

## LA VOIX EUROPÉENNE AU FMI

*Le réexamen des quotes-parts au FMI qui aura lieu début 2003 pourrait fournir aux Etats membres l'occasion de se prononcer sur une révision de la représentation de l'Union européenne. A l'heure actuelle, le découpage des circonscriptions dilue les voix européennes en dépit des efforts de coordination qui sont menés. Différents scénarios peuvent être envisagés. Le regroupement des pays européens au sein d'une même circonscription donnerait à la voix européenne un poids très important et serait peu acceptable pour les pays tiers. La fusion des membres de l'UE au sein d'une chaise unique soulève des problèmes juridiques mais aurait l'avantage de concilier une représentation unique et une réduction de la proportion des quotes-parts européennes, laissant davantage de place aux pays en développement. Le calcul des quotes-parts de l'Union et de chaque pays-membre, effectué pour illustrer différents schémas de chaise unique, montre la sensibilité des résultats au périmètre de l'Union qui est retenu (de 12 à 25) ainsi qu'à la négociation politique qui peut plus ou moins écarter la quote-part attribuée de celle qui résulte des formules théoriques.*

### ■ Les droits de vote au FMI

La question de la représentation des pays au sein des institutions internationales — et notamment au sein du Fonds monétaire international — constitue l'un des enjeux majeurs de la réforme de la gouvernance mondiale<sup>1</sup>. Le FMI est gouverné par deux instances de décision — le Conseil des gouverneurs, qui réunit une fois par an les 184 représentants des États membres, et le Conseil d'administration dont les 24 administrateurs prennent les décisions concrètes plusieurs fois par semaine (encadré 1). Même si le Conseil d'administration a rarement recours au vote formel, les rapports de force des États membres dans ces deux enceintes dépendent des droits de vote qui leur ont été attribués, eux-mêmes quasiment proportionnels aux quotes-parts (la part fixe, uniforme, du droit de vote est très faible)<sup>2</sup>. Or les pays industriels disposent de 60% des quotes-parts ; à eux seuls, les États-Unis bénéficient d'une quote-part de 17%, soit pratiquement autant que l'Asie en développement et l'Amérique latine réunies, et assez pour bloquer les décisions nécessitant 85% des voix.

Les quotes-parts fixent, avant tout, la contribution de chaque pays au capital du FMI. Lors de la conférence de Bretton Woods qui créa le FMI en 1944, il fut décidé d'allouer les quotes-parts en fonction des capacités contributives des États membres, tout en faisant la part belle aux Alliés<sup>3</sup>. Les pays industriels (au sens d'aujourd'hui) reçurent ainsi 64% des quotes-parts, et l'URSS comme la Chine furent également bien servies. Mais les quotes-parts déterminent également le crédit FMI auquel chaque pays membre a droit au titre des mécanismes ordinaires<sup>4</sup>. A cet égard, le poids dominant des pays industriels reflétait mal les besoins potentiels des États membres, davantage liés à leur ouverture et à l'instabilité des différentes composantes de leurs balances des paiements. La répartition des quotes-parts fut redéfinie en ce sens en 1962-1963, puis en 1983, dans le cadre des révisions quinquennales prévues par les statuts du FMI. Les quotes-parts de tel ou tel pays ont également pu être révisées ponctuellement. Le dernier exemple en date est la hausse de la quote-part chinoise en

1

1. Voir P. Jacquet, J. Pisani-Ferry & L. Tubiana (2002), *Gouvernance mondiale*, Rapport du CAE n° 37, et notamment la contribution de P. Guillaumont & S. Guillaumont-Jeanneney.

2. Chaque État dispose de 250 voix plus une voix par tranche de 100 000 DTS de quote-part. Même pour le pays à la quote-part la plus faible (Palau), la part fixe du droit de vote est presque négligeable (7,5% du droit de vote de Palau).

