>Singapour</i> )	Indonésie	21.043		
	Malaisie	15.116		
	Myanmar	2.834		
	Népal	963		
	République dém. pop. lao	779		
	Singapour	8.875		
	Thaïlande	11.069		
	Tonga	319		
	Vietnam	3.541	68.367	3,16
A. Shakour Shaalan (Égypte)	Bahreïn, Royaume de	1.600		
<i>Mohamad Chatah</i> ( <i>Liban</i> )	Égypte	9.687		
	Émirats arabes unis	6.367		
	Iraq	5.290		
	Jordanie	1.955		
	Koweït	14.061		
	Liban	2.280		
	Libye	11.487		
	Maldives	332		
	Oman	2.190		
	Qatar	2.888		
	République arabe syrienne	3.186		
	Yémen, Rép. du	2.685	64.008	2,95
WEI Benhua (Chine) <i>WANG Xiaoyi (Chine)</i>	Chine	63.942	63.942	2,95
Alexeï V. Mojine (Russie) <i>Andreï Louchine (Russie)</i>	Russie	59.704	59.704	2,76
Roberto F. Cippa (Suisse)	Azerbaïdjan	1.859		
<i>Wieslaw Szczuka</i> ( <i>Pologne</i> )	Ouzbékistan	3.006		
	Pologne	13.940		
	République kirghize	1.138		
	Suisse	34.835		
	Tadjikistan	1.120		
	Turkménistan	1.002	56.900	2,63

Appendice II. Administrateurs et nombre de voix au FMI

ADMINISTRATEURS ET NOMBRE DE VOIX AU FMI (*SUITE*)

Administrateur <i>Administrateur suppléant</i>	Votant au nom de	Nombre de voix par pays	Nombre total des voix <sup>1</sup>	% des voix au FMI <sup>2</sup>
NOMMÉS ( <i>suite</i> )				
Murilo Portugal (Brésil) <i>Roberto Junguito</i> (Colombie)	Brésil	30.611	53.422	2,47
	Colombie	7.990		
	Équateur	3.273		
	Guyana	1.159		
	Haïti	857		
	Panama	2.316		
	République Dominicaine	2.439		
	Suriname	1.171		
	Trinité-et-Tobago	3.606		
Vijay L. Kelkar (Inde)	Bangladesh	5.583	52.112	2,41
	Bhoutan	313		
<i>R.A. Jayatissa</i> (Sri Lanka)	Inde	41.832	52.112	2,41
	Sri Lanka	4.384		
Abbas Mirakhor (Rép. islamique d'Iran) <i>Mohammed Dairi</i> (Maroc)	Algérie	12.797	51.793	2,39
	Ghana	3.940		
	Iran, Rép. islamique d'	15.222		
	Maroc	6.132		
	Pakistan	10.587		
	Tunisie	3.115		
A. Guillermo Zoccali (Argentine) <i>Guillermo Le Fort</i> (Chili)	Argentine	21.421	43.395	2,00
	Bolivie	1.965		
	Chili	8.811		
	Paraguay	1.249		
	Pérou	6.634		
	Uruguay	3.315		

## LA GOUVERNANCE DU FMI

### ADMINISTRATEURS ET NOMBRE DE VOIX AU FMI (*FIN*)

Administrateur <i>Administrateur suppléant</i>	Votant au nom de	Nombre de voix par pays	Nombre total des voix <sup>1</sup>	% des voix au FMI <sup>2</sup>
<b>NOMMÉS (<i>fin</i>)</b>				
Alexandre Barro	Bénin	869		
Chambrier (Gabon)	Burkina Faso	852		
<i>Damian Ondo Mañe</i> ( <i>Guinée équatoriale</i> )	Cameroun	2.107		
	Cap-Vert	346		
	Comores	339		
	Congo, Rép. du	1.096		
	Côte d'Ivoire	3.502		
	Djibouti	409		
	Gabon	1.793		
	Guinée	1.321		
	Guinée-Bissau	392		
	Guinée équatoriale	576		
	Madagascar	1.472		
	Mali	1.183		
	Maurice	1.266		
	Mauritanie	894		
	Niger	908		
	République Centrafricaine	807		
	Rwanda	1.051		
	São Tomé-et-Príncipe	324		
	Sénégal	1.868		
	Tchad	810		
	Togo	984	25.169	1,16
			2.159.666 <sup>3,4</sup>	99,71 <sup>5</sup>

<sup>1</sup>Pour certaines questions relatives au Département général, le nombre de voix varie en fonction de l'utilisation des ressources du FMI détenues à ce département.

<sup>2</sup>En pourcentage du total des voix (2.166.739) au Département général et au Département des DTS.

