



HAL
open science

La gouvernance de la Banque mondiale accorde-t-elle le pouvoir décisionnel aux PID membres de l'OCDE ?

Arthur Foch

► **To cite this version:**

Arthur Foch. La gouvernance de la Banque mondiale accorde-t-elle le pouvoir décisionnel aux PID membres de l'OCDE?. 2007. halshs-00155767

HAL Id: halshs-00155767

<https://shs.hal.science/halshs-00155767>

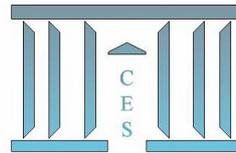
Submitted on 19 Jun 2007

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License



**La gouvernance de la Banque mondiale accorde-t-elle le
pouvoir décisionnel aux PID membres de l'OCDE ?**

Arthur FOCH

2007.25

La gouvernance de la Banque mondiale accorde-t-elle le pouvoir décisionnel aux PID membres de l'OCDE ?¹

(Version préliminaire)

Avril 2007

Arthur FOCH

Centre d'Economie de la Sorbonne, Equipe Matisse, Université Paris I – CNRS, France.

arthur.foch@wanadoo.fr

Résumé. Cet article porte sur la gouvernance de la Banque mondiale (BM) et cherche à déterminer si elle accorde le pouvoir décisionnel aux Pays Industrialisés et Développés (PID) membres de l'OCDE. Tout d'abord, nous démontrons que ces pays disposent effectivement du pouvoir décisionnel au sein des trois instances de décision de la Banque. Ils sont ainsi en mesure de déterminer à eux seuls l'attribution des financements ainsi que les clauses de conditionnalité qui s'y attachent. Notre étude contribue de cette façon à la littérature relative à la gouvernance des institutions financières internationales (IFI) en s'interrogeant sur les implications concrètes de la répartition du poids de vote au sein de la BM. Dans un second temps, nous montrons que plusieurs caractéristiques de la gouvernance de la BM, permettent de pérenniser et de renforcer le pouvoir des PID (OCDE) au sein de l'institution.

L'intérêt de cette étude est de montrer que si, non seulement le système de vote de la BM au prorata des contributions financières est, de fait, largement favorable aux PID (OCDE), par surcroît, les règles de gouvernance formelles leur octroient le pouvoir décisionnel au sein des trois instances de décision de la Banque. Cette étude s'inscrit dans le débat portant sur la légitimité de la Banque mondiale. Si les PID (OCDE) disposent du pouvoir de décision au sein des instances décisionnelles de la BM, le caractère multilatéral de cette institution peut être remis en question.

Mots clés : Banque mondiale, gouvernance, pouvoir de décision, instances décisionnelles, conditionnalité.

Is the World Bank's governance giving decision-making power to the OECD's MDC?

Abstract. This article concerns the governance of the World Bank (WB) and tries to determine if it grants the decision-making power to Most Developed Countries (MDC) of the OECD. First of all, we demonstrate that these countries have effectively the decision-making power within three authorities of decision of the Bank. They are so capable of determining on their own the allocation of WB lending and conditionality. In this way, our study contributes to the literature relative to the governance of the international financial institutions (IFI) by wondering about the concrete implications of the distribution of votes within the WB. In a second time, we show that several characteristics of the governance of the WB, allow to maintain and to strengthen the power of the MDC (OECD) within the institution. The interest of this study is to show that if, not only the system of vote of the WB in proportion to the financial contributions is actually widely favourable to the MDC (OECD), moreover, the formal rules of governance grant them the decision-making power within three authorities of decision of the Bank. This study joins in the debate concerning the legitimacy of the World Bank. If the MDC (OECD) have the decision-making power within the decision-making authorities of the WD, the multilateral character of this institution can be questioned.

Keywords: World Bank, governance, decision-making power, decision-making authorities, conditionality

JEL : O16, O19, F35, F59

¹ Version présentée au *XXIII^{es} Journées du développement de l'Association Tiers Monde « L'Etat malgré tout ? Acteurs publics et développement »*, (Mons, Belgique). 14-17 Mai 2007.

1. Introduction

La question de l'efficacité et de la légitimité de l'aide multilatérale délivrée par les institutions financières internationales (IFI) suscite de plus en plus de débats et d'analyses économiques. Ces analyses traitent d'une part des déterminants de l'attribution des prêts accordés par les IFI et d'autre part de leur gouvernance. Un nombre croissant d'études (Dreher 2002, 2003, Harrigan et Wang 2006, Fleck et Kilby 2006, Dreher et Jensen 2006) montre, notamment, que l'attribution des prêts, ainsi que le nombre de conditions qui s'y attachent, sont influencés par les intérêts économiques et politiques des principaux actionnaires des IFI. Néanmoins, plusieurs interrogations subsistent : quels sont les moyens qui permettent aux principaux actionnaires d'influencer l'allocation de l'aide et sa conditionnalité ? Quelle est l'origine du pouvoir et de l'influence dont disposent les actionnaires pour peser sur les décisions des IFI ? On peut trouver des éléments de réponse dans les études relatives à la gouvernance des IFI (Swedberg 1986, Leech et Leech 2003, Woods 2003) et plus précisément sur les modalités représentatives et participatives des Etats membres au sein de ces institutions.

Leech et Leech (2003) démontrent le caractère anti-démocratique du système de vote au poids, constituant la caractéristique majeure de la gouvernance du FMI et de la BM. Leur originalité est de distinguer les deux notions de poids de vote (nombre de voix dont dispose un membre) et de pouvoir de vote (capacité à être décisif lors d'un vote). Selon eux l'allocation des voix en fonction de l'importance relative d'un pays dans l'économie mondiale génère un premier déséquilibre. Le système de vote, lui-même, aggrave ce déséquilibre en accordant aux seuls Etats-Unis un pouvoir de vote supérieur à leur poids de vote.

Woods (2003), étudie l'influence et le pouvoir détenus par les Etats-Unis au sein des IFI². Bien que très influents, les Etats-Unis ne contrôlent néanmoins pas ces institutions, puisqu'en particulier, les pressions politiques exercées par le Congrès et le Trésor ne convergent pas toujours. Il ne faudrait pas en conclure, que les IFI jouissent de l'autonomie normalement conférée par leur statut.

Swedberg (1986) remet en question la prétendue « neutralité économique »³ des IFI qui sert en réalité les intérêts des nations les plus puissantes en favorisant le capitalisme et le libre échange. Selon lui, certaines puissances occidentales⁴ ont la capacité d'exercer des pressions politiques, aussi bien au sein des IFI, via les caractéristiques relatives à leur gouvernance⁵, qu'à l'extérieur de ces institutions,

² Influence et pouvoir qui sont fonction selon elle de quatre caractéristiques majeures de la gouvernance : le financement des IFI, l'utilisation de leurs ressources, la composition de leur personnel, et les modalités avec lesquelles ils y participent et y sont représentés.

³ Selon laquelle les décisions prises et les conseils fournis par ces institutions ne sont élaborés qu'à partir de considérations économiques.

⁴ Etats-Unis, Japon, Allemagne, Royaume-Uni, France.

⁵ Par exemple, ce sont les Etats-Unis qui ont décidé, unilatéralement, de la structure de gouvernance des IFI.

via les négociations menées au sein du G-10 par exemple. Finalement, il montre que les IFI exercent d'elles même des pressions politiques sur leurs clients, via les financements accordés.

Toutefois, cette littérature n'aborde jamais la gouvernance des IFI pour elle-même et cherche exclusivement à faire apparaître l'influence des Etats Unis au sein de ces institutions. En outre, des points essentiels n'ont pas été abordés. Leech et Leech ne font porter leur étude que sur la Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement (BIRD) et ne s'intéressent qu'aux décisions prises à la majorité simple. En outre, ils ne s'interrogent pas sur les utilisations possibles du pouvoir dont disposent les Etats-Unis. De plus, ils n'envisagent l'existence de coalitions de PID qu'à titre exceptionnel (décisions prises à la majorité spéciale de 85%) sans s'interroger sur leur caractère général. Les auteurs n'ont donc pas cherché à déterminer si les PID, largement favorisés par la gouvernance des IFI, ont la capacité d'être décisifs au sein des conseils décisionnels. A l'instar de Leech et Leech, Woods (2003), aborde peu l'Association Internationale pour le développement (IDA) et concentre son analyse sur la BIRD. En outre, en se focalisant exclusivement sur les Etats-Unis elle ignore l'influence exercée par d'autres actionnaires. Pourtant, une étude plus détaillée des modalités de participation et de représentation des membres aux conseils décisionnels des IFI aurait permis de connaître qui sont les plus influents et comment s'exerce leur influence. Enfin, comme Leech et Leech, même si elle admet que les Etats-Unis ont tendance à se coordonner avec d'autres pays du G7 pour imposer plus facilement leur décision au sein des IFI, Woods n'envisage pas l'existence d'une coalition de PID dont l'objectif serait de réunir le poids de vote requis pour la prise de décision. A la différence des précédents, Swedberg (1986) ne se focalise pas uniquement sur les Etats-Unis, mais s'intéresse également au rôle joué par les pays européens et le Japon. Il rompt ainsi avec la vision trop simpliste présentant les IFI comme les instruments de la politique américaine. De plus, Swedberg (1986) se démarque encore de ces travaux en montrant concrètement comment ces actionnaires utilisent leur influence pour faire pression sur les PVD⁶. Toutefois, son étude présente des limites. Lui aussi fait abstraction de l'IDA. D'autre part, alors même qu'il introduit la notion de pouvoir décisionnel (*power to decide*)⁷, il n'analyse pas en détail le système de vote. Pourtant déterminer si des membres bénéficient du pouvoir décisionnel nécessite de connaître leur poids de vote ainsi que les règles de vote utilisées. Les travaux abordés sont donc incomplets. En premier lieu l'IDA est escamotée. Plusieurs raisons nous poussent à étudier à la fois à la BIRD et à l'IDA. La Banque mondiale regroupe ces deux institutions. De plus, l'IDA, créée en 1960 après la BIRD, joue un rôle important en économie du Développement en accordant des crédits concessionnels à ces membres les plus pauvres. Enfin, nous nous intéressons

⁶ Enfin, il prolonge la réflexion sur les déterminants de l'attribution de l'aide en abordant les moyens permettant aux principaux actionnaires d'influencer l'allocation de l'aide. Cf. Dreher 2002, 2003, Harrigan et Wang 2006, Fleck et Kilby 2006, Dreher et Jensen 2006.

