L'insoutenable légitimité du FMI

The Unbearable Legitimacy of the IMF

Claude Dostie Jr et Stéphane Paquin

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/interventionseconomiques/2226>

DOI : 10.4000/interventionseconomiques.2226

ISBN : 1710-7377

ISSN : 1710-7377

Éditeur

Association d'Économie Politique

Référence électronique

Claude Dostie Jr et Stéphane Paquin, « L'insoutenable légitimité du FMI », *Revue Interventions économiques* [En ligne], 49 | 2014, mis en ligne le 01 mai 2014, consulté le 24 mai 2019. URL : <http://journals.openedition.org/interventionseconomiques/2226> ; DOI : 10.4000/interventionseconomiques.2226

Ce document a été généré automatiquement le 24 mai 2019.

Les contenus de la revue *Interventions économiques* sont mis à disposition selon les termes de la Licence Creative Commons Attribution 4.0 International.

L'insoutenable légitimité du FMI

The Unbearable Legitimacy of the IMF

Claude Dostie Jr et Stéphane Paquin

Nous ne pouvons être efficaces que si nous sommes
légitimes, et nous ne pouvons être légitimes que si
nous sommes représentatifs.
Dominic Strauss-Kahn (2010)

- 1 La légitimité du Fonds monétaire international (FMI ou Fonds) est, depuis plusieurs années et particulièrement depuis la crise financière asiatique, périodiquement remise en question par des charges répétées contre l'organisation (Sachs, 1997 ; Soros, 1998 ; Stiglitz, 2002 ; Rogoff, 2004 ; Stiglitz *et al.*, 2010). Or, même si les arguments avancés pour critiquer le Fonds – son inefficacité, sa trop grande politisation, etc. – continuent d'être testés à la pièce dans la littérature, l'éparpillement des démonstrations limite leur portée explicative. De plus, l'absence d'un support théorique rigoureux pour évaluer la légitimité de l'organisation dans son ensemble, peut mener à des constats fort différents, selon les auteurs. Aussi, il n'est pas aisé de s'y retrouver entre ceux qui identifiaient une crise de légitimité du Fonds avant 2008 (Helleiner et Momani, 2007 ; Kapur et Webb, 2007), les suggestions d'un « retour » du FMI depuis la crise financière (Hagan, 2010 ; Grabel, 2011 ; Clegg, 2012) et les plus récentes sorties sur la désuétude confirmée de l'organisation (Muchhala, 2011 ; Desai et Vreeland, 2011).
- 2 Or, même si des chercheurs ont déjà tenté d'analyser plus globalement la légitimité d'autres organisations (Esty, 2002 ; Hurd, 2002 ; Jones, 2009), le FMI est encore en reste, cinq ans après une crise qui semblait lui avoir donné un second souffle et avoir catalysé des réformes qui devaient venir en « appui de la légitimité » de l'organisation (FMI, 2011a). Cette note de recherche tente de combler cette lacune. À l'aide de la littérature sur la légitimité des organisations internationales, nous proposons une grille d'évaluation qui sera ensuite appliquée au FMI. Les résultats et les limites de l'évaluation sont discutés en conclusion.

Définition de la légitimité et critères d'évaluation

- 3 La légitimité est importante pour une institution puisqu'elle est souvent synonyme d'*autorité*. Une institution légitime sera traitée avec plus de respect et aura davantage de facilité à faire respecter ses règles (Hurd, 2002, p. 36). La légitimité facilite l'exercice du pouvoir et peut même augmenter sa portée (Meyer et Sanklecha, 2009). Hurd (1999, p. 381) définit la légitimité comme la « croyance normative d'un acteur qu'une règle institutionnelle doit être obéie ». Buchanan et Keohane (2006, p. 405) définissent la légitimité comme le « droit de gouverner » ; une organisation est légitime quand les gouvernés ont des raisons « non coercitives » de la soutenir.
- 4 Selon Buchanan et Keohane, cinq critères servent à évaluer la légitimité d'une organisation internationale. Celle-ci doit d'abord obtenir le consentement des États (préférentiellement démocratiques), ses activités doivent être acceptables moralement, elle doit offrir des « bénéfices comparatifs » à ses adhérents, elle doit maintenir son « intégrité institutionnelle » et, finalement, elle doit être « responsable » et « transparente » en acceptant qu'ait lieu un débat sur son rôle et ses opérations (Buchanan et Keohane, 2006, p. 419-433). Esty (2002, p. 9-10) relève quant à lui trois dimensions de la légitimité : le principe électif et démocratique, l'appel à la raison technocratique et la dimension systémique de la légitimité. Sohn (2005, p. 488) suggèrent de son côté trois composantes de la légitimité : la participation large, un système de règle acceptée et un juste partage des coûts d'ajustement et des bénéfices. Hallyday *et al.* (2009, p. 5) parlent de trois « justifications » de la légitimité, soit la représentativité, l'équité procédurale et l'efficacité. Nous résumons dans le Tableau 1 ces conceptions de la légitimité qui sont toutes, au final, similaires. Aux fins de classement, nous ajoutons les des deux grandes dimensions de la légitimité proposées par Scharpf (1999), soit la légitimité entrante (*input legitimacy*) basée sur la représentation, le consensus et la participation et la légitimité sortante (*output legitimacy*) qui réfère à la capacité, pour une organisation, de fournir des résultats ou des solutions à un problème collectif.

Tableau 1. Les sources de la légitimité dans les organisations internationales
(les critères retenus sont soulignés)

Scharpf (1999)	Meyer et Sanklecha (2009)	Buchanan et Keohane (2006)	Esty (2002)	Sohn (2005)	Halliday et autres (2009)
Légitimité entrante	Consentement des adhérents	<u>Consentement</u>	Principe démocratique et électif	Participation large	<u>Représentativité</u>
	Légitimité procédurale	Acceptation morale <u>Transparence</u>	Dimension systémique	Système de règles accepté	Équité procédurale
Légitimité sortante	Dimension instrumentale	<u>Bénéfices comparatifs</u> <u>Intégrité institutionnelle</u>	Raison technocratique	Partage des coûts et des bénéfices	Efficacité

- 5 L'approche de Buchanan et Keohane (2006) semble être celle qui, avec certains ajustements, permet l'analyse la plus exhaustive. Elle comprend plus de critères et recoupe souvent ceux des autres auteurs. Son autre avantage est qu'elle intègre trois dimensions traditionnelles de la légitimité, soit le consentement des adhérents, le côté instrumentaliste et une dimension procédurale (Meyer et Sanklecha, 2009). Cela dit, elle

laisse aussi de côté le critère de la représentativité, puisque les deux auteurs ne considèrent pas qu'une organisation internationale tire sa légitimité de « procédures analogues aux procédures domestiques » (Buchanan et Keohane, 2006, p. 1). Pourtant, les lacunes dans la représentation au FMI sont largement considérées comme un problème pour l'organisation. Les réformes récentes dans l'attribution des quotas visaient d'ailleurs spécifiquement un renforcement de la légitimité de l'organisation. Il est donc pertinent, nous semble-t-il, d'ajouter la représentation à leurs critères. À l'inverse, le critère de moralité « minimale » — le respect des droits de l'homme — est quant à lui soustrait aux fins du présent exercice. Malgré les critiques connues (Chossudovsky, 1997 ; Budhoo, 1990), de prétendre que l'organisation cherche intentionnellement à bafouer les droits de l'Homme relève de l'hyperbole. L'évaluation reprend donc les critères suivants : la représentation, les bénéfices comparatifs ou l'efficacité, le consentement des membres, l'intégrité institutionnelle et la transparence et l'ouverture au débat.