3. Raymond Mikesell, qui a eu pour tâche de déterminer la première formule de calcul des quotes-parts, écrit : "White m'appela de son bureau et me demanda de préparer des formules pour les quotes-parts qui seraient basées sur les réserves en or et en dollars des membres, les revenus nationaux, et le commerce extérieur. Il ne me donna aucune instruction sur les poids à utiliser, mais je devais aboutir à des quotes-parts d'environ trois milliards de dollars pour les États-Unis ; pour le Royaume-Uni (y compris les colonies), près de la moitié des quotes-parts de celles des États-Unis, pour l'Union soviétique un montant égal à la moitié de celui du Royaume-Uni, et un peu moins pour la Chine. La préoccupation principale de White était que nos alliés militaires aient les quotes-parts les plus élevées, avec un ordre sur lequel le Président et le Secrétaire d'État étaient tombés d'accord" (R. Mikesell (1994), "The Bretton Woods Debates : a Memoir", *Princeton Essays in International Finance*, n°192).

4. Un État membre ne peut emprunter plus de 100% de sa quote-part sur un an et 300% en cumulé. Cette limite n'est cependant plus infranchissable avec la facilité de réserve supplémentaire et la ligne de crédit contingente.

- Le *Conseil des gouverneurs* réunit une fois par an les représentants (selon les pays, le ministre des Finances ou le gouverneur de la banque centrale) des 184 États membres. Le nombre élevé de gouverneurs donne à la réunion annuelle un caractère largement formel.
- Le *Conseil d'administration* réunit plusieurs fois par semaine vingt-quatre administrateurs, qui représentent chacun soit un pays (Allemagne, États-Unis, France, Japon, Royaume-Uni, Arabie Saoudite, Chine, Russie), soit un groupe de pays appelé circonscription. Dans le second cas, l'administrateur est élu tous les deux ans par l'ensemble des gouverneurs de la circonscription. Les circonscriptions sont composées, en général, sur la base de liens géographiques ou historiques. Elles sont stables au cours du temps, même si les statuts du FMI autorisent des recompositions.

Les votes au sein du Conseil d'administration se font à la majorité qualifiée de 50%, 70% ou 85%, selon l'importance des décisions à prendre (une révision des statuts ou une modification des quotes-parts réclame la majorité spéciale de 85%), chacun des administrateurs disposant de droits de vote égaux à ceux des pays qu'il représente. Dans la pratique, les décisions sont prises par consensus, même si la distribution des voix sous-tend probablement l'orientation du consensus adopté. À la tête du Conseil d'administration se trouve le Directeur général du FMI. Celui-ci dispose d'une voix de départage en cas d'égalité des votes (pratiquement impossible vu la distribution des voix) et de la maîtrise de l'ordre du jour. Il dirige aussi les services du FMI — le *staff* — dont le rôle (2500 personnes dont 1600 économistes) est de première importance, tant par la production d'information que par son analyse.

février 2001, suite à la rétrocession de Hongkong. Au total, néanmoins, la part des pays industriels est restée dominante. L'attribution des quotes-parts s'appuie aujourd'hui sur cinq formules mathématiques liant la quote-part d'un pays à un certain nombre de variables macroéconomiques jugées représentatives de sa capacité contributive et de sa vulnérabilité : PIB, réserves en or et en devises, recettes et dépenses courantes moyennes (flux de marchandises et de services, flux de revenus du capital et transferts courants) et variabilité des recettes courantes<sup>5</sup>. Mais la quote-part finalement attribuée est le fruit d'une négociation politique qui peut aboutir à un chiffre assez différent de la quote-part théorique. Ainsi, la quote-part observée des pays industriels pris dans leur ensemble se situe nettement en-dessous de leur quote-part théorique. Dès lors, il est difficile de fonder un rééquilibrage des droits de vote en faveur des pays en développement sur la base des formules existantes ou même sur des formules nouvelles utilisant le même type de variables. La proposition Cooper et les travaux complémentaires effectués au FMI montrent qu'on ne peut élever la part des pays en développement sans conserver un mode de calcul complexe et/ou introduire un élément *ad hoc* comme une répartition *a priori* des quotes-parts entre les grands groupes de pays. Une autre piste consisterait à dissocier les droits de vote des quotes-parts en élevant la composante fixe des droits de vote par rapport à la part dépendant des quotes-parts<sup>6</sup>. Le débat devra être tranché lors du douzième examen quinquennal des quotes-parts, au début de l'année 2003.