⁷ Swedberg (1986), p. 380.

aux décisions relatives à l'attribution des financements et à la fixation de la conditionnalité. Or, la BIRD et l'IDA sont les seules institutions du groupe de la BM⁸ autorisées à accorder des financements conditionnels. En second lieu, la littérature repère l'existence d'un pouvoir de certains actionnaires sans expliquer clairement comment ce pouvoir peut s'exercer. Nous montrerons qu'il peut être utilisé dans le but de déterminer l'attribution des prêts ou les clauses de conditionnalité de la BM. Pour vérifier une telle hypothèse, cette étude décrit par étapes l'intervention des instances décisionnelles dans l'élaboration d'un projet de financement. Au départ, le personnel junior de la BM, supervisé par un Directeur Pays (personnel senior) conçoit le projet de financement. Une fois réalisé par l'équipe du pays, le projet remonte la hiérarchie de la Banque. D'abord le Directeur Pays le soumet au Vice Président chargé de la région à laquelle le PVD concerné appartient⁹. Celui-ci fait remonter le projet aux directeurs généraux¹⁰ qui le soumettent à leur tour à l'approbation du Président. S'il est approuvé, le projet est finalement soumis à l'approbation du Conseil Exécutif. En troisième lieu, il y a plusieurs raisons d'envisager l'existence de coalitions au sein de la BM, d'une manière plus systématique que ne le fait la littérature existante. Nous envisageons à plus grande échelle une coalition de PID (membres de l'OCDE) motivée par l'obtention du pouvoir de décision. A l'évidence il y a une dichotomie PID PVD au sein de la BM. Cette dichotomie s'explique d'une part par une raison historique : dans les faits les IFI résultent d'une initiative des PID (OCDE) qui en ont été les architectes. D'autre part, le poids de vote de chaque membre étant à la mesure de sa contribution au capital de la Banque, cela défavorise les plus pauvres. Enfin, les PID (OCDE) en tant que pourvoyeurs de financement n'ont pas les mêmes préférences concernant les montants, les modalités de déboursement et les conditions des financements que les PVD en tant que demandeurs¹¹. En dernier lieu, cette étude introduit la notion claire de pouvoir décisionnel qui permet de se détacher de la confusion provoquée par les différents concepts utilisés dans la littérature tels que: *pouvoir*, *influence*, *pouvoir de vote*, *poids de vote*. Woods (2003) a le mérite de vouloir distinguer influence et pouvoir, mais son effort manque de clarté¹². Leech

⁸ Le Groupe de la BM regroupe, outre la BIRD et l'IDA, la Société Financière Internationale (SFI), le Centre International pour le Règlement des Différents relatifs aux Investissements (CIRDI), et l'Agence Multilatérale de Garantie des Investissements (AMGI).

⁹ Les opérations sont divisées en 6 bureaux régionaux (Afrique australe et orientale, Afrique de l'Ouest, Asie de l'est et pacifique, Asie du sud, Europe, Moyen orient et Afrique du Nord, Amérique latine), tous situés à Washington et dirigés par un vice président, (Bretauveau 1986).

¹⁰ Ces derniers sont chargés d'assister le Président dans sa tâche de supervision générale de la Banque.

¹¹ Mosley (1987) modélise les négociations entre PID et PVD relatives à la conditionnalité. Il montre que les conditions voulues par le bénéficiaire d'un prêt (PVD) diffèrent de par leur rigueur, de celles voulues par le donateur (PID). Le bénéficiaire d'un prêt, qui doit mettre en œuvre les conditions, préférera une conditionnalité peu rigoureuse et peu contraignante alors qu'à l'inverse le donateur, qui cherche des garanties sur l'utilisation du financement, optera pour une conditionnalité plus lourde. De la même façon un donateur préférera déboursier un prêt en plusieurs tranches, en conditionnant le déboursement de chaque tranche à certaines conditions, alors qu'à l'inverse la situation délicate dans laquelle se trouve souvent le bénéficiaire du prêt, l'incitera à préférer un déboursement intégral du montant du prêt.

¹² « (...) *influence differs from power in so far as the latter refers to capability or 'the aggregate of political resources that are available to an actor'. Power may be converted into influence, but not necessarily to its full extent* »

et Leech (2003) emploient le terme de pouvoir de vote pour désigner la capacité d'un membre à être décisif lors d'un vote, quand la BM entend par là le simple poids de vote (nombre de voix dont un pays dispose). Pour sa part, Swedberg (1986) utilise à la fois les notions de pouvoir et de « *power to decide* », sans distinguer ni définir ces deux termes. Nous entendons par pouvoir décisionnel, la capacité de plusieurs membres, à réunir lors d'un vote, la majorité nécessaire pour prendre une décision. Nul ne peut bénéficier à lui seul du pouvoir décisionnel quelle que soit son influence (estimée par le poids de vote). Et, déterminer le pouvoir décisionnel nécessite de prendre en compte à la fois le poids de vote des membres et les règles de vote utilisées.

Une fois ces éléments réunis, ces travaux critiqués et complétés, nous proposons de démontrer scientifiquement que la gouvernance de la BM confère aux PID (OCDE) le pouvoir de décision au sein de la Banque et non pas aux seuls Etats-Unis. Dans un premier temps, nous analyserons les trois instances décisionnelles (le conseil des Gouverneurs, le conseil Exécutif, et la Présidence) de manière à faire apparaître que les PID (24 pays de l'OCDE) détiennent à eux seuls le pouvoir décisionnel au sein de ces instances (la question n'est pas pour le moment de savoir s'ils l'exercent effectivement). Dans un second temps, nous mettrons en évidence quatre caractéristiques de la gouvernance qui renforcent et pérennisent ce pouvoir. En conclusion, nous verrons que, si les PID (OCDE) peuvent à eux seuls déterminer la conditionnalité des financements de la Banque mondiale, il y a alors plusieurs raisons de penser que ces conditions satisfont leurs intérêts.

2. Les PID et la Banque mondiale : représentation, participation et pouvoir décisionnel.

Cette section analyse la représentation et la participation des PID au sein des trois instances décisionnelles de la BM (le Conseil des Gouverneurs, le Conseil Exécutif et la Présidence), pour déterminer si ces pays disposent, dans certains cas, d'un pouvoir de décision. Au sein de chaque instance, les décisions ainsi que les règles de vote sont analysées en détail. Dès lors, un simple calcul du poids de vote agrégé dont disposent les PID au sein de chacune de ces instances permettra d'affirmer s'ils bénéficient du pouvoir décisionnel. Les études relatives à la gouvernance des IFI n'ont pas abordé la question de l'adhésion à ces institutions. Pourtant, toute représentation politique au sein des deux institutions de la BM l'exige comme un préalable. De plus, les modalités d'adhésion influencent beaucoup la représentation des membres au sein de la BM puisqu'elles déterminent l'importance relative d'un membre et donc l'influence dont il dispose au sein de l'institution. Si tous les Etats peuvent en principe devenir membre de la BIRD et de l'IDA, les statuts de la Banque¹³ précisent cependant que la condition impérative pour être membre de la BIRD est de devenir au préalable

¹³ Article II, section I des statuts de la BIRD.

membre du FMI. De la même façon, pour adhérer à l'IDA il faut auparavant être membre de la BIRD. Pour adhérer à la BIRD un pays doit contribuer à une fraction de son capital, qui a préalablement été déterminée, lors de son adhésion au FMI, par la quote-part que le Fond lui a affecté, lui-même fonction de l'importance relative du pays dans l'économie mondiale¹⁴. Les quotes-parts remplissent trois fonctions. D'une part, elles déterminent le montant maximum de ressources financières que le pays adhérent est tenu de fournir à l'institution. Ce montant est approximativement le même au FMI et à la BIRD¹⁵. D'autre part, elles définissent le montant de l'aide financière qu'un pays membre peut obtenir. Enfin, elles déterminent le nombre de voix attribuées au pays adhérent et donc l'influence qu'il exerce au sein de l'institution¹⁶. La situation est la même à la BIRD et à l'IDA, où la fraction du capital souscrite par un membre détermine le nombre de voix dont ce pays dispose. Ainsi, le système de vote au poids tend à donner plus d'influence aux PID qu'aux PVD puisque ce sont ceux qui contribuent le plus qui ont le plus de voix¹⁷. Dans cette étude, on entend par poids de vote le rapport entre le nombre de voix dont un membre dispose et le nombre total des voix.

Il convient désormais d'identifier les opportunités pour les PID de s'octroyer le pouvoir de décision. C'est-à-dire, sur quelles décisions et grâce à quelles règles de vote ? A la BM, les décisions sont de plusieurs types, prises par des instances décisionnelles diverses et impliquent des règles de vote différentes. Etant donné le type de décision et les règles de vote (majorité simple de 50% ou majorité spéciale supérieure à 50%) qui s'y attachent, un ou plusieurs membres peuvent détenir le pouvoir de décision dans certains domaines et pas dans d'autres. De plus, dans des cas bien précis où les règles de votes sont particulières (majorité spéciale), c'est l'intention de vote d'un membre qui détermine s'il détient le pouvoir de décision¹⁸. Précisons que la structure managériale de la BIRD est identique à celle de l'IDA et de la SFI. Les Gouverneurs, les Administrateurs et le Président agissent donc indifféremment pour la BIRD et l'IDA.

¹⁴ « La *quote-part d'un pays membre* est généralement déterminée en fonction de son importance économique relative. Le calcul des modifications des quotes-parts tient compte de divers critères économiques comme le PIB, le solde des transactions courantes et les réserves officielles. Lorsqu'un pays devient membre du FMI, on lui attribue une quote-part initiale semblable à celle des pays membres dont la taille et les caractéristiques économiques sont jugées à peu près comparables. Le FMI fait appel à un jeu de formules de calcul des quotes-parts pour aider à déterminer la position relative d'un pays membre. » <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/fre/quotasf.htm>

¹⁵ En 2003, la fraction du capital du FMI souscrite par les USA était de 17.33% et de 16.52% à la BIRD. Comme le souligne Woods (2000): "*Weighted voting in both organizations is calculated using formulae which reflect relative economic strengths of members countries. World Bank capital subscriptions differ slightly from Fund quotas due to different weightings given to some variable and the Bank's separate negotiations on capital increases*".

¹⁶ En effet, pour le FMI : « *La quote-part détermine en grande partie l'influence qu'exerce le pays membre dans les décisions du FMI* », <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/fre/quotasf.htm>.

¹⁷ Il faut ajouter qu'un adhérent ne peut contribuer au capital de la BM qu'à hauteur de la fraction qui lui a été affectée.

¹⁸ Par exemple, le droit de veto dont disposent les USA (étant donné leur poids de vote au FMI 17,11%) sur certaines décisions (comme l'accroissement des quotes-parts du FMI par exemple) nécessitant une majorité de 85% des voix, leur octroie le pouvoir de décision à la condition que leur intention de vote soit de s'opposer à l'accroissement des quotes-parts. A l'inverse, si leur intention est d'approuver l'accroissement des quotes-parts, les USA ne disposeraient pas du pouvoir de décision puisqu'à eux seuls ils ne peuvent réunir la part des voix nécessaire (85%) à l'établissement de la super majorité.

2.1 Le Conseil des Gouverneurs.

Le Conseil des Gouverneurs est le seul à permettre une représentation politique directe, à partir du moment où chaque état membre dispose d'un Gouverneur¹⁹. Les statuts de la BIRD précisent que : « *tous les pouvoirs de la banque seront dévolus au conseil des gouverneurs* »²⁰. Si les Statuts de la Banque permettent aux Gouverneurs de déléguer l'ensemble de leur pouvoir aux Administrateurs, certaines décisions doivent être prises par les Gouverneurs eux mêmes²¹. Toute réunion du conseil nécessite un quorum de Gouverneurs réunissant au moins 2/3 du total des voix²². Chaque Gouverneur dispose de l'ensemble des voix qui ont été attribuées au pays qu'il représente. Si les statuts de la BM stipulent que les décisions doivent être prises à la majorité des suffrages exprimés²³ (50% des voix) il s'avère qu'au sein du conseil des Gouverneurs les décisions sont majoritairement prises à la majorité spéciale²⁴. La décision d'amender les Statuts est particulière, puisqu'elle est ordinaire (une simple majorité des voix suffit) au conseil des Gouverneurs, et devient spéciale lorsque, approuvée par les Gouverneurs, elle est soumise à l'approbation des Etats membres. Dans cette étude, seules trois décisions spéciales (accroissement du capital, accroissement du nombre d'administrateurs, amendements des statuts) sont étudiées²⁵, d'une part parce qu'elles sont fréquemment prises et d'autre part parce qu'elles sont sujettes à des négociations intenses du fait de leurs implications. Sur ces décisions, les règles de vote diffèrent selon la BIRD et l'IDA (Tableau 1).