<sup>3</sup>Ce total ne comprend pas les voix de l'État islamique d'Afghanistan, de la Somalie et de la République fédérale de Yougoslavie, qui n'ont pas participé à l'élection ordinaire des administrateurs en 2000. Ces pays membres détiennent au total 7.073 voix — 0,33 % des voix au Département général et au Département des DTS.

<sup>4</sup>Ce total n'inclut pas les voix de la République démocratique du Congo, dont le droit de vote a été suspendu (2 juin 1994) conformément à l'article XXVI, section 2 b), des Statuts. La République démocratique du Congo a réglé ses impayés envers le FMI en juin 2002.

<sup>5</sup>Les pourcentages pour chaque administrateur ayant été arrondis, leur somme ne correspond pas nécessairement au total indiqué.

## Bibliographie

- Abugre, Charles, and Nancy Alexander, 1998, "Non-Governmental Organizations and the International Monetary and Financial System," in *International Monetary and Financial Issues for the 1990s*, Vol. IX (Geneva: United Nations Conference on Trade and Development).
- Baliño, Tomás J.T., et Angel Ubide, 2000, «La métamorphose du secteur bancaire», *Finances & Développement*, volume 37 (juin), p. 41–44.
- Banque des règlements internationaux, 1<sup>er</sup> avril 1999–31 mars 2000, 70<sup>e</sup> *Rapport annuel* (Bâle).
- Birdsall, Nancy, 2001, "Global Finance: Representation Failure and the Role of Civil Society," Carnegie Economic Reform Project Discussion Paper No. 2 (Washington: Carnegie Endowment for International Peace).
- Boughton, James M., 2001, *Silent Revolution: The International Monetary Fund, 1979–1989* (Washington: International Monetary Fund).
- Camdessus, Michel, 1998a, "The IMF's Role in Today's Globalized World," address to the IMF-Bundesbank Symposium, Frankfurt, Germany, July 2.
- , 1998b, «De la crise asiatique à une nouvelle architecture mondiale», allocution prononcée devant l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Strasbourg, France, 23 juin.
- , 1999, "The Private Sector in a Strengthened Global Financial System," remarks at the International Monetary Conference, Philadelphia, Pennsylvania, June 8.
- , 2000, "Interview with FP Editor Moisés Naím," *Foreign Policy*, Vol. 120 (September/October).
- Commission de gouvernance globale, 1995, *Notre voisinage global* (Genève).
- Cooper, Richard N., chairman, and others, 2000, "Report of the Quota Formula Review Group" to the IMF Executive Board, Washington, April 28.
- Council on Foreign Relations Task Force, 1999, "Safeguarding Prosperity in a Global Financial System: The Future International Architecture," report of an independent task force with Carla Hills and Peter Peterson, co-chairs, and Morris Goldstein, project director (New York: Council on Foreign Relations). Disponible sur Internet à l'adresse [www.cfr.org/public/pubs/IFATaskForce.html](http://www.cfr.org/public/pubs/IFATaskForce.html).
- Dawson, Thomas C., and Gita Bhatt, 2001, "The IMF and Civil Society Organizations: Striking a Balance," IMF Policy Discussion Paper 01/02 (Washington: International Monetary Fund).
- de Gregorio, José, Barry Eichengreen, Takatoshi Ito, and Charles Wyplosz, 1999, "An Independent and Accountable IMF," *Geneva Reports on the World Economy*, Vol. 1 (Geneva: International Center for Monetary and Banking Studies).