Représentation

- 6 Les problèmes de représentation sont nombreux au Fonds. L'organisation est une démocratie actionnariale où les quotes-parts représentent l'investissement des actionnaires et équivalent à leurs droits de vote. Les quotes-parts représentent aussi, en théorie, la limite annuelle qu'un pays peut emprunter au Fonds. Autrement dit, moins de quotes-parts signifient moins de votes et un accès restreint aux ressources du Fonds. Le problème fondamental de cet arrangement est que l'organisation est nécessairement dirigée par les plus gros actionnaires, qui sont souvent ceux qui empruntent rarement à l'organisation.
- 7 Contrairement à une entreprise privée, les quotes-parts ne sont pas réellement vendues ; un pays ne pourrait pas unilatéralement décider d'acheter davantage de quotes-parts pour augmenter ses votes. L'attribution des quotes-parts est plutôt le résultat de tractations et de décisions *ad hoc* alors qu'elles devraient être le résultat d'un *calcul*. Aussi, année après année, ces négociations et décisions *ad hoc* ont fait en sorte de reproduire une pâle copie de ce qu'était le monde en 1944. Aussi, la Belgique possédait, jusqu'à très récemment, plus de droits de vote que le Brésil tandis que la Chine en détenait moins que l'Italie. La dernière réforme approuvée en 2010 aura certes pour effet de hausser les quotes-parts des pays les plus sous-représentés (Chine, Corée, Mexique, Turquie), mais la discussion sur la formule de calcul est remise à plus tard (Truman, 2013). Cette formule est présentement fondée sur la pondération de quatre facteurs : le PIB (50 %), l'ouverture au commerce (30 %), la variabilité des entrées de capitaux (15 %) et la quantité de réserves (5 %). Elle demeure cependant en grande partie bancaire et elle n'est utilisée que comme un outil de négociation. Elle représente néanmoins – si les pays membres s'entendaient pour la respecter et l'améliorer¹ – une des seules manières de rendre plus impartiale la distribution des droits de vote au FMI.
- 8 Cela dit, la réforme de 2010, aussi *ad hoc* soit-elle, est notable. Elle viendra par exemple doubler les quotes-parts de la Chine et de la Corée et réduire de quelque 40 % celles de l'Arabie Saoudite et de la Belgique (voir Tableau 2). La réforme prévoit aussi le triplement des votes de base. Rappelons qu'en 1944, 250 votes de base ont été attribués à chaque membre. Avec les années et les nombreuses modifications des quotes-parts, la proportion des votes de base est passée de 11,3 % à moins de 2 % du total avant 2008. La réforme actuelle prévoit de les ramener à 5,5 % du total (IMF, 2013b). Malgré cela, plusieurs

soulignent la timidité de la réforme. Leech et Leech (2012), qui font la différence entre le poids et le pouvoir des votes — basé davantage sur l'habilité d'un membre à offrir un vote décisif que sur le nombre de votes qu'il détient ; il est fonction de la procédure de vote au conseil exécutif² — concluent que la récente réforme n'est pas substantielle puisqu'elle n'affecte pas significativement le pouvoir des États-Unis, naturellement plus grand que le simple poids de ses votes. Lesage *et al.* (2013, p. 2) doutent aussi que la réforme – dont il était néanmoins possible, selon eux, de prévoir la timidité – permette de rétablir la légitimité du FMI. Pour Thimann Just et Ritter (2009 : 188), la réforme de 2008 était un bon exemple du « proverbial éléphant accouchant d'une souris ».

Tableau 2. Les réformes des quotes-parts au FMI (%)

Pays	2007	Réforme 2008	Réforme 2010	Changement entre 2007-2010
États-Unis	17,4	16,7	16,5	-5,2
Japon	6,2	6,2	6,1	-1,4
Allemagne	6,1	5,8	5,3	-12,8
France	5,0	4,3	4,0	-19,9
Grande-Bretagne	5,0	4,3	4,0	-19,9
Chine	3,0	3,8	6,1	103,7
Italie	3,3	3,2	3,0	-8,6
Arabie Saoudite	3,3	2,8	2,0	-38,5
Canada	3,0	2,6	2,2	-25,7
Russie	2,8	2,4	2,6	-7,0
Inde	1,9	2,3	2,6	35,2
Pays-Bas	2,4	2,1	1,8	-27,1
Belgique	2,2	1,9	1,3	-39,7
Brésil	1,4	1,7	2,2	56,2
Espagne	1,4	1,6	1,9	34,6
Mexique	1,2	1,5	1,8	48,4
Suisse	1,6	1,4	1,2	-27,5
Corée	0,8	1,4	1,7	126,6
Australie	1,5	1,3	1,3	-12,0
Venezuela	1,2	1,1	0,8	-38,3

Source : Lesage *et al.*, 2012

- 9 La réforme de 2010 ne vient en effet pas changer fondamentalement la représentation au Fonds. Même s'il avait été naïf d'espérer son abolition, il est difficile de faire abstraction du fait que le veto américain continue d'être un handicap majeur pour la légitimité du Fonds. Même si depuis 1944, avec l'augmentation du nombre de membres et la hausse du nombre de quotes-parts, la part américaine est passée de plus de 30 % à moins de 17 %, les États-Unis profitent toujours, *de facto*, d'un droit de veto sur l'orientation du Fonds puisqu'il faut l'approbation d'une super majorité de 85 % pour en modifier les statuts. Ce veto n'est cependant pas applicable à toutes les décisions du Conseil, qui ne nécessitent souvent qu'une majorité. Néanmoins, en mars 2013 et à nouveau en janvier 2014, le Congrès américain a refusé d'entériner la réforme du Fonds, paralysant ainsi jusqu'à nouvel ordre, tout le processus de changement. Il y a peu de chance que ce blocage d'une réforme considérée par plusieurs comme trop timide vienne en aide à la légitimité de l'organisation.
- 10 À cet irritant tenace s'en ajoute un autre qui concerne aussi la représentation, soit la traditionnelle nomination d'un Européen à la tête de l'organisation. Ce processus non démocratique est, selon Peter Doyle (2012), un employé démissionnaire du Fonds, « fondamentalement illégitime » et a des effets à travers toute la chaîne hiérarchique de

l'organisation (voir aussi Stiglitz et autres 2010 : 130). L'arrivée de Christine Lagarde a cependant remis à plus tard une réflexion sur cette lacune évidente de l'organisation.