¹⁹ Généralement les gouverneurs sont les ministres des finances ou les directeurs de la Banque centrale. Le gouverneur Français à la BM est Thierry Breton, Ministre de l'Economie et des Finance.

²⁰ Statuts de la BIRD et de l'IDA : Article 6 Section 2a

²¹ (i) L'admission de nouveaux membres ; (ii) l'autorisation d'accroître le capital ; (iii) la suspension d'un membre ; (iv) l'interprétation des statuts énoncés par les administrateurs ; (v) la conclusion d'accords avec autres organismes internationaux ; (vi) la suspension définitive des opérations de la BM et la répartition de ses actifs ; (vii) la répartition du revenu annuel de la BM ; (viii) enfin, seuls les gouverneurs peuvent approuver des propositions d'amendement des statuts de la BM.

²² Statuts de la BIRD, Article V, Section 2 d.

²³ Sauf disposition contraires dans les Statuts : BIRD, Article V, section 3.

²⁴ Deux types de majorités spéciales sont spécifiés dans les statuts de la Banque : les décisions prises à la « super majorité » (qui requièrent plus qu'une simple majorité des voix) et à la « double majorité » (qui exigent à la fois une majorité numérique des membres et un certain pourcentage de voix).

²⁵ Les décisions suivantes, concernant les aspects financiers et administratifs de la structure de la Banque, requièrent également des majorités spéciales : la désignation de la monnaie dans laquelle les remboursements doivent être effectués, lorsque lesdits remboursements ne sont pas effectués dans la monnaie prêtée (Article IV, Section 4 b i) ; l'achat et la vente de certains titres (Article IV, Section 8 iv) ; la convocation de réunions des Gouverneur (Article V, Section 2 c) ; la suspension d'un Etat membre (Article VI, Section 2) ; la décision d'autoriser un Etat qui n'est plus membre du FMI à rester membre de la Banque (Article VI, Section 3) ; la suspension des opérations et la répartition des actifs de la Banque (Article VI, 5 b et f). Banque Moniale, (2005), *Voix et participation des pays en développement et des pays en transition*, Comité du Développement, document de base, DC2005-0003/Add.2. Ces décisions étant occasionnelles ou n'ayant jamais été prises (suspension des opérations et répartition des actifs), nous ne les abordons pas.

Tableau 1 Les trois principales décisions exigeant une majorité spéciale au sein de la Banque mondiale

Décisions	BIRD	IDA
1-Augmentation du capital	Proportion du total des voix : 3/4 soit 75%	Proportion du total des voix : 2/3 soit 66.6%
2-Accroissement du nombre d'Administrateurs	Proportion du total des voix : 4/5 soit 80%	Cette décision n'est pas prise à l'IDA
Amendement des Statuts	Proportion du total des voix : 85% Quorum de Membres: 3/5	Proportion du total des voix : 4/5 soit 80% Quorum de Membres: 3/5

Source : Banque Moniale (2005)

Cette description des décisions et des règles de vote, permet d'identifier les opportunités pour les PID (OCDE) de s'octroyer le pouvoir de décision au sein du conseil des Gouverneurs de la BM. Pour chaque catégorie de pays²⁶, un poids de vote agrégé à été calculé. Les résultats figurent dans le Tableau 2 et 3. **Le détail de ces calculs figure en Table 1 et 2.**

Tableau 2 Conseil des Gouverneurs de la BIRD : répartition des poids de vote des pays par catégorie de revenus.

Catégorie	Nombre de voix	Poids de vote	Effectif	Effectif en %
High Income OCDE	938 713	57,99%	24	13,04%
High Income non OCDE	79 683	4,92%	14	7,61%
Upper Middle Income	210 032	12,98%	37	20,11%
Lower Middle Income	249 861	15,44%	56	30,43%
Low Income	139 870	8,64%	53	28,80%
<i>Totaux</i>	<i>1 618 159</i>	<i>100%</i>	<i>184</i>	<i>100%</i>

Source : Annual report of World Bank Lending, 2005

Tableau 3 Conseil des Gouverneurs de l'IDA : répartition des poids de vote des pays par catégorie de revenus.

Catégorie	Nombre de voix	Poids de vote	Effectif	Effectif en %
High Income OCDE	8 912 201	60,05%	24	14,63%
High Income non OCDE	721 298	4,86%	6	3,66%
Upper Middle Income	1 431 157	9,64%	31	18,90%
Lower Middle Income	1 827 668	12,32%	50	30,49%
Low Income	1 946 637	13,12%	53	32,32%
<i>Totaux</i>	<i>14 840 318</i>	<i>100%</i>	<i>164</i>	<i>100%</i>

Source : Annual report of World Bank Lending, 2005

L'amendement est une décision très importante dans la mesure où elle est nécessaire pour, entre autre, accroître les voix de base et modifier ou instaurer des décisions prises à la majorité spéciale. Comme la section 3 s'attachera à le démontrer, l'accroissement des voix de base n'est pas dans l'intérêt des PID (OCDE) puisqu'il provoquerait une réduction de leur poids de vote. En revanche, l'instauration de majorités spéciales intéresse les PID (OCDE) et plus particulièrement les cinq principaux actionnaires,

²⁶ On distingue 5 catégories de revenus : les PID membres de l'OCDE (*High income OECD*) ; les PID non membres de l'OCDE (*High income non OECD*) ; les PVD à revenus intermédiaires supérieurs (*Upper middle income*) ; les PVD à revenus intermédiaires inférieurs (*Lower middle income*) ; et les PVD à faible revenus (*Low income*).

dans la mesure où elles leur confèrent un droit de veto. Les PID (OCDE) attachent donc un intérêt particulier à l'amendement des statuts. A la BIRD, l'amendement requiert dans un premier temps une décision à la majorité simple de 50%. Les PID (OCDE) ont donc l'opportunité de s'octroyer le pouvoir de décision puisque leur poids de vote agrégé est de 57.99% en 2005 (Tableau 2). Toutefois, lorsqu'ils approuvent une proposition amendement, leur décision n'est pas définitive car pour être effectif l'amendement requiert ensuite l'approbation des Etats membres²⁷. Les PID (OCDE) ne bénéficient donc pas du pouvoir de décision puisqu'ils leur est impossible de réunir 85% des voix. En revanche, ils disposent d'un droit de veto. Les Etats-Unis ont le privilège de disposer à eux seuls d'un droit de veto (16.39%). Coordonnés, les quatre principaux actionnaires européens et japonais disposent également de ce droit (20.95%). Enfin, un regroupement d'autres PID (OCDE) peut aussi disposer d'un veto. Au final, Les règles de vote relatives à l'amendement des statuts de la BIRD fournissent une double garantie aux PID (OCDE) : d'une part, la garantie pour les Gouverneurs des PID (OCDE) de s'octroyer le pouvoir de décision en réunissant plus de 50% des voix, et d'autre part, la garantie pour les Etats membres issus des PID (OCDE) de pouvoir s'opposer à tout amendement qui leur soit défavorable²⁸. Depuis sa création, la BIRD n'a pas enregistré d'accroissement des voix de base.

La situation est identique à l'IDA. Les PID (OCDE) disposent comme à la BIRD du pouvoir décisionnel au sein du Conseil des Gouverneurs puisque leur poids de vote agrégé est de 60.05% (tableau 3). En revanche, lors de l'approbation d'une proposition d'amendement par les Etats membres, les PID (OCDE) abandonnent leur pouvoir décisionnel puisqu'il leur est impossible de réunir 80% des voix. Les PID (OCDE) doivent donc nécessairement se coordonner pour réunir 20% des voix et disposer d'un droit de veto. Cette coordination est indispensable à l'IDA alors qu'elle ne l'était pas à la BIRD. Les PID (OCDE) ont intérêt à se coordonner lorsqu'un amendement, qui leur est défavorable (accroissement des voix de base), a été soumis à l'approbation des Etats membres. A eux cinq, les principaux actionnaires de la BM²⁹ disposent en 2005 de 40.64%% du poids de vote total de l'IDA (Table 2). Depuis sa création en 1960 l'IDA n'a pas enregistré d'accroissement des voix de base.

L'accroissement du capital de la BIRD nécessite une majorité de 75% au sein des Gouverneurs et implique une augmentation des souscriptions des Etats membres. Lorsqu'un pays contribue à l'accroissement du capital son poids de vote augmente. Les accroissements du capital impliquent nécessairement une évolution du poids de vote des membres qui y ont contribué. La décision d'accroître le capital de la BIRD présente donc un intérêt particulier pour l'ensemble des membres de la

²⁷ Si les PID refusent une proposition d'amendement, leur décision est cette fois définitive car elle n'a pas besoin d'être confirmée par les Etats membres.

²⁸ Effectivement, si un regroupement de pays au sein du conseil des Gouverneurs réunit plus de 50% des voix et propose un amendement visant à accroître, par exemple, les voix de base, la règle de vote relative à l'approbation de cet amendement par les Etats membres (85%) garanti aux PID (OCDE) qu'ils pourront s'y opposer.

²⁹ Etats-Unis, Japon, Allemagne, France, Royaume-Uni.

Banque à partir du moment où elle leur offre une occasion d'accroître leur poids de vote. Les PID (OCDE), réunissant 57.99% du poids de vote total, ne disposent pas du pouvoir décisionnel sur la question de l'accroissement du capital de la BIRD, puisqu'ils leur est impossible de réunir 75% des voix. En revanche, s'ils se coordonnent de façon à réunir 25% des voix, ils bénéficient d'un droit de veto leur permettant de s'opposer à l'accroissement du capital lorsque l'évolution des poids de vote qu'il implique ne leur convient pas. La coordination entre PID (OCDE) est indispensable pour que ces pays bénéficient d'un droit de veto. Il faut noter que les cinq principaux actionnaires de la BIRD disposent de 37.34% des voix (Table 1). Depuis la création de la BIRD il n'y a eu que trois accroissement du capital de la BIRD. A l'IDA, l'accroissement du capital requiert une majorité de 66.6% des voix au sein du Conseil des Gouverneurs. Les PID (OCDE) ne disposent pas du pouvoir décisionnel concernant l'accroissement du capital de l'IDA. En revanche, s'ils se coordonnent de façon à réunir 33.4% des voix, ils possèdent un droit de veto. La coordination entre PID (OCDE) est indispensable pour qu'ils bénéficient d'un droit de veto. Les cinq principaux actionnaires de l'IDA réunissent 40.64% des voix. L'accroissement du nombre de Directeurs élus requiert une majorité de 4/5, soit 80% des voix au sein du Conseil des Gouverneurs. Cette décision ne peut être prise qu'au sein de la BIRD (Tableau 1). Pour les PID (OCDE), cette décision n'a pas d'implications particulières mis à part qu'ils doivent faire face, au sein du Conseil Exécutif, à plus de Directeurs élus. Les PID (OCDE) ne disposent pas du pouvoir décisionnel concernant l'accroissement du nombre de directeur élu, puisqu'ils ne disposent pas au sein de la BIRD de 80% des voix. En revanche, lorsqu'ils se coordonnent de façon à réunir 20% des voix, ils disposent d'un droit de veto leur permettant de s'opposer à l'accroissement du nombre de Directeurs. Les cinq principaux actionnaires de la BIRD réunissent 37.34% des voix. Pour conclure, les décisions prises à la majorité simple confèrent systématiquement aux PID (OCDE) le pouvoir décisionnel. En revanche, lorsque les décisions sont prises à la majorité spéciale, les PID (OCDE) ne détiennent pas systématiquement le pouvoir décisionnel. En revanche, ils obtiennent systématiquement un droit de veto « commun » ou « individuel » qui leur confère, en quelle que sorte, un pouvoir décisionnel particulier puisqu'ils peuvent à eux seuls s'opposer à toutes décisions. Ce sont leurs intentions de vote (accepter ou refuser) qui déterminent s'ils disposent de ce pouvoir. Ce droit de veto est très important, puisqu'il leur permet de s'opposer à des décisions clefs en fonction de leurs intérêts.