## ■ La représentation de l'Europe

Le douzième réexamen des quotes-parts pourrait être l'occasion pour les États membres de se prononcer sur la représentation adéquate de l'Union européenne et de la zone euro. Les pays de l'Union européenne totalisent aujourd'hui

30% des quotes-parts (la zone euro représentant à elle seule 23%), et les dix pays candidats à l'entrée dans l'UE en 2004 représentent 2% supplémentaires. L'Europe pèse donc lourd dans les institutions de Bretton Woods. Pourtant, le point de vue européen ne semble pas toujours trouver son chemin dans les méandres de la prise de décision collective<sup>7</sup>. Une raison essentielle de ce décalage est l'éparpillement des voix entre les pays européens qui ne sont pas toujours d'accord entre eux. Par ailleurs, la plupart des pays européens n'ont pas d'administrateur attribué : ils appartiennent à des circonscriptions, c'est-à-dire à des groupements de pays représentés chacun par un administrateur unique. Or, quatre pays (Belgique, Finlande, Italie, Pays-Bas) se trouvent dans des circonscriptions réunissant des pays de l'UE et des pays hors UE, tandis que deux pays (Irlande et, sauf certaines années, Espagne) sont représentés au Conseil d'administration par un administrateur non européen. Tous ces pays doivent composer avec l'opinion de pays non européens présents dans leurs circonscriptions. Ainsi est-il difficile pour l'Europe de parler d'une seule voix dans les institutions de Bretton Woods, malgré une coordination obligée pour les exercices de surveillance macroéconomique de la zone euro (au titre de l'article IV des statuts du Fonds), et un effort de coordination des positions sur certains sujets comme l'implication du secteur privé dans le règlement des crises financières ou la conditionnalité des prêts.

Différents scénarios pourraient être envisagés pour mieux coordonner les voix européennes au FMI. Le premier consisterait à regrouper les pays de l'UE dans une ou plusieurs circonscriptions. La circonscription unique européenne (conservant une représentation de chaque pays au Conseil des gouverneurs mais impliquant un administrateur unique pour l'ensemble des pays de la circonscription) aurait l'avantage d'ouvrir la voie à une réduction du nombre total de circonscriptions, de vingt-quatre (nombre actuel) à dix-neuf (nombre prévu par les statuts du FMI) ; mais le poids écrasant de la circonscription européenne (somme des quotes-parts

5. Voir M. Aglietta & S. Moatti (2000), *Le FMI, de l'ordre monétaire aux désordres financiers*, Economica, p. 221.

6. La proposition Cooper et les travaux du FMI sur les formules de calcul des quotes-parts sont disponibles sur [www.imf.org](http://www.imf.org).

7. Voir B. Coeuré & J. Pisani-Ferry (2001), "Un regard européen sur la réforme du système monétaire et financier international", *Commentaires*, n°94, juin.

actuelles, soit 32% dans le cas d'une UE élargie) rend peu acceptable ce scénario par les pays tiers. Un second scénario consisterait à fusionner toutes les représentations européennes en une chaise unique : l'Union européenne aurait alors une représentation unique aussi bien au Conseil des gouverneurs qu'au Conseil d'administration. Cette seconde option soulève des problèmes juridiques, les membres du FMI devant être des États et non des groupes d'États (ce qui n'est pas le cas à l'OMC où l'UE est représentée en tant que telle). Elle serait néanmoins plus acceptable politiquement dans la mesure où la quote-part de l'UE, recalculée sur la base de la balance des paiements consolidée de l'UE (éliminant les paiements courants intra-zone), serait nécessairement plus faible. Ainsi, ce scénario aurait l'avantage de concilier une représentation unique européenne et une réduction de la proportion des quotes-parts européennes, laissant de la place pour une représentation plus importante des pays en développement. La position de l'UE dans les instances de décision serait alors décidée par le Conseil des ministres, sur la base des pondérations inscrites dans le Traité de Nice.