Efficacité et bénéfices comparatifs

- 11 Dans une certaine conception utilitariste, on pourrait envisager que la représentation impartiale au Fonds soit compensée par son efficacité. L'efficacité du Fonds dans ses deux tâches principales est évaluée dans cette section.

Surveillance

- 12 Même si à l'origine, le Fonds était chargé de veiller au bon fonctionnement du système de taux de change fixes mis en place en même temps que l'organisation, il se retrouvera, après que l'étalon dollar-or ait été abandonné par les États-Unis en 1971, à recentrer son action vers la surveillance (Pauly, 1997). Or, si le développement des marchés financiers en Europe et la privatisation progressive des liquidités internationales sont venus sournoisement causer la chute du système de Bretton Woods devant un FMI impuissant, leur développement sans bornes après l'adoption des taux de change flottant mettra aussi rudement à l'épreuve l'expertise de l'organisation dans sa nouvelle mission de prévention des crises. En effet, la dérèglementation des marchés financiers et la création excessive de dettes en résultant ont créé une instabilité difficile à gérer pour le Fonds. Dès les années 1980, la crise de la dette n'a pas été prévue par les experts du Fonds qui s'inquiétaient davantage à l'époque de la suffisance des fonds acheminés vers les pays en développement que d'un éventuel suremprunt (De Beaufort Wijnholds, 2011, p. 5). Dans les années 1990, les nombreuses crises financières en Suède, en Grande-Bretagne, au Mexique, en Asie du Sud-Est, en Russie et au Brésil, seront autant de démonstrations de l'inefficacité FMI en matière de surveillance et de prévention.
- 13 Plus de 10 années après ces événements, il est difficile de voir en quoi la surveillance du Fonds s'est améliorée. Si Sachs (1997) soulignait le manque de prescience des experts du FMI juste avant la crise asiatique, Mackell (2011) faisait le même constat dernièrement en regard des rapports très positifs du Fonds sur la Tunisie et l'Égypte, quelques jours avant le début du printemps arabe. Aiyar (2010, p. 498) rappelle quant à lui que le rapport du FMI sur l'Islande en 2007 qualifiait d'« enviabiles » les perspectives à moyen terme du pays. Et, évidemment, le Fonds n'a pas prévu la crise financière de 2007-2009. En 2005, le Fonds prévoyait une stabilisation du marché immobilier américain plutôt qu'une chute et en 2007, il prévoyait que les pertes liées aux prêts à haut risque seraient « limitées » (Vaubel, 2011). Selon le Bureau indépendant d'évaluation (BIE) du FMI, la principale raison de l'échec du Fonds à voir venir la dernière crise a trait aux idées des économistes de l'organisation :
- L'opinion dominante au sein des services du FMI — groupe cohésif de macroéconomistes — était que la discipline et l'autorégulation du marché suffiraient à écarter tout problème majeur des institutions financières. Toujours selon la pensée dominante, les crises étaient peu probables dans les pays avancés dont le degré de « sophistication » des marchés financiers leur permettrait de progresser sans encombre avec une régulation minimale d'une part importante et croissante du système financier (BIE, 2011, p. 29).
- 14 Wolf (2011), qui a travaillé à la Banque mondiale et a côtoyé des économistes du Fonds, abonde dans le même sens : ceux-ci se « considèrent comme des professionnels

respectables. Ils ne veulent pas promouvoir des idées trop éloignées du courant professionnel dominant. » La conséquence de ce mimétisme est une iniquité persistante dans les pratiques de surveillance du Fonds. Par exemple, Chwioroth (2013) soutient que les employés du Fonds accordent un traitement plus favorable aux fonctionnaires ayant des profils professionnels similaires. Le BIE a aussi constaté que les pays en émergence recevaient de nombreux avertissements sur les risques s'accumulant dans leur secteur financier alors que les pays au centre du système financier international ne pouvaient voir leurs politiques remises en doute :

[...] les services du FMI n'imaginaient pas avoir à contredire les autorités des pays avancés sur les questions monétaires et réglementaires, celles-ci ayant un meilleur accès aux données bancaires, une connaissance approfondie du marché financier, et une pléthore d'économistes hautement qualifiés agissant à la banque centrale. Le FMI n'était que trop sous l'influence de la (et en admiration devant la) réputation et l'expertise des autorités nationales ; il s'agit là peut-être d'un cas de mise sous tutelle intellectuelle (BIE, 2011, p. 29-30).

- 15 Le Bureau faisait aussi état récemment d'une perception persistante – chez les « autorités » des pays membres – selon laquelle le Fonds représente les intérêts de ses actionnaires puissants (IEO, 2013). Le tiers des pays sondés et la moitié des chefs de missions du Fonds ne croyaient pas que le FMI était devenu plus impartial depuis le début de la crise financière. Aussi, les craintes de certains pays à faire affaire avec le FMI sont toujours très présentes, notamment en Amérique latine et en Asie (IEO, 2013, p. 25-27). En fait, plusieurs considèrent que le Fonds fait la promotion d'une idéologie particulière, très résistante aux échecs répétés. Une récente étude du BIE sur la qualité de la recherche au Fonds relevait que « la moitié des autorités [gouvernementales] et plus de la moitié des employés ont indiqué qu'ils sentaient de la pression pour aligner leurs conclusions avec les politiques et les positions du FMI » (IEO, 2012, p. 10).
- 16 Depuis 2008, rien n'indique en effet que la surveillance se soit améliorée. Roy et Almeida Ramos (2012) évaluent les recommandations du Fonds en 2010 pour certains pays en développement et concluent que les méthodologies qui sous-tendent ces recommandations ne respectent pas toujours les « meilleures pratiques ». Les auteurs ont remarqué aussi qu'au chapitre des politiques fiscales, le Fonds conseille parfois un resserrement fiscal même à des pays qui n'ont pas de problèmes de solvabilité. Le Fonds privilégierait par ailleurs des sources de financement extérieures même s'il existe de l'épargne disponible à peu de frais au pays. Finalement, le Fonds manifeste peu d'intérêt pour les statistiques sur le chômage et omet la plupart du temps de discuter du sujet.
- 17 Devant ces nombreuses lacunes dans la surveillance, il semble que la principale réponse de l'organisation ait été de chercher à étendre son mandat à la surveillance des « risques systémiques », une tâche titanesque, même pour une autorité nationale. Cette nouvelle fonction nécessitera un accès à des données bancaires nationales ; un accès que le Fonds ne peut pour l'instant exiger. Aussi, cette nouvelle réforme *ad hoc* de la mission du Fonds risque présente le risque d'aggraver encore plus la crise de légitimité de l'organisation (Moschela, 2012, p. 46).