2.2 Le Conseil Exécutif ou des Administrateurs.

Le Conseil Exécutif fait l'objet d'une attention particulière pour trois raisons simples. D'une part, la représentation politique des Etats membres y est défavorable aux PVD, ce qui rend les analyses de

pouvoir décisionnel plus intéressantes. D'autre part, il est la principale instance décisionnelle de la BM. Pour Strange (1974) par exemple, le « puissant » Conseil Exécutif de la BM et du FMI constitue la clef de l'influence politique sur les décisions « neutres » des deux institutions. Enfin, il décide, entre autre, de l'approbation des projets de financement de la BM ainsi que des conditions qui y sont attachées. Si les PID (OCDE) disposent du pouvoir de décision au sein de ce conseil, ils pourront donc à eux seuls approuver les projets de financement de la BM et déterminer la conditionnalité qui s'y attache. Responsables de la conduite des opérations générales de la Banque, les Administrateurs ont trois rôles majeurs : ils approuvent les projets de financement qui leur ont été soumis par le Président; ils décident de la politique générale qui guide les opérations et la direction de la BM ; enfin ils doivent rendre des comptes aux Gouverneurs (Woods, 2000 et BM, 2000).

Chaque réunion nécessite un quorum d'Administrateurs détenant au moins 50% des voix³⁰. En 2005, le Conseil de la BM se compose de 24 membres. Tous les Administrateurs proviennent exclusivement du Trésor, de la banque centrale, d'un fond de stabilisation ou d'une autre agence fiscale³¹. Au sein du Conseil Exécutif, la représentation des Etats membres est mixte et indirecte. Plus précisément, cinq Directeurs sont nommés par les cinq principaux actionnaires (Etats-Unis, Japon, Allemagne, France, Royaume-Uni), les autres sont rassemblés par groupe, chacun d'eux étant représenté par un Administrateur élu par un ou plusieurs Etats membres. Les statuts de la BIRD et de l'IDA n'abordent jamais la notion de groupe ce qui en fait un point particulièrement opaque. Comme le soulignent d'ailleurs Leech et Leech (2003) les groupes n'ont pas d'existence formelle, et leur fonctionnement n'est pas le souci de la BM. Cependant, pour Woods (2005) et la BM (2005), ce sont les Etats membres qui se réunissent volontairement en groupe³². Tous les Administrateurs sont élus ou nommés par les Gouverneurs, tous les deux ans. Ceux qui sont nommés par les cinq principaux actionnaires disposent du poids de vote affecté à leurs pays et ceux qui sont élus disposent du poids de vote total du groupe auquel ils appartiennent. La composition et la structure des groupes de la BIRD est identique à celle de l'IDA : quelle que soit l'institution concernée, trois types de groupes apparaissent: ceux qui sont largement dominés par un pays³³, ceux qui sont dirigés par plusieurs pays dominants, et ceux au sein desquels la distribution est plus égalitaire. Lorsque l'on écarte la Chine, l'Arabie Saoudite et la Russie³⁴,

³⁰ Statuts de la BIRD, Article V, Section 4 (f).

³¹ Selon Woods (2003), la BM ne travaille qu'avec ce type d'agence lorsqu'elle négocie avec des pays membres. Il en résulte un système dans lequel les fonctionnaires de la BM et leurs interlocuteurs dans les PVD partagent une même idéologie, d'autant plus que très souvent, ces derniers ont auparavant été fonctionnaires à la BM et/ou au FMI.

³² « *Les membres décident d'eux même de la manière dont ils sont regroupés. Certains pays (la Chine, la Fédération de Russie et l'Arabie Saoudite) forment des représentations à pays unique. Les groupes correspondent grosso modo à des régions géographiques dotées de certains facteurs politiques et culturels qui déterminent de façon précise leur constitution* », La Banque mondiale, (2005), *Le guide de la Banque mondiale*, Editions de Boeck Université, p9.

³³ Ce pays est appelé « dictateur » puisqu'en détenant la majorité absolue au sein de son groupe, il devient un membre permanent du conseil Exécutif (Leech et Leech, 2003).

³⁴ Ces pays constituent à eux seuls un groupe.

il y a 16 directeurs élus représentant des groupes de pays au sein du Conseil Exécutif. Il est alors possible de distinguer deux catégories de groupe selon la nature des pays réunis. A la BIRD, 8 groupes rassemblent des PID et des PVD alors que 8 groupes ne réunissent que des PVD. En 2007, parmi les groupes mixtes, 7 sont dirigés par un Directeur issu d'un PID (OCDE) « dictateur » ou dominant. Seule l'Espagne ne dirige pas son groupe en 2007. A l'IDA, la moitié des groupes est mixte (PID/PVD) et l'autre ne réunit que des PVD. Parmi les 8 groupes mixtes, 7 sont dirigés par des directeurs issus d'un PID (OCDE). Comme à la BIRD, seule l'Espagne ne dirige pas son groupe en 2007. Dans la section 3, il sera affirmé que le système de groupe est une caractéristique de la gouvernance de la BM qui renforce le pouvoir des PID (OCDE).

Alors que les statuts stipulent que les décisions du conseil sont prises à la majorité des suffrages exprimés³⁵ (50%), Bretaudeau (1986) et Woods (2000)³⁶ affirment que les décisions se font habituellement par consensus. Le but du consensus est de réduire les conflits provoqués par le système de vote au poids, et d'assurer aux pays n'appartenant pas au G-7 la possibilité d'exprimer leurs opinions, (Woods 2000). Cependant, Woods (2000) montre que les poids de vote des différents membres sont pris en compte par tous les participants aux réunions du conseil³⁷ et notamment par le secrétaire du conseil chargé de déterminer l'ampleur du consensus. Le président du conseil détermine ensuite le '*sense of the meeting*', c'est-à-dire la décision qui sera prise³⁸. Woods (2000) et un ancien fonctionnaire de la BM³⁹ s'accordent pour dire que le poids de vote des Directeurs affecte les négociations et les propositions politiques informelles, bien avant qu'elles soient discutées au Conseil Exécutif. Les PVD les plus faibles craignent ainsi de s'opposer aux PID (OCDE) les plus importants. Cela montre bien que les poids de vote sont pris en compte par l'ensemble des participants au conseil. Lister (1984, cité dans Woods (2000) confirme en montrant que: « *Ultimately, the 'sense of the meeting' cannot but be reflective of the respective voting powers of those who favour and those who opposed a given proposal*... "*Voting power does determine each member's influence in each decision. The fact that this structure doesn't have to be externalised in formal voting on most occasions testified to its strength no to its unimportance*". Finalement, le consensus nuit non seulement à la transparence du processus de prise de décision⁴⁰, mais son expérience à l'ONU a aussi montré que la majorité des décisions était prise par les membres les plus puissants, (Woods 2000). Il convient de confirmer cette

³⁵ Statuts de la BIRD, Article V, section 3.

³⁶ "It's often noted that the executive Boards of both institution operate by consensus, and hence formal voting power is not really an issue", Woods, 2000.

³⁷ « Typically during Board discussion within the IMF and the World Bank, the Secretary will keep a running tally of votes on any particular decision which assist the chairman in formulating the 'sense of the meeting' », Woods (2000).

³⁸ Le président du conseil n'est autre que le Président de la BM.

³⁹ Cette précision a été obtenue lors d'un entretien avec un ancien fonctionnaire de la BM.

⁴⁰ Car les décisions se font à huis clos sans qu'un détail des voix exprimées ne soit conservé. « This means that parties not present at the discussion may never find out why or how a particular decision came to be made, nor can they hold any particular parties responsible or accountable for that decision », Woods (2000).

affirmation au sein du Conseil Exécutif de la BM, en étudiant le pouvoir décisionnel des PID (OCDE) lorsque les décisions sont prises à la majorité simple des voix. Pour commencer notons qu'un ancien fonctionnaire de la BM précise que lorsque les cinq principaux actionnaires partagent le même avis sur un problème il est rare que cet avis ne soit pas l'avis définitif du conseil⁴¹. Pour chaque catégorie de pays un poids de vote agrégé a été calculé. Les résultats figurent dans les Tableaux 4 et 5. Le détail de ces calculs figure en Table 3 et 4.

Tableau 4 Conseil Exécutif de la BIRD : répartition des poids de vote des pays par catégorie de revenus

Catégorie de revenu	Nombre de membres	Poids de vote collectif (%)	Poids de vote individuel (%)
High income: OECD	76	63,86	50,19
High income: nonOECD	14	5,7	3,62
Upper middle income	50	14,15	5,69
Lower middle income	9	6,35	4,85
Low income	32	9,95	3,45
Total	181*	100,0	67,8

* L'Erythrée, la Serbie Monténégro, la Somalie et le Suriname n'ont pas participé à l'élection des Directeurs exécutifs de 2006.

Source : World Bank, 2007

Tableau 5 Conseil Exécutif de l'IDA : répartition des poids de vote des pays par catégorie de revenus

Catégorie de revenu	Nombre de membres	Poids de vote collectif (%)	Poids de vote individuel (%)
High income: OECD	65	66,98	49,95
High income: nonOECD	12	5,59	3,88
Upper middle income	47	10,96	2,45
Lower middle income	9	5,15	3,76
Low income	30	11,3	4,35
Totaux	163*	100,0	64,4

* L'Erythrée, la Serbie Monténégro et la Somalie n'ont pas participé à l'élection des Directeurs exécutifs de 2006

Source : World Bank, 2007

A la BIRD, les PID (OCDE) nomment et élisent, au mieux, 13 Directeurs sur 24: 5 sont nommés, 7 sont élus et, à intervalle régulier, la direction du groupe de l'Amérique Centrale est accordée à l'Espagne. En 2005, les 24 PID membres de l'OCDE représentent 13% du total des membres de la BIRD alors qu'au Conseil Exécutif leur proportion est au mieux de 54% (13/24)⁴². Ces pays sont donc sur représentés au

⁴¹ Tout Directeur s'opposant aux cinq principaux actionnaires risque d'en supporter le coût lorsqu'une décision concernant le groupe ou le pays auquel appartient ce directeur, sera à l'ordre du jour.