Dans les deux scénarios — circonscription unique ou chaise unique — le périmètre pertinent de la représentation européenne ne va pas de soi. Le cadre institutionnel formel de l'UE ainsi que le lien étroit qu'entretient, dans chaque pays, la politique d'aide au développement avec la politique étrangère, plaident pour un périmètre coïncidant avec les frontières de l'Union européenne. Mais le caractère monétaire du FMI, dont les ressources sont constituées de réserves officielles des banques centrales et dont les interventions peuvent interférer avec l'action des banques centrales qui demeurent les prêteurs en dernier ressort, plaide pour le périmètre de la zone euro. L'idée d'une représentation franco-allemande, à laquelle les autres pays européens auraient vocation à s'agréger, a également été évoquée comme une manière pragmatique d'aller de l'avant, dans le cadre d'une "coopération renforcée".

Notons que ces différents scénarios n'ont pas fait l'objet, jusqu'à présent, d'un soutien international important. En France, la Direction du Trésor s'est montrée favorable à une telle évolution à long terme<sup>8</sup>. Cet objectif de long terme est en principe partagé par les partenaires européens, mais pose des problèmes concrets à des pays comme la Belgique ou les Pays-Bas qui, majoritaires dans leurs circonscriptions, verraient leur poids effectif diminuer. Le rapport Cooper a porté un jugement négatif sur une éventuelle chaise unique, tandis que le FMI semble plus hésitant<sup>9</sup>.

## ■ Vers une renégociation des quotes-parts

Pour mesurer l'impact potentiel d'une chaise unique européenne, nous avons recalculé les quotes-parts européennes correspondant aux quatre cas de figure envisagés — chaises franco-allemande, zone euro à 12, UE à 15 ou à 25 — à partir des cinq formules actuellement en vigueur et en excluant chaque fois les flux intra-zone concernés (encadré 2). Cependant, comme il a été noté plus haut, les quotes-parts observées diffèrent des quotes-parts théoriques. Actuellement, elles sont en moyenne, pour les 15 membres de l'UE, inférieures de 17% aux niveaux théoriques. Nous calculons alors des "quotes-parts simulées" dans deux situations polaires : soit, les écarts entre quotes-parts théoriques et observées sont maintenus en l'état (en termes relatifs) ; soit, ils sont résorbés. Enfin, pour illustrer, dans chacun des schémas, les implications de la chaise unique pour les différents pays européens, nous avons calculé une quote-part implicite pour chaque pays, en répartissant la quote-part de la chaise unique selon les pondérations du traité de Nice. Ces différents calculs sont essentiellement destinés à fournir des ordres de grandeur<sup>10</sup>.

### ENCADRÉ 2 — LE MODE DE CALCUL DES QUOTES-PARTS

Le calcul des quotes-parts européennes dans les différents scénarios utilise les cinq formules adoptées par le FMI, en excluant la part intra-zone des recettes et des paiements courants. Pour ce faire, dans chaque scénario de chaise unique (à 2, 12, 15 ou 25), on corrige les recettes et paiements courants de la zone fournis par le FMI par le rapport intra-zone/total calculé à partir des bases de données New Cronos d'Eurostat et Chelem du CEPII. La variabilité des recettes courantes est mesurée à partir des recettes ainsi calculées. Pour des raisons de disponibilité des données, l'extraction des flux intra-zone pour le scénario UE25 repose sur le seul commerce de marchandises : on suppose alors que la part des flux intra-zone est la même pour les autres transactions courantes. Au total, les résultats aboutissent à une réduction plus substantielle de la quote-part européenne que ce que donnaient des calculs préliminaires du FMI effectués en 2000 pour la chaise UE15, essentiellement parce que le FMI ne consolidait que les échanges de marchandises et non ceux de services ni les flux de revenus du capital.

La fusion des représentations européennes conduit mécaniquement à une réduction sensible du poids de l'Europe au FMI, au profit des pays en développement, mais aussi des États-Unis dont le poids simulé atteint environ 20%, au lieu de 17% aujourd'hui (tableau 1). Seule une chaise

8. Direction du Trésor, "La gouvernance du Fonds monétaire international : état des lieux et pistes de réforme", in P. Jacquet, J. Pisani-Ferry et L. Tubiana (2002), *Gouvernance mondiale*, Rapport du CAE n°37.

9. FMI (2002), "The implication of the European Union for data on external transactions in the quota formulas", *Report to the IMF Executive Board on the Quota Formula Review Group*, Annexe, 28 avril ; FMI (2000), *Staff Commentary on the External Review of Quota Formula*, juin.