Résolution de crise

- 18 Le problème intellectuel du Fonds n'affecte pas seulement la mission de surveillance, mais aussi celle de résolution des crises. Tout comme les recommandations faites dans sa mission de surveillance, les politiques privilégiées par le fonds pour combattre une crise

n'ont pas changé substantiellement depuis la crise financière. Même si la gouverne de Dominique Strauss-Kahn laissait penser que le Fonds allait privilégier des solutions plus « keynésiennes » à la crise, les conditions imposées par le Fonds incluent encore souvent un resserrement fiscal, comme des coupures dans des subsides énergétiques ou des hausses des tarifs d'électricité, des gels de salaires dans la fonction publique et des hausses importantes des taux d'intérêt (Grabel, 2011, p. 821 ; Muchhala, 2011). Cela dit, un changement est peut-être en cours, notamment au plan des contrôles de capitaux qui sont devenus une mesure acceptable pour le Fonds. Par exemple, l'Islande a pu imposer des contrôles de capitaux et maintenir un déficit budgétaire. Un tel changement représenterait une « révolution mineure » pour l'organisation (Grabel, 2011, p. 819).

- 19 Au plan de l'efficacité générale des mesures de résolution de crise, la preuve statistique est mitigée. Selon Jorra (2012), l'un des facteurs qui permettaient de mieux prédire les défauts de paiement d'un État est la participation d'un pays à un programme du FMI. Papi, Presbitero et Zazzaro (2013) soutiennent pour leur part que les interventions du Fonds réduisent, à moyen terme, les risques de crises bancaires, mais que ces risques sont significativement moins élevés si les conditions des prêts sont respectées.
- 20 Le récent exemple grec laisse néanmoins dubitatif. Malgré la plus importante intervention de son histoire, le FMI n'a pas réussi à redonner confiance aux marchés et a vu le système bancaire grec perdre 30 % de ses dépôts. L'économie grecque a aussi dû traverser une récession « beaucoup plus sévère que prévu » et la dette nationale est restée élevée et a même dû être restructurée (IMF, 2013c).

Consentement des membres

- 21 Le consentement renvoie à la question toute simple : est-ce que les membres d'une organisation approuvent ses activités, ses normes ? La désapprobation des activités du Fonds est évidemment au cœur des débats sur la légitimité de l'organisation et cette désapprobation on la retrouve autant chez des membres comme les États-Unis, qui n'ont jamais emprunté au Fonds, que chez les autres qui ont expérimenté ses remèdes.
- 22 Même si le Fonds est parfois considéré comme le bras financier de la puissance américaine, la relation qu'entretient l'Amérique avec l'organisation est plus ambiguë. Le support du Congrès américain pour le Fonds est déclinant depuis la fondation de l'organisation. Le taux d'approbation des budgets de l'organisation est en effet passé de 95 % (Sénat) et 79 % (Chambre des représentants) en 1944 à 68 % et 46 % en moyenne lors des derniers votes (1998 et 2009) (Broz, 2011). Par ailleurs, les États-Unis ne coopèrent pas toujours avec le Fonds dans sa mission de surveillance. Entre 2004 et 2007, les États-Unis ont fermement refusé de se soumettre à une évaluation de son secteur financier (BIE, 2011) si bien qu'une bonne partie des risques s'accumulant ont pu, plus facilement, rester non détectés, avec les conséquences que l'on connaît. Et évidemment, la réforme des quotas de 2010 a été bloquée au Congrès américain essentiellement parce qu'elle a pour effet de substituer aux promesses de prêts, un investissement en quotes-parts (voir Truman, 2013).
- 23 Quant aux pays emprunteurs, le signe le plus clair de la désapprobation de plusieurs membres du fonds était, jusqu'à la crise de 2008, l'assèchement presque complet du portefeuille de prêts de l'organisation. En effet, à l'aube de la crise financière, le FMI était une banque en manque de clientèle. Depuis les crises argentine et turque de 2001 et 2002,

le Fonds n'avait en effet eu que peu d'occasions d'intervention et se retrouvait avec le portefeuille de prêts le plus mince des 25 dernières années. En manque de financement, certains recommandaient malicieusement au Fonds de s'infliger « sa propre médecine », soit réduire les dépenses administratives (Kapur et Webb, 2007, p. 586). Peu après son arrivée en fonction, Dominique Strauss-Kahn allait d'ailleurs réduire d'environ 15 % le personnel (Woods, 2010).

- 24 Encore récemment, l'Islande, le premier pays européen à se tourner vers le Fonds depuis la Grande-Bretagne en 1976, a tenté tout d'abord d'obtenir des fonds de la part de ses voisins, puis de la Russie. En 2009, lorsque le Pakistan cherchait une infusion d'urgence de fonds, il s'est d'abord adressé à la Chine puis à l'Arabie Saoudite, plutôt qu'au FMI. La Corée a aussi décidé d'éviter l'organisation et a plutôt négocié une entente de swap avec la Réserve fédérale (Grabel, 2011). Et la part des prêts fournis à l'Amérique latine est en chute libre, de 80 % en 2005 à 1 % en 2011 (Desai et Vreeland, 2011, p. 117).
- 25 Un autre signe de la désapprobation de plusieurs pays membres, c'est le gonflement des réserves de certains pays d'Asie à la suite de la crise asiatique. Devant une évidente incapacité du Fonds à rétablir la confiance sur les marchés pendant une crise financière et en raison des conditions liées à une intervention du Fonds, plusieurs pays ont décidé de se prémunir autrement contre les crises. L'accumulation de réserves est passée, de 5,6 % du PIB mondial en 1997 à 11,7 % en 2007 et à 14 % en 2010 (Stiglitz *et al.*, 2010, p. 162). Le problème est si important qu'en 2009, le Fonds a été chargé d'examiner comment il pourrait donner une « alternative crédible » à cette accumulation de réserves (Woods, 2010, p. 56).
- 26 Certes, depuis la crise financière de 2007-2009, le Japon a investi massivement dans le Fonds, notamment par le biais de nouvelles obligations, incitant du même coup d'autres pays à faire de même (Holroyd et Momami, 2012). Mais ce regain financier ne saurait faire oublier la multiplication des arrangements monétaires régionaux, un autre signe de la désapprobation de certains membres envers le Fonds. En 1997, le Japon proposait la création d'un fonds monétaire asiatique et en mai 2000, l'idée a pris la forme d'une entente de swap, la Chiang Mai Initiative. Un secrétariat a récemment été établi pour administrer ce fonds, soit une réserve de quelque 120 G US \$. En Amérique latine, la Banco del Sur dispose pour l'instant d'un modeste 20 G US \$, mais pourrait gagner en importance, sous l'impulsion des désirs d'intégration dans la région (Desai et Vreeland, 2011, p. 117).