⁴² Lorsque l'on inclut l'Espagne. Au pire cette proportion est de 50% (12/24).

sein du Conseil Exécutif de la BIRD. De plus, ils disposent systématiquement du pouvoir décisionnel puisque leur poids de vote agrégé est de 63.86% en 2007 (table 4). A l'IDA, la situation est identique. Les PID (OCDE) nomment et élisent, au mieux, 13 directeurs sur 24: 5 sont nommés, 7 sont élus et le groupe d'Amérique Centrale est également dirigé en alternance par l'Espagne. Les PID (OCDE) sont également sur représentés au sein du Conseil Exécutif de l'IDA puisque leur proportion est au mieux de 55% alors qu'ils ne représentent que 14.64 % du total des membres de l'IDA en 2005. En outre, ils bénéficient systématiquement du pouvoir décisionnel car leur poids de vote agrégé est de 66.98% en 2007 (table 5). En conclusion, que ce soit par l'intermédiaire de leur poids de vote ou par les pressions qu'ils exercent sur les autres Directeurs, les PID (OCDE) disposent systématiquement du pouvoir décisionnel au sein du Conseil Exécutif de la BM. Ceci leur permet de déterminer, à eux seuls, l'attribution des financements de la BM et leurs clauses de conditionnalité.

2.3 La Présidence de la Banque mondiale.

Le Président constitue la troisième instance décisionnelle de la BM. Acteur important de l'attribution des financements et de leur conditionnalité, il est l'intermédiaire entre le personnel chargé d'élaborer les projets de financements et le Conseil Exécutif à qui il soumet les projets pour approbation définitive. Il décide donc seul des projets qu'il soumet au Conseil Exécutif. Pour autant, le Président bénéficie-t-il d'un pouvoir décisionnel? Dans cette section, nous étudierons les fonctions du Président et déterminerons si elles lui accordent un pouvoir décisionnel.

Les statuts de la BM n'apportent aucune précision concernant la nationalité du Président. Bretaudeau (1986) montre cependant que : « *un accord tacite entre les USA et l'Union européenne a eu pour conséquence que jusqu'à présent le Président de la BIRD a toujours été américain et que celui du FMI a toujours été européen* ». Le Président est nommé par les Administrateurs⁴³ et dirige l'ensemble des services de la BM. Bien qu'il ne puisse pas être membre du Conseil Exécutif ou des Gouverneurs⁴⁴, il préside le Conseil Exécutif, dirige les débats et exprime le consensus établi, ou son absence. Selon Bretaudeau (1986) l'essentiel de son pouvoir réside dans sa faculté d'initiative auprès des Administrateurs, principalement en matière de prêts. En cas d'égalité parfaite au sein du conseil Exécutif le Président peut exceptionnellement y voter de façon à le départager⁴⁵. Finalement il est chargé de recruter le personnel de la Banque, sans qu'il existe de quotas par pays. Les statuts précisent cependant, qu'il « *tiendra compte de l'importance d'un recrutement effectué sur une base*

⁴³ « (...) *traditionnellement, l'administrateur des USA fait une nomination* » La Banque mondiale, (2005), *Le guide de la Banque mondiale*, Editions De Boeck Université.

⁴⁴ Statuts de la BIRD, Article V, Section 5.

⁴⁵ Statuts de la BIRD, Article V, Section 5 (a).

géographique aussi large que possible ». A ce propos, dans la section 3 nous déterminerons si le personnel constitue une caractéristique importante de la gouvernance de la Banque, venant y renforcer le pouvoir des PID (OCDE). Alors que le personnel joue un rôle crucial dans la conception des projets de financement, Woods (2000, 2003) a critiqué les modalités de son recrutement, sa composition et ses convictions.

Certaines fonctions du Président lui accordent un pouvoir décisionnel, venant s'ajouter à celui dont dispose les PID (OCDE) au sein du Conseil des Gouverneurs et du Conseil Exécutif. Effectivement, citoyen américain la position du Président s'aligne toujours sur celle des Etats-Unis et des principaux actionnaires PID (OCDE) de la BM. S'il doit exclusivement allégeance à son organisation, Swedberg (1986) montre que les Etats-Unis ont jusqu'à maintenant choisi tous les Présidents. La question de savoir à qui le Président doit réellement allégeance est donc beaucoup plus complexe que ce que stipulent les statuts. Il ajoute: *"as a rule it can be said that no managing director or president can make a major decision of any kind without clearance from the US and – today – also from the major European nations and Japan"*. Le pouvoir décisionnel dont bénéficie le Président émane, dans un premier temps, de sa capacité à départager le Conseil Exécutif en cas d'égalité parfaite. Dans ce cas bien précis, il prend à lui seul la décision et, sa voix satisfait nécessairement la position des PID (OCDE). Le Président dispose ensuite d'un pouvoir décisionnel sur la question des financements accordés par la BM car, seul, il peut refuser un projet de financement qui lui a été soumis par le personnel. Le projet n'est alors pas soumis au Conseil Exécutif. En revanche, lorsqu'il approuve un projet, il perd son pouvoir décisionnel dans la mesure où le déboursement du financement requiert l'approbation du Conseil Exécutif. Ce sont donc les intentions du Président qui déterminent s'il bénéficie d'un pouvoir décisionnel.

Nous montrons que le pouvoir décisionnel du Président lui permet de déterminer l'attribution des financements de la BM et surtout, les clauses de conditionnalité qui s'y attachent. Cependant, certains peuvent mettre en évidence le fait que les clauses de conditionnalité ne sont pas déterminées, comme nous le défendons, par les instances décisionnelles de la BM (Président et Conseil Exécutif) mais plutôt, par le personnel de la Banque chargé de la conception des projets. Rappelons alors que, si le personnel est chargé d'élaborer les projets et leur conditionnalité, ces projets remontent ensuite la hiérarchie pour être finalement soumis au Président puis au conseil Exécutif. En dernier lieu, c'est donc le Président et le Conseil Exécutif qui déterminent la conditionnalité. Par exemple, lorsque les conditions sont jugées trop douces par le Président ou, que le nombre et la nature de ces conditions lui paraissent inadéquats, le projet est, soit renvoyé au personnel pour modifications, soit refusé et annulé. Dès lors, la réputation de l'équipe responsable du projet se dégrade. En revanche, si les conditions attachées à un projet sont jugées suffisantes et adéquates il approuvera alors le projet et le soumettra au conseil

Exécutif. Dans ce cas, la réputation de l'équipe responsable s'améliore. Le Président décide donc, non seulement, de la conditionnalité des financements mais il exerce aussi des pressions sur le personnel pour que les projets soient conformes à ses préférences ainsi qu'à celles du Conseil Exécutif. Pour s'assurer que ses projets soient acceptés, le personnel a intérêt, en effet, à tenir compte des préférences du Président et du Conseil Exécutif. En montrant que le prestige du personnel de la BM est une fonction croissante du nombre de prêt accordé, Dreher (2003d) confirme l'existence de ce type de comportement. Dreher et Jensen (2007) montre aussi que le personnel prête attention aux membres les plus influents du conseil Exécutif lorsqu'il élabore les projets de financements : *"majorities are known to staff and critical points are discussed before the agreement is presented to the Board"*. Ainsi: *"staff might also try to prevent being overruled by the Executive board and design the letter of intend in a way suitable to the Board"*, (Dreher et Jensen, 2007). Un ancien fonctionnaire de la Banque mondiale confirme l'existence de pressions subies par le personnel et exercées le plus souvent par la direction et plus particulièrement par le Président. Par exemple, depuis la nomination de P. Wolfowitz à la Présidence, le discours et les objectifs de la Banque se sont focalisés sur la lutte contre la corruption et la « bonne gouvernance ». Afin d'être bien vu au sein de l'institution et de plaire au Président, ce fonctionnaire montre qu'il est préférable que chaque document de projet contienne plusieurs passages sur ces thèmes précis. Ces pressions exercées par le Président sur le personnel, constituent un des déterminants de la conditionnalité. Woods (2003) confirme en montrant que: *"Nevertheless, as was demonstrated during the first Reagan administration, a change in the politically appointed senior management in either institution can quickly redirect and underline a particular political mind set and blueprint for conditionality within the institutions"*. Pour résumer, deux fonctions accordent au Président un pouvoir décisionnel. En départageant le Conseil Exécutif, il exerce son premier pouvoir de décision. Il devient alors le 25^{ème} membre du Conseil Exécutif et le 14^{ème} à appartenir à un PID⁴⁶. Sa position s'alignera sur celle des principaux actionnaires de la BM, (Swedberg, 1986). Il bénéficie d'un second pouvoir décisionnel lorsqu'il refuse des projets de financement qui lui ont été soumis par le personnel de la BM. Ce pouvoir lui permet d'exercer des pressions sur le personnel de la Banque pour qu'il élabore des projets conformes à ses préférences ainsi qu'à celles des membres les plus puissants du Conseil Exécutif. D'un point de vue général, le pouvoir du Président s'ajoute donc à celui dont disposent les PID (OCDE) au sein de la Banque. Ceci constitue une évidence supplémentaire en faveur de la thèse exprimé dans cette étude, selon laquelle la structure de gouvernance de la BM accorde le pouvoir aux PID.

Dans cette section, nous avons montré que les PID (OCDE) ont l'opportunité de bénéficier du pouvoir décisionnel au sein de chaque instance décisionnelle de la BM. S'ils disposent systématiquement du

⁴⁶ Lorsque l'Espagne dirige le groupe Amérique Centrale au sein du Conseil Exécutif.

pouvoir décisionnel, lorsque les décisions sont prises à la majorité simple, les résultats ont cependant montré que les PID (OCDE) ne bénéficiaient pas d'un tel pouvoir sur les décisions spéciales prises par le Conseil des Gouverneurs. En revanche, ils ont systématiquement un droit de veto sur ces décisions qui leur permet de s'y opposer en fonction de leurs intérêts. De plus, les PID (OCDE) disposent systématiquement du pouvoir de décision au sein du Conseil Exécutif de la BIRD et de l'IDA. Le conseil Exécutif étant chargé d'approuver les projets et leur conditionnalité, les PID (OCDE) peuvent donc y déterminer, à eux seuls, l'attribution de ces financements et les conditions qui y sont attachées. Ceci constitue, le résultat le plus important de cette étude. Il y a alors plusieurs raisons de croire que ces conditions satisfont les intérêts des PID (OCDE). Finalement, le pouvoir décisionnel du Président s'ajoute à celui dont disposent les PID (OCDE) au sein du Conseil des Gouverneurs et du Conseil Exécutif. Les financements conditionnels de la Banque sont donc particulièrement affectés par le pouvoir des PID (OCDE). Avec le Président et le conseil Exécutif, les PID (OCDE) peuvent déterminer les clauses de conditionnalité attachées aux financements de la BM. Dans la section suivante, d'autres caractéristiques de la gouvernance sont étudiées pour déterminer si elles maintiennent et renforcent le pouvoir de ces pays.

3. D'autres caractéristiques de la gouvernance maintiennent et renforcent le pouvoir des PID (OCDE) au sein de la Banque mondiale.