- Dobson, Wendy, 1991, *Economic Policy Coordination: Requiem or Prologue?* (Washington: Institute for International Economics).
- Drees, Burkhard, and Ceyla Pazarbaşoğlu, 1998, *The Nordic Banking Crisis: Pitfalls in Financial Liberalization*, IMF Occasional Paper No. 161 (Washington: International Monetary Fund).
- Finch, C. David, 1989, "The IMF: The Record and the Prospect," *Essays in International Finance*, No. 175 (Princeton, New Jersey: Princeton University Press).
- Fischer, Stanley, 1999, "On the Need for an International Lender of Last Resort," *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 13 (Fall), p. 85–104.
- , 2001a, "Priorities for the IMF," remarks to the Bretton Woods Committee, Washington, April 27. Disponible sur Internet à l'adresse [www.imf.org/external/np/speeches/2001/042701.htm](http://www.imf.org/external/np/speeches/2001/042701.htm).
- , 2001b, "Asia and the IMF," remarks at the Institute of Policy Studies, Singapore, June 1. Disponible sur Internet à l'adresse [www.imf.org/external/np/speeches/2001/060101.htm](http://www.imf.org/external/np/speeches/2001/060101.htm).
- Fonds monétaire international, 1995–2000, *Rapport annuel* (Washington).
- , divers numéros, *International Capital Markets* (Washington).
- , divers numéros, *Perspectives de l'économie mondiale* (Washington).
- Ghosh, Atish, Timothy Lane, Marianne Schulze-Ghattas, Ales Bulír, Javier Hamann and Alex Mourmouras, 2002, *IMF-Supported Programs in Capital Account Crises*, IMF Occasional Paper No. 210 (Washington: IMF).
- Gil-Díaz, Francisco, and Agustín Carstens, 1996, "Some Hypotheses Related to the Mexican 1994–95 Crisis," Research Paper No. 9601 (Mexico City: Banco de Mexico).
- Gold, Joseph, 1972, *Voting and Decisions in the International Monetary Fund* (Washington: International Monetary Fund).
- , 1977, *Les majorités requises dans les procédures de vote au Fonds monétaire international : effets du deuxième amendement des Statuts*, Série des brochures du FMI, n° 20 (Washington, Fonds monétaire international).
- , 1978, *Le deuxième amendement aux Statuts du Fonds*, Série des brochures du FMI, n° 25 (Washington, Fonds monétaire international).
- Goldstein, Morris, 2001, "IMF Structural Conditionality: How Much Is Too Much?" videorecording from the IMF Institute Economics Training Program seminar, Washington, January 18.
- Guitián, Manuel, 1992, *La singularité des responsabilités du Fonds monétaire international*, Série des brochures du FMI, n° 46 (Washington, Fonds monétaire international).
- Haldane, Andy et Mark Kruger, 2001, «La résolution des crises financières internationales : capitaux privés et fonds publics, Banque du Canada, document de travail n° 20 (Ottawa, Banque du Canada).

- Helleiner, Gerald K., 2001, "Markets, Politics and Globalization: Can the Global Economy Be Civilized?" *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, Vol. 7 (July–September), p. 243–63.
- Henning, C. Randall, 1992, "The Group of Twenty-Four: Two Decades of Monetary and Financial Cooperation among Developing Countries," in *International Monetary and Financial Issues for the 1990s*, Vol. I (Geneva: United Nations Conference on Trade and Development).
- Horsefield, J. Keith, ed., 1969, *The International Monetary Fund, 1945–1965: Twenty Years of International Monetary Cooperation* (Washington: International Monetary Fund).
- James, Harold, 1996, *International Monetary Cooperation Since Bretton Woods* (Washington: International Monetary Fund; New York: Oxford University Press).
- , 1998, «De l'indulgence vigilante à la saine gestion : l'évolution de la conditionnalité au FMI», *Finances & Développement*, volume 35 (décembre), p. 44–47.
- Kafka, Alexandre, 1996, "Governance of the Fund," in *The International Monetary and Financial System: Developing-Country Perspectives*, ed. by Gerald K. Helleiner (New York: St. Martin's Press).
- Kapur, Devesh, John P. Lewis, and Richard Webb, 1997, *The World Bank: Its First Half Century*, Vol. I (Washington: Brookings Institution).
- Köhler, Horst, 2000, Allocution prononcée devant les gouverneurs du FMI à Prague, 26 septembre. Disponible sur Internet à l'adresse <http://www.imf.org/external/np/speeches/2000/092600f/htm>.
- , 2001, "The IMF in the Process of Change," statement at the Spring Meeting of the International Monetary and Financial Committee, Washington, April 29. Disponible sur Internet à l'adresse [www.imf.org/external/np/omd/2001/state.htm](http://www.imf.org/external/np/omd/2001/state.htm).
- Krueger, Anne, 2001, "International Financial Architecture for 2002: A New approach to Sovereign Debt Restructuring," address at the National Economists' Club, American Enterprise Institute, Washington, November 26.
- Lane, Timothy, and others, 1999, *IMF-Supported Programs in Indonesia, Korea, and Thailand: A Preliminary Assessment*, IMF Occasional Paper No. 178 (Washington: International Monetary Fund).
- Lane, Timothy, and Steven Phillips, 2000, "Does IMF Financing Result in Moral Hazard?" IMF Working Paper No. 00/168 (Washington: International Monetary Fund).
- Lustig, Nora, 1996, *Mexico in Crisis, the U.S. to the Rescue: The Financial Assistance Package of 1982 and 1995* (Washington: Brookings Institution).
- Masson, Paul R., et Michael Mussa, 1995, *Le rôle du FMI : le financement et ses interactions avec l'ajustement et la surveillance*, Série des brochures du FMI, n° 50 (Washington, Fonds monétaire international).

## LA GOUVERNANCE DU FMI

- Meltzer, Allan H., chairman, 2000, "Report of the International Financial Institutions Advisory Commission," report to the U.S. Congress (Washington).
- Polak, Jacques, 1991, "The Changing Nature of IMF Conditionality," *Essays in International Finance*, No. 184 (Princeton, New Jersey: Princeton University Press).
- , 1997, "The World Bank and the IMF: A Changing Relationship," in *The World Bank: Its First Half Century*, Vol. II, ed. by Devesh Kapur, John P. Lewis, and Richard Webb (Washington: Brookings Institution).
- Schinasi, Garry J., Burkhard Drees et William Lee, 1999, «Gérer les finances et le risque à l'échelle mondiale», *Finances & Développement*, volume 36 (décembre), p. 38–41.
- Scholte, Jan Aart, 1998, «Le FMI à la rencontre de la société civile», *Finances & Développement*, volume 35 (septembre), p. 42–45.
- Stiles, Kendall W., 1990, "IMF Conditionality: Coercion or Compromise," *World Development*, Vol. 18 (July), p. 959–74.
- Swoboda, Alexander, *et al.*, 1999, «Réforme de l'architecture financière internationale», *Finances & Développement*, volume 36 (septembre), p. 2–4.
- Teunissen, Jan Joost, ed., 2000, *Reforming the International Financial System: Crisis Prevention and Response* (The Hague, Netherlands: Forum on Debt and Development).
- Torfs, Marjike, et James Barnes, 1991, Lettre des Amis de la terre (États-Unis) au Directeur général du FMI.
- Wade, Robert, 2000, "Out of the Box: Rethinking the Governance of International Financial Markets," *Journal of Human Development*, Vol. 1 (February), p. 145–57.
- Woods, Ngaire, 1998, "Governance in International Organizations: The Case for Reform of the Bretton Woods Institutions," in *International Monetary and Financial Issues for the 1990s*, Vol. IX (Geneva: United Nations Conference on Trade and Development).
- , 2001, "Making the IMF and the World Bank More Accountable," *International Affairs*, Vol. 77 (January), p. 83–100.
- Zaldueño, Eduardo A., 1986, "A Brief History of the Group of Twenty-Four," (unpublished; Buenos Aires).
- Zedillo, Ernesto, Président, *et al.*, 2001, «Rapport du Groupe de haut niveau sur le financement du développement» aux Nations Unies, New York, 28 juin. Disponible sur Internet à l'adresse [www.un.org/reports/financing/index.html](http://www.un.org/reports/financing/index.html).

---

## SÉRIE DES BROCHURES DU FMI

---

(Sauf indication contraire, toutes les brochures ont été publiées en anglais,  
en espagnol et en français)

45. Organisation et opérations financières du FMI. Département de la trésorerie. Sixième édition, 2001. Troisième édition également disponible en russe.
46. La singularité des responsabilités du Fonds monétaire international. Manuel Guitián. 1992.
47. Le dialogue de politique économique avec le FMI : la dimension sociale. Services du FMI. 1995.
48. Les dépenses publiques improductives — Analyse pragmatique de l'action des pouvoirs publics. Département des finances publiques. 1996.
49. Ajustement budgétaire : principes directeurs. Département des finances publiques. 1996.
50. Le rôle du FMI — Le financement et ses interactions avec l'ajustement et la surveillance. Paul R. Masson et Michael Mussa. 1995.
51. Allègement de la dette des pays à faible revenu — L'initiative renforcée en faveur des pays pauvres très endettés. David Andrews, Anthony R. Boote, Syed S. Rizavi et Sukhwinder Singh. Mise à jour en 1999.
52. Le FMI et la pauvreté. Département des finances publiques. 1998.
53. La gouvernance du FMI — Processus de décision, surveillance, transparence et responsabilité institutionnelles. Leo Van Houtven. 2002.
54. Aspects budgétaires du développement durable. Département des finances publiques. 2002.

Des reproductions photographiques ou des microfilms de toutes les éditions en anglais, y compris les numéros épuisés, sont en vente aux adresses suivantes : University Microfilms International, 300 North Zeeb Road, Ann Arbor, Michigan 48106, (U.S.A.); Information Publications International, White Swan House, Godstone, Surrey, RH9 8LW (Angleterre).

Pour obtenir les brochures, ou des informations sur les numéros non mentionnés sur la liste ci-dessus, s'adresser à :

International Monetary Fund, Publication Services  
700 19th Street, N.W., Washington, DC 20431 (U.S.A.)  
Téléphone : (202) 623-6430  
Télécopie : (202) 623-7201  
Adresse électronique : [publications@imf.org](mailto:publications@imf.org)