10. La pondération retenue est discutable dans le cas franco-allemand et dans le cas zone euro car le Traité de Nice ne s'applique pas. On peut néanmoins juger qu'elle reflète les rapports de force au sein du couple franco-allemand et de l'Eurogroupe, ainsi que la distribution probable des droits de vote dans le cas où l'Eurogroupe deviendrait plus formel. Par ailleurs, la répartition des droits de vote résultant des calculs présentés constitue plus une mesure du pouvoir apparent des États que de leur pouvoir réel, défini comme la capacité d'imposer sa décision au moment du vote. La théorie des jeux peut dans ce cas apporter une mesure plus précise ; son application au cas présent fera l'objet d'une prochaine étude.

UE15 ou UE25 permet d'égaliser les poids de l'UE et des Etats-Unis, à condition toutefois de retenir la quote-part théorique (et donc de supposer que l'écart entre les quotes-parts théoriques et observées est résorbé à l'occasion de la fusion). De la même manière, une chaise unique à douze permet d'atteindre 15% des quotes-parts, soit la minorité de blocage pour les décisions nécessitant 85% des voix, mais seulement si les quotes-parts se rapprochent des niveaux théoriques.

Tableau 1 – Quotes-parts simulées dans le cas d'une chaise unique européenne

En % du total des quotes-parts du FMI	Quotes-parts actuelles	Scénarios envisagés			
		Chaise franco-allemande	Chaise zone euro 12	Chaise UE15	Chaise UE25
France – Allemagne	11,2 – 12,2	9,8 – 10,8			
Zone euro12	23,5 – 28,2	22,1 – 27,0	12,9 – 16,1		
UE15	30,3 – 36,6	29,2 – 35,6	20,9 – 26,0	15,6 – 19,8	
UE25	32,3 – 38,6	31,3 – 37,6	23,2 – 28,3	18,1 – 22,3	15,9 – 20,0
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	7,0 – 9,7	7,4 – 10,4	7,6 – 10,7
Pays en développement et en transition	38,6 – 31,9	39,2 – 32,5	44,2 – 37,5	47,3 – 40,9	(46,0 – 39,6)

Note: Le premier chiffre correspond aux quotes-parts observées (première colonne) ou à une situation où les écarts entre quotes-parts théoriques et observées seraient maintenus en l'état ; le second chiffre correspond aux quotes-parts théoriques résultant de la stricte application des formules du Fonds. Dans le cas de la chaise UE25, les pays accédants sont ôtés du groupe "pays en développement et en transition".

Sources :

Quotes-parts actuelles (sept 2002) : [www.imf.org/external/np/sec/memdir/members.htm](http://www.imf.org/external/np/sec/memdir/members.htm) ; quotes-parts théoriques et simulées : calculs des auteurs (voir encadré 2) à partir de FMI, "Alternative Quota Formulas: Considerations", septembre 2001, Tableau 12, p.71-77, disponible sur [www.imf.org/external/np/tre/quota/2001/eng/aqfc.htm](http://www.imf.org/external/np/tre/quota/2001/eng/aqfc.htm).

4

Le détail des résultats pour les pays européens montre que les "grands" pays de l'UE actuelle "perdent" à l'unification des représentations, particulièrement dans le cadre d'une chaise large au sein de laquelle leur poids est limité (tableau 2). Certains "petits" pays de l'UE (Grèce, Irlande, Luxembourg, Portugal) gagnent à une chaise unique, et ce d'autant plus que cette chaise est restreinte, car ils sont relativement mieux représentés au sein de l'UE qu'au sein du FMI ; c'est l'inverse pour l'Autriche, la Belgique, la Finlande et les Pays-Bas dont les quotes-parts actuelles au FMI sont relativement importantes. Enfin, les nouveaux membres de l'UE gagnent à une chaise unique à 25, tandis que le Royaume-Uni, le Danemark et la Suède gagnent à rester en-dehors d'une chaise unique coïncidant avec la zone euro.