Cette section étudie quatre caractéristiques de la gouvernance de la BM, susceptibles d'y maintenir et d'y renforcer le pouvoir des PID (OCDE). Dans un premier temps, nous abordons les décisions relatives à l'accroissement des voix de base (accordées automatiquement à chaque membre au moment de son adhésion) et la modification des quotes-parts (celles-ci déterminent les contributions financières des membres au capital du FMI et de la BM) car elles peuvent pérenniser le pouvoir des PID (OCDE) au sein de la Banque. Nous montrons que ces deux décisions ne sont pas dans l'intérêt des PID (OCDE) puisqu'elles impliquent une réduction de leur poids de vote. A chaque fois, les règles de vote sont analysées ainsi que les opportunités pour les PID (OCDE) de bénéficier du pouvoir décisionnel ou de bloquer les décisions grâce à un droit de veto. Dans un second temps, nous étudions les caractéristiques susceptibles de renforcer le pouvoir des PID (OCDE) au sein de la BM : le système des groupes au sein du conseil Exécutif et le personnel de la Banque. Le système des groupes est analysé en détail et une typologie de ces groupes est effectuée pour déterminer s'il bénéficie particulièrement aux PID (OCDE). Nous analysons ensuite le recrutement et la composition du personnel qui joue un rôle majeur dans la conception des projets et l'élaboration de leur conditionnalité. A ce propos, Woods (2000, 2003) met en évidence l'existence de deux biais, l'un géographique, l'autre institutionnel, venant

affecter le recrutement et la composition du personnel. Pour autant, ces biais, renforcent-ils le pouvoir des PID (OCDE) au sein de la Banque ? Si, en plus de bénéficier du pouvoir décisionnel au sein des principales instances de décision de la Banque, certaines caractéristiques de sa gouvernance renforcent le pouvoir des PID (OCDE), un tel renforcement ne transforme-t-il pas leur pouvoir en domination ?

3.1 Les caractéristiques de la gouvernance qui maintiennent le pouvoir des PID (OCDE) au sein de la Banque mondiale.

Deux décisions sont susceptibles de pérenniser dans le temps le pouvoir des PID (OCDE) au sein de la Banque, d'une part celle relative à l'accroissement des voix de base et d'autre part celle portant sur la modification des quotes-parts.

L'accroissement des voix de base

La répartition des voix, au sein de la BIRD, ne se fait pas selon le principe démocratique d'une voix par pays car chaque membre se voit attribué un nombre de voix proportionnel à la fraction du capital à laquelle il doit contribuer, elle-même fonction de l'importance relative de ce membre dans l'économie mondiale. Néanmoins, nous concevons le processus d'attribution des voix comme « semi démocratique » dans la mesure où les articles de la Banque stipulent que chaque pays membre se verra attribué, indépendamment de ses contributions financières, 250 voix de base (dit *basic votes*), quelque soit le quota qui lui a été affecté par le FMI⁴⁷. Une voix additionnelle est ensuite attribuée aux Etats membres pour chaque part de capital à laquelle il contribue. Comme le souligne Woods (2000), les voix de base ont explicitement pour but de : "(...) *to reinforce the institutions' identities as universal and public organisations*". Gold (1972) ajoute que : "*The basic votes were to serve the function of recognizing the doctrine of equalities of states*". Or, il est intéressant de constater qu'à la BIRD, la proportion des voix de base dans le total des voix a tendance à diminuer dans le temps: elle est passée de 10.78% à 2.8% entre 1944 et 2005⁴⁸. Woods (2000) observe le même phénomène au FMI: "*Whilst in 1946 basic votes in the IMF accounted for 11.3% of total votes, rising to a high of 14% in 1955, forty years later the proportion has slipped to around 3% in both the Fund and the Bank*". Le caractère semi démocratique du processus d'attribution des voix au sein des IFI s'est donc fortement estompé avec le temps. La principale raison expliquant la réduction de l'importance relative des voix de base est que,

⁴⁷ Articles de la BIRD, amendement de 1989, la section 3 de l'article V.

⁴⁸ Banque Moniale, (2005), *Voix et participation des pays en développement et des pays en transition*, Comité du Développement, document de base, DC2005-0003/Add.2.

jusqu'à maintenant, les augmentations précédentes du capital de la BIRD n'ont pas été assorties d'un réajustement des voix de base⁴⁹. Leech et Leech (2003), montre par exemple, qu'au sein de la BIRD et depuis 1946, le nombre de membres a été multiplié par 4 et le capital de l'institution multiplié par 37. Dès lors, les voix de base qui représentaient une fraction importante du poids de vote des pays les plus pauvres ont réduit du même coup le poids de ces pays dans le processus de décision (Leech et Leech, 2003). Un retour aux voix de base de 1944 (c'est-à-dire à une proportion de 10.78% dans le total des voix détenues), permettrait d'augmenter le poids de vote des PVD et de réduire celui des PID. Pour illustrer, le poids de vote du Guatemala passerait par exemple de 0.14 à 0.17% du poids de vote total, et celui de la France de 4.31 à 3.98% (Leech et Leech, 2003). Autrement dit, le Guatemala enregistrerait une hausse de 21.4% de son poids de vote actuel et la France une baisse de 6.9%. En évidence, un retour aux voix de base de 1944, comme l'a récemment envisagé le Comité du développement⁵⁰, favoriserait les PVD les plus pauvres au détriment des PID (OCDE), des PID (non OCDE) et même des PVD les plus importants.

A la BIRD, l'accroissement des voix de base nécessite au préalable un amendement des statuts qui requiert alors une décision à la majorité simple (50%) au sein du Conseil des Gouverneurs. Rappelons que si elle est approuvée par les gouverneurs, la proposition d'amendement des statuts est ensuite soumise à tous les Etats membres pour approbation. 85% des voix doivent alors approuver l'amendement pour qu'il prenne effet. Or, comme on l'a vu dans la section précédente, les Gouverneurs issus des PID (OCDE) disposent systématiquement du pouvoir décisionnel lorsque les décisions sont prises à la majorité simple et, les Etats membres issus des PID (OCDE) d'un droit de veto systématique lorsque les décisions requièrent une majorité spéciale de 85%. Il en résulte que les PID (OCDE) ont les moyens de bloquer l'amendement, que ce soit au sein du Conseil des Gouverneurs ou lors de l'approbation par les Etats membres. Il se trouve qu'ils ont tout intérêt à le faire dans la mesure où, la restauration des voix de base au niveau de 1944 provoquerait une forte réduction de leur poids de vote : celui des Etats-Unis passerait de 16.40% à 15.02, celui du Japon de 7.87 à 7.23⁵¹ (Leech et Leech, 2003).

A l'instar de la BIRD, le processus d'attribution des voix de l'IDA est « semi démocratique » puisque chaque membre se voit attribué 500 voix de base, indépendamment de ses contributions financières au capital de l'institution. Sur la question des voix de base, la situation de l'IDA est semblable à celle de la BIRD dans la mesure où les 14 augmentations du capital de l'institution, non accompagnées d'un

⁴⁹ Banque Moniale, (2005), *Voix et participation des pays en développement et des pays en transition*, Comité du Développement, document de base, DC2005-0003/Add.2.

⁵⁰ Banque Moniale, (2005), *Voix et participation des pays en développement et des pays en transition*, Comité du Développement, document de base, DC2005-0003/Add.2.

⁵¹ Les PVD les plus puissants enregistreraient également une réduction de leur poids de vote mais, en comparaison avec les PID, l'ampleur de cette diminution serait moindre. Par exemple le poids de vote du Brésil passerait de 2.07% à 1.94%.

accroissement des voix de base, ont progressivement atténué le caractère « semi-démocratique » du système d'attribution des voix. Comme à la BIRD ce phénomène implique un affaiblissement du poids de vote des PVD, étant donné l'importance de la proportion de ces voix de base dans le total des voix détenues par ces pays⁵². De façon similaire, un retour aux voix de base de 1944 provoquerait alors l'accroissement du poids de vote des PVD les plus pauvres et une diminution de celui des PID (OCDE). Cette décision n'étant pas dans l'intérêt des PID (OCDE), il y a donc de fortes chances pour qu'ils s'y opposent. Or, ces pays disposent toujours du pouvoir décisionnel lorsque les décisions sont prises à la majorité simple et d'un droit de veto systématique lorsqu'une proposition d'amendement requiert l'approbation des Etats membres à 80% des voix. Les PID (OCDE) ont donc les moyens de bloquer l'amendement, que ce soit au sein du Conseil des Gouverneurs ou lors de l'approbation par les Etats membres.

A la BIRD et à l'IDA, les règles de vote relatives à l'amendement de leurs statuts fournissent donc aux PID (OCDE) les moyens de bloquer une proposition visant à accroître les voix de base. Jusqu'à maintenant aucune augmentation n'a été enregistrée, aussi bien à la BIRD qu'à l'IDA. Nous montrons que cette caractéristique de la gouvernance permet de pérenniser le pouvoir des PID (OCDE) au sein de la BM, c'est-à-dire d'en empêcher toute diminution. A cette caractéristique s'ajoute la règle de vote relative à la modification des quotes-parts.

La modification des quotes-parts.

Comme on l'a vu précédemment, les quotes-parts reflètent l'importance relative des pays dans l'économie mondiale et déterminent : la fraction du capital (du FMI, de la BIRD et de l'IDA) à laquelle chaque Etat membre doit contribuer, le poids de vote relatif d'un membre et son influence au sein du FMI, de la BIRD et de l'IDA⁵³. Bien qu'elles soient calculées et attribuées par le FMI ces quotes-parts affectent donc la représentation des Etats membres au sein de la BM.

Etant donné leur importance, ces quotes-parts doivent être examinées tous les cinq ans par le Conseil des Gouverneurs qui peut décider de leur éventuelle augmentation. Ces révisions permettent à la fois d'évaluer l'adéquation des quotes-parts aux besoins de financement des pays membres et de les modifier pour tenir compte de l'évolution de la position relative des membres dans l'économie mondiale⁵⁴. Notons que les révisions ne sont pas toujours suivies d'augmentations des quotes-parts puisqu'entre 1944 et 2007, on compte 13 révisions des quotas pour seulement 8 augmentations.

⁵² Si les PID sont touchés par ce phénomène, celui-ci est d'ampleur réduite étant donné la faible proportion des voix de base dans le total des voix qu'ils détiennent.

⁵³ Woods (2000): "World Bank capital subscriptions differ slightly from Fund quotas due to different weightings given to some variable and the Bank's separate negotiations on capital increases".

⁵⁴ <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/fre/quotasf.htm>

Si, chaque année les membres du FMI contribuent automatiquement à son capital, à la hauteur de la quote-part qui leur a été affectée, c'est une reconstitution annuelle du capital automatique qui ne nécessite pas l'approbation des Etats membres. En revanche, tout accroissement des quotes-parts décidé lors de leur révision quinquennale nécessite l'accord des Etats membres. Lorsqu'une augmentation est décidée, cela renforce ou réduit les poids de vote relatif de certains membres. Autrement dit, toute augmentation des quotes-parts implique nécessairement le renforcement et la réduction du poids de vote de certain membre.

Souvent, les augmentations des quotes-parts ont pour objectif de renforcer la voix et la participation des PVD, dont certains sont sous représentés comme la Chine, la Corée, le Mexique ou encore la Turquie⁵⁵. Sur ce point, des révisions « spéciales » des quotes-parts (hors révisions quinquennales) ont été recommandées par le FMI pour qu'elles correspondent mieux aux réalités économiques en donnant davantage de poids à la participation et à la voix des PVD. Récemment, même, le Comité du Développement⁵⁶ a demandé en 2002, à la BM et au FMI de préparer un document de référence visant à examiner les moyens d'amplifier et de renforcer la voix et la participation des pays en développement dans les décisions de la BM et du FMI⁵⁷. Malgré cela, en 2003 la révision des quotes-parts n'a pas abouti à leur augmentation.