Intégrité institutionnelle

- 27 L'intégrité institutionnelle renvoie à deux éléments : la concordance entre ce que l'institution fait et ce qu'elle prétend faire ainsi que la concordance entre ses pratiques et ses objectifs. Buchanan et Keohane (2006, p. 422-423) donnent d'ailleurs en exemple le FMI, qui aurait des standards différents pour les pays emprunteurs qui ont de « puissants patrons ». Autrement dit, l'intégrité institutionnelle renvoie en partie à ce que certains perçoivent comme une « politisation » des activités du Fonds.
- 28 Avant de traiter des différents aspects de la politisation de l'organisation, il convient tout d'abord de souligner la distance qui s'est créée, avec le temps, entre ses activités et ses statuts. Depuis sa création, le Fonds s'est modifié par l'accumulation de changements informels plutôt que par un changement dans les règles formelles de l'organisation — les

statuts du Fonds n'ont été amendés que trois fois depuis 1944 — si bien que l'organisation, chargée de surveiller les politiques de taux de change de ses membres, s'est retrouvée à surveiller dans le détail leur système financier (Moschela, 2012, p. 45). Le Fonds se voit par ailleurs incapable de remplir une de ses tâches principales, soit la surveillance des taux de change, qui impliquerait que le Fonds se préoccupe davantage de la manipulation monétaire par un nombre de plus en plus élevé de pays depuis une dizaine d'années. En effet, en plus de la Chine qui intervient régulièrement pour contrôler la valeur du yuan, plusieurs pays développés, dont la Suisse, le Japon, Singapour, la Corée, Taïwan et le Danemark, sont actifs sur les marchés de change afin de gagner en compétitivité. Or, la manipulation des taux de change est interdite par l'article IV des statuts du Fonds. Cela dit, le Fonds n'a jamais osé identifier clairement des États en situation de violation et de plus en plus d'observateurs considèrent que l'OMC est probablement un canal plus approprié et efficace pour régler le problème (Gagnon, 2012).

- 29 L'intégrité institutionnelle du Fonds est aussi altérée par le simple fait que les conditions de ses prêts ne sont souvent pas respectées. En 2007, le BIE estimait que seuls 54 % des conditions liées aux emprunts étaient respectées par les pays emprunteurs (IEO, 2007, p. 6). Aussi, Jorra (2012, p. 723) soutient qu'il existe un aléa moral du côté de certains emprunteurs qui « voient les prêts du Fonds comme un substitut aux réformes. » Il affirme que la participation à un programme du Fonds augmente de 1,5 à 2 % la probabilité de défaut. Marchesi et Sabani (2005) ont pour leur part observé que le « manque de crédibilité » des menaces quant à la terminaison des prêts de la part du Fonds est en partie responsable des nombreux échecs dans le respect des conditions imposées avec les prêts. Ils recommandent la séparation des fonctions de surveillance et de prêts, pour éviter les excès d'altruisme et des prêts excessifs.
- 30 La création possible, par le Fonds, d'un aléa moral vient semer le doute sur sa capacité à stabiliser à long terme le système financier international. Cet aléa moral n'est pas à sens unique non plus : si les pays emprunteurs profitent des largesses du Fonds, il en va de même pour les investisseurs internationaux qui se voient encouragés à des pratiques de prêts douteuses (Soros, 1999). L'achat massif de titres de dette russe entre 1997 et 1998 a d'ailleurs été qualifié dans les milieux financiers de « moral hazard play » (Stern et Feldman 2004, p. 76-77).
- 31 Au sujet de cette politisation des prêts justement, les données sont mitigées. Barro et Lee (2003, cités dans Marchesi et Sabani, 2005, p. 3) ont relevé que les pays qui ont des liens avec les États-Unis et les autres actionnaires majeurs du fonds sont plus susceptibles de recevoir d'importants prêts. Après une revue de la littérature sur le sujet, Bird (2003) conclut pour sa part que le portrait n'est pas « complètement clair » quant à l'importance des facteurs politiques dans l'approbation des prêts (cité dans Cottarelli, 2006). Moser et Sturm (2011) ont étudié un échantillon 165 pays entre 1990 et 2009 et concluent qu'une intervention passée était garante d'une intervention future. La tenue récente d'une élection (législative ou exécutive) est aussi un facteur déterminant pour obtenir un prêt du Fonds. Plus récemment, Presbitero et Zazzaro (2012) ont testé l'hypothèse de l'influence politique sur les prêts accordés entre 2007 et 2010 et concluent que « la similarité politique avec des pays du G7 est corrélée positivement avec la probabilité d'obtenir un accord de prêts ». Les auteurs soulignent néanmoins que l'élément économique semble plus important dans les décisions du Fonds puisque les prêts étaient accordés davantage en fonction de la détresse financière.

Transparence et ouverture au débat

- 32 La transparence est une dimension fondamentale de la légitimité d'une organisation. N'importe quelle organisation, aussi efficace et représentative soit-elle, doit offrir un canal pour recevoir les critiques de la part de la société civile ou des « communautés épistémiques » concernées : « Si la légitimité basée sur la rationalité s'érode, le besoin d'une légitimité basée sur la démocratie et sur des liens avec le public dont les intérêts sont affectés, grandit. » (Esty 2002, p. 13)
- 33 C'est probablement au chapitre de la transparence que le Fonds s'en sort le mieux puisqu'il semble perméable au débat et même ouvert au changement. Plus important encore, il fait preuve d'une transparence qui permet, au final, une évaluation crédible des autres critères de sa légitimité.
- 34 Dernièrement, Paul Krugman commentait favorablement ce qu'il voit comme une dynamisation de la réflexion au FMI notamment l'inclusion, par son économiste en chef, Olivier Blanchard, de « vues plus hétérodoxes en macroéconomie » (Krugman, 2011 ; voir aussi Grabel, 2011, p. 811). Blanchard a aussi collaboré à un article remarqué sur les pistes pour « repenser les politiques macroéconomiques » où lui et ses collègues y discutent, entre autres, de l'importance et de la « non-neutralité » de la réglementation et de l'intérêt de la politique fiscale comme mesure contre cyclique. Les auteurs privilégient la combinaison de la politique monétaire traditionnelle à des « outils réglementaires » ajustables et à des « stabilisateurs fiscaux » plus efficaces, bref de créer des programmes sociaux « plus généreux » (Blanchard, Del'Araccia et Mauro, 2010, p. 15-16).
- 35 Depuis que Sachs (1997) accusait l'organisation d'être secrète parce qu'elle n'offrait à peu près pas de « documentation publique substantielle de ses décisions », une « révolution mineure » s'est produite en matière de transparence, puisque les procès verbaux des rencontres du CA sont maintenant disponibles après un embargo de cinq ans. (Clegg, 2012, p. 79). De plus, le FMI aussi décidé de créer le Bureau indépendant d'évaluation en 2000 afin d'encourager la « culture d'apprentissage » de l'organisation, d'« aider à construire sa crédibilité externe », de « promouvoir une meilleure compréhension du travail du Fonds » et pour « supporter le conseil d'administration dans ses responsabilités de gouvernance institutionnelle et de supervision » (IMF, 2000). Le BIE dispose aujourd'hui d'un budget de quelque 5,5 M\$ US et cherche explicitement à contribuer à « améliorer l'efficacité et la légitimité du FMI » (IEO, 2012, p. 5).
- 36 Néanmoins, les améliorations en la matière semblent lentes à se matérialiser et le BIE se voit déjà contraint, après dix ans, d'avouer qu'il lui faut souvent « répéter le message », notamment en matière de gouvernance et d'équité envers les membres dans l'application de ses politiques. Le BIE doit aussi souvent insister sur le besoin pour les employés de l'organisation de travailler ensemble, d'éviter les « comportements en silo » et les « batailles de territoires » (IEO, 2012, p. 5).
- 37 La dernière évaluation indépendante du Bureau d'évaluation lui-même offrait aussi des conclusions mitigées sur l'influence de l'organe de surveillance. L'organisation est, en général, un « succès » et est considérée comme l'organe d'évaluation le plus indépendant parmi ses pairs dans les autres organisations internationales. Néanmoins, le panel d'experts identifie quelques lacunes importantes, dont le manque de suivi sur l'application des recommandations, l'attitude antagoniste de la direction et des employés,

à l'égard du Bureau, le choix des sujets d'étude (considérés comme non centraux pour les tâches du Fonds) et la baisse du degré de connaissance des activités du BIE par les employés du Fonds. Selon un sondage, seuls 17,1 % des employés du FMI croient que le BIE change la culture du FMI (52,2 % ont répondu « ne sais pas ») et seulement 12,1 % considéreraient que de travailler pour le BIE pourrait faire avancer leur carrière (Ocampo, Pickford et Rustomjee, 2013, p. 3-5 ; 22, 32).

- 38 Bref, le FMI s'offre à la critique de la part de « communautés épistémiques », mais il est tout de même difficile de constater l'effet des critiques adressées à l'organisation. Pour ce que l'on en sait, le Fonds semble, comme la plupart des organisations, quelque peu résistant à une réforme radicale (Barnett et Finnemore, 2004, p. 2). Dans un domaine d'action qui change aussi rapidement que la finance, on peut s'interroger sur les mérites à long terme d'une telle façon de faire.

Conclusion

- 39 Malgré les réformes, les problèmes soulevés par la légitimité du Fonds restent nombreux. Premièrement, le Fonds demeure une démocratie actionnariale contrôlée par défaut par ceux qui n'emprunteront probablement jamais au Fonds. L'attribution des votes ne suit pas de procédure équitable et démocratique et la procédure générale du Fonds est largement biaisée en faveur des États-Unis. Deuxièmement, le Fonds a démontré son inefficacité en matière de surveillance et risque fort, avec un mandat élargi en la matière, d'échouer à nouveau dans le futur. Le désastre grec est aussi venu confirmer certaines craintes quant à l'incapacité du Fonds de résoudre une crise. Troisièmement, l'organisation laisse les pays membres dubitatifs quant à son utilité et à sa capacité de veiller à la stabilité du système financier international si bien que beaucoup de pays refusent de faire appel au Fonds et préfèrent mettre en place des arrangements qui leur permettront dans le futur, de faire l'économie de ses services. Quatrièmement, le Fonds peine à remplir ses tâches, comme parer à la manipulation des taux de change. Finalement, même si le Fonds tente de se renouveler et d'être perméable aux critiques, il demeure une organisation qui change lentement et qui s'adapte au ralenti dans un champ d'action qui se transforme lui à toute vitesse.
- 40 De dire que la légitimité du Fonds est atteinte en tous points ne signifie évidemment pas que l'organisation n'a pas de légitimité et il serait évidemment précipité de prévoir une disparition du Fonds ou même un grand changement dans son mandat. Le FMI continuera d'intervenir et continuera d'offrir ses conseils. Au final, le problème du Fonds se trouve peut-être dans son rôle d'expert, un rôle qu'il doit assumer à l'aide d'une science économique qui est en profonds questionnements et qui rechigne aussi à se réformer (Mirowski, 2013). Qu'on le critique pour sa représentation plus ou moins adéquate, c'est là quelque chose que le Fonds peut encaisser, mais il ne pourra pas survivre longtemps à la remise en question de son expertise puisque c'est là sa raison d'être. Ce n'est qu'en prescrivant les bons remèdes, à l'aide d'un bon diagnostic, que le Fonds pourra faire taire les questionnements sur sa légitimité.
- 41 C'est peut-être ici que la dimension « systémique » de la légitimité (Esty, 2002) pourrait devenir cruciale pour l'organisation. Le Fonds pourrait n'avoir d'autres choix que chercher une légitimité dans un renforcement systémique, c'est à dire en étant rejoint par d'autres organisations qui formeront ensemble – en coopération et en compétition – un contrepoids aux lacunes du Fonds. Il nous semble que c'est là la stratégie implicite,

depuis quelques années, de la communauté internationale qui partage les tâches de surveillance du système financier entre le Conseil de stabilité financière, la Banque pour les règlements internationaux et le FMI.

BIBLIOGRAPHIE

- Aiyar, Swaminathan S. Anklesaria (2010). Crisis Prevention Through Global Surveillance : A Task Beyond the IMF, *Cato Journal*, n° 3, Automne, pp. 491-504.
- Barnett, Michael et Martha Finnemore (2004). *Rules for the World : International Organizations in Global Politics*, Ithaca et London, Cornell University Press, 226 pages.
- Blanchard Olivier, Giovanni Del'Ariccia et Paolo Mauro (2010). Rethinking Macroeconomic Policy », *IMF Staff Position Note*, 12 février.
- Broz, Lawrence J. (2011). The United States Congress and IMF financing, *Review of International Organizations*, vol. 6, n° 3, pp. 341-368.
- Buchanan, Allen et Robert O. Keohane (2006). The Legitimacy of Global Governance Institutions, *Ethics & International Affairs*, vol. 20, n° 4, pp. 405-438.
- Budhoo Davison L. (1990). *Enough is enough, Dear Mr. Camdessus... Open Letter of Resignation to the managing Director of the International Monetary Fund*, New York, New Horizons Press.
- Bureau indépendant d'évaluation (2011). *Évaluation de l'action du FMI au cours de la période qui a précédé la crise financière et économique mondiale : La surveillance du FMI en 2004-07*, 10 janvier.
- Chwieroth, Jeffrey M. (2013). The Silent Revolution : How the staff exercise informal governance over IMF lending, *Review of International Organization*, vol. 8, n° 2, pp. 265-290.
- Chossudovsky Michel (1997). *La Mondialisation de la Pauvreté*, Montréal, Écosociété, 247 pages.
- Chorev, Nitsan et Sarah Babb (2009). The crisis of neoliberalism and the future of international institutions : A Comparison of the IMF and the WTO, *Theory and Society*, n° 38, pp. 459-484.
- Clegg, Liam (2012). Post-crisis Reform at the IMF : Learning to be (Seen to be) a Long-term Development Partner, *Global Society*, vol. 26, n° 1, pp. 61-81.
- Cottarelli Carlo (2006). Efficiency and Legitimacy : Trade-Offs in IMF Governance, dans A. Mody et A. Rebucci (sous la direction de), *IMF-supported programs : recent staff research*, Washington, International Monetary Fund, pp. 103-118.
- De Beaufort, Wijnholds Onno (2011). *Fighting Financial Fires : An IMF Insider Account*, New York, Palgrave Macmillan, 211 pages.
- Desai, Raj M. et James Raymond Vreeland (2011). Global Governance in a Multipolar World : The Case for Regional Monetary Funds, *International Studies Review*, n° 13, pp. 109-121.
- Doyle, Peter (2012). Letter of resignation, 18 juin, <http://cnnbusiness.files.wordpress.com/2012/07/doyle.pdf>, page consultée le 29 octobre 2012.
- Esty, Daniel C. (2002). The World Trade Organization's legitimacy crisis, *World Trade Review*, vol. 1, n° 1, pp. 7-22.

Fonds monétaire international (2011a). Un important train de réformes à l'appui de la légitimité du FMI, Bulletin du FMI en ligne, 3 mars. <http://www.imf.org/external/french/pubs/ft/survey/so/2011/new030411af.pdf>, page consultée le 3 septembre 2013.

Fonds monétaire international (2011 b). La conditionnalité au FMI, 31 mars, <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/fre/conditiof.htm>, page consultée le 20 octobre 2012.

Gagnon Joseph E. (2012). Combating Widespread Currency Manipulation, Peterson Institute for International Economics, Policy Brief 12-19, Juillet.

Gabel, Ilene (2011). Not your grandfather's IMF : global crisis, 'productive incoherence' and developmental policy, *Cambridge Journal of Economics*, n° 35, pp. 805-830.

Hagan, Sean (2010). Enhancing the IMF's Regulatory Authority, *Journal of International Economic Law*, vol. 13, n° 3, pp. 955- 968.

Hallyday, Terence C., Susan Block-Lieb et Bruce G. Carruthers (2009). Rhetorical legitimation : global scripts as strategic devices of international organizations, *Socio-Economic Review*, vol. 8, n° 1, pp. 1-36.

Helleiner, Eric et Bessma Momani (2007). Slipping into Obscurity ? Crisis and Reform at the IMF, International Institutional Reform Working Paper, n° 16, Février.

Holroyd, Carin et Bessma Momani (2012). Japan's rescue of the IMF, *Social Science Japan Journal*, vol. 15, n° 2, pp. 201-218.

Hurd, Ian (1999). Legitimacy and Authority in International Politics, *International Organization*, vol. 52, n° 2, pp. 379-408.

Hurd, Ian (2002). Legitimacy, Power, and the Symbolic Life of the UN Security Council, *Global Governance*, vol. 8, n° 1, pp. 35-51.

Independent Evaluation Office (2012). *Annual Report 2012*, International Monetary Fund.

Independent Evaluation Office (2007). *Structural Conditionality in IMF-Supported Programs*, International Monetary Fund.

Independent Evaluation Office (2013). *The Role of the IMF as a Trusted Advisor*, International Monetary Fund.

International Monetary Fund (2000). IMF Executive Board Report to the IMFC on the Establishment of the Independent Evaluation Office (EVO) and its Terms of Reference, 12 septembre, <http://www.imf.org/external/np/eval/2000/091200.htm>, page consultée le 29 octobre 2012.

International Monetary Fund (2012). IMF Executive Directors and Voting Power, 22 octobre, <http://www.imf.org/external/np/sec/memdir/eds.aspx>, page consultée le 25 octobre 2012.

International Monetary Fund (2013a). *Report of the Executive Board to the Board of Governors on the Outcome of the Quota Formula Review*, <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2013/013013.pdf>, page consultée le 17 septembre 2013.

International Monetary Fund (2013b). *IMF Quotas*, IMF Facsheets, 23 mars, <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/pdf/quotas.pdf>, page consultée le 17 septembre 2013.

International Monetary Fund (2013c). *Greece : Ex Post Evaluation of Exceptional Access under the 2010 Stand-By Arrangement*, juin, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2013/cr13156.pdf>, page consultée le 17 septembre 2013.

- Jones, Erik (2009). Output Legitimacy and the Global Financial Crisis : Perceptions Matter, *Journal of Common Market Studies*, vol. 47, n° 5, pp. 1085-1105.
- Jorra, Markus (2012). The effect of IMF lending in the probability of sovereign debt crises, *Journal of International Money and Finance*, vol. 31, n° 4, pp. 709-725.
- Kapur, Devesh et Richard Webb (2007). Beyond the IMF », *Economic and Political Weekly*, vol. 42, n° 7, p. 581-589.
- Krugman, Paul (2011). Does IMF Stand for Impressive Macroeconomic Flexibility ?, *The Conscience of a Liberal*, 7 mars, http://krugman.blogs.nytimes.com/2011/03/07/does-imf-stand-for-impressive-macroeconomic-flexibility/?_r=0, page consultée le 3 septembre 2013.
- Leech, Dennis et Robert Leech (2012). A New Analysis of A Priori Voting Power in the IMF : Recent Quota Reforms Give Little Cause for Celebration, *Warwick Economic Research Papers*, n° 1001.
- Lesage, Dries, Peter Debaere, Sacha Dierckx et Mathias Vermeiren (2013). IMF reform after the crisis, *International Politics*, vol. 50, n° 4, pp. 553-578.
- Mackell Austin (2011). The IMF versus the Arab Spring, *The Guardian*, 25 mai.
- Marchesi, Silvia et Laura Sabani (2005). IMF concern for reputation and conditional lending failure : theory and empirics, Discussion paper, n° 535, *Financial Markets Group*, London School of Economics and Political Science, Londres.
- Masson, Paul R. (2007). The IMF : Victim of Its Own Success or Institutional Failure ? *International Journal*, vol. 62, n° 4, pp. 889-914.
- Meyer, Lukas H. et Pranay Sanklecha (2009). Legitimacy, justice and public international law : three perspectives on the debate », <http://www.unigraz.at/lukas.meyer/texte/LHMPSCUPIntroduction%20Final%20Version.pdf>, page consultée le 19 octobre 2012.
- Mirowski, Philip (2013). Never Let A Serious Crisis Go To Waste : How Neoliberalism Survived The Financial Meltdown, Londres et New York, Verso, 467 pages.
- Moschela, Manuela (2012). IMF Surveillance in Crisis : The Past, Present and Future of the Reform Process, *Global Society*, vol. 26, n° 1, pp. 43-60.
- Moser, Christoph et Jan-Egbert Sturm (2011). Explaining IMF lending decisions after the Cold War, KOF Working Papers, n° 279, KOF Swiss Economic Institute.
- Muchhala, Bhumiika (2011). The IMF's Financial Crisis Loans : No Change in Conditionalities, Third World Network.
- Ocampo, José Antonio, Stephen Pickford et Cyrus Rustomjee (2013). External Evaluation of the Independent Evaluation Office, Report of the Panel Convened by the IMF Executive Board, Janvier.
- Papi, Luca, Andrea F. Presbitero et Alberto Zazzaro (2013). IMF Lending and Banking Crises, Money & Finance Research Group, Working Paper, n° 80, Février.
- Pauly, Louis W. (1997). *Who Elected The Bankers : Surveillance and Control in the World Economy*, Ithaca et Londres, Cornell University Press, 184 pages.
- Presbitero, Andrea F. et Alberto Zazzaro (2012). IMF Lending in Times of Crisis : Political Influences and Crisis Prevention, *World Development*, vol. 40, n° 10, pp. 1944-1969.
- Rogoff, Kenneth (2004). The sisters at 60, *The Economist*, 22 juillet.
- Roy, Rathin et Raquel Almeida Ramos (2012). IMF article IV : An analysis of Policy recommendations, International Policy Centre for Inclusive Growth, Working Paper n° 68.

- Sachs, Jeffrey (1997). The IMF Is a Power unto Itself, *The Financial Times*, 11 décembre.
- Scharpf, Fritz (1999). *Governing in Europe : Effective and Democratic*, Oxford, Oxford University Press.
- Sohn, Injoo (2005). Asia Financial Cooperation : The Problem of Legitimacy in Global Financial Governance, *Global Governance*, vol. 11, n° 4, pp. 487-504.
- Soros, George (1999). To avert the next crisis », *Financial Times*, 4 janvier.
- Stern, Gary H. et Ron J. Feldman (2004). *Too Big to Fail : The Hazards of Bank Bailouts*, Washington, Brookings Institutions Press, 230 pages.
- Stiglitz, Joseph E. (2002). *La Grande Désillusion*, Trad. de Paul Chemala, Paris, Fayard, 407 pages.
- Stiglitz, Joseph et al. (2010). *The Stiglitz Report : Reforming the International Monetary System and Financial Systems in the Wake of the Global Crisis*, New York, The New Press, 204 pages.
- Strauss-Kahn, Dominic (2010). Le triple retour—L'impact de la crise financière sur la gouvernance économique mondiale, Discours, Genève, le 8 décembre 2010, <https://www.imf.org/external/french/np/speeches/2010/120810f.htm>, page consultée le 2 septembre 2013.
- Thimann, Christian, Christian Just et Raymond Ritter (2009). Strengthening the Governance of the International Monetary Fund : How a Dual Board Structure Could Raise the Effectiveness and Legitimacy of a Key Global Institution, *Global Governance*, vol. 15, n° 2, pp. 187-193.
- Truman, Edwin M. (2013). The Congress Should Support IMF Governance Reform to Help Stabilize the World Economy, Peterson Institute for International Economics, Policy Brief 13-7.
- Vaubel, Roland (2011). Comment on Conway (2010) : The role of the International Monetary Fund in the financial crisis, *Review of International Organization*, vol. 6, n° 3-4, pp. 477-482.
- Wade, Robert H. (2011). Emerging World Order ? From Multipolarity to Multilateralisms in the G20, the World Bank, and the IMF, *Politics & Society*, vol. 39, n° 3, pp. 247-377.
- Woods, Ngaire (2010). Global Governance after the Financial Crisis : A New Multilateralism or the Last Gasp of the Great Powers, *Global Policy*, vol. 1, n° 1, pp. 51-60.
- Wolf, Martin (2011). Surveillance by the International Monetary Fund, TSR External Commentary, International Monetary Fund, 15 août.

NOTES

1. Le Conseil a commencé son étude de la 15^e réforme des quotas qui inclut une révision de la formule de calcul. Selon le rapport publié par le conseil en janvier 2013 (IMF 2013a), les négociations portent sur les enjeux courants liés à la formule des quotas. Dans la portion PIB, on étudie la possibilité d'augmenter la part du PIB calculé en fonction du pouvoir d'achat (qui donnerait plus de poids aux pays émergents) comparativement au PIB calculé au prix du marché. L'ouverture aux marchés (la part du commerce international dans l'économie d'un pays) demeurera une variable clé, mais aucune entente n'a été conclue quant au calcul du commerce intra-européenne que certains voudraient retirer de l'équation. Finalement, la variabilité (des mouvements de capitaux), qui est supposée être un indicateur de la vulnérabilité financière et donc, de la propension d'un pays à faire appel au Fonds, pourrait être retirée de la formule, vu que les économistes du Fonds peinent à trouver un lien entre les deux variables.
2. Le FMI est chapeauté par un Conseil des gouverneurs qui se réunit une fois par an, mais les décisions courantes sont déléguées au Conseil d'administration qui siège plusieurs fois par semaine. Le CA est composé de 24 sièges – alors que seulement 20 étaient prévus aux statuts du

Fonds — dont cinq sièges permanents (non électifs) sont réservés aux cinq plus importants actionnaires (États-Unis, Japon, Allemagne, France et Grande-Bretagne. Les 19 autres sièges sont des sièges multinationaux (à l'exception de la Chine, la Russie et l'Arabie Saoudite qui occupent seuls leurs sièges) réservés chacun à deux directeurs exécutifs qui sont chargés, en alternance, de représenter plusieurs pays. (IMF 2012). Les pays européens occupent présentement 8 sièges sur 24. Pour provoquer un changement, les États-Unis ont, en août 2010, déclaré publiquement qu'ils utiliseraient leur veto pour que la décision *ad hoc* ajoutant 4 sièges au CA ne soit pas renouvelée et que le conseil revienne à 20 sièges. Cédant sous la pression, l'Europe a accepté de céder 2 sièges avant le sommet de Séoul, en novembre 2010. Il est néanmoins difficile d'évaluer l'impact réel qu'aura cette réforme sur le processus décisionnel au Fonds puisque les directeurs exécutifs sont chargés de représenter parfois jusqu'à une vingtaine de pays membres. Les changements pourraient bien n'être que superficiels. Par exemple, la Belgique, qui occupe un siège en alternance avec l'Autriche, représente la Turquie; celle-ci pourrait remplacer l'Autriche et l'Europe pourrait ainsi prétendre avoir cédé un siège (Wade 2011 : 39).

INDEX

Keywords : Buchanan and Keohane, financial crisis, International Monetary Fund, international organization, legitimacy

Mots-clés : Buchanan et Keohane, crise financière, Fonds monétaire international, légitimité, organisation internationale

AUTEURS

CLAUDE DOSTIE JR

Chercheur boursier à la CRÉPIC et candidat au doctorat à l'ÉNAP claudejr.dostie@enap.ca

STÉPHANE PAQUIN

Professeur à l'École nationale d'administration publique (ÉNAP) et titulaire de la Chaire de recherche du Canada en économie politique internationale et comparée (CRÉPIC)
stephane.paquin@enap.ca