Tableau 2 – Quotes-parts implicites de différents pays européens selon les scénarios de chaise unique

En % du total des quotes-parts du FMI	Quotes-parts actuelles	Pondérations Traité de Nice*	Scénarios envisagés			
			Chaise franco-allemande	Chaise zone euro 12	Chaise UE15	Chaise UE25
Allemagne	6,1 – 7,6	29	4,9 – 5,4	2,0 – 2,4	1,9 – 2,4	1,4 – 1,8
France	5,1 – 4,7	29	4,9 – 5,4	2,0 – 2,4	1,9 – 2,4	1,4 – 1,8
Italie	3,3 – 3,7	29	3,4 – 3,7	2,0 – 2,4	1,9 – 2,4	1,4 – 1,8
Espagne	1,4 – 2,0	27	1,5 – 2,0	1,8 – 2,3	1,8 – 2,3	1,3 – 1,7
Pays-Bas	2,4 – 3,0	13	2,5 – 3,0	0,9 – 1,1	0,9 – 1,1	0,6 – 0,8
Portugal	0,4 – 0,5	12	0,4 – 0,5	0,8 – 1,0	0,8 – 1,0	0,6 – 0,7
Grèce	0,4 – 0,4	12	0,4 – 0,4	0,8 – 1,0	0,8 – 1,0	0,6 – 0,7
Royaume-Uni	5,1 – 6,0	29	5,1 – 6,1	5,8 – 7,0	1,9 – 2,4	1,4 – 1,8
Pologne	0,6 – 0,5	27	0,7 – 0,6	0,8 – 0,7	0,8 – 0,8	1,3 – 1,7
Hongrie	0,5 – 0,3	12	0,5 – 0,4	0,6 – 0,4	0,6 – 0,4	0,6 – 0,7

\* Sur un total de 191 pour la zone euro 12, de 237 pour l'UE15 et de 321 pour l'UE25. Sources et Note : Voir tableau 1.

Au total, le scénario le plus "favorable" pour la chaise européenne est celui de l'UE élargie, mais il conduit à une forte dilution des voix des grands pays dans un ensemble européen où la représentation des nouveaux membres de l'UE serait, elle, relativement importante – une situation difficilement acceptable pour des pays antérieurement représentés séparément au Conseil d'administration. A l'inverse, une chaise franco-allemande limiterait la baisse des quotes-parts des deux pays et créerait un ensemble dont le poids pourrait se situer autour de 10%, soit à mi-chemin entre les États-Unis (17%) et le Japon (7%). Ces calculs mettent aussi en évidence l'importance de la négociation : une réduction de l'écart entre les quotes-parts observées et leurs niveaux théoriques pourrait concilier les intérêts d'une chaise unique européenne avec une meilleure représentation des pays en développement.

Agnès Bénassy-Quéré & Carlos Bowles  
a.benassy@cepii.fr

LA LETTRE DU  
CEPII

© CEPII, PARIS, 2002  
REDACTION  
Centre d'études prospectives  
et d'informations internationales,  
9, rue Georges-Pitard  
75015 Paris.  
Tél. : 33 (0)1 53 68 55 14  
Fax : 33 (0)1 53 68 55 03

DIRECTEUR DE LA  
PUBLICATION :  
Lionel Fontagné  
REDACTION EN CHEF :  
Agnès Chevallier  
Jean-Louis Guérin  
Bronka Rzepkowski  
CONCEPTION GRAPHIQUE :  
Pierre Dusser  
REALISATION :  
Laure Boivin  
DIFFUSION :  
La Documentation française.

ABONNEMENT (11 numéros)  
France 46 € TTC  
Europe 47,50 € TTC  
DOM-TOM (HT, avion éco.)  
47 € HT  
Autres pays (HT, avion éco.)  
47,50 € HT  
Supl. avion rapide 0,80 €

Adresser votre commande à :  
**La Documentation française**,  
124, rue Henri Barbusse  
93308 Aubervilliers Cedex  
Tél. : 01 48 39 56 00.

Le CEPII est sur le WEB  
son adresse : [www.cepii.fr](http://www.cepii.fr)  
ISSN 0243-1947  
CCP n° 1462 AD  
4<sup>ème</sup> trimestre 2002  
Octobre 2002  
Imp. ROBERT-PARIS  
Imprimé en France.

Cette lettre est publiée sous la  
responsabilité de la direction du  
CEPII. Les opinions qui y sont  
exprimées sont celles des auteurs.