Pour comprendre la raison pour laquelle la décision relative à la modification des quotes-parts peut permettre de pérenniser le pouvoir des PID (OCDE) au sein du FMI et de la BM, il est nécessaire d'étudier sa règle de vote. A ce propos, les statuts du FMI⁵⁸ établissent qu'une majorité de 85% des voix est requise pour toute modification des quotes-parts. Or, au FMI les poids de vote des PID (OCDE) sont quasiment similaires à ceux dont ils disposent à la BIRD : au Fond, le poids de vote des Etats-Unis est de 17.11% et de 16.41% à la BIRD, celui de la Suisse est de 1.60% au Fond au lieu de 1.66% à la BIRD. Enfin, le poids de vote de l'Australie au FMI est de 1.50% au FMI et de 1.53% à la BIRD. Le poids de vote agrégé que détiennent les PID (OCDE) au FMI est donc pratiquement identique à celui dont ils disposent à la BIRD, soit de 57.99% en 2005.

Il en résulte que les PID (OCDE) disposent d'un droit de veto systématique lorsque les décisions requièrent une majorité spéciale de 85% des voix. De ce fait, nous montrons que ce droit de veto

⁵⁵ Voir note 53.

⁵⁶ Créé en 74, le Comité du Développement est une émanation commune du conseil des gouverneurs de la BM et FMI. Son rôle est d'étudier tout les aspects du transfert de ressources vers les PVD, et de faire des suggestions pour améliorer ces transferts et leurs efficacité. Les membres du comité sont eux même gouverneurs de la Banque ou du fond. La composition du comité change tous les deux ans. Le Comité du Développement est présidé par l'un de ses membres et ne constitue pas un lieu de prise de décisions mais plutôt d'un organe d'échange et de propositions, qui se doit d'exercer une fonction de contrôle et de coordination. Le Comité du Développement se réunit généralement 2 fois par an (Bretraudeau 1986).

⁵⁷ Banque Moniale, (2005), *Voix et participation des pays en développement et des pays en transition*, Comité du Développement, document de base, DC2005-0003/Add.2.

⁵⁸ FMI, Article III, Section 2c.

(OCDE) leur permet d'empêcher toute révision des quotes-parts susceptible de menacer leur importance relative au sein des institutions financières internationales. Cette caractéristique commune de la gouvernance des IFI permet donc de pérenniser le pouvoir dont disposent notamment les PID (OCDE) au sein de la BM et plus généralement au sein des IFI.

3.2 Les caractéristiques de la gouvernance qui renforcent le pouvoir des PID (OCDE) au sein de la Banque mondiale.

Dans cette section, nous étudions deux autres aspects de la gouvernance de la BM susceptibles d'y renforcer l'importance relative des PID (OCDE). Dans un premier temps, nous analysons le système des groupes de pays au sein du Conseil Exécutif pour voir s'il y renforce le pouvoir des PID (OCDE). Puis, nous abordons les deux biais (géographique et institutionnel) qui caractérisent le recrutement et la composition du personnel de la BM.

Le système des groupes de pays au sein du Conseil Exécutif.

Rappelons qu'au sein du Conseil Exécutif de la BM, la représentation des membres est particulière puisque cinq Administrateurs sont nommés par les cinq principaux actionnaires et que les autres actionnaires sont rassemblés par groupe de pays, chacun d'eux étant représenté par un Administrateur élu par un ou plusieurs Etats membres. Au sein d'un groupe, l'élection de l'Administrateur s'effectue en tenant compte du poids de vote de chaque membre de ce groupe. Pour l'élection d'un Directeur, une majorité simple (50%) est requise. Nous montrons qu'il en résulte un biais en faveur des PID (OCDE). Dans la mesure où les pays les plus riches disposent des poids de vote les plus élevés, ils ont de fortes chances de pouvoir élire leur Directeur. A cela s'ajoute le fait que les Administrateurs élus disposent du poids de vote total du groupe auquel ils appartiennent. Dès lors, le système des groupes fournit des opportunités aux PID (OCDE), qui sont les plus puissants en termes de voix, d'accroître le poids de vote dont ils disposent. La typologie des groupes de pays, élaborée par la suite, confirmera ce point en montrant que les PID (OCDE) bénéficient largement du système des groupes puisque leur poids de vote leur permet d'être élus quasi-systématiquement en tant qu'Administrateur. L'un des cas les plus marquants est celui de la Suisse qui dispose, du fait du système de groupe, d'un poids de vote collectif de 3.04%, au lieu de 1.66% à la BIRD en 2007.

Etant donné les avantages fournis par le statut d'Administrateur, la composition des groupes a évolué au gré des alliances passées entre les pays membres. Selon Woods (2005), si la constitution d'alliances entre pays peut être motivée par la volonté de former un groupe plus cohérent ou par les gains en termes d'influence qui en résulte, les raisons pour lesquelles certains pays décident de

changer de groupe sont très souvent stratégiques. Les pays rivalisent très souvent, lorsque leur poids de vote le leur permet, pour obtenir le poste de Directeur Exécutif ou de suppléant. Woods (2005) fournit plusieurs exemples de ces comportements au sein du FMI. La composition des groupes au FMI étant pratiquement similaire à celle de la Banque il est pertinent de prendre ces exemples⁵⁹. L'auteur montre qu'à l'origine, l'Espagne, la Pologne et la Grèce étaient réunis au sein du groupe dirigé par l'Italie. Mais en 1978, pour des raisons exclusivement stratégiques l'Espagne adhéra au groupe de l'Amérique Centrale, au sein duquel elle partageait la direction avec deux autres pays dominants: le Mexique et le Venezuela. Pour les mêmes raisons, la Pologne quitta le groupe de l'Italie pour rejoindre celui de la Suisse au sein duquel elle devint l'Administrateur suppléant⁶⁰. Le système des groupes est donc marqué par les intérêts stratégiques de ses membres les plus puissants, convoitant le poste d'Administrateur.

Par suite, la typologie des groupes élaborée dans cette section nous permet de montrer que le système des groupes favorise nettement les PID (OCDE) qui en sont très souvent les Administrateurs. Pour commencer, notons que la composition des groupes de la BIRD est pratiquement similaire à celle de l'IDA⁶¹. La distribution du poids de vote au sein des groupes fait apparaître une certaine typologie des groupes. Il y a 16 groupes au total⁶². Certains sont largement dominés par un pays qui élit systématiquement son Directeur et dirige le groupe. Ce dernier est appelé « dictateur » puisqu'en détenant la majorité absolue au sein de son groupe, il devient membre permanent du Conseil Exécutif (Leech et Leech, 2003).

En 2007 à la BIRD, c'est le cas de l'Italie, du Canada, de la Suisse, du Brésil et de l'Inde qui bénéficient largement du système des groupes puisqu'en 2007 le poids de vote collectif de l'Italie est de 3.51% au lieu de 2.78%, celui du Canada de 3.85% au lieu de 2.78%, celui de la Suisse de 3.04% au lieu de 1.66%, celui du Brésil de 3.56% au lieu de 2.07%, celui de l'Inde de 3.40% au lieu de 2.78%. Parmi ces 5 dictateurs, 3 sont des PID (OCDE). En 2007, l'IDA compte 7 groupes dominés par des dictateurs. C'est le cas des groupes dirigés par le Canada, l'Inde, les Pays Bas, la Pologne, l'Italie, le Brésil et l'Argentine. Bien que dictatrice, la Pologne ne dirige pas son groupe⁶³. Sur les 7 dictateurs, 4 sont des

⁵⁹ Seuls huit pays (Irak, Philippines, Guyane, Zimbabwe, Seychelles, Libéria, Cambodge, Papouasie) changent de groupe. Au FMI par exemple, la Guyane fait partie du groupe dirigé par le Brésil, alors qu'à la BIRD, elle est intégrée au groupe mené par le Canada.

⁶⁰ De façon similaire, l'auteur montre que la Grèce quitta plus tôt que l'Espagne le groupe de l'Italie pour adhérer au groupe dirigé par l'Iran au sein duquel elle fut élue directeur suppléant. Mais, lorsqu'en 1978, l'Espagne quitta le groupe de l'Italie, la Grèce en profita pour retourner dans son groupe initial et prendre le poste de directeur suppléant qu'occupait auparavant l'Espagne. La motivation grecque était purement stratégique dans la mesure où le groupe dirigé par l'Italie ne disposait pas du même poids de vote que celui dirigé par l'Iran. Au FMI, le groupe de l'Italie fait parti des plus puissants alors que celui de l'Iran est l'un des plus faibles.

⁶¹ La BIRD compte 184 membres en 2005, alors que l'IDA n'en compte que 164.

⁶² On exclut les groupes de la Chine, de l'Arabie Saoudite et de la Russie à partir du moment où ces pays constituent à eux seuls un groupe.

⁶³ En effet, avec un poids de vote inférieur de moitié à celui de la Pologne, c'est la Suisse qui dirige pourtant ce groupe.

PID (OCDE). Ces derniers bénéficient largement du système de groupe puisqu'en 2007, le poids de vote collectif du Canada est de 4.41% au lieu de 2.78%, celui des Pays Bas de 3.90% au lieu de 2.08%, celui de la Suisse de 3.80% au lieu de 1.09%, celui de l'Italie de 3.41% au lieu de 2.60%.

D'autres groupes sont dirigés un membre dominant (en nombre de voix). Bien qu'il ne dispose pas d'une majorité absolue, il est très souvent élu. A la BIRD la Belgique, les Pays Bas, l'Australie, l'Argentine, le Koweït, et l'Iran dominant leur groupe en 2007. Parmi eux, la Belgique, les Pays Bas, l'Argentine et le Koweït sont systématiquement élus. En revanche, l'Australie et l'Iran ne dirigent pas leur groupe en 2007. La direction de ces groupes a été affectée à la Corée du Sud et au Pakistan. Parmi les 6 membres dominants de la BIRD, 3 sont des PID (OCDE) qui profitent largement du système de groupe, puisque le poids de vote collectif de la Belgique est de 4.81% au lieu de 1.81%, celui des Pays Bas de 4.47% au lieu de 2.21% et celui de la Corée du Sud de 3.45% au lieu de 0.99%. A l'IDA, 5 groupes sont dirigés par un membre dominant en 2007. Parmi eux, la Belgique et le Pakistan sont systématiquement élus. PID membre de l'OCDE, la Belgique bénéficie largement du système des groupes car son poids de vote collectif est de 4.35% au lieu de 1.15%. En revanche, bien que dominants, la Suède, l'Australie et l'Indonésie ne dirigent pas leur groupe. Puisqu'en 2007, la Norvège, la Corée du Sud et la Malaisie ont été élus Directeurs. Parmi eux, 2 sont des PID (OCDE) qui bénéficient largement du système de groupes puisque le poids de vote collectif de la Norvège est de 5.01% au lieu de 1.04% et celui de la Corée du Sud de 3.15% au lieu de 0.64%. La situation serait identique si les membres dominants de ces groupes étaient effectivement Directeurs.

