

**COLLOQUE BILATERAL CFA/IFRI – VIENNE 07/10/03  
« QUEL RÔLE SPECIFIQUE DE L'EUROPE DANS LES  
INSTITUTIONS DE BRETTON WOODS ? »**

**Par Philippe Marini, Sénateur de l'Oise  
Rapporteur général de la commission des finances du Sénat**

Mesdames,  
Messieurs,

Je suis heureux et honoré d'être aujourd'hui parmi vous et de participer aux travaux de ce colloque. Mon intervention portera sur les perspectives et enjeux d'un rôle spécifique de l'Europe dans les institutions de Bretton Woods (IBW), c'est-à-dire au sein de la Banque Mondiale (BM) et du Fonds Monétaire International (FMI).

Mon propos traitera de la place de l'Europe dans et non aux côtés des IBW ; je n'évoquerai donc pas les perspectives de cofinancement multilatéraux de projets de développement ou de restructurations de dettes faisant intervenir le FMI et l'Union européenne en tant que créanciers distincts. Il s'agit bien plutôt de nous demander **dans quelle mesure les Etats européens peuvent agir de manière concertée pour exercer une influence déterminante** au sein de ces institutions et faire ainsi contrepoids à l'influence américaine.

Je ne m'étendrai pas longtemps sur le contexte et l'actualité de ce thème. Les IBW, et plus particulièrement le FMI, sont intervenus à de très nombreuses reprises au cours des dernières années pour faire face à la crise de la dette de nombreux pays émergents et leur soumettre un plan de réformes structurelles : Mexique en 1994-95, Asie en 1997, Russie en 1998, Turquie et Argentine en 2001...

Cet activisme est contemporain d'une multiplication des critiques ayant trait aux modes d'action et au fonctionnement interne du Fonds. Entre autres maux, on lui a ainsi attribué une certaine inefficacité, voire de contribuer à amplifier les crises en raison de l'aléa moral lié à sa posture de prêteur en dernier ressort, une conception extensive de ses missions, une inféodation à un « consensus de Washington » pro-américain, un manque de **transparence** et de **gouvernance** démocratique teinté d'arrogance, ou une insuffisante représentativité, au détriment des pays émergents et en développement.

De nombreux projets de réforme du système de Bretton Woods ont été proposés ; la transparence des travaux du Fonds a été accrue<sup>1</sup> et les instruments de financement ont été adaptés<sup>2</sup>. Mais les critiques demeurent encore vives, notamment à la faveur du traitement de la question argentine. Plus largement, la réforme des IBW participe d'une critique globale à l'encontre des institutions multilatérales (ONU, OMC), qui s'est récemment faite plus vigoureuse.

---

<sup>1</sup> Création du Bureau d'évaluation indépendant, publication des rapports d'évaluation du Fonds.

<sup>2</sup> Avec la création de deux nouvelles facilités sans limite d'accès : la facilité de réserve supplémentaire (décembre 1997) et la ligne de crédit préventive (avril 1999). Cette dernière n'a jusqu'à présent jamais été utilisée.

Dans ce contexte, l'Europe a fait entendre sa voix, mais malgré un poids économique équivalent à celui des Etats-Unis et une contribution au développement nettement supérieure tant en volume qu'en part du PIB<sup>1</sup>, force est de constater que l'Europe ne parvient pas à exercer une influence semblable à celle des Américains sur les institutions financières internationales (IFIs).

Le principe de la représentation des pays permet aux Etats-Unis, qui détiennent 17,35% des droits de vote au FMI, de disposer d'un **droit de veto effectif** sur les décisions les plus importantes (lesquelles requièrent une majorité de 85%), alors que la position de l'Europe est morcelée et ses voix parfois discordantes, en dépit d'une concertation renforcée en amont.

Dès lors, la question du rôle de l'Europe au sein des IBW nous amène à aborder d'autres thèmes : **quelles sont la légitimité et la nécessité d'un rôle spécifique ?** Quels objectifs devons-nous poursuivre ? Quel diagnostic pouvons-nous porter sur l'action des Etats membres de l'UE ? Surtout, **quels sont les mécanismes de coordination et de représentation envisageables pour unifier et renforcer la présence européenne ?** Je vais tenter de répondre à ces questions.

#### **I – L'EUROPE, DONT L'INFLUENCE REELLE EST LARGEMENT INFERIEURE A SON INFLUENCE THEORIQUE, SE DOIT D'IMPRIMER AUX IBW CERTAINES DES ORIENTATIONS QUI FAÇONNENT SA PROPRE ORIGINALITE**

1) Le poids théorique de l'UE est considérable : au FMI, les 15 Etats membres représentent **30,2% des droits de vote** (dont plus de 19% pour les quatre plus grands) contre 17,3% pour les Etats-Unis et 6,2% pour le Japon. Les PECO représentent quant à eux environ 2% des droits de vote. La situation est similaire à la BM avec 29% des droits de vote pour les Quinze au sein de l'AID (les Etats-Unis et le Japon disposant respectivement de 14,5% et 11%) et 25,6% au sein de la BIRD (respectivement 16,4% et 7,9% pour les Etats-Unis et le Japon).

2) L'influence réelle de l'UE n'est toutefois pas en conformité avec ce poids théorique en raison de deux handicaps majeurs :

- en premier lieu, **le système institutionnel dilue les intérêts européens et fait obstacle à l'expression d'une voix européenne**. Les voix des Quinze sont actuellement dispersées entre neuf chaises sur les vingt-quatre que compte le Conseil d'administration du FMI. L'Allemagne, la France et le Royaume-Uni font partie des huit Etats qui détiennent le privilège de disposer d'un administrateur attiré, et surtout la plupart des Etats membres de l'UE appartiennent à des circonscriptions souvent fort hétérogènes, dont ils peuvent détenir un siège d'administrateur ou de suppléant, et doivent composer avec l'opinion de pays non européens<sup>2</sup>. Ainsi l'Espagne appartient à une circonscription d'Amérique latine, les Pays-Bas doivent porter la voix de l'Arménie, de Chypre, d'Israël et de l'Ukraine... Avec l'élargissement s'ajoutera une dixième chaise partiellement européenne, la Pologne disposant traditionnellement du poste d'administrateur suppléant de la Suisse ;

<sup>1</sup> En 2002 : 12,9 milliards \$ soit 0,12% du PIB pour les Etats-Unis, 29,1 milliards \$ soit 0,34% du PIB pour les pays de l'Union européenne.

<sup>2</sup> Quatre pays (Belgique, Finlande, Italie, PB) sont administrateurs de circonscriptions majoritairement mais non exclusivement européennes, et deux pays (Irlande et Espagne) sont suppléants et représentés au conseil d'administration par un pays non européen (respectivement le Canada et le Venezuela). La Grèce, l'Autriche et le Luxembourg, le Danemark sont respectivement inscrits dans la circonscription de l'Italie, de la Belgique et de la Finlande.

- en second lieu, **les Etats membres de l'UE n'ont pas nécessairement une vision convergente de leurs intérêts et priorités, pas plus que d'un intérêt commun au sein des IFIs**. En ce qui concerne l'aide au développement, certains pays privilégient l'aide programme (Royaume-Uni, Scandinavie) et d'autres l'aide projet, et le poids accordé à l'Afrique, à l'Amérique latine ou aux PECO diffère selon l'héritage historique et économique. La tradition libérale plus ou moins ancrée dans chaque pays imprime également des visions différentes de la politique économique. Enfin certains pays d'influence médiane, tels que les Pays-Bas ou la Finlande, tirent profit de leur poste d'administrateur et n'ont pas forcément intérêt à voir leurs votes se « fondre » dans une position européenne unique.

### 3) L'UE, au regard de ses réalisations, est cependant fondée à faire valoir une vision de la mondialisation qui soit commune à ses Etats membres

Les Etats européens représentent un poids économique important à l'échelle du globe et une contribution déterminante à l'aide au développement avec **51% de l'APD mondiale**. Ce sont également des créanciers de premier plan des pays en développement, en particulier au titre de l'initiative PPTE.

L'originalité de la construction européenne tient notamment dans la double caractéristique d'une solidarité économique institutionnalisée et d'une contrainte monétaire et financière mutuellement consentie. Les fonds structurels et les politiques internes, en dépit de leurs vices de fonctionnement (lent décaissement, saupoudrage), ont permis à des pays tels que l'Irlande, la Grèce ou l'Espagne de relever sensiblement leur niveau de vie en une décennie.

De même que la Commission se porte garant de l'intérêt communautaire, les IBW sont en quelque sorte les gardiens de la stabilité financière et du développement mondial. **L'histoire de l'Europe la rend ainsi légitime pour promouvoir un système de gouvernance qui reposerait sur des critères de stabilité, de solidarité et de conditionnalité.**

De même que l'adhésion à l'UE suppose d'avoir intégré « l'acquis communautaire », c'est-à-dire un ensemble de règles démocratiques, juridiques et économiques, l'intervention des IBW doit reposer sur l'échange entre contraintes et aides, et sur une représentation équilibrée des acteurs économiques anciens et nouveaux. La perception commune des progrès nés de la construction européenne doit donc trouver son prolongement dans la place de l'Europe au sein des IBW.

## **II – UN MESSAGE EUROPEEN COHERENT TEND A S'AFFIRMER AU SEIN DES IBW, EN DEPIT DE CERTAINES CARENCES ET DIVERGENCES PERSISTANTES**

### 1) L'Europe a fait preuve d'une certaine capacité à orienter les débats internationaux et à promouvoir d'importantes initiatives

**En matière d'aide au développement**, les Européens ont su se mobiliser lors de la conférence de Monterrey en mars 2002 et ont promu une augmentation substantielle de l'effort d'APD d'ici 2006. Nous jouons aussi un rôle positif en matière d'harmonisation de l'aide, et sur le terrain la logique de cofinancement entre IFIs, UE et donateurs européens bilatéraux tend à se développer.

**En matière d'architecture financière internationale**, l'Europe a mis en œuvre un discours spécifique et influent et proposé plusieurs axes de réformes, notamment dans le cadre du rapport du conseil Ecofin de décembre 1998 :

- l'Europe a insisté très tôt sur les défis que posait une libéralisation trop rapide des pays émergents et a soutenu une ouverture plus graduelle et progressive en matière financière. La doctrine du FMI a évolué dans ce sens ;

- sur initiative française<sup>1</sup>, l'Europe a obtenu en septembre 1999 la transformation du comité intérimaire en un comité – le **Comité monétaire et financier international (CMFI)** – reflétant mieux les orientations politiques des gouvernements et dont le mandat est élargi aux questions financières (et non pas uniquement monétaires). Certains observateurs, notamment français, considèrent néanmoins que les discussions au sein du CMFI reproduisent encore trop souvent celles déjà intervenues au Conseil d'administration;

- dans le cadre d'une meilleure régulation du système financier et à la suite des attentats du 11 septembre 2001, l'Europe a promu une plus grande implication du FMI dans la **lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme**, qui s'est traduite par plusieurs mesures<sup>2</sup> ;

- l'Europe, et plus particulièrement la France et le Royaume-Uni, est à l'origine des propositions les plus crédibles de réforme du cadre de résolution des crises financières, lié au débat sur la possibilité d'une mise en faillite des Etats. Ainsi que le rappelle un récent rapport du Conseil d'analyse économique<sup>3</sup>, une première proposition d'Anne Krueger, premier directeur général adjoint du FMI, a facilité l'émergence d'une position européenne au printemps 2002, entérinée par le G7.

La **proposition Krueger** de novembre 2001 consistait en la mise en place d'un mécanisme ordonné de restructuration de la dette souveraine (**SDRM – Sovereign Debt Restructuring Mechanism**<sup>4</sup>) s'apparentant au « *chapter 11* » prévu pour les sociétés

---

<sup>1</sup> La proposition française d'octobre 1998, qui a suscité certaines réticences, visait initialement à transformer le Comité intérimaire en « Collège », tel qu'il était déjà prévu dans les statuts. Ce Collège aurait fonctionné selon une procédure de vote et non pas selon celle du consensus, et aurait limité son champ d'action aux décisions de nature institutionnelle et liées à la doctrine d'intervention du Fonds, Le Conseil d'administration demeurant compétent pour la gestion quotidienne du Fonds.

<sup>2</sup> Insertion des 48 recommandations du GAFI à la liste des domaines et des normes et codes correspondants dans le cadre des Rapports sur l'observation des normes et codes (RONC), lancement en octobre 2002 d'un programme expérimental de 12 mois portant sur les évaluations de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et les RONC connexes, forte augmentation des concours d'assistance technique aux pays membres pour leur permettre de renforcer leurs cadres financiers, réglementaires et de contrôle.

<sup>3</sup> *Crises de la dette : prévention et résolution* – septembre 2003.

<sup>4</sup> Ce mécanisme comportait plusieurs étapes :

- un gouvernement anticipant une tension sur la soutenabilité de sa dette demanderait au FMI de confirmer cette évaluation ;

- le FMI autoriserait alors une cessation des paiements et une suspension des poursuites judiciaires. Il pourrait prolonger cette période si le pays débiteur négociait avec ses créanciers privés ;

- durant cette période, le pays débiteur pourrait obtenir de nouveaux financements, d'une part de prêteurs privés en attribuant la priorité aux nouvelles créances, et d'autre part du FMI par le recours à sa politique de « prêts en arriérés » ;

- une restructuration de la dette publique serait engagée entre le débiteur et ses créanciers, dont les termes seraient approuvés par le Fonds ;

- un tribunal indépendant serait créé pour régler les différends et vérifier la valeur des créances ;

- les créanciers dissidents seraient liés par le vote à la majorité.

américaines, et les recommandations européennes portaient de manière plus large sur la définition de limites *a priori* d'accès aux financements du Fonds, **l'implication du secteur privé dans la résolution des crises** – que le rapport Rey avait recommandée dès 1996 – et la complémentarité des approches contractuelle et juridictionnelle dans le traitement de la dette.

La proposition Krueger a été successivement modifiée, et une version allégée mais plus opérationnelle a été présentée lors des réunions du printemps 2003, soutenue par l'UE mais rejetée par les EU et certains pays émergents. Cette dernière version ne prévoit plus l'automatisme de la cessation de paiements ni de suspension des recours, et propose un mécanisme proche de la *hotchpot* britannique.

L'implication européenne a néanmoins clarifié les termes du débat et laisse espérer un consensus sur trois enjeux majeurs du traitement de la dette :

- la question de **l'agrégation**<sup>1</sup> des dettes et l'impératif de sortir d'une approche trop fragmentée ;
- une plus grande diffusion des **clauses d'action collective** (CAC)<sup>2</sup>, inspirées du droit britannique, et dans un premier temps de l'*exit consent*, technique qui permet de contourner l'absence des CAC. Le G10 a ainsi présenté des modèles de clauses en janvier 2003, et des Etats tels que le Mexique, le Brésil et l'Afrique du Sud ont lancé au printemps des émissions contenant des CAC ;
- la proposition de la Banque de France (septembre 2002) d'établir un **code de bonne conduite** complémentaire des CAC a reçu un écho favorable au sein du G7, du G20, et des créanciers privés par l'entremise de l'Institute of International Finance.

Au total, cette influence européenne sensible est permise par une action européenne concertée, mais aussi par la nationalité du directeur général du FMI, traditionnellement européen.

## 2) Le consensus et l'influence européens demeurent parfois difficiles à établir, en particulier sur les questions de développement

**L'impact de l'Europe au sein de la BM paraît en retrait de celui qu'elle exerce sur le FMI.** La BM continue d'exercer son magistère sur la définition de la doctrine de l'aide au développement, et la présence européenne à la tête de cette institution – traditionnellement dirigée par un Américain – a diminué depuis le départ en 2002 du n°2 Suédois, Sven Sandstroem<sup>3</sup>. La coordination des administrateurs européens y apparaît également moins formalisée qu'au sein du Fonds. Les logiques nationales jouent un rôle plus prégnant, le Royaume-Uni fournissant un exemple éloquent de coopération étroite avec les IFIs et la BM en particulier<sup>4</sup>. **Les initiatives en matière de développement**

<sup>1</sup> L'agrégation désigne la possibilité, lors d'une restructuration de dettes, de traiter les différents instruments de dette (bancaire ou de marché) dans un seul et même cadre de négociation.

<sup>2</sup> Les CAC prévoient un mécanisme de représentation des intérêts des créanciers obligataires et une procédure de modification des termes de l'accord financier avec une simple majorité qualifiée (et non l'unanimité des créanciers). Les CAC facilitent donc la conclusion d'un accord de restructuration de la dette et augmentent l'implication du secteur privé dans la résolution des crises de la dette souveraine.

<sup>3</sup> Les quatre principaux dirigeants de la BM sont aujourd'hui américains (deux), sud-africain et chinois.

<sup>4</sup> La stratégie britannique consiste notamment à attribuer une part importante de l'APD aux fonds et organismes multilatéraux, dans l'espoir de bénéficier d'un effet de levier. La Chambre des Communes est également très attentive à la politique menée par les institutions de Bretton Woods,

**émanent plus souvent d'un ou deux pays ou des donateurs de l'OCDE que d'une action véritablement européenne** : NEPAD africain, initiative franco-suédoise sur les biens publics mondiaux, initiative de Gordon Brown sur la Facilité internationale de financement (FIF)<sup>1</sup>, proposition française de charte pour l'accès à l'eau et à l'assainissement dans la continuité du rapport Camdessus...

Le consensus européen sur les questions de développement est donc moins fort que nous pourrions le souhaiter. Outre que ce thème demeure polymorphe et imprégné **d'arrière-pensées nationales** ayant trait au maintien d'une sphère d'influence au sein des pays aidés, les ambiguïtés conceptuelles et budgétaires de la politique communautaire d'aide au développement, partagée entre le budget pour les relations extérieures et les projets extra-budgétaires du Fonds européen de développement – dont l'inertie a fait l'objet de vives critiques et tend aujourd'hui à diminuer –, participent de cette absence d'unité.

**En matière financière**, certains désaccords font également obstacle à l'influence européenne : les banquiers centraux européens ont pris des positions fermées sur les « paquets exceptionnels » du FMI, les discussions sur l'Argentine ont illustré certaines divergences européennes, les clivages persistent entre pays européens membres du G7 et non-membres, ou entre les Trésors et les banques centrales. Les chaises mixtes, ainsi que je l'ai souligné, contribuent aussi à morceler la logique européenne. Certaines circonscriptions partiellement européennes et comportant des pays prêteurs et emprunteurs<sup>2</sup> sont ainsi parfois réticentes à tenir des positions qu'elles jugent trop favorables aux intérêts des pays prêteurs.

### III – LES MECANISMES DE COORDINATION ENTRE ETATS EUROPEENS SE SONT ENRICHIS MAIS MERITENT D'ETRE APPROFONDIS

#### 1) Au FMI, la coordination informelle existe et a été renforcée par l'avènement de l'euro

La création de l'euro a renforcé la perception européenne d'une « communauté de destins » sur le plan économique, et exerce ainsi une incidence sur les positions à adopter au FMI. **La coordination se manifeste par deux mécanismes et trois types de documents**. Au chapitre des mécanismes, on distingue ainsi :

- un sous-comité spécialisé dans les questions du Fonds (**SCFMI**), créé sous impulsion française, qui se réunit régulièrement à Bruxelles pour améliorer la coordination des administrateurs européens et préparer les travaux du Comité économique et financier en vue du conseil Ecofin ;
- le groupe des administrateurs européens (**EURFMI**), dont la fréquence des réunions s'est accrue pour atteindre un rythme hebdomadaire voire bi-hebdomadaire, afin d'examiner un éventail plus large de sujets : surveillance des pays membres et des candidats à l'adhésion, évolution de la politique du Fonds, principaux pays faisant l'objet d'un programme. Les représentants des dix pays candidats à l'UE participent aux réunions européennes depuis mai 2003.

---

dont elle auditionne régulièrement les dirigeants. La France est beaucoup moins bien positionnée de ce point de vue.

<sup>1</sup> Le gouvernement britannique, lors d'une Conférence à Chatham House tenue fin janvier 2003, a lancé un nouveau mécanisme de financement, la Facilité Internationale de Financement, destiné à faciliter l'investissement dans le capital humain, dans le cadre des " Objectifs du Millénaire " pour 2015.

<sup>2</sup> Cas de la Belgique qui représente la Turquie, et des Pays-Bas qui représentent l'Ukraine.

En outre, s'est instauré à partir de fin 2002 un **contact plus régulier avec les services du Fonds**, qui sont venus exposer au sous-comité pour le FMI leurs vues sur des sujets tels que l'accès aux financements ou le SDRM (cf. proposition Krueger). Lorsqu'ils interviennent suffisamment en amont, ces contacts sont susceptibles de permettre d'influencer les travaux internes du FMI. Il convient également de mentionner le statut d'observateur de la BCE au Conseil, qui l'autorise à représenter la politique monétaire commune de la zone euro.

**Trois types de documents** sont également produits :

- le discours de la présidence de l'UE devant le SCFMI, qui résume les positions européennes sur l'ordre du jour ;
- des positions communes en amont des Conseils d'administration sur les sujets de doctrine ;
- la préparation de la discussion au Conseil des gouverneurs sur la surveillance (au titre de l'article IV) de la zone euro et des pays candidats à l'adhésion.

## 2) La coordination est essentiellement franco-allemande à la Banque mondiale

**Les mécanismes de coordination sont moins développés à la BM**, mais existent entre quelques chaises européennes, et plus particulièrement entre la France et l'Allemagne. Les deux administrateurs se rencontrent ainsi au moins une fois par mois et sont fréquemment amenés à s'exprimer alternativement au nom de ces deux pays. **La coordination peut néanmoins être plus étendue de façon ponctuelle, par exemple à l'AID** où le facteur bloquant des circonscriptions mixtes ne joue pas puisque les donateurs sont représentés individuellement. Une coordination européenne a ainsi été récemment mise en œuvre lors de la difficile négociation portant sur la reconstitution de l'AID 13 entre mars 2001 et juillet 2002, en particulier sur l'épineuse question de la clé de répartition entre dons et prêts.

## 3) Plusieurs pistes peuvent être envisagées pour améliorer la concertation communautaire

Outre les désaccords qui continuent de se produire et que j'ai déjà évoqués, il convient de souligner que les mécanismes actuels demeurent relativement lents et se prêtent mal à une réaction commune rapide lors de la survenance de crises financières. Avant d'envisager un « saut qualitatif » majeur dans la représentation européenne, **la coordination pourrait par exemple être étoffée** par une couverture plus large par les conseils Ecofin des questions relatives au FMI, une concertation systématique entre les principaux Etats-membres et la Commission en amont des G7 Finances, ou l'application par les administrateurs européens de directives générales adoptées par le conseil européen des ministres des finances.

**L'intensification de la coordination paraît plus difficile à mettre en œuvre à la BM** car, ainsi que je l'ai souligné, les conceptions du développement en Europe paraissent plus éloignées que celles de la stabilisation financière. En outre, il n'existe pas d'équivalent du conseil Ecofin pour les ministres en charge de la coopération, et les ministres des affaires étrangères sont inégalement impliqués dans les questions de développement<sup>1</sup>. La négociation de l'AID 14, qui devrait débiter dès mars 2004, fournira

---

<sup>1</sup> Le Royaume-Uni fournit ainsi un exemple d'autonomie de la structure en charge du développement international par rapport au Foreign Office.

néanmoins une nouvelle occasion d'établir une position européenne cohérente. On peut également souhaiter la mise en place d'une réunion des administrateurs similaire à celle de l'EURFMI, parallèlement à la poursuite du dialogue franco-allemand sur les nombreux thèmes du développement.

**La question décisive réside cependant dans la perspective d'une « chaise unique »** au Conseil d'administration et au Conseil des gouverneurs de chaque institution, qui présente un intérêt certain mais soulève encore d'importantes difficultés.

#### IV – LE PRINCIPE D'UNE CHAISE EUROPEENNE UNIQUE DOIT DEMEURER L'HORIZON DE LONG TERME ET OUVRIR DE NOUVEAUX CHAMPS D'INFLUENCE

##### 1) La représentation unique au sein des IFIs peut faire l'objet de plusieurs scénarii mais est consubstantielle de l'aspiration des pays en développement à une présence mieux établie

La France promeut depuis cinq ans<sup>1</sup> le principe d'une représentation unique de l'Europe au sein des IFIs, et plus particulièrement au sein du FMI, en partant du principe que la même formule aurait vocation à s'appliquer à la BM<sup>2</sup>, voire au G7<sup>3</sup>. Si cet objectif a dans un premier temps été perçu comme celui du Trésor français, il semble qu'une grande partie de nos partenaires européens lui donnent aujourd'hui un écho plus favorable (à l'exception notable de la Belgique et des Pays-Bas), sans qu'il fasse pour autant l'objet d'un assentiment international important.

**La chaise unique constitue l'horizon qui permet de maintenir la dynamique de la coordination européenne**, et présenterait l'avantage décisif de doter l'Union d'un droit de veto, contrepoids efficace à celui des Etats-Unis. Un regroupement dans une circonscription unique<sup>4</sup> permettrait de réduire à dix-neuf le nombre de circonscriptions<sup>5</sup> mais serait mal admis en raison du poids écrasant qu'elle donnerait à l'Europe élargie (près de deux fois celui des EU) ; **la renégociation des quotes-parts** (auxquelles les droits de vote sont quasiment proportionnels<sup>6</sup>) **paraît donc inévitable**. Or dans la mesure où une représentation unique, quel que soit son périmètre, disposerait d'une part des droits de vote inférieure à la somme des droits de vote actuels en raison de leur mode de calcul<sup>7</sup>, **cet enjeu demeure intrinsèquement lié à celui d'une meilleure représentation des pays en développement et émergents**, et donc de la gouvernance de ces institutions.

<sup>1</sup> Discours de Lionel Jospin en 1998 et mémorandum du gouvernement français, transmis par M. Dominique Strauss-Kahn à nos partenaires européens le 25 septembre 1998.

<sup>2</sup> Bien que d'autres enjeux institutionnels soient susceptibles de se greffer à une telle réforme : les pays scandinaves et anglo-saxons sont ainsi représentés par leur ministre de la coopération, contrairement à la France (ministre des finances).

<sup>3</sup> A la réserve près que le fonctionnement de cette enceinte est davantage politique, et que la configuration actuelle de 4 Etats sur 7 peut être perçue comme plus favorable que celle d'une position commune sur 4 parties prenantes.

<sup>4</sup> Conservant une représentation de chaque pays au Conseil des gouverneurs mais impliquant un administrateur unique pour l'ensemble des pays de la circonscription.

<sup>5</sup> Soit le nombre prévu par les statuts du FMI.

<sup>6</sup> La part fixe, uniforme, des droits de vote est en effet très faible, avec 250 voix.

<sup>7</sup> Parmi les cinq formules utilisées pour le calcul des quotes-parts au FMI, celle relative à la balance des paiements consolidée impliquerait de neutraliser l'impact du commerce intra-communautaire, qui est largement majoritaire dans les échanges des pays de l'UE.

La perspective de la chaise européenne pose cependant de notables problèmes de fond :

- tout d'abord, **quel est le périmètre pertinent ?** Une chaise franco-allemande, ainsi que cela a été proposé l'année dernière, une représentation de la zone euro ou de l'Union à 25 ? La Commission et la BCE devraient-elles disposer d'un statut particulier ? Le lien étroit entre aide au développement et politique étrangère plaiderait en faveur d'un périmètre coïncidant avec les frontières de l'Union, mais le caractère monétaire du FMI – dont les interventions peuvent interférer avec celles des banques centrales – plaide pour le périmètre de la zone euro. La simulation d'une quote-part européenne selon ces trois scénarii est en outre soumise au biais des négociations politiques, qui font que les quotes-parts réelles sont aujourd'hui différentes de celles, théoriques, qui résulteraient de la stricte application des formules de calcul<sup>1</sup>.

**Je considère qu'une chaise pour la zone euro constituerait le périmètre adéquat.** L'intégration économique et monétaire propre à la zone euro est en effet de nature à accroître la crédibilité d'une position européenne commune. Une telle chaise est cohérente avec la vocation et la mission de surveillance du Fonds, et serait un vecteur envisageable d'harmonisation européenne sur les questions de développement, dans la mesure où la zone euro rassemble certains des principaux contributeurs à l'APD, à l'exception toutefois du Danemark et du Royaume-Uni. Elle pourrait également conforter l'attractivité de la zone euro, qui a vocation à s'élargir, en particulier au Royaume-Uni. Un risque serait néanmoins qu'une représentation de la zone euro, en autonomisant la position britannique, ne conduise *in fine* cette dernière à s'aligner sur celle des Etats-Unis. Une telle représentation devrait par conséquent impliquer une coopération renforcée avec les Etats européens non membres de la zone euro.

Le Centre d'Etudes Prospectives et d'Informations Internationales (CEPII) a **tenté de mesurer l'impact potentiel d'une chaise unique européenne**<sup>2</sup>. Il en ressort que la fusion des représentations européennes conduirait à une réduction sensible du poids de l'Europe au FMI, non seulement au profit des PED mais également du Japon et des Etats-Unis ; le poids de ces derniers atteindrait en effet environ 20% contre 17% aujourd'hui. La quote-part européenne permettrait d'atteindre la minorité de blocage, sauf dans le cas d'une renégociation politique, selon les modalités actuellement observées, d'une quote-part pour la zone euro. Les négociations devraient donc être intenses, afin de rapprocher le plus possible la représentation effective de celle théorique, et disposer ainsi d'un droit de veto pour la zone euro.

Au total, le scénario quantitativement le plus favorable pour la chaise unique est celui de l'UE élargie, mais il conduit à une dilution d'autant plus prononcée des voix des grands pays<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> La quote-part observée des pays industrialisés est ainsi nettement inférieure à leur quote-part théorique.

<sup>2</sup> « *La voix européenne au FMI* » – La Lettre du CEPII, octobre 2002.

<sup>3</sup> Si on applique les pondérations retenues au Traité de Nice, la France et l'Allemagne ne détiendraient plus qu'une quote-part « implicite » comprise entre 1,4% et 1,8%.

En % des quote-parts du FMI	Quote-parts actuelles	Scénarii envisagés			
		Chaise franco-allemande	Chaise zone euro 12	Chaise UE 15	Chaise UE 25
France-Allemagne	11,2 – 12,2	<b>9,8 – 10,8</b>			
Zone euro 12	23,5 – 28,2	22,1 – 27	<b>12,9 – 16,1</b>		
UE 15	30,3 – 36,6	29,2 – 35,6	20,9 – 26	<b>15,6 – 19,8</b>	
UE 25	32,3 – 38,6	31,3 – 37,6	23,2 – 28,3	18,1 – 22,3	<b>15,9 - 20</b>
Etats-Unis	17,5 – 16,6	17,7 – 16,9	19,6 – 19,2	20,7 – 20,7	21,3 – 21,2
Japon	6,3 – 8,3	6,3 – 8,5	7 – 9,7	7,4 – 10,4	7,6 – 10,7
PED	38,6 – 31,9	39,2 – 32,5	44,2 – 37,5	47,3 – 40,9	46 – 39,6

Source : Lettre du CEPII – octobre 2002

N.B : le premier chiffre de chaque colonne correspond aux quotes-parts observées ou à une situation dans laquelle l'écart actuel entre quotes-parts théoriques et observées serait maintenu en l'état, le second chiffre aux quotes-parts théoriques résultant de la stricte application des formules.

- une autre question importante réside dans les modalités de renégociation des quotes-parts, qui fait partie des sujets requérant une **majorité renforcée de 85%**, et donc l'assentiment des Etats-Unis. Un possible relèvement de la quote-part américaine, ainsi que je l'ai exposé, serait néanmoins de nature à tempérer un éventuel refus ;

- enfin, **qui serait titulaire de la chaise ?** La Commission, la BCE, la présidence de l'Eurogroupe ou de l'Ecofin, une personnalité désignée parmi les administrateurs européens ou « externe » ? L'impact sur le G7 finances ou sur d'autres forums devrait être pris en compte.

## 2) D'autres options intermédiaires sont à moyen terme concevables :

- créer une chaise nouvelle pour la Commission européenne et/ou pour la présidence de l'UE. Cette voie paraît cependant improbable, compte tenu de l'absence de gouvernement économique européen et de la disjonction entre UE et zone euro ;

- s'en tenir à la création d'un siège franco-allemand. Celui-ci constituerait un aboutissement logique de la coopération entre les deux pays<sup>1</sup>, mais présenterait le risque de « délier les mains » de la France et de l'Allemagne et de doubler la position européenne selon deux axes moins compatibles (un axe franco-allemand et un axe européen) ;

- maintenir les sièges permanents pour les principaux pays (France, Allemagne et Royaume-Uni) et créer une circonscription unique pour les autres pays de l'Union. Cette voie pourrait constituer une première étape, mais se heurterait probablement au refus des pays qui disposent d'un statut privilégié dans la configuration actuelle.

## 3) Quelle que soit la configuration retenue, l'Europe se doit de manifester sa spécificité dans de nouveaux champs d'influence

<sup>1</sup> Au sein des IFIs, la France intervient parfois au nom de l'Allemagne et réciproquement.

Les enjeux du développement et des échanges financiers globaux se caractérisent par une **complexité** croissante, qui implique des domaines de plus en plus divers et multiplie les interactions. La BM et surtout le FMI ont ainsi été amenés à étendre leur champ d'action, ce qui nécessite en retour une meilleure coordination européenne sur des sujets autres que ceux du traitement de la dette ou de l'APD :

- le Forum de stabilité financière (FSF) du FMI sera amené à jouer un rôle croissant, considérant le caractère mondial des arbitrages financiers et l'absence de régulateur dans certains domaines. **L'Europe se doit ainsi d'exprimer une position claire et homogène sur les agences de notation, voire sur les *hedge funds*<sup>1</sup>**, qui font l'objet d'études approfondies du FSF et ont vocation à ne pas tomber sous la coupe de la seule *Securities and Exchange Commission*. L'unification des autorités de marché au niveau national, et je l'espère à terme au plan européen, s'inscrit bien dans ce contexte d'une meilleure prise en compte des effets de la finance mondialisée ;
- l'UE doit s'appropriier tout ou partie des propositions du rapport Camdessus et promouvoir une **initiative sur le financement de l'accès à l'eau**, qui constitue un enjeu d'ores et déjà déterminant et amené à s'amplifier au cours des prochaines décennies, compte tenu des changements climatiques probables dans certaines régions (plus grande humidité des zones tempérées, désertification des régions tropicales) ;
- le débat sur le rôle fondamental du FMI peut être renouvelé. Des économistes français (Cohen et Portes) ont émis une proposition originale consistant à faire du FMI un prêteur en premier ressort,
- enfin l'expérience de la monnaie unique doit servir de point de référence pour un soutien européen à la constitution de **zones économiques régionales** et à la consolidation de celles existantes, particulièrement en Afrique.

Pour conclure mon propos, je souhaiterais revenir sur deux grandes caractéristiques de la posture européenne actuelle et future au sein du système de Bretton Woods :

- **l'originalité européenne se manifeste dans des sujets de fond** : réforme de la gouvernance des IFIs, généralisation des clauses d'action collective, adoption d'un code de bonne conduite, accroissement de l'efficacité de l'aide au développement... Ainsi que je l'ai évoqué, cette implication doit s'adapter aux nouvelles facettes de l'économie globale, tenir compte de l'ingénierie financière et se traduire par des propositions innovantes ;
- **le rôle spécifique de l'Union s'exprime également dans la forme, par une coordination plus étoffée et qui a vocation à s'intensifier dans un premier temps, puis à se cristalliser dans une représentation unique**. Il ne faut cependant pas se cacher que cet objectif sera difficile à atteindre, mais sa réalisation contribuerait à améliorer la représentativité au sein des IBW, et à accélérer l'intégration de la zone euro, puis l'intégration régionale dans d'autres parties du monde. Il faut en effet rappeler que la mise en place de l'euro a fortement renforcé la prise en compte du fait régional par le FMI, notamment dans ses exercices de surveillance au titre de l'article IV. Sur le plan

---

<sup>1</sup> Eux-mêmes liés à l'enjeu de la dette publique, cf. la faillite du fonds LTCM suite à la crise russe de l'été 1998.

institutionnel, l'article III 85 *quater* du projet de constitution européenne<sup>1</sup> fournit un possible fondement juridique à la représentation unique.

En tout état de cause, l'évolution de la coordination entre administrateurs européens présente de réelles marges d'amélioration et doit être liée à l'approfondissement de l'intégration des économies européennes, dans la mesure où la plupart des sujets discutés au sein des IBW relèvent aujourd'hui de la compétence nationale et non de celle communautaire.

Je vous remercie de votre attention.

\*

\*

\*

---

<sup>1</sup> Il dispose que « le Conseil, sur proposition de la Commission, peut adopter les mesures appropriées pour assurer une représentation unifiée au sein des institutions et conférences financières internationales ».