Enfin, le dernier type de groupe est caractérisé par une distribution du poids de vote plus égalitaire. La BIRD compte 5 groupes de la sorte en 2007. Toutefois, il arrive que plusieurs membres y soient dominants et se partagent la direction du groupe. C'est le cas du groupe d'Amérique Centrale où l'Espagne, le Mexique et le Venezuela (1.74%, 1.18%, 1.27%) et du groupe Nord Baltique comprenant le Danemark, la Norvège et la Suède (0.85%, 0.63%, 0.94%). Au sein de ces 2 groupes, 4 pays sont issus d'un PID (OCDE) et profitent largement du système des groupes car leur poids de vote collectif est supérieur à leur poids de vote individuel⁶⁴. Dans les 3 derniers groupes dirigés par l'Ouganda, la Thaïlande, et la Guinée-Bissau, la direction du groupe dépend largement des coalitions qui s'y sont formées. L'IDA compte 4 groupes de la sorte, mais aucun membre n'y est dominant. En 2007, aucun PID (OCDE) n'est Directeur puisque ces groupes sont dirigés par l'Ethiopie, l'Ile Maurice, le Koweït, et le Mexique⁶⁵.

⁶⁴ Le poids de vote collectif du groupe d'Amérique Centrale est de 4.50% et de 3.34% pour le groupe Nord Baltique.

⁶⁵A l'instar de la BIRD, l'Espagne et le Mexique se partagent la direction du groupe en l'absence du Venezuela qui n'est pas membre de l'IDA en 2007. Dans les trois autres groupes, ce sont les coalitions qui s'y forment qui déterminent la nationalité du Directeur exécutif.

A la suite de cette analyse, nous montrons que le système des groupes profite fortement aux PID (OCDE) et particulièrement à ceux qui ne sont pas représentés directement au Conseil Exécutif de la BM. En effet, d'une part 7 groupes sont dirigés, à la BIRD, par des PID (OCDE) « dictateurs » ou dominants en 2007 et, à l'IDA, 7 sont aussi dirigés par cette catégorie de pays. D'autre part, le système des groupes permet aux PID membres de l'OCDE (non représentés directement au Conseil Exécutif), d'accroître sensiblement le poids de vote dont ils disposent. L'un des cas les plus marquants est celui de la Suisse qui dispose, du fait du système de groupe, d'un poids de vote collectif de 3.04%, au lieu de 1.66% à la BIRD en 2007. A cela s'ajoute le fait que plusieurs études ont montré que les Administrateurs élus défendaient plus les intérêts de leur pays que ceux du groupe dans sa globalité. Pour Leech/Leech (2003): *"several commentators have pointed out that although directors are supposed to represent all their constituents equally, in fact they tend to give priority to the interest of their own countries and to regard attempts by other countries to become involved in decision making as interference"*. Swedberg (1986) et Horsefield (1969) montrent que les Administrateurs élus votent selon les instructions de leurs gouvernements. Or, les désaccords au sein d'un groupe sont d'autant plus fréquents que les groupes sont mixtes et que leur taille est importante (Leech et Leech, 2003)⁶⁶. Les directeurs élus et issus des PID (OCDE) défendront donc plus leurs intérêts que ceux du groupe. D'un point de vue général, le système des groupes a tendance à accroître le poids de vote des PID (OCDE), comme la Hollande, la Belgique, la Suisse, l'Italie ou d'autre comme l'Australie et le Canada, qui ne bénéficient pas d'une représentation directe au sein de ce Conseil. Le système de groupe est donc une caractéristique de la gouvernance qui renforce le pouvoir dont disposent les PID (OCDE) au sein de la BM.

La composition du personnel

Le recrutement et la composition du personnel sont également des caractéristiques susceptibles de renforcer le pouvoir de ces pays au sein de la Banque. A ce sujet, rappelons que le Président de la BM, citoyen américain, est responsable du recrutement et du licenciement du personnel de son organisation (avec l'accord du Conseil Exécutif). Or, dans la première section de cette étude Swedberg (1986) montrait qu'aucun Président ne pouvait prendre de décision sans l'accord des principaux actionnaires de la Banque. En outre, Woods (2003) a montré que: *« For all seniors appointments, however, the approval of the United States is de facto necessary »*. Elle ajoute même: *"below the level of head department, other staff are appointed at the prerogative of senior management. It bears noting that, even at this more junior level, the United States has gone some length to ensure that its own nationals*

⁶⁶ Pour Leech et Leech (2003): "there is a naturally considerable divergence of view, particularly in those constituencies containing both developing and industrial countries".

have very incentive to work for the institutions". Le recrutement du personnel est donc fortement déterminé par les principaux actionnaires de la Banque (PID membre de l'OCDE) et particulièrement par Etats-Unis.

En revanche, l'existence de quotas, au sein de la BM, assure à tous les pays une représentation au sein du personnel⁶⁷. Pourtant, Woods (2005) montre qu'historiquement les Etats-Unis ont résisté à l'instauration de quotas nationaux et qu'ils ont établi l'anglais comme langue indispensable de travail. Selon Kapur, Lewis et Webb (1997, cités dans Woods, 2003), le fait qu'à la BM, l'anglais soit la langue indispensable de travail, a biaisé de façon significative le recrutement du personnel, non seulement au niveau géographique mais aussi au niveau universitaire. D'un point de vue géographique, l'Asie du Sud est plus représentée que l'Asie de l'Est et le Royaume-Uni plus que les autres pays européens. Au niveau universitaire, le système de recrutement a favorisé les diplômés des institutions anglophones qui sont essentiellement localisées aux Etats-Unis et au Royaume-Uni. Ce point est confirmé par Woods (2000, 2003) qui affirme qu'en 1991, une étude de la BM montrait que 80% du personnel « senior » attaché aux départements de la Recherche et des Affaires Externes, avaient été formés en économie et finance dans des institutions des Etats-Unis et du Royaume-Uni. A cela s'ajoute, une autre critique de Kapur, Lewis et Webb (1997) dénonçant le fait que la direction des recherches, menées au sein de la Banque, ainsi que leurs résultats ont largement été compromis par les principaux actionnaires de l'institution. Pour ces auteurs, il ne s'agit pas seulement des Etats-Unis mais aussi de l'Allemagne et du Royaume-Uni. Le personnel joue un rôle crucial au sein de la BM dans la mesure où il est chargé d'élaborer les projets de financement et leur conditionnalité. Or, il a été montré qu'en dépit d'un recrutement devant être effectué sur une base géographique aussi large que possible, sa composition et son recrutement étaient fortement déterminés par les principaux actionnaires de la BM et particulièrement par les Etats-Unis. A cela s'ajoute, les pressions exercées par le Président et le Conseil Exécutif sur le personnel lorsqu'il élabore les projets de financement et leur conditionnalité (Section 2.3). Cette analyse, nous permet donc d'établir que le recrutement et la composition du personnel sont des caractéristiques de la gouvernance de la Banque qui y renforcent le pouvoir des PID (OCDE).

En résumé, nous avons montré que plusieurs caractéristiques de la gouvernance de la BM permettaient de pérenniser et de renforcer le pouvoir dont disposent déjà les PID (OCDE) au sein de la BM. Dans un premier temps, l'étude des décisions relatives à l'accroissement des voix de base et à la modification des quotes-parts a permis d'établir que ces décisions offrent aux PID (OCDE) un droit de veto systématique leur permettant de s'opposer à toutes propositions susceptibles de réduire leur importance relative au sein de la Banque. Dans un second temps, nous avons montré que le système

⁶⁷ Statuts de la BIRD, Article V, Section 5 (d).

des groupes ainsi que les modalités relatives au recrutement et à la composition du personnel de la Banque viennent y renforcer le pouvoir des PID (OCDE). Acteur important des projets de financements et de leur conditionnalité, le personnel de la Banque est influencé par les PID (OCDE). Ce résultat fournit une évidence supplémentaire en faveur de la thèse selon laquelle ces pays ont la capacité de déterminer l'attribution des financements et la fixation de leur conditionnalité.

4. Conclusion

Cette étude porte sur la gouvernance de la Banque mondiale et s'est particulièrement intéressé au rôle qu'y jouent les PID membres de l'OCDE. Nous nous sommes proposé de démontrer scientifiquement que la gouvernance de la BM confère aux PID (OCDE) le pouvoir de décision au sein de la Banque. D'une part, nous avons montré que les PID (OCDE) disposaient du pouvoir décisionnel au sein des trois instances de décision de la Banque. Ce pouvoir leur permet notamment de déterminer unilatéralement l'attribution des financements ainsi que les clauses de conditionnalité qui s'y attachent. Ceci constitue, le résultat le plus important de cette étude. D'autre part, nous avons montré que plusieurs caractéristiques de la gouvernance de la BM, permettaient de pérenniser et de renforcer le pouvoir des PID (OCDE) au sein de l'institution. Par l'intermédiaire du Conseil Exécutif, de la Présidence et du personnel de la Banque mondiale les PID (OCDE) peuvent donc déterminer l'attribution de ses financements et de leurs clauses de conditionnalité. Notre étude s'inscrit dans la continuité des travaux⁶⁸ montrant que l'attribution des prêts, ainsi que le nombre de conditions qui s'y attachent, sont influencés par les intérêts économiques et politiques des principaux actionnaires des IFI. En effet, si les PID (OCDE) peuvent à eux seuls déterminer la conditionnalité des financements de la Banque mondiale, il y a alors plusieurs raisons de croire que ces conditions satisfont leurs intérêts. Cette interrogation fera l'objet d'un prochain article.

5. Bibliographie

Banque Moniale. (2005) *Voix et participation des pays en développement et des pays en transition*, Comité du Développement, document de base, DC2005-0003/Add.2.

Dreher, A. (2002) *The development and implementation of IMF and World Bank conditionality*, HWWA discussion paper, No. 165.

Dreher, A. Jensen, N. (2006) *Independent actor or agent: empirical analysis of the impact of US interests on IMF conditions*, *The Journal of Law and economics*, 50, 1, Forthcoming.

⁶⁸ Dreher 2002, 2003, Harrigan et Wang 2006, Fleck et Kilby 2006, Dreher et Jensen 2006.

Dreher, A. (2003d) *A public choice perspective of IMF and World Bank lending and conditionality*, Public choice, Forthcoming.

Fleck, R, K. Kilby, C. (2006) *World Bank independence: a model and statistic analysis of US influence*, Review of Development Economics, Vol. 10, Issue 2, p. 224.

Harrigan, J. Wang, C. El Said, H. (2006) *The economic and politics determinants of IMF and World Bank lending in the MENA*. School of Economic Studies Working paper Series, University of Manchester.

Harrigan, J. Wang, C. (Forthcoming) *A new approach to the allocation of aid among developing countries: is the US more selfish than the rest?*, School of Economic Studies Working paper Series, University of Manchester.

Leech, D. Leech, R. (2003) *Voting power in the Bretton Woods institutions*, Warwick economic research paper No.718, Department of economics.

Mosley, P. (1987) *Conditionality as a bargaining process, Structural Adjustment Lending: 1980-85*, Princeton Essays in International Finance no. 168, Princeton: Princeton University Press.

Swedberg, R. (1986) *The doctrine of economic neutrality of IMF and World Bank*, Journal of peace research, Vol. 23, No. 4, pp. 377-390.

Woods, N. (May 2000) *The challenge of Good Governance for the IMF and the World Bank themselves*, World Development, Vol. 28, No 5.

Woods, N. Lombardi, D. (2005) *Titre non précisé*, Global Economic Governance Programme, Working Paper, department of Politics and International Relations, Oxford University.

Woods, N. (2003) *USA and IFI: Power and influence within the World Bank and the IMF*, Final version published as chapter 5 in Rosemary Foot, Neil Macfarlane and Michael Mastanduno, *US hegemony and international organisation* (Oxford University Press